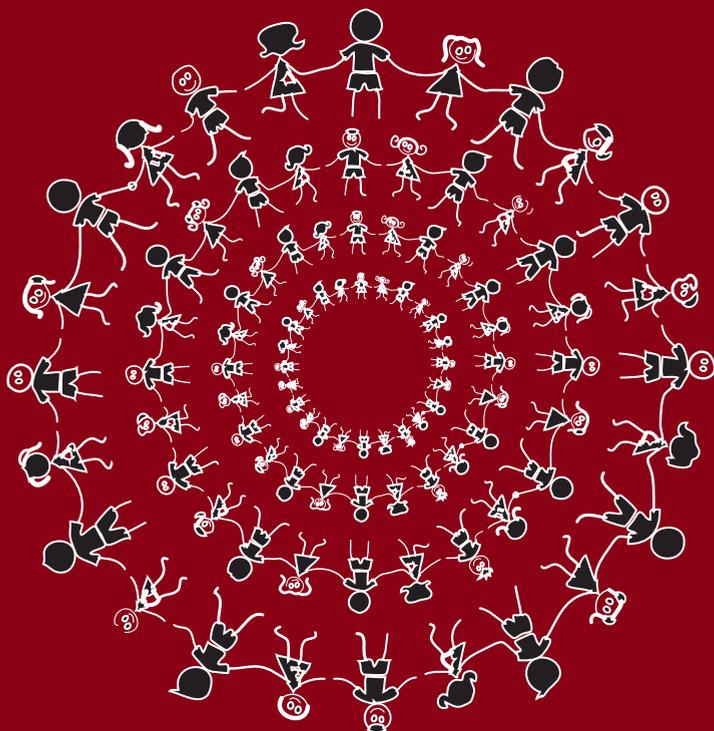


# POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL



Introducción de  
Eduardo Chávez Molina

Carolina Mouriño - Abel Enrique Irala - Milene Peixoto Ávila  
Nadia Rizzo - Joaquín Cardeillac Gulla - Dayané Proenza González  
Luis Carlos Herrera Montenegro - Jorge Daniel Vásquez - Susset  
Fuentes Reverón - Sergio Patricio Ramírez Álvarez - Matías Bosch  
Carcuro - Francisca Gallegos Jara



**POBREZA Y  
PROTECCIÓN SOCIAL  
UNIVERSAL**

Pobreza y protección social universal / Eduardo Chávez Molina ... [et.al.] ; adaptado por Eduardo Chávez Molina. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2013.  
414 p. ; 26x16 cm.

ISBN 978-987-1891-52-8

1. Sociología. 2. Pobreza. I. Chávez Molina, Eduardo II. Chávez Molina, Eduardo, adapt.  
CDD 301

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:  
Pobreza / Programas sociales / Política social / Pobreza rural / Jóvenes / Salud / Desigualdad social / Medición de la pobreza / América Latina / El Caribe

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que realizan miembros de la red CLACSO-CROP y que son aprobadas por evaluaciones académicas externas.



## **Secretario Ejecutivo**

Pablo Gentili

## **Comité Directivo [Miembros titulares]**

### **Gerardo Caetano**

UDELAR, Uruguay

### **Jose Carlos Rodríguez**

CDE, Paraguay

### **Dailia Andrade**

FaE/UFMG, Brasil

### **Leticia Salomón**

DICU/UNAH, Honduras

### **Eduardo Toche Medrano**

DESCO, Perú

### **Juan Ponce**

FLACSO, Ecuador

### **Suzy Castor Pierre-Charles**

CRESFED, Haití

### **Lucio Oliver**

CEL/FCPyS y PPEL/UNAM, México

## **CLACSO**

### **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168

C1101AAX, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 - Fax [54 11] 4305 0875

<[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>

<[clacsoinst@clacso.edu.ar](mailto:clacsoinst@clacso.edu.ar)>



## **Director Científico**

Alberto D. Cimadamore

## **Comité Científico**

### **Thomas Pogge**

Chair of CROP Scientific Committee

Leitner Professor / Philosophy and International Affairs

Yale University, USA

### **Julio Boltvinik**

Professor / Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio

de México, México

### **Atilio Boron**

Professor / Programa Latinoamericano de Educación a

Distancia en Ciencias Sociales (PLED), Argentina

### **Jean Comaroff**

Professor / Department of Anthropology, University of

Chicago, USA

### **Bob Deacon**

Professor / Department of Sociological Studies

University of Sheffield, UK

### **Shahida El Baz**

Dr. / The National Center for Social and Criminological

Research (NCSCR), Egypt

### **Sara Hossain**

Lawyer / Supreme Court, Bangladesh

### **Asunción Lera St. Clair**

Professor / Department of Sociology, University of

Bergen, Norway

### **Karen O'brien**

Professor / Department of Sociology and Human

Geography, University of Oslo, Norway

### **Adebayo Olukoshi**

Director / United Nations African Institute for Economic

Development and Planning (IDEP), Senegal

### **Isabel Ortiz**

Associate Director / UNICEF

### **Shahra Razavi**

Research Co-ordinator / United Nations Research

Institute for Social Development (UNRISD)

## **CROP**

### **Comparative Research Programme on Poverty**

P.O. Box 7800

N-5020 Bergen, Noruega

Tel. 47 5558 9744

<[www.crop.org](http://www.crop.org)>

<[crop@uib.no](mailto:crop@uib.no)>

COLECCIÓN CLACSO-CROP

# **POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL**

**INTRODUCCIÓN DE  
EDUARDO CHÁVEZ MOLINA**

CAROLINA MOURIÑO  
ABEL ENRIQUE IRALA  
MILENE PEIXOTO ÁVILA  
NADIA RIZZO  
JOAQUÍN CARDEILLAC GULLA  
DAYANÉ PROENZA GONZÁLEZ  
LUIS CARLOS HERRERA MONTENEGRO  
JORGE DANIEL VÁSQUEZ  
SUSSET FUENTES REVERÓN  
SERGIO PATRICIO RAMÍREZ ÁLVAREZ  
MATÍAS BOSCH CARCURO  
FRANCISCA GALLEGOS JARA



**CLACSO**

**Editor Responsable** Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Directora Académica** Fernanda Saforcada



### **Colección CLACSO-CROP**

**Directores de la Colección:** Emir Sader, Director de Relaciones Internacionales de CLACSO  
y Alberto D. Cimaromere, Director de CROP

**Coordinadores de la Colección** Carolina Mera, Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de CLACSO y  
Hans Egil Offerdal, Coordinador del Programa América Latina y Caribe de CROP

**Asistentes** Dolores Acuña (CLACSO) y Santiago Kosiner (CROP)

### **Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Coordinador Editorial** Lucas Sablich

**Director de Arte** Marcelo Giardino

**Producción** Fluxus estudio

**Impresión** Gráfica Laf SRL

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

### **Primera edición en español**

*Pobreza y protección social universal*

(Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2013)

ISBN 978-987-1891-52-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  Norad

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO  
<[www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)>

Los contenidos de este libro han sido evaluados por dos especialistas externos a la institución en un proceso de revisión por pares.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

Introducción   <b>Eduardo Chávez Molina</b>		11
Derecho a la educación en la Primera Infancia y Asignación Universal por Hijo. Un abordaje desde las perspectivas de los actores en el sur de la Ciudad de Buenos Aires   <b>Carolina Mouríño</b>		19
¿Dominación o protección social? Análisis del programa Tekopora de Transferencia Monetaria Condicionada en Paraguay, 2009-2010   <b>Abel Enrique Irala</b>		59
Os programas “Bolsa Família” e o “Famílias em Ação”: experiências comparadas   <b>Milene Peixoto Ávila</b>		81
La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, <i>workfare</i> y rentas mínimas de inserción   <b>Nadia Rizzo</b>		107
Evolución de la pobreza en los hogares rurales y agro-dependientes del Uruguay en un contexto regional y nacional de crecimiento económico basado en el sector primario. Evidencia del período 2000-2009 en base a Encuestas de Hogares   <b>Joaquín Cardeillac Gulla</b>		145

Dinámicas locales de gestión gubernamental: reflexiones sobre el tratamiento de la pobreza rural desde un estudio de caso   <b>Dayané Proenza González</b>	187
Desigualdad social: entre la desesperanza y la supervivencia. Estudio de caso de dos comunidades en Costa Rica y Panamá   <b>Luis Carlos Herrera Montenegro</b>	215
Vías de resistencia en espacios de segregación. Enclaves político-culturales de las formas de vida juveniles en La Carpio   <b>Jorge Daniel Vásquez</b>	237
La protección social en el ámbito de la salud: interacciones, sinergias y tensiones entre Estado y familia en la Cuba actual. Un intento de problematización de los espacios de igualdad   <b>Susset Fuentes Reverón</b>	267
Intentos de reforma del sistema de salud en Bolivia: nuevas batallas en el campo político   <b>Sergio Patricio Ramírez Álvarez</b>	311
“Si no hay dinero en el bolsillo, mueres”. Protección social, integración al trabajo y vulnerabilidad: un análisis comparativo a partir del caso de los obreros de maquila en Haití y República Dominicana   <b>Matías Bosch Carcuro</b>	343
Derechos económicos, sociales y culturales: una propuesta para la medición de la pobreza en Chile   <b>Francisca Gallegos Jara</b>	381

# INTRODUCCIÓN

Eduardo Chávez Molina\*

Un tema de claro interés académico y político para América Latina, desde los últimos 20 años, ha sido la pobreza y la desigualdad social. Luego de superar los resabios autoritarios de los ochenta, período en general de las posdictaduras, y el trauma social e institucional que significaron para la mayoría de los países del continente los regímenes militares autoritarios y las confrontaciones armadas internas, la preocupación principal giró en torno a la puesta en marcha de una democracia recuperada, la transición y los derechos humanos. El fin de siglo, y el inicio del actual, ha girado en torno a reflexionar sobre lo que sucedió en nuestras sociedades luego de la implantación de modelos heterodoxos, y más tarde neoliberales, que impactaron y reconfiguraron nuestras poblaciones, su estructura social, su esquema de redistribución e inclusive, su forma de producir riqueza.

Innegablemente, como un síntoma existente con antelación, las condiciones de pobreza se cristalizaron y, además, tendieron a ahondar las diferencias entre las clases dirigentes y las clases trabajadoras, sobre todo a las no asalariadas de nuestro continente.

El modelo basado en la transformación de los mecanismos regulatorios sociales, haciendo hincapié en la capacidad del mercado como

---

\* Dr. en Ciencias Sociales, miembro del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Docente de la carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Mar del Plata.

instancia reguladora del acontecer económico y social, la universalización de la mercantilización y la focalización de la intervención social, fue un rasgo característico de los noventa.

El crecimiento de la desigualdad, y el empobrecimiento de amplias capas de la población latinoamericana, principalmente los más postergados de la “esperanza industrialista” de los cincuenta y sesenta, los pequeños campesinos sin tierras, los pequeños empresarios, las colectividades de los Pueblos Originarios, los asalariados sin mecanismos compensatorios ante la inflación y la delimitación de sus ingresos, sólo provistos de la racionalidad empresaria, fueron sólo algunos de los tópicos que generaron la pauperización prolongada. Aunque con paradojas no menores, el continente en su conjunto vio también como se mejoraban la prolongación de la vida en la población, disminuía la mortalidad infantil, se producían mejoras en las condiciones de vida en algunos grupos poblacionales, ampliándose, en un marco individualizante, la atención a grupos con mayores dificultades de adaptación, a la coyuntura neoliberal.

El inicio de la década y del siglo, y el tránsito al nuevo decenio, ha implicado transformaciones sociales y políticas de envergadura en la mayoría de los países de la región. El papel protagónico del Estado, en su carácter de regulador, ha sido una orientación central en las administraciones políticas que legitimaron sus propuestas en la región a través del voto ciudadano, y en muchos casos, la incorporación de nuevas generaciones a la vida socio-institucional de cada país.

El grado de dichas intervenciones ha sido traducido, no sin conflictos y con la oposición de sectores importantes de la población, en intervenciones tendientes a hacer frente la inseguridad social de no percibir ingresos, y el riesgo continuo de un horizonte de vida fragmentado, caótico e inaprensible para generar estrategias superadoras dirigidas a un buen vivir. Transcrito en alimentos, salud, educación, justicia, transporte, vivienda, hábitat, recreación, libertad, seguridad.

Los riesgos que implica la incorporación al mundo del trabajo formal y la complejidad del trabajo asalariado, su mutación, y la forma de aprehenderse en fuerza de trabajo especializada y la necesaria capitalización previa para una actividad emprendedora, ha significado un mundo poblacional marginado de procesos de integración social, de participación ciudadana, de consumo de bienes necesarios para la vida y de una plataforma que conlleva a miembros de nuestras sociedades en partícipes de los cambios ocurridos en la región.

Si bien no existe un patrón delimitado de características que puedan clasificar las más diversas intervenciones sociales en el continente, producto de historias propias, regionales, locales, con actores sociales que coyunturalmente asumen roles protagónicos o no, es innegable que

vivimos un tiempo en que los derechos sociales han comenzado no sólo a constituirse en forma de intervención universal, o casi universal, sino a consolidarse y ser demandados por la población.

Los artículos que se presentan en este libro tienen como objetivo indagar, profundizar y responder la consigna principal de este llamado: “pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas”.

En ese sentido, los diferentes trabajos de este libro giran en torno a la implementación de programas sociales, enmarcados en diversas problemáticas, en las cuales se incorporan visiones particulares que escudriñan dificultades, contradicciones, límites e interpretaciones puestos en escena por estos jóvenes investigadores latinoamericanos.

El primer trabajo que se presenta es “Derecho a la educación en la Primera Infancia y Asignación Universal por Hijo. Un abordaje desde las perspectivas de los actores en el sur de la Ciudad”, de Carolina Mourriño, y está centrado en los barrios periféricos de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. La autora problematiza el programa Asignación Universal por Hijo (AUH), programa de transferencia condicionado, por desarrollo de aspectos educativos y de salud de población sin ingresos formales. Centrándose en la capacidad institucional de brindar las condiciones materiales de la educación, más allá de las probabilidades de la población de cumplir con dicho requerimiento. En ese sentido, el trabajo es ilustrativo en mostrarnos el caso de Villa Soldati, las dificultades y las carencias de ofertas educativas, sobre todo en los niveles iniciales que resquebrajan el enunciado inicial del programa de AUH y las responsabilidades públicas y sociales que inciden que no cubran derechos inalienables hoy en día de niños y niñas. Junto a ello, Carolina Mourriño también plantea el papel que cumple el programa en la colaboración de la recomposición del tejido social, a través de la profundización del espacio de lo público, especialmente lo que se refiere a educación y la salud de los niños, niñas y adolescentes “que permitan la proliferación de experiencias sociales más equitativas y enriquecedoras”.

¿Dominación o protección social? es la principal pregunta, expresado en su título, además, del trabajo de Abel Enrique Irala, sobre un análisis del Programa Tekopara de transferencia monetaria condicionada en Paraguay 2009-2010. Lo que orienta al autor es preguntarse, en base a los procedimientos instrumentales técnicos de las transferencias monetarias condicionadas (TMC), si en sí mismas, como instrumentos de políticas sociales están dirigidas a neutralizar la capacidad de demandas de la población, o a paliar a los sectores más empobrecidos. Como sugiere el autor, son “refinadas formas de control” y dominación hacia poblaciones empobrecidas, en las cuales se ajustaría cierta disciplina que moldearía conductas y hábitos en las personas beneficiarias de las transferencias.

Bajo esa misma línea temática, Milene Peixoto Àvila presenta, a través de un estudio comparativo que da cuenta de las principales diferencias y semejanzas, “Los programas Bolsa Familia y Familias en Acción, experiencias comparadas de Brasil (Sao Paulo) y Colombia (Bogotá)”. En el análisis se consideran tanto los aspectos institucionales (diseño, implementación y modelos de gestión) como subjetivos, es decir, las percepciones de los beneficiarios; rescatando la novedad de este tipo de intervención y su impacto en la esfera política. La hipótesis que guía el trabajo es que hay diferencias y semejanzas relativas en aspectos institucionales, como también en las dimensiones simbólicas: subjetiva y política. Pero que, en términos comparativos, la diferencia más significativa se da en los impactos en las propias vidas de los beneficiarios. En el Programa colombiano Familias en Acción, el papel de la “madre líder” establece una diferencia en la forma en que las beneficiarias interactúan con la política o como ellas se *autoperciben*, incorporando nuevas prácticas de sociabilidad y crianza. En tanto que en el programa Bolsa Familia, de Brasil, los efectos políticos son menos evidentes, en tanto que los efectos en la esfera económica aparecen más relevantes.

Y, enmarcado en pensar y analizar los programas de transferencias de ingresos, Nadia Rizzo realizó el trabajo: “La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre transferencias monetarias condicionadas, *workfare* y rentas mínimas de inserción”. La potencialidad que presenta este artículo se basa en entender la orientación, e interpretación sociopolítica, que implican los programas de transferencias de ingresos, comparando los programas Bolsa Familia de Brasil (PBF) y la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina con los programas ‘Temporary Assitance for Needy Families (TANF)’ de los Estados Unidos y el “Revenue de Solidarité Active (RSA)” de Francia. Bajo estos ejemplos se puede comprender la visión que se construye en torno a la problematización de la pobreza y vínculo con la política social. Por lo cual son dos los ejes centrales del trabajo de Rizzo: la forma en que se construye el problema social, y con ello la concepción de la pobreza, y la definición del sujeto, destinatario de la política social y, por último, la forma en que se construye la intervención, y en ese sentido se aborda el carácter que asume la transferencia, las condicionalidades exigidas, las responsabilidades comprometidas y la representación que asume el programa a los potenciales beneficiarios.

También son causa de preocupación para los científicos sociales no sólo las intervenciones destinadas a la población en general, como son los programas de transferencias de ingresos, sino también las destinadas a ámbitos particulares, como el trabajo que nos presenta Joaquín Cardeillac Gulla, “Evolución de la pobreza entre los hogares rurales y agro-dependientes del Uruguay, en un contexto regional y nacional,

de crecimiento económico basado en el sector primario. Evidencia del período 2000-2009 en base a Encuestas de Hogares”. La intención del autor es describir la incidencia de la pobreza, medida a partir de ingresos y, también, de acuerdo al enfoque de las necesidades básicas, en dos poblaciones distintas que suelen confundirse: la población rural y la población dependiente de ingresos agropecuarios. Y, bajo esa lógica, apreciar el impacto de la disminución o crecimiento de la pobreza en los períodos 2000-2009 sobre el sector primario, partiendo de una premisa: las consecuencias diferenciales en cada grupo poblacional de acuerdo al crecimiento experimentado en el sector.

Siguiendo el mismo ámbito de observación, Dayané Proenza González presenta el estudio “Dinámicas locales de gestión gubernamental: reflexiones sobre el tratamiento de la pobreza rural desde un estudio de caso”. El trabajo está centrado en un análisis en el municipio de Güines, Provincia de Mayabeque, Cuba. Lo interesante de este artículo es la observación particular de la pobreza rural cubana, calificada bajo los términos de población en riesgo o pobreza con amparo y protección, y cómo juega en su intervención el poder local, ya sea para erradicarla y/o morigerarla. Desde allí se describe una pregunta que argumenta todo el trabajo: si en realidad los gobiernos locales cubanos están preparados; y qué nivel de autonomía, política y financiera, tienen para gestionar acciones territoriales.

Luis Carlos Herrera Montenegro, nos presenta el trabajo “Desigualdad social: entre la esperanza y la sobrevivencia. Estudio de caso de dos comunidades en Costa Rica y Panamá”, Las Vegas en Costa Rica y Puente Blanco en Panamá. El desarrollo del trabajo gira en torno a pensar la idea de democracia en su sentido integral, lo cual implica analizar el acceso al empleo, a servicios, a ingresos. La mirada puesta en escenarios de pobreza y marginación interroga, además, hasta dónde es posible tolerar las condiciones de vida; y más allá de la baja o nula intensidad de la política social hacia estos barrios, heridos por lógicas de estigma y discriminación exógenas y endógenas, es posible encontrar resignación y desesperanza como argumentos centrales ante la indignación y la rebeldía.

El otro trabajo vinculado a las problemáticas locales es el de Jorge Daniel Vázquez “Vías de resistencia político-culturales de las formas de vida juveniles en La Carpio”, Costa Rica. Los tópicos están puestos en la discriminación, el estigma y la segregación espacial, planteada desde una perspectiva “*adultocéntrica*” cuya víctima principal es la población juvenil nicaragüense, afincada en el barrio. Para analizar a estos jóvenes, el autor propone el concepto de “formas de vida juveniles”, donde priman las lógicas de agregación juvenil, adscripción identitaria y culturales juveniles, para entender las formas de acción de las per-

sonas jóvenes. El autor nos propone que los enfoques de políticas para la juventud, centrados en sectores segregados territorial y simbólicamente, debería realizarse en espacios de encuentros que impliquen el cuestionamiento a las miradas *adultocéntricas* y permitan un fortalecimiento colectivo, que generen herramientas para confrontar la triple discriminación que se sufre en ese contexto: pobre, joven, migrante.

Otra de las dimensiones consideradas importantes en el ámbito de las políticas sociales es el tema de la salud, el acceso de la población a atención primaria, a intervenciones específicas y cuidados paliativos no son menores en la vida individual y colectiva. América Latina ha mostrado avances sustantivos al respecto, pero estos trabajos, justamente, nos ilustran sobre aquellos aspectos en déficit o no alcanzados por las intervenciones. Uno de esos trabajos es de Susset Fuentes Reverón “La protección social en el ámbito de la salud: interacciones, sinergias y tensiones entre Estado y familia en la Cuba actual. Un intento de problematización de los espacios de igualdad”. El estudio aborda, desde la experiencia cubana, un modelo de política social establecido por el Estado de forma universal y gratuita, incorporado como un derecho no mercantilizado. Pero, a partir de los cambios introducidos en el modelo político, la necesidad de observar los nuevos fenómenos sociales que vive Cuba actualmente lleva a la autora a preguntarse sobre las conexiones de la desigualdad económica y el uso de los espacios de igualdad, explorando qué implicaciones tiene esto para la satisfacción de las necesidades, en familias con diferentes recursos económicos y capital social, mostrando a través de una estrategia cualitativa, el uso de dichas herramientas que permiten viabilizar y construir estrategias para cubrir sus necesidades de salud.

En otro contexto, donde se intenta consolidar una experiencia de derecho universal como la salud, Sergio Ramírez Álvarez nos presenta “Intentos de reforma del sistema de salud en Bolivia: nuevas batallas en el campo político”. El trabajo, tomando en cuenta a los actores institucionales involucrados en conflicto y sus posicionamientos en torno al mismo, presenta los intentos de reforma del sistema de salud en Bolivia. Desde allí nos permite recorrer el contexto en el cual se genera este proyecto político, las disputas en el ámbito de la salud producto de esta apuesta institucional gubernamental del gobierno de Evo Morales. Lo que aparece como un elemento peculiar, desde el origen del diseño de una política social como este caso particular, es la cantidad de actores involucrados y el grado de importancia que pueden asumir tanto para validar como para deslegitimar la intervención, siempre pensando en actores institucionales involucrados.

Matías Bosch Carcuro, a través de su estudio “Si no hay dinero en el bolsillo, mueres’. Protección social, integración al trabajo y vul-

nerabilidad: un análisis comparativo a partir del caso de los obreros de maquila en Haití y República Dominicana”, plantea el problema de la vulnerabilidad social, inclusive enmarcado en el mundo del trabajo, para poblaciones asalariadas, con claros problemas institucionales regulatorios, y donde la ampliación de mercantilización no resolvió los problemas inicialmente planteados; sino que, directamente, los agravó. Mientras que la República Dominicana avanza hacia un contexto de mayor protección social a su población, Haití se encuentra en un estado de extrema vulnerabilidad económica, política y social. El trabajo sitúa, sin embargo, cómo el capital transnacional configura enclaves productivos a través de la lógica del abaratamiento de la fuerza de trabajo, pero que en contextos económicos desfavorables, la menor institucionalidad se ve afectada principalmente por los cambios y recesiones empresariales. Sin embargo, los seguros sociales tienen un formato paradójico, en un país la combinación de esfuerzos públicos e individuales para sostener un marco protector, teniendo al empleo asalariado registrado como soporte principal, pero en el que el empleo informal sigue siendo mayoritario. Y, por otro lado, un seguro social declarado oficialmente universal, pero absolutamente inexistente.

Por último, la propuesta de Francisca Gallegos Jara “Derechos económicos, sociales y culturales: una propuesta para la medición de pobreza en Chile”, tiene por objetivo presentar una definición y medición de la pobreza desde la cual se identifican como pobres a aquellas personas que tienen un bajo nivel de realización de derechos y en contexto donde los mismos no están asegurados. Este trabajo, además de la propuesta metodológica, engrana dos planteos: el análisis de la pobreza multidimensional, no restringida exclusivamente a ingresos, y la perspectiva de derechos en la morigeración o erradicación de indicadores sociales. Esto conlleva a compromisos ciudadanos y estatales para superar las condiciones de pobreza en la población y que no quede en un mero indicador estadístico, reflejo de circunstancias más que de intervenciones públicas. Este análisis, asimismo, permite observar la complejidad de los factores múltiples de la pobreza, que se expresan en servicios, vivienda, transporte, salud, y oportunidades.

Como vemos en todos estos artículos elaborados por jóvenes académicos latinoamericanos, y más allá de las particularidades de los países que reseñan y particularizan los estudios, la necesidad de buscar soluciones, y elaborar críticamente análisis sobre esas respuestas públicas, ha sido el norte común de esta selección de casos que permiten acercarnos, cada vez más, a comprender los fenómenos latinoamericanos que constituyen temas prioritarios en las ciencias sociales nuestras.

Buenos Aires, agosto de 2012.



# **DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA Y ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. UN ABORDAJE DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LOS ACTORES EN EL SUR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Carolina Mouriño\*

## **INTRODUCCIÓN**

En los últimos años, luego de las terribles consecuencias acarreadas por la aplicación sistemática de las conocidas “recetas neoliberales”, impulsadas desde el Consenso de Washington, los sistemas de seguridad social están siendo revalorizados en muchos países latinoamericanos, siendo considerados inversiones importantes para apoyar el crecimiento económico sostenible. Especialmente, esto se ha dado “en consonancia con las transformaciones políticas regionales expresadas en gobiernos de corte popular que plantearon nuevamente la centralidad política de acuerdos regionales” (Arias, 2010).

A partir de estos cambios vivenciados en la normativa con respecto al papel del Estado en la Región durante la última década, las políticas públicas implementadas han revelado algunas modificaciones en cuanto a su diagnóstico e instrumentación, aunque aún es extensa la brecha existente entre las proclamaciones teóricas y el desarrollo de las mismas. En este sentido, políticas recientes en la Argentina han adoptado en algunos casos un enfoque de derechos, desde la argumentación discursiva en el diseño de las mismas, que

---

\* Licenciada en Sociología, graduada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Maestranda en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

luego no condice acabadamente con las formas de implementación que presentan en la práctica<sup>1</sup>.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) se presentaría en Argentina como parte de este contexto, y luego de numerosos debates y propuestas que se habían dado sobre el Ingreso a la Niñez e Ingreso Ciudadano –tema que desarrollaremos más adelante–, intentando reivindicar, al menos desde el discurso, un papel de centralidad para el Estado y las políticas públicas en la promoción del bienestar de las personas y los derechos sociales, especialmente los de los niños, niñas y adolescentes<sup>2</sup>. En cuanto a su implementación se pretende, a través de este trabajo, analizar críticamente el carácter universal de esta política, y algunos alcances desplegados hasta el momento, poniendo el foco en la condicionalidad educativa que presenta.

No obstante los cambios observados, las sociedades latinoamericanas continúan en un proceso de creciente desigualdad y fragmentación, y en este contexto, la educación constituye una de las herramientas fundamentales del Estado para modificar esta realidad de exclusión, causada por las diferencias sociales<sup>3</sup>.

En los últimos años, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se observa una seria vulneración del derecho a la educación inicial, situación en la que el Estado aparece como principal responsable. En este sentido, resulta de gran relevancia poder comenzar a desentrañar los primeros efectos de la AUH, teniendo en cuenta que se trata de una política de implementación reciente (de noviembre de 2009 hasta la actualidad), siendo escasos los estudios realizados hasta el

---

1 “Por su parte, en los últimos años los discursos oficiales recogen tanto el concepto de universalidad (incluso en el nombre mismo de las políticas como el de AUH) como la perspectiva de derechos; más allá de las limitaciones cuando se observa el diseño final de las políticas, sobre todo el caso de los programas sociales. A tal punto que en algunos casos la idea de universalidad, e incluso la idea de derechos, se convirtió en una mera retórica” (CELS, 2004 y 2007; Pautassi, 2010; citados en Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011).

2 “Que la Ley 26.061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte” (Decreto 1.602/2009).

3 “La distribución del ingreso en los países de América Latina es conocida por estar entre las más desiguales del mundo, característica que se ha mantenido en las últimas cuatro décadas (PNUD, 2010). A grandes rasgos, el ingreso captado por los cuatro deciles más pobres es, en promedio, menos del 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico capta alrededor de un tercio del ingreso total. Asimismo, el ingreso medio captado por el 20% más rico de la población supera en 19,3 veces a del quintil más pobre [...]” (CEPAL, 2010).

momento, que se centren en la indagación de las experiencias de los actores involucrados.

El presente artículo propone realizar un aporte al análisis del tratamiento del derecho a la educación en la Primera Infancia en la Ciudad de Buenos Aires, teniendo en cuenta la puesta en marcha de la AUH desde el año 2009. La hipótesis de trabajo gira en torno a la tensión que se presenta entre un sistema que proclama cobertura universal, y la escasa oferta de educación pública destinada para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires.

La investigación presenta un abordaje preeminentemente *cualitativo*, que se orientó a poder explorar, a través de entrevistas semiestructuradas, las estrategias y experiencias de los actores involucrados, siendo éstos docentes, directivos y padres de alumnos del nivel inicial del barrio de Villa Soldati. A través de esta indagación se intenta poder analizar, teniendo en cuenta el enfoque de derechos, si las mismas responden a la búsqueda del logro de una mayor equidad educativa, o por el contrario, resultan funcionales al proceso de exclusión social que viven los niños habitantes de la zona sur de la ciudad.

## **I. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

### **I. CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA: ENTRE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES Y LAS POLÍTICAS REALES**

En los últimos años, la educación para la Primera Infancia<sup>4</sup> ha sido puesta en valor en la Región, especialmente a través de importantes declaraciones internacionales que le dieron reconocimiento como un derecho fundamental a ser atendido y garantizado para el desarrollo pleno de la vida de los niños y niñas de nuestros países. En este sentido, Margarita Poggi (2009) plantea que “el acceso temprano y la inclusión de experiencias educativas significativas y relevantes, especialmente en sociedades profundamente desiguales, permite asegurar condiciones que tienden a igualar las oportunidades educativas de los niños y niñas”.

---

4 El presente trabajo parte de la definición de “Primera Infancia” que ha logrado el mayor consenso en el nivel internacional, adoptada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Comité de los Derechos del Niño (órgano creado a través de los Artículos 43 a 45 de la CDN, para la vigilancia de los derechos, con responsabilidades, funciones y procedimientos específicos), y establece que la misma constituye el período que transcurre “desde el nacimiento, el primer año de vida, el período preescolar hasta la transición hacia el período escolar” (IIPE / UNESCO, 2010).

Haciendo un breve recorrido por las instancias fundantes de este derecho, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) representa una de las más importantes, ya que ha sido ratificada por 192 países, y ha sentado las bases de un proceso de construcción importante en materia de derechos. Esta declaración, ha sido considerada “la primera Ley de la humanidad”, ya que es el tratado que más ratificaciones ha tenido a lo largo de la historia, alcanzando ese estatus diez años después de ser aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 (Bustelo, 2007: 103).

Años más tarde, en la Declaración Mundial sobre Educación para todos de Jomtien (1990), se planteó la necesidad de establecer un compromiso con el cuidado y la educación de los niños pequeños. El mismo apuntaba a que las medidas debían estar destinadas a la familia, la comunidad y las instituciones. Del mismo modo, en el Foro Mundial sobre Educación de Dakar (2000) se vuelve a diseñar este objetivo, haciendo hincapié en los niños que viven en situación de vulnerabilidad social, volviendo a poner énfasis en la responsabilidad recaída en el ámbito doméstico, no reconociendo plenamente la implicancia de las políticas de Estado en este tema (Malajovich, 2006: 10-11).

Más recientemente, en el año 2009, se presenta en América Latina el documento “Las Metas educativas 2021 para transformar la educación en la década de los bicentenarios”<sup>5</sup>, desde el cual se compromete los Estados a cubrir en un 100% la oferta de educación inicial de 0 a 6 años para el año 2021. Estas iniciativas son importantes, teniendo en cuenta que tradicionalmente se ha priorizado la universalización y financiación de la escolarización primaria en la Región, en detrimento de la inversión en educación inicial. Un estudio realizado por UNESCO (2009), demuestra que para Latinoamérica y el Caribe, la inversión en AEPI (Atención y Educación para la Primera Infancia) representa el 0,4% del PNB aproximadamente, mientras que el 14% se destina a la primaria, con significativas variaciones entre los países.

Es importante tener en cuenta, que más allá de la puesta en marcha y evolución de acuerdos internacionales como los mencionados anteriormente, la efectivización del Derecho a la educación para la Primera Infancia, es aún una realidad difusa y lejana en muchos de los países de América Latina. Se aprecia una situación de carácter ambiguo en este sentido: por un lado se observa una situación de Primera Infancia con altos niveles de pobreza y exclusión, y al mismo tiempo, un clima donde cada vez son más reconocidos los derechos de la niñez (SITEAL, 2009: 166-167). Como explica Gentili (2011: 65) acerca de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “estos derechos

---

5 Consultado en <[www.oei.es/metlas2021/todo.pdf](http://www.oei.es/metlas2021/todo.pdf)>.

gozan de una potencia declamatoria bastante más contundente que su eficacia política para contribuir a organizar la vida de los pueblos, sus relaciones y sus conflictos”.

En la actualidad, en Argentina, la asistencia de los niños y niñas a servicios educativos del nivel inicial es relativamente homogénea para los niños de 5 años, pero no en aquellos de 3 y 4 años: a los 3 años, el 50% asiste a este nivel de enseñanza en el Gran Buenos Aires (GBA) y solamente el 10,5% en las provincias del Noroeste Argentino (NOA). A los 4 años, el 73,5% asiste en el GBA, frente al 30,6% en el Noreste Argentino (NEA)<sup>6</sup>. Según estos datos, podemos observar que existen variaciones en las características de la problemática tanto a nivel local como regional en nuestro país. A continuación desarrollaremos el estado de la cuestión en la Ciudad de Buenos Aires.

## II. EL ACCESO AL NIVEL INICIAL EN EL SUR DE LA CIUDAD: CARACTERÍSTICAS DE UN PROCESO EXCLUYENTE

En Argentina, las posibilidades de derecho a la educación se vieron amenazadas en la década del noventa, cuando las ideas de democracia e igualdad educativa (que se habían afianzado a partir de las regulaciones sociales que estableció el Estado de Bienestar desde fines de la década del cuarenta) comenzaron a traducirse como la igualdad de competencia y la democracia del consumidor, aplicándose un pasaje desde la educación como *derecho- inversión* hacia la educación como *servicio-gasto-mercancía* (Ball, 2002).

En ese contexto, se aprueba en el año 1993 la Ley Federal de Educación 24.195, siendo una de sus principales reformas la descentralización de las responsabilidades financieras y organizativas de los establecimientos educativos a cargo del estado nacional, transfiriéndolas a las jurisdicciones de las distintas provincias. Esta medida contribuyó a generar grandes diferencias en la calidad y acceso de la educación, según la capacidad de financiamiento de cada lugar. En cuanto al nivel inicial, esta ley incorporó como obligatoria a la sala de 5 años, en el marco de una reestructuración más grande del sistema que llevó a disminuir la cantidad de años de escolaridad obligatoria, impactando negativamente, una vez más, en las vidas de los niños y jóvenes de sectores socialmente vulnerados<sup>7</sup>.

Una década más tarde se sanciona la Ley de Educación Nacional, en diciembre del año 2006, que reconoce a la educación inicial como

<sup>6</sup> Fuente: elaboración propia de datos de UNICEF, en base a EPH del INDEC / MECON, octubre de 2006. Consultado en <[http://www.unicef.org/argentina/spanish/children\\_11135.htm](http://www.unicef.org/argentina/spanish/children_11135.htm)>.

<sup>7</sup> Para ampliar información sobre este tema, ver el libro de Ana Pagano y Florencia Finnegan (2007).

una unidad pedagógica que comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco días hasta los 5 años de edad (Art. 18), dándole entidad propia al nivel, desvinculándolo de su histórica dependencia con el nivel primario. Un punto importante, es que se mantiene la obligatoriedad del último año, agregando la obligación del Estado de “universalizar los servicios para los/as niños/as de 4 años” (Art. 19) (CTERA, 2007). Asimismo, mediante la Ley de Financiamiento Educativo, sancionada un año antes, se produce un aumento en el presupuesto destinado a este nivel<sup>8</sup>.

De modo que, históricamente en Argentina, el nivel inicial ha tenido un desarrollo sumamente desigual en relación al resto de los niveles del sistema educativo. Se trata de una oferta educativa en la cual el sector privado tiene un peso relevante, en claro perjuicio de los sectores económicos más desventajados. En consecuencia, el desarrollo de la educación inicial ha beneficiado históricamente a los sectores urbanos más favorecidos, brindándoles una base educativa para enfrentar con mayor éxito las etapas escolares siguientes (Zibecchi, 2009). En este sentido, el derecho a la educación inicial es uno de los más vulnerados por el Estado desde hace varios años en la Ciudad de Buenos Aires, presentando serios problemas de falta de vacantes. Siguiendo un estudio realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ, 2009) se estima que la cantidad de niños sin posibilidad de ingresar al sistema ha ido aumentando, llegando a ser en el año 2008 casi 8 mil los niños entre 45 días y 5 años que no han podido acceder a la educación inicial por falta de cupos. Esta Asociación, ha emprendido un estudio exhaustivo de este problema, llevando a cabo una causa judicial por la falta de vacantes contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en la que el mismo aparece como principal responsable del incumplimiento de la obligación de asegurar acceso a la educación para todos los niños y niñas que viven en esa jurisdicción<sup>9</sup>.

Las experiencias vividas en los últimos años en cuanto al ensanchamiento de la brecha entre los sectores sociales mejor posicionados y aquéllos más desfavorecidos en la Región, han traído aparejados numerosos fenómenos que se retroalimentan unos a otros día a día, complejizando cada vez más el escenario social. El creciente aislamiento social de los pobres urbanos, según Kaztman (2001), se produce al debilitarse los vínculos de los pobres urbanos con el mercado de trabajo, estrechándose al mismo tiempo los ámbitos de sociabilidad informal con personas de otras clases sociales. Se observa así una progresiva po-

---

8 Ley de Financiamiento Educativo, Decreto 459/2006. Consultado en <[http://www.me.gov.ar/ley\\_financ.html](http://www.me.gov.ar/ley_financ.html)>.

9 Para ampliar la información, consultar: <[www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar)>.

larización de la composición social de los vecindarios y una reducción de oportunidades para acumular capital social individual, capital social colectivo, y capital ciudadano.

En ese sentido, en la Ciudad de Buenos Aires, la zona sur es en la actualidad uno de los sectores más postergados socialmente. Villa Soldati –recorte geográfico seleccionado para el relevamiento–, es un barrio que pertenece a esta franja territorial, y según datos de la Asesoría General Tutelar (AGT) de la CABA, presentó en 2010 el mayor número de reclamos en cuanto a las condiciones de las viviendas por la falta de suministro eléctrico, agua potable, cloacas, y en cuanto a dificultades en el acceso a la salud pública, poniéndose en evidencia el colapso de los escasos recursos que se dirigen hacia dicha zona (Ministerio Público Tutelar, 2011)<sup>10</sup>.

### **III. LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL ENTRA EN ESCENA: RECORRIENDO SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DEBATES**

#### **I. ¿CÓMO NACE LA AUH? APROXIMACIONES A LOS DEBATES Y PROCESOS PREVIOS A SU CREACIÓN**

Durante la década del noventa se impulsó en toda la Región la puesta en marcha de los Programas TMC (Transferencias Monetarias Condicionadas), que apuntaron principalmente a la reducción de la pobreza, y fueron avalados por los organismos internacionales de crédito –tales como el Banco Mundial–, que consideraron a estas políticas positivas por las altas “tasas de retorno” que generaban. Los mismos se caracterizaron por ser *focalizados*, ya que buscaron dirigirse a la población de menores recursos (en general familias con menores entre sus integrantes), y *condicionados*, porque se basaron en la transferencia de un monto de dinero en efectivo, a cambio de diferentes condicionalidades que los beneficiarios debían cumplir, especialmente relacionadas con la concurrencia a los sistemas de salud y educación por parte de los menores.

En los últimos años, estos programas fueron logrando ampliar el alcance de su cobertura a mayores capas de la población, y de a poco fueron simplificando sus condiciones de acceso y verificación. En América Latina, dos casos emblemáticos de TMC han sido los Programas Bol-

---

10 Según esa misma fuente: “La OAD Villa Soldati-Nueva Pompeya, por su parte, recibió entre abril y diciembre de 2010 un total de 773 consultas. El 85% de las mismas correspondió a situaciones en las que se evidenciaron vulneraciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes”.

sa Familia, en Brasil, y Oportunidades, en México<sup>11</sup>. En Argentina, el ejemplo más importante de este nuevo anclaje en materia de Políticas Sociales fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que consistió en una transferencia económica mensual, que no implicaba la obligación de una contraprestación laboral<sup>12</sup>. El mismo surgió a partir de la crisis institucional de diciembre de 2001 en Argentina, y del estallido de la economía a comienzos del 2002 (devaluación, inflación, quiebre de pequeñas y medianas empresas, aumento del desempleo, incremento de la población con NBI y bajo la línea de pobreza).

En este contexto, los nuevos movimientos sociales surgidos en la escena pública expresaron esfuerzos de reconstrucción de los lazos sociales a través de nuevas formas de organización, tendientes a la búsqueda de alternativas laborales y de subsistencia que permitieran atravesar la compleja coyuntura. Un ejemplo de esto ha sido la convocatoria a un plebiscito del Frente Nacional contra la pobreza (FRENAPO, compuesto por organizaciones sociales, políticas y religiosas) que impulsaba la implementación de un seguro para todas las familias con padres desocupados, a tres días de la caída del presidente De La Rúa. Esta iniciativa planteaba, por primera vez en forma masiva, la importancia de una asignación monetaria universal (Arias, 2010).

No obstante, desde mediados del año 2002, comienza a observarse un significativo repunte de la economía, que luego se traduce en una creciente y sostenida expansión de la actividad económica en los

---

11 El Bolsa Familia de Brasil unificó todos los programas de transferencias de recursos del gobierno federal (Bolsa Alimentación, Bolsa Escuela, Tarjeta Alimentación y Auxilio Gas), otorgando un ingreso adicional a sectores de bajos ingresos, focalizando en hogares con menores de 18 años, con la condición de que asistan a la escuela y cumplan con el plan de vacunación estipulado. Una experiencia similar la constituye el programa Oportunidades en México, que inicialmente fue creado en 1997 como el programa Progresá, y que ha ido ampliando su cobertura, y convirtiéndose en un plan más integral, llegando a cubrir en el año 2008 al 25% de la población total mexicana. Otros países que fueron incorporando estas transferencias monetarias como parte del sistema de seguridad social, son los casos de Uruguay y Chile. Cabe destacar que todos mostraron resultados positivos en tanto contribuyeron a reducir las tasas de pobreza e indigencia (CIFRA / CTA, 2010).

12 “Básicamente, el Programa Jefes consiste en el pago de una ayuda económica mensual \$150 por titular (U\$S 42, aproximadamente), compatible con otras transferencias –con el fin de “garantizar el derecho familiar de inclusión social” a partir de una serie de propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de “contraprestación”. De acuerdo a la normativa, el PJJHD está destinado a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país” (Art. 2, Dec. 165/02 MTEySS; citado en Pautassi y Zibecchi, 2010).

años subsiguientes (CEPAL, 2005: 97-100). En ese marco, se ha llevado a cabo la implementación de políticas sociales, que tuvieron como objetivo poder promover la inclusión social de los perceptores, buscando superar al tipo de políticas hegemónicas desplegadas en la década del noventa, las cuales apuntaban específicamente a reducir la cantidad de población en situación de extrema pobreza. Algunos ejemplos de estas políticas los constituyen el Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, el Plan de Seguridad Alimentaria, el Plan Nacional Familias, el Plan de Inclusión Previsional, entre otros.

Paralelamente, en ciertos ámbitos académicos y políticos del país se han dado, desde los años noventa, numerosos debates acerca de las propuestas de Renta Básica e Ingreso Ciudadano (IC). Esta idea remite a la defensa de un ingreso para la niñez en América Latina, cuyos presupuestos básicos serían los de universalidad, incondicionalidad e integración entre el beneficio que se paga y el sistema tributario, para garantizar un impacto distributivo que sea progresivo.

En el año 2009, se intensificó el debate sobre la creación de un ingreso universal –orientado a la ampliación el régimen de Asignaciones familiares (AA.FF.) presente para los trabajadores pertenecientes al sector formal–, que se vio reflejado en, aproximadamente, 9 proyectos legislativos que se presentaron sobre el tema (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011). Todo este proceso planteado fue constituyendo un marco propicio, que dio lugar a la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, puesta en marcha por un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional en octubre de ese año.

En cuanto a iniciativas provenientes de organismos internacionales, las propuestas impulsadas por la OIT y la OMS con el acuerdo de Naciones Unidas, representan otro aporte interesante en este proceso de construcción de la idea de la necesidad de un “Régimen básico” o “Piso” de Protección Social destinado a establecer un mínimo acceso a los servicios esenciales. Este concepto, “supone un enfoque global de intervención en la protección social [...] y resalta la necesidad de garantizar servicios y transferencias durante todo el ciclo vital de las personas” (Bertranou, 2010). El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad actual, ubica a la experiencia de la AUH, como parte de esta iniciativa, argumentando que la misma se encolumna en esos objetivos<sup>13</sup>.

---

13 “Como prioridad, se debe atender la protección de los niños y ligarla a prestaciones de los sistemas de educación y de salud. Como casos relevantes cabe destacar los programas de transferencias condicionadas, tales como el ‘Bolsa Familia’ de Brasil, el ‘Oportunidades’ de México y la ‘Asignación Universal’ de Argentina, como mecanismos apropiados en la generación de un piso mínimo de protección social. Deberán acompañarse del fortalecimiento de otras políticas de desarrollo/mejora de infraestructura en educación, salud y desarrollo social, colocando al trabajo como eje de las políticas públicas de inclusión”.

## II CARACTERIZACIÓN DE LA AUH: ELEMENTOS PRINCIPALES DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE ESTA POLÍTICA

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social se instituye por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia 1.602 del 29 de octubre de 2009, mediante el cual el Poder Ejecutivo de Argentina instaura un nuevo esquema de transferencia de ingresos a las personas. Se trata de un subsistema no contributivo dentro de la normativa de la Ley 24.714 que es la que establece los beneficios de Asignaciones Familiares para trabajadores asalariados formales en cuyo nombre se realizan contribuciones patronales (por este beneficio de seguro social, los trabajadores no hacen aportes personales).

El Decreto proclama, como uno de los objetivos principales de la AUH, mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de los niños y adolescentes. El mismo enuncia que “esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios [...] pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal” (Decreto 1.602/ 2009).

Los destinatarios de esta política son los niños y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley de Asignaciones Familiares 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. En caso de ser un asalariado informal, se debe percibir un ingreso menor al salario mínimo para calificar como beneficiario (González, 2010). Para recibir la asignación, el menor debe ser argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con al menos tres años de residencia legal en el país. Asimismo, se les otorgó el derecho a percibir la AUH a los hijos de quienes se desempeñan en el servicio doméstico de manera registrada, que tampoco estaban cubiertos por el régimen contributivo<sup>14</sup>. Desde diferentes sectores políticos y sociales, se reclama aún la extensión de este derecho a los hijos e hijas de personas privadas de la libertad, que actualmente se encuentran excluidos del acceso a la AUH<sup>15</sup>.

Como un complemento de esta política, a principios de este año y mediante el Decreto 446/2011, se instauró la “Asignación por Embarazo para la Protección Social”. La misma está destinada a las mujeres desde la duodécima semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. Las beneficiarias tienen que estar desocupadas; ser mo-

Ver: <[http://www.trabajo.gov.ar/downloads/prensa/100226\\_pisominino.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/prensa/100226_pisominino.pdf)>.

14 Consultado en: <<http://www.econoblog.com.ar/4368/pagaran-la-asignacion-universal-por-hijo-al-servicio-domestico-y-estudian-incluir-a-los-monotributistas/>>.

15 Ver más información en: <<http://asignacionuniversalporhijo.blogspot.com/2010/03/el-acceso-la-asignacion-universal-por.html>>.

notributistas sociales sin ninguna prestación contributiva o no contributiva; desempeñarse en la economía informal o en el servicio doméstico y percibir un salario igual o inferior al salario mínimo vital y móvil<sup>16</sup>.

El tipo de transferencia que presenta la AUH corresponde a una prestación monetaria no retributiva, mensual, que se abona a uno de los padres o tutor por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo, o por cada hijo sin límite de edad en el caso de tratarse de un hijo discapacitado. La prestación que otorga se fijó en un monto equivalente al que corresponde a la mayor asignación por hijo del régimen de asignaciones familiares contributivo nacional. En el inicio el monto mensual fue de \$180 por cada menor de 18 años y de \$720 por cada hijo con discapacidad. Luego, se han aplicado dos aumentos hasta la actualidad: en septiembre de 2010 pasa a \$220 y \$880 respectivamente; y en octubre de 2011, se da otro incremento del 22,7% que eleva los montos a \$270 y \$1.080 en cada caso.

En cuanto a sus metas de cobertura, el programa podría alcanzar hasta 5 millones de niños y adolescentes. Hasta el momento se estima que son 3,5 millones los niños y adolescentes que ya están incluidos en el programa, quedando aún, cerca de un millón por cubrir. El presupuesto asignado para ejecutarlo es de aproximadamente 10.500 millones de pesos anuales (CIFRA / CTA, 2010). El financiamiento previsto en el Decreto 1.602/2009 es el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, y los fondos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

El Artículo 9 del Decreto 1.602/09 determina que el cobro de la AUH es incompatible con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>17</sup>. Con esta política más abarcativa, se logró reemplazar otros programas como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF), (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011), además de colaborar a reducir las prestaciones de programas de carácter provincial y municipal. En general, este traspaso hacia la AUH ha implicado una mejoría en el nivel de recursos de las familias que cobraban esos planes<sup>18</sup>.

---

16 Conforme al Decreto de su creación, “[...] la Asignación Familiar tiene por beneficiarias a aquellas mujeres que carecen de cobertura de Obra Social, con las excepciones previstas en la presente resolución y comprendidas, en consecuencia, en el ‘Plan Nacer’”. Consultado en: <[http://www.argentina.ar/\\_es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php](http://www.argentina.ar/_es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php)>.

17 Consultado en: <[http://www.anses.gob.ar/AAFF\\_HIJO2/index.php?p=1](http://www.anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1)>.

18 “En efecto, si se toma por ejemplo un hogar con dos menores de 18 años, se observa que mientras con el Plan Familias brindaba una prestación de \$200 y el Plan Jefes de

Asimismo, la AUH presenta dos tipos de *condicionalidades* para poder ser percibida en forma completa: para los niños de hasta 4 años de edad deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación obligatorio; de los 5 a los 18 años deberá acreditarse la concurrencia de los menores a establecimientos públicos educativos. La falta de acreditación puede producir la pérdida de la percepción del saldo anual del 20% de la AUH que se retiene en forma mensual, y a posteriori, la pérdida total del beneficio<sup>19</sup>. El Decreto establece que cobrarán la asignación los menores que asistan a escuelas públicas, aunque en el mes de abril del corriente año, la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) confirmó a la Defensoría del Pueblo de la Nación que los beneficiarios de la AUH que concurren a escuelas privadas con subsidio estatal o de cuota cero continuarán dentro. Este organismo está realizando un relevamiento sobre la situación de alrededor de 50 mil niños que asisten a este tipo de escuelas, para determinar la situación de cada familia y el tipo de colegios donde estudian<sup>20</sup>.

Para la puesta en marcha del mecanismo de acreditaciones, se plantea desde la ANSES una gestión compartida con los Ministerios de Salud y Educación para implementar la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. En materia de salud, se requiere el control de salud y vacunación completo, y en el caso de los menores de 6 años, la inscripción al Plan Nacer. En lo que respecta a los *aspectos educativos*, la misma permite identificar al alumno (a través de un número de CUIL), el establecimiento en el que estudia (a través del Código de Establecimiento Único, CUE), y su trayectoria escolar. Esta documentación es otorgada mediante la ANSES, y debe ser certificada por el director u otra autoridad del establecimiento educativo. Asimismo, debe ser presentada una vez al año ante el Estado para poder realizar el cobro

---

\$150, con la AUH pasaron a cobrar \$360 (\$440 a partir de septiembre de 2010). En caso de un hogar con cinco menores o más por hogar, el Plan Familias brindaba una prestación de \$380, mientras que con la AUH el mismo hogar pudo percibir \$900 (\$1.100 desde septiembre)” (CIFRA / CTA, 2010).

19 Ver la página web de la ANSES: <<http://www.anses.gob.ar/LIBRETA/>>.

20 “La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) resolvió extender la Asignación Universal por Hijo (AUH) a los alumnos que concurren a colegios privados con subsidio estatal. La liquidación de la prestación de la Asignación Universal es para aquellos alumnos que se encuentren en una situación de ‘vulnerabilidad social’, que no se despeja cuando asiste a un establecimiento privado de baja cuota y que recibe un subsidio estatal. La resolución de la ANSES contempla el reclamo efectuado por la Defensoría del Pueblo de la Nación para que implemente con idéntico criterio al aplicado durante el 2010”. Consultado en: <[http://www.argentina.ar/\\_es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php](http://www.argentina.ar/_es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php)> y en “AUH en colegios privados” 2011 en *Página/12* (Buenos Aires), 5 de abril.

del 20% de la asignación retenido los meses previos. Para poder dar respuesta a las distintas y variadas situaciones que se presentan con la implementación de esta libreta, se creó una Mesa Interministerial, conformada por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y ANSES<sup>21</sup>.

Debido a la reciente implementación de este sistema, todavía se encuentran en plena elaboración los estudios y evaluaciones de impacto más extensos, siendo de carácter exploratorio, o más bien estimativos-proyectivos los existentes hasta el momento. Algunos informes académicos arrojan resultados interesantes, y si bien presentan diferencias entre sí en cuanto a los datos finales obtenidos, ya que toman en cuenta distintas fuentes de datos, la mayoría coincide en que el impacto de la AUH en la reducción de la pobreza y la indigencia ha sido considerable. Asimismo, esta medida se destaca por haber generado un consenso positivo en gran parte de la población.

Informes como el de Bertranou (2010: 9) marcan una incidencia de la AUH en la reducción de la indigencia y la pobreza en los niños, niñas y adolescentes en un 65% y 18% respectivamente. De acuerdo con la ANSES los efectos han sido también muy importantes, reduciendo el 30% de la pobreza y el 55% de la indigencia (CELS, 2011: 219). Según declaraciones realizadas por Diego Bossio, Director Ejecutivo de ANSES “comparando cifras del año 2003 al 2009, 7 de cada 10 chicos dejaron de ser pobres”<sup>22</sup>.

Otros estudios acerca de este tema, como el presentado por CIFRA-CTA (2010), hablan de una reducción menor en estos índices que aquélla que se calculaba en un principio, lo que se habría dado principalmente por la amplitud de la brecha existente entre los ingresos promedio de los hogares pobres y el valor de la línea de pobreza. Aún así, este trabajo presenta cifras similares a las planteadas por los anteriores en cuanto a la reducción de la indigencia, calculada en un 60,8%, pero presenta un cálculo menor en el caso de la pobreza, marcada en un 13%.

En un trabajo realizado por Agis, Cañete y Panigo (2009), centrado en un análisis de variación conjetural para anticipar el impacto a la AUH, se estima al resultado de la condicionalidad educativa expresado en un aumento del 25% de la matrícula escolar. En la misma línea, anuncios del Ministro de Educación Bonaerense realizados

---

21 Consultado en el documento oficial: “Información sobre aspectos educativos del Decreto 1.602/2009 e implementación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”. Publicado en la página web del Ministerio de Educación de la Nación el 15 de marzo de 2010.

22 Consultado en: <<http://www.anses.gob.ar/prensa/noticia.php?id=36>>.

el pasado año, afirmaron que: “306 mil alumnos más se incorporaron al sistema educativo este año en relación con 2009 impulsados en gran parte por la Asignación Universal por Hijo y otras políticas inclusivas”<sup>23</sup>. Asimismo, un reciente artículo declaró que de los 3,5 millones de chicos beneficiarios de la AUH, 2,3 millones ya han podido cobrar el beneficio del 20% restante por cumplir con los requisitos de escolaridad y educación. Un documento de UNICEF<sup>24</sup> acerca de este tema habla acerca de un fuerte impacto generado por la AUH sobre el sistema escolar, luego de haber favorecido el ingreso a la escuela de un conjunto de adolescentes y jóvenes que antes no concurrían por diversos motivos.

Sin embargo, otros estudios apuntan a considerar a la cantidad de niños que aún no son cubiertos por esta política, manejándose con cifras de cobertura diferentes a las de la ANSES, y cuyos datos resultan relevantes a la hora de analizar el carácter universal de la AUH<sup>25</sup>.

### III PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS CASOS. UN ABORDAJE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

#### *I PRESENTACIÓN DE LOS CASOS*

A lo largo de este apartado, nos proponemos exponer y analizar los testimonios y experiencias subjetivas de ciertos actores vinculados a esta problemática, de manera de poder conocer el modo en que ellos perciben el estado de la educación inicial en el barrio de Villa Soldati y el modo en que experimentan y visualizan el proceso de implementación de la Asignación Universal por Hijo.

Como se ha expresado en el punto II de este informe, el barrio de Villa Soldati de la CABA constituye el recorte geográfico por el que se ha optado para llevar a cabo el relevamiento empírico de la presente investigación. El mismo ha sido seleccionado teniendo en cuenta la situación socioeconómica vulnerable que atraviesa la mayor parte de la población que allí reside, y especialmente porque presenta un gran número de niños en edad preescolar con necesidad de acceder al sistema educativo de gestión pública –siendo el Nivel Inicial el que presenta una

23 “El impacto de la Asignación Universal” 2010 en *Página/12* (Buenos Aires), 10 de agosto.

24 *Asignación Universal por Hijo*. Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales, AAPS; la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, REDAIC; con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina, AMIA” Ver: <[http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas\\_asignacion\\_universal.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf)>.

25 Ver artículo del Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP, 2011): “Actualización de la Cobertura Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) y Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AUE)”.

significativa ausencia de vacantes. Según información de la Asesoría General Tutelar (AGT) de la CABA, la Comuna 8, a la cual pertenece este barrio, es la que más utiliza el sistema público educativo: sobre un total de habitantes mayores de 3 años que asisten a un establecimiento educativo, el 76, 5% concurre a uno de carácter público, superando en más de 25 puntos el promedio general de la Ciudad (Ministerio Público Tutelar, 2010: 12).

El muestreo cualitativo desarrollado en esta oportunidad, ha contemplado los criterios de heterogeneidad y de accesibilidad (Valles, 1997), para la elección de los casos individuales a relevar en el campo. El primero de ellos se tradujo en la elección de tres tipos de actores vinculados a la temática seleccionada: las familias de los destinatarios de la AUH de cinco años de edad, los trabajadores de la educación de la Ciudad y miembros Organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación inicial. Como complemento de este relevamiento, se ha entrevistado a una consultora de un centro de información y orientación de ANSES, que funciona en una oficina de la parroquia del barrio una vez por semana, y según sus palabras tiene el objetivo de “quitarse las dudas, facilitarle el trámite a la gente”. Este recorte ha permitido tener un acercamiento al problema de investigación, desde diferentes perspectivas que enriquecieron la información obtenida y el análisis posterior.

La elección de casos se ha organizado a partir del acercamiento a instituciones educativas dedicadas a la enseñanza inicial en Villa Soldati, de diferentes características: una Escuela Infantil estatal (E. I.); un Jardín de infantes de un Colegio privado religioso (J. P.); dos Salas de Juego del Programa Primera Infancia del GCBA (S.J. 1 y 2) y un Jardín Comunitario perteneciente al mismo Programa (J.C.). Esta variedad de modalidades en el muestreo ha permitido observar la situación del Nivel Inicial en la zona desde diferentes ámbitos, lo que favoreció la comparación y análisis desde la mirada de actores que pertenecen al sistema educativo del barrio, que cuentan con experiencias diversas<sup>26</sup>.

A partir de estas herramientas, y a la luz de los conceptos teóricos seleccionados, la idea es problematizar los alcances de esta política, en cuanto a su capacidad de generar un marco propicio para el cumplimiento de los derechos de los niños en edad temprana, en el ámbito educativo.

---

26 Cabe aclarar que los nombres de las personas, de las instituciones y ciertos lugares, han sido modificados en función de preservar el anonimato de los entrevistados. Las abreviaturas de las denominaciones institucionales fueron creadas por la autora de este informe, para facilitar las referencias en el análisis de las entrevistas. Ver el “Anexo Entrevistas” para mayor información sobre los casos.

### *ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS*

a) La falta de vacantes para el nivel inicial en Villa Soldati: un hecho consumado

Conociendo las experiencias de los actores sociales consultados provenientes de las diferentes modalidades educativas seleccionadas, se han podido constatar las dimensiones y características del grave problema de la falta de oferta educativa adecuada para la Primera Infancia en este sector del conglomerado urbano. En sus propias palabras:

“Y, quedan muchos colgados en lista de espera, que bueno, después lamentablemente no se los puede llamar porque no hay” (Docente C.P. 2).

Yo creo que faltan escuelas de inicial, faltan salas. Sé que muchos vienen del jardín de Margarita, eh, después sí porque nos hemos encontrado en algunas reuniones, el jardín del Carrillo, pero hacen falta más Jardines, hay muchos chicos que no tienen cupo, no alcanza, no alcanza (Directora C.P.).

Me costó, y tuve que esperar un poco hasta que haya vacantes [...] (Mamá E.I.1).

Y, me fui y la anotaron. La pusieron en lista de espera primero, pero al final la agarraron [...] (Mamá E.I.2).

Digamos la presencia del Estado en esto es lo único, después no hay nada, a la Escuela 4 ya no llegan, porque queda lejos, porque no hay vacantes en esa escuela [...] (Coord. P.I.).

Y faltan escuelas, porque acá por ejemplo, si tenemos 24 secciones, entonces son dos escuelas en una, entonces el desdoblamiento, eso de dividir las escuelas, es mentira, no es un desdoblamiento real, porque va a quedar gente afuera, porque me va a quedar una escuela de 12 secciones y otra de 10, pierdo dos secciones, faltan escuelas (Vicedirectora. E.I.).

Es interesante observar las diferentes estrategias desplegadas por madres y padres, que se ven obligados a realizar largas esperas en el momento de la inscripción de las vacantes. Esta situación, también se observa en el caso del colegio privado religioso, al que numerosas familias acuden en la búsqueda de un lugar para sus hijos en el jardín. En el relato de la Directora de esa institución, se puede visibilizar esta cuestión:

Y si, así como tenemos seis salas, tenemos la demanda que tenemos [...] porque el día que se hace el cierre de inscripción, ponele que

la inscripción es de nueve a doce, a la una de la mañana está la gente haciendo la cola, y tener que decirles que no, te digo que a mí me mata, porque todos los casos son contemplables, porque una mamá que te dice “yo trabajo, y necesito poder dejar los chicos acá en la escuela en jornada completa” [...].

No obstante, existe una tendencia en el jardín estatal a brindar ventajas a aquéllos niños que ya tienen hermanos en la institución, para poder lograr un vacante allí. Sin dudas esta determinación es beneficiosa para aquellas familias que están en esta situación, pero demuestra otra cara del mismo problema: al no existir una oferta para todos, se comienzan a ejercer mecanismos de selección para el ingreso de los niños al sistema educativo. En este sentido, queda deslegitimado el sentido de lo que plantea Gentili (2011: 62) acerca de que “la escuela pública construye la igualdad, y es la igualdad radical lo que la sustenta”:

“Yo tengo digamos, dos [hijos] que ya pasaron por el jardín, entonces se me hizo fácil, al principio costó con la primera para la vacante, pero después pude porque insistí, iba y venía, iba y venía, así que [...]. Y después ahí, como ya es del jardín, tienen prioridad los hermanitos, y entonces ahí los vas anotando, a medida que vayan siendo [...] chicos para el jardín” (Mamá E.I. 1).

Por otro lado, frente a la débil presencia de jardines maternos en el barrio –aquéllos destinados a niños desde los 45 días–, en las entrevistas se observa esta problemática como un escenario que pareciera haber sido “naturalizado” por las madres, quienes casi no mencionan tener expectativas de contar con este servicio.

No, no estoy trabajando porque mi hijo es chico todavía, no lo puedo dejar, aunque hay guardería pero no se consigue, esa es la cosa (Mamá C.P. 2).

El enfoque de derechos, considera que “el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado” (Abramovich y Pautassi, 2009). Ahora bien, constituye una dificultad para “empoderarse” en estos sectores de la población, el hecho de desconocer esta idea de ser sujetos portadores de derechos.

Lo mande a mi hijo, pero no llegaba porque tenía que hacer las cosas para mi hija, y como no es obligatorio para él, entonces, preferí dedicarme a mi hija, y ahora a los tres ya lo mando a jardín (Mamá C.P.2).

Lo que es el nivel inicial: que no hay jardines, o sea que para dos, para tres, es decir maternas casi no hay, hay muy pocos, sala de tres casi no hay [...] (Coord. P. I.).

En relación a esta cuestión, entra en juego una temática que puede ser vista como otra cara del derecho la educación en la Primera Infancia: “el derecho al cuidado” (Pautassi, 2007). Visto este tema como un derecho, el Estado se ve obligado a responder frente a las necesidades de las madres y padres de familia, quienes necesitan que esta responsabilidad sea apropiada por el espacio público, y no librada a la vida doméstica. Al no efectivizarse todavía este derecho, en las poblaciones más vulnerables se produce un círculo vicioso de la pobreza: aquéllos que pueden afrontar el costo privado del cuidado, cuentan con mayores posibilidades de conseguir trabajo, en cambio en hogares de bajos ingresos, es frecuente que por cuestiones culturales altamente arraigadas, sea la mujer quien no pueda ingresar en el mercado de trabajo (Gherardi y Zibecchi, 2011). La ecuación quedaría planteada entonces de la siguiente manera: familias pobres, niños sin jardines, madres sin trabajo.

Desde el año pasado, comenzó a implementarse otro tipo de oferta educativa diferencial, con los llamados Centros de Primera Infancia (CPI), los que han sido considerados como violatorios del derecho a la educación infantil (Ministerio Público Tutelar, 2010) por presentar servicios que distan de ser equivalentes al del propio ámbito educativo. Los mismos han sido fuertemente cuestionados por partir de una propuesta del Ministerio de Desarrollo Social, en lugar de provenir del Ministerio de Educación; y por no tratarse de nuevas instituciones dispuestas por el GCBA, sino de lugares dedicados al cuidado que ya existían en zonas desfavorecidas, a las que parece haberseles puesto un “maquillaje”, para luego ser expuestas como oferta educativa y de cuidado públicas<sup>27</sup>.

Paradójicamente, en el barrio de Villa Soldati también resulta complejo para muchos niños poder acceder a la única sala del nivel inicial que es obligatoria, la sala de cinco años. Es decir, aquí también aparece la contradicción de que las personas tengan un deber que impone el Estado, que desde su misma organización no genera la posibilidad de poderse cumplir. Si bien se trata de la sala que posee mayor cobertura en relación a las anteriores, tampoco llega a cubrir todas las necesidades. Esa obligatoriedad escolar que implica tanto la nueva Ley Nacional, como la AUH, puede ser una herramienta normativa muy potente para asegurar la universalización de este trayecto educativo, pero

---

27 Se puede ampliar esta información en: Rodríguez, Carlos 2011 “La infancia es prioridad, pero no tanto” en *Página/12* (Buenos Aires), martes 7 de junio.

es evidente que su sola sanción no promueve automáticamente el cumplimiento de la misma. En efecto, es necesario desplegar un conjunto de políticas de Estado que aseguren principalmente una oferta educativa capaz de albergar a toda la población en edad (Diker, 2001). En general, surgen otras estrategias que se despliegan por parte de las familias y de la comunidad para hacer frente a esta carencia, entre ellas, asistir a colegios privados de baja cuota, asistir a jardines comunitarios, emigrar hacia jardines estatales de otros barrios.

Había mucha demanda de chicos de cinco años que no entraron en los otros jardines que pertenecen al sistema. Este espacio, que creo que es el único en todo el programa, tiene divididos por sala y por edades a los chicos, y tienen una instancia previa a la educación primaria que es sala de cinco (Docente J.C.).

Dada la precariedad del sistema educativo público en general, y en especial en estas áreas geográficas donde se produce un colapso del mismo por la gran demanda existente, las familias se ven preocupadas por el ingreso de sus hijos en la escolaridad básica, en mayor medida que en el nivel inicial. Es decir, se produce un esquema similar a aquél que ocurre con las expectativas en cuanto al jardín maternal, por lo que, en general, pareciera perderse por parte de ellos la dimensión del deber que tiene el Estado de generar una oferta educativa adecuada para la Primera Infancia. Esta situación queda reflejada especialmente en relatos de docentes y directivos de diferentes escuelas:

Pero en realidad los anotan para asegurarse la vacante de primaria, lo que más les interesa es eso (Docente C.P. 2).

No, lo que pasa que jardín, entrar a jardín, ya garantiza la escolaridad en primaria, entonces bueno, eso te digo que es todo un tema, hay más hermanitos para sala de cuatro, que vacantes (Directora C.P.).

b) La calidad de la oferta educativa: ¿es posible pensar en términos de equidad educativa?

Al adentrarnos más profundamente en este campo problemático, van surgiendo otros elementos a tener en cuenta, ligados a la *calidad* de la educación inicial que se ofrece para los niños que residen en esta postergada zona de la Ciudad. La misma ausencia del Estado en la oferta educativa del sistema público, ha generado la proliferación de espacios educativos paralelos al mismo, que en general no brindan experiencias

pedagógicas similares a las provistas por la escuela formal, y en el caso de hacerlo, no cuentan con la estructura necesaria para optimizarlas. De modo que tienden a fortalecer la brecha social ya existente, contribuyendo a reproducir la precariedad en la que vive gran parte de esta población: “Universalizar’ un sistema pobre para los pobres y preservar intacto un inventario de privilegios y oportunidades para los sectores más ricos es lo que se ha hecho durante buena parte de nuestra historia” (Gentili, 2011: 17).

Experiencias como las de las “Salas de Juego” y los “Jardines Comunitarios” del Programa Primera Infancia, dependiente del Ministerio de Educación del GCBA, constituyen ejemplos de esta oferta educativa diferencial para niños que residen en barrios “pobres”:

Todo esto depende de la Dirección de Inclusión Educativa, pero digamos que esto más que incluir, excluye, porque si vos hacés algo paralelo al sistema, estás excluyendo, [...], entramos al estatuto del docente de otra manera, tenemos otra Junta de clasificación, desde lo formal estamos como paralelos al sistema (Coord. P.I.).

Nosotras trabajamos con las listas de espera del jardín. Ellos nos pasan las listas de espera, y los chicos que se quedan sin vacantes en el jardín, vienen a esta sala (Docente S.J.1).

Es importante destacar que las propuestas en los casos relevados cuentan con el trabajo de docentes formados, en contraposición a otros jardines o guarderías que suelen crearse en estos contextos sociales a partir de comedores u organizaciones sociales, y que no cuentan con personal capacitado profesionalmente –en general, madres cuidadoras. Se ha observado a las docentes de las modalidades alternativas, altamente comprometidas con el trabajo que realizan y con la realidad compleja que viven sus alumnos, a pesar de que sus condiciones laborales difieren de las de un docente del sistema formal:

Una maestra que está dentro de la Dirección de Inclusión, tiene como otro listado, y ahí hay como una diferencia. Obviamente, todo esto se hace sin presupuesto, en condiciones digamos, que esto más que incluir, excluye, hay jardín para los chicos de tal y tal barrio, y para estos pibes vamos nosotros (Coord. P.I.).

Un día vinieron las supervisoras, y se sorprendieron de lo linda que estaba la sala, y la coordinadora les dijo que era porque vinimos nosotras a pintar y acomodar en febrero. En el centro comunitario sobró pintura y nos la dieron, y nosotras pinta-

mos la sala. [...] lo hacemos todo nosotras solas, depende de nosotras (Docente S.J. 1).

Asimismo, la diferencia también está puesta en los recursos y la infraestructura con la que cuentan:

Nosotros pensamos que esto tendría que ser una escuela. Los docentes somos precarizados, somos contratados, el espacio es precarizado porque no tenemos ni estufa, ni gas, ni nada, agua caliente no, no podemos ni calentar la leche de los pibes (Docente S.J. 2).

A veces con las cosas de limpieza decimos compramos nosotras [...]. A veces nos vienen 10 témperas de color azul, y no viene ninguna de otro color [...] y terminamos comprando porque queremos formar un violeta [...] Se pone mucha plata del bolsillo, porque nos parece que está bueno poder aprovechar ciertas cosas con los pibes (Docente S.J. 1)

Es importante destacar que el Programa Primera Infancia fue modificado en los últimos años, ya que en sus inicios fue desarrollado a partir de otros objetivos, buscando ser un complemento educativo en zonas desfavorables, más que un reemplazo del sistema formal. En palabras de una de las coordinadoras, se puede observar este proceso:

Pero sí, en este momento nosotros servimos para eso, para cubrirles las vacantes que no existen porque no construyen edificios escolares. Si bien ahora están empezando a construir, hay un déficit impresionante, entonces lo que antes no era, nos transformamos en esto, en una especie de curita dentro de este desastre que es en la Ciudad (Coord. P.I.).

No obstante, es destacable que en la mayoría de los relatos de maestras y directivos en las diferentes modalidades, surgen cuantiosos esfuerzos por parte de ellos en pos de mejorar la calidad de la educación que les brindan a los niños. Pareciera que también en la llamada oferta educativa formal, hay cuestiones diferenciales para los niños de estas zonas:

Siempre con déficit, siempre no se llega con los materiales, y se le pide una cuota al papá, que lamentablemente cada año tiene que ser un poquito más, porque al acortarle el presupuesto donde más duele [...] pero hay padres que no pueden, y no lo hacen, y bueno, las maestras hacen malabares (Docente E.I. 1).

Hace un tiempo muy largo que nosotras no recibimos dinero para la compra de material didáctico. No sabemos el motivo [...]. La cooperadora es opcional, y la cuota de materiales también, para todo el año son \$80, que es algo en realidad interno, porque ni se debería pedir, porque en realidad la escuela es gratuita, pero como que tienen que colaborar porque si no nosotros no tenemos forma de adquirir material. De ahí compramos hojas, compramos témperas compramos pinceles, plasticolas, juegos didácticos, que hay reponer. Y ni hablar que del bolsillo uno sigue poniendo como cuando recién se recibió (Docente E.I. 2).

Sin embargo, estas cuestiones no hacen más que continuar demostrando otras aristas del mismo problema, ya que el Estado debe asegurar una oferta educativa de calidad para todos, sin dejar que la misma quede librada a las decisiones de los particulares.

En esta misma línea de análisis, tomamos como eje estructurador al concepto de *equidad educativa* planteado por Néstor López (2007: 22), que refiere a “un proyecto político de búsqueda de la igualdad, a partir del reconocimiento de las desigualdades iniciales”. La importancia de esta idea radica en proponer que toda política educativa que tienda a la igualdad de oportunidades y de resultados tiene que tener en cuenta las características desiguales que implican diversos escenarios sociales, ya sea por tratarse de contextos de marginalidad social y económica, como de diversidad cultural. Al contemplar estas cuestiones, la oferta educativa no puede ser la misma para todos, sino que requiere desplegar estrategias diferentes, tendientes a brindar elementos que enriquezcan los diferentes contextos:

Por ejemplo acá no hay suplentes, la maestra se enferma, la otra no se puede quedar sola, se cierra la sala, entendés, es como reproducir la precariedad de donde vienen nuestros niños, en vez de ofrecerles lo mejor [...] (Coord. P.I.).

Teniendo en cuenta estas reflexiones, observamos que las ofertas educativas diferenciales podrían favorecer el logro de una mayor equidad educativa en esta zona, si fueran presentadas por parte del Estado como un complemento, y no como un reemplazo de la educación pública que se le brinda a toda la población de la Ciudad, ya que podrían contribuir a disipar esas desigualdades iniciales con las que llegan estos niños a la escuela.

c) El cobro de la AUH: aproximándonos a la experiencia de las familias en Villa Soldati

Tal como venimos anunciando, otro de los ejes centrales de este análisis está puesto en la *condicionalidad educativa* que presenta la AUH, siendo una de sus características más legitimadas, y al mismo tiempo discutidas por diversos sectores del ámbito académico, político, y de la sociedad civil en general<sup>28</sup>. Resulta innegable que la dinámica de esta política presenta en sí misma una tensión: al exigir un certificado de escolaridad para poder ser percibida en su totalidad por parte de los ciudadanos, impone una condición que depende del mismo Estado para que pueda ser cumplida. Esta medida, si bien puede convertirse en un incentivo para las familias para acceder y demandar esos servicios, pone de manifiesto al mismo tiempo los vacíos importantes que existen en la cobertura de infraestructura y recursos necesarios para poder garantizarlos. Lo Vuolo (2009) discute el carácter de universalidad de la AUH y los criterios de selectividad de la misma, asumiendo que las condicionalidades apuntan a generar desigualdades y penalizaciones a la población que se intenta beneficiar.

Si estas políticas, que en un nivel discursivo encuentran enfoques novedosos y enriquecedores, no se acompañan con un adecuado despliegue de financiamiento por parte del Estado, pueden resultar acotadas e inclusive contradictorias a la hora de ponerlas en marcha (Marchini y Mouríño, 2008), tal como lo representa nuestro caso de estudio.

A partir de las experiencias indagadas ha quedado en claro que, más allá de la presencia de esta condicionalidad en materia de educación, los mayores problemas que tienen las personas de Villa Soldati para llegar a percibir la AUH estarían fuertemente ligados a otras cuestiones.

En este sentido, en los casos indagados no se ha presentado una experiencia de algún niño que específicamente quedara por fuera de la cobertura de la AUH, a causa de no poder asistir a la sala de cinco y presentar la libreta educativa correspondiente. No obstante, al haber constatado en los relatos de docentes y directivos una problemática real de falta de vacantes en la zona, es muy probable que existan familias que se encuentren atravesando por este inconveniente o en un futuro puedan transitarlo.

Ahora bien, algo que sí se ha podido observar en el campo, es que existen obstáculos para el cobro de la AUH por parte de varias

---

28 “De acuerdo con el Titular de la ANSES, Diego Bossio, existe un consenso social sobre estas exigencias: ‘Con un 70%, es la medida más aceptada por nuestra sociedad. Además, el 90% acuerda con que el Estado exija el cumplimiento de los controles de salud y educación para cobrar esta asignación’” (CELS, 2011).

familias, y que los mismos se relacionan con lo que describe el informe del CELS (2011): “la falta de información adecuada para los receptores y las falencias de la gestión estatal minimizan los alcances de la política”.

Uno de los temas más visibles en los relatos de los docentes, los padres y la consultora del espacio de la ANSES fue la gran cantidad de personas residentes en la zona que no están pudiendo cobrar la AUH, en relación a la cantidad de familias que continúan cobrando otros programas:

Eso, yo por lo menos de jardín no firmé tantas (libretas). Muchas constancias de alumnos, pero ya te digo, para los planes, Ciudadanía Porteña, Jefes y Jefas, pero lo que es la libretita del ANSES, poquitas (Directora C.P.).

Yo pienso que lo que más tienen es eso, ciudadanía porteña, lo de la libreta que decís vos, en realidad no la vi nunca (Docente C.P. 2).

Desconozco cuántos cobran otros planes, pero mucha gente está cobrando otros planes. Algunos vienen a ver si se pasan [...] (Consultora ANSES).

Ciertamente, se corrobora en diferentes documentos y notas periodísticas, la presencia de problemas para poder articular esta política con los Programas Ciudadanía Porteña (en adelante PCP) y Ticket Social, dependientes del GCBA<sup>29</sup>. Los entrevistados aducen diferentes cuestiones, entre ellas que les resulta más conveniente continuar con otros planes, ya sea por miedo a quedarse sin nada; por no poder cumplir con la documentación requerida; o bien porque la suma que le ofrece el PCP es mayor a la que recibirían con la AUH<sup>30</sup>. En otro estudio realizado el Ministerio Público Tutelar (2010) se explica que, durante el año pasado, ninguna de las familias que solicitó la baja del PCP logró inscribirse en la AUH. Estas dificultades se ven reflejadas en los relatos:

29 De las consultas realizadas a la AGT de la CABA, surge la verificación de la falta de articulación entre las unidades de atención integral (UDAI) de la ANSES, y los programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social, por lo que se producen inconvenientes por falta de información mutua entre ellos (Ministerio Público Tutelar, 2009-2011).

30 “El beneficio que otorga el Programa consiste en un subsidio mensual. El monto del subsidio se establece de acuerdo al valor de la canasta básica alimentaria (CBA), tomando como parámetro, el adulto equivalente, fijada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la situación de pobreza del hogar y la composición del mismo” (Fuente: Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña, enero 2010; Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, UIMyE; Ministerio de Desarrollo Social, GCBA).

Sí, yo tenía, nosotros teníamos una tarjeta de porteña, entonces ese sí ese era bueno, teníamos como \$700 de ese, era mi señora, y dos hijos de mi señora, y después cuando falleció mi señora, la hija y la hermana se fueron a hacer compras y se la cortaron (Padre C.P.).

[...] gracias a Dios, Ciudadanía Porteña, me ayuda bastante, el mes me apoya muchísimo. Para mí que viene a ser lo mismo [que la AUH] (Mamá C.P. 3).

[...] ahora recién estoy haciendo el Ticket, en realidad puedo cobrar el universal por hijo, pero solo por uno me van a pagar, porque por el otro el papá esta cobrando el salario familiar, o sea de la nena que está viniendo acá, entonces prefiero hacer el ticket y después me paso a la tarjeta de Ciudadanía Porteña (Mamá C.P. 4).

Uno de los principales inconvenientes que se observa en estos casos para el cobro de este beneficio es la documentación requerida (detallada en el apartado II de este trabajo), ya que al existir una importante concentración de población inmigrante en esta zona, este requisito impacta profundamente en la capacidad de acceder a este “derecho” por parte de esta población:

No, no puedo cobrar, porque como no tengo el DNI todavía [...]. Pero igual me van a dar asignación por hijo porque hace más de tres años que yo ya estoy. Lo estoy esperando el DNI, porque ya lo tramité (Mamá E.I. 2).

Pareciera que el Programa Ciudadanía Porteña impone menos requisitos en ese sentido, ya que exige documentación argentina, pero no aclara la necesidad de un mínimo de tres años de residencia en el país<sup>31</sup>:

En realidad yo no estoy cobrando por ninguno de mis hijos la asignación, porque yo entré en el '97 a la Argentina, soy de Paraguay [...] y no me lo quisieron dar porque el documento me pusieron la última salida del país, que tuve que viajar hace dos años a Paraguay. Y me pusieron esa salida, entonces hasta hoy no lo pude cobrar. [...] Por más años que estés adentro, te ponen la última, por más que hayas salido por un tiempo corto [...] Yo me fui por unos días nomás, pero bueno [...] (Mamá E.I. 1).

---

31 Fuente: <[www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)>.

Según lo revelado por la trabajadora de la ANSES este tema representa uno de los principales motivos de consulta en el Centro:

El mayor problema que hay es la documentación de la gente, no te olvides que acá hay muchos extranjeros, y qué pasa, como tienen que tener cierta cantidad de residencia en el país, tres años lo mínimo, entonces tienen problemas de cobrar (Consultora ANSES).

Es llamativo que a pesar de la existencia de esta oficina, y de otros operativos especiales que ha realizado ANSES en la zona, muchas de las personas aún se encuentran desinformadas acerca de la AUH y el procedimiento a seguir para obtenerla:

No, yo supongo, yo no sé si todos los papás saben cómo se debe hacer ese trámite, me parece, porque si no yo creo que tendríamos que tener, viendo lo que yo doy de constancias de alumno regular, también tendría que completar montones de esas libretitas, y no son tantas (Directora C.P.).

La verdad no, no me informaron, sé que tengo que ir a hacerlo, pero no [firmar la libreta] (Mamá C.P. 2).

Intenté, me pagaron un mes, por la nena en el mes de diciembre que pasó, pero me lo volvieron a sacar porque me dijeron que tenía la tarjeta Ciudadanía Porteña. Pero yo cuando me inscribí averigüé y me dijeron que era igual, pero al final no, entonces sigo con Ciudadanía Porteña (Mamá C.P. 3).

Como aspectos positivos de la AUH ha surgido, entre las percepciones de los actores, la rapidez con la que se pueden realizar los trámites cuando se cumple con todos los requisitos:

Eh, muy fácil, yo presenté [...] en octubre por ahí presenté los papeles, y después fui otra vez después de un mes, y después llevé todos los papeles ahí, y después en diciembre comencé a cobrar [...] (Papá C.P. 1).

No, yo fui, hice lo que me pidieron del control de los chicos, todo, y después fui y lo cobre. No tuve problemas (Mamá C.P. 2).

De igual forma, la posibilidad de poder gastar el dinero en aquello que la familia considere, sin restricciones:

Y porque eso [la AUH] me ayuda para pagar el colegio a mi hija, porque eso lo cobro en el banco, voy pago, y le compro todas las cosas, en cambio el Ticket es solamente \$100 y además era para comprar alimentos solo, y cierto lugar. Eso si me ayudó (Mamá C.P.2).

Este punto es importante y colabora con la democratización del sistema, ya que este tipo de imposiciones, típicas de las llamadas TMC, constituyen un acto de paternalismo estatal, que nada tiene que ver con los derechos, y que no promueven en forma alguna la autonomía personal en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos (Lo Vuolo, 2010). Algo similar ocurre con la no imposición de demostrar “situación de pobreza” por parte de la AUH, un tema que estuvo muy presente en las políticas focalizadas típicas de los años noventa, y aún en programas como el actual PCP, que aplica un índice de vulnerabilidad para seleccionar a los hogares a cubrir, además de limitar la decisión sobre el tipo de gasto de los recursos<sup>32</sup>.

Por otro lado, resulta positiva la predisposición demostrada por parte de la ANSES y del gobierno nacional, hasta el momento, para ir revirtiendo las cláusulas del Decreto que entorpecen un acceso más democrático a la AUH, ya que si bien quedan unos cuantos puntos por revertir, se han realizado varios avances en ese sentido. Uno de ellos es la apertura de esta política hacia niños que asisten a colegios privados de baja cuota, subvencionados por el Estado, y hacia Jardines Comunitarios supervisados por el Ministerio de Educación. En las entrevistas, se ha observado que esta modificación ya funciona con eficacia:

Estamos reviendo lo de la documentación de cuando las mamás se quedan solas con los chicos [...]. Eso lo estamos reviendo, por ejemplo la última reunión que tuvimos tocamos ese tema, porque la gente te parte el alma (Consultora ANSES).

Como nosotros estamos muy abajo de lo que tendríamos que cobrar, cuando ellos ven el importe que se paga de cuota, suponemos que por eso no les ponen ningún impedimento (Directora C.P.).

---

32 La modalidad en la que se entregan los subsidios es una tarjeta de compra precargada, emitida por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, que puede ser utilizada únicamente en la Red de Comercios adheridos al Programa exclusivamente para la adquisición de alimentos, útiles escolares, productos de limpieza e higiene, y combustible para cocinar.

Sin embargo, se puede pensar que estas modificaciones resultan funcionales a la perpetuación de un sistema paralelo de oferta educativa diferencial, ya que apuntan a “institucionalizar” este tipo de experiencias que se dan en barrios donde reside población de bajos recursos de la Ciudad. De modo que, la AUH no estaría en estos casos cumpliendo con la función de ser una política social potencializadora de la educación para la Primera Infancia en Villa Soldati. Observando el caso del Jardín Comunitario, que cuenta con una sala de cinco años, encontramos esta situación:

No hubo problemas con la firma de libretas, porque como tenemos el aval y el respaldo del Ministerio de Educación, y esto está reconocido como un Programa educativo, no hay ningún inconveniente (Docente J. C.).

Otro punto importante, es que en la percepción general de la gente entrevistada ha sido positiva la valoración de esta política, aún en los casos en que no la están cobrando actualmente, tanto en comentarios de familias, como de los trabajadores de la educación de los diferentes sectores:

Y sí, sirve [la AUH], porque o los visten más bien a los chicos, o es mejor calidad de vida, para mí, a mi parecer (Mamá E.I.).

Yo lo que noto es que hay familias que siguen siendo muy pobres, pero muy, muy pobres, pero en general hay más, económicamente están un poco más aliviados. Yo me doy cuenta porque a ver, nosotros no sé, pedir a los chicos 5 pesos para algo, era impensable, y el año pasado vino un grupo de mamás a proponer que por ejemplo en jardín tuvieran la foto grupal y la individual, eso nunca en jardín se dio, porque no podían los papás pagar eso (Directora C.P.).

Sí, en realidad, últimamente, el último tiempo, tenés muy pocos nenitos, uno o dos de cada sala, que vos decís bueno, este nene no tienen ni para vestirlo, viste, porque todos vienen con sus camperitas, con sus zapatillas lindas, sus mochilas [...] que al principio cuando nosotras empezamos a trabajar, nada, era lo básico, básico (Docente C.P1.).

Bueno siempre en algo ayuda lo que estoy cobrando, siempre como que, ahora para pagarlo bueno, por lo menos ya se que cobré y pagué. No fue “wow”, pero sí ayuda, obvio. Tampoco me van a pagar todo (Mamá C.P. 2).

Y sí, por ejemplo yo tengo una comadre que es humilde y dice que le viene bien para comprar pañales, leche a los chicos, todo eso, eso es lo que yo le veo muy bueno (Mamá C.P. 3).

Principalmente sobresale en los relatos, una sensación de mejoría en la calidad de vida de la población en estos últimos dos años, y si bien no todos la relacionan directamente con la AUH, es importante esta percepción para tenerla en cuenta a la hora de analizar un estado más general de la importancia de las políticas sociales, y los cambios relevantes que se están experimentando en la actualidad.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

En América Latina, la experiencia neoliberal proyectó la erradicación de la política, y en el caso argentino, según lo plantean Danani y Lindenboim (2003) lo hizo en dos dimensiones. La primera, en el discurso de la política, como producción de significados, el éxito neoliberal fue redefinir lo que se entendía por buena sociedad y los parámetros de expectativas, realidades y utopías. Se trata de lo que definen como devastación del sentido de lo comunitario. Asimismo, hablan de una segunda devastación institucional, que tuvo que ver con la pérdida de rumbo y de sentido de las instituciones sociales y políticas.

Una de las principales reflexiones que surgen a partir del trabajo realizado tiene que ver con la necesidad de traspasar el debate sobre cuestiones más pragmáticas acerca de la AUH, sin dejar de considerar que es importante que se vayan modificando en función de optimizar sus alcances, en la búsqueda de lograr un análisis del marco más amplio que implica esta iniciativa, como política social que intenta ser superadora.

En primer lugar, con la llegada de AUH se presenta un avance en cuanto a la perspectiva de derechos en la elaboración de políticas públicas, ya que intenta, al menos desde su estructura discursiva, realizar un abordaje que sitúe a los ciudadanos como portadores de un derecho desde el nacimiento, eliminando intermediarios. En esa dirección, Pautassi y Abramovich (2009: 279-280) describen la presencia de un mayor consenso en América Latina, acerca de pensar a las políticas sociales como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento de los derechos humanos. Se trata de políticas que intentan pasar de considerar a las personas como meros “beneficiarios”<sup>33</sup>, para ser valorados como titulares de derechos.

En este sentido, sería esperable que esta política comenzara a ser percibida en la población como la extensión de un derecho, y no como

---

33 Las comillas pertenecen al texto original.

la oferta de “otro plan social más”. En los casos relevados, se observó en varias familias la equiparación conceptual de la AUH con los planes sociales que vienen cobrando desde hace unos años, y en los mismos docentes, también se observó cierto desconocimiento de las diferencias que implicaría esta política en relación al resto de los programas de transferencias monetarias previos.

Tomando la idea de “exigibilidad de los derechos” como posibilidad de dirigir un reclamo como técnica de garantía del cumplimiento de un derecho (Abramovich y Pautassi, 2009), vemos que esta idea aún no ha sido plenamente desarrollada por la población consultada, tanto en lo que refiere a la AUH, como en el derecho a la educación en la Primera Infancia. Es claro que aún queda mucho camino por recorrer para que el nivel inicial sea reconocido como un verdadero derecho por parte de toda la población en general, y en especial por aquellos sectores socialmente vulnerados.

Las experiencias observadas en el campo, acerca de programas creados para suplir de manera precaria las vacantes que faltan en el nivel inicial, constituyen un claro ejemplo de la vulneración de este derecho en la Ciudad de Buenos Aires. El concepto de “exclusión incluyente” desarrollado por Gentili (2011), explica este escenario, al hablar de mecanismos de exclusión educativa que recrean y asumen nuevas fisonomías en el marco de dinámicas de inserción institucional, que luego son insuficientes para revertir la marginación y la negación de derechos involucrados en esquemas de segregación social, tales como el de Villa Soldati. Explicado por una trabajadora del programa:

Porque de alguna manera ellos [el GCBA] presentan: “mirá cuántos pibes que están dentro (del sistema educativo público)”, pero dentro es entre comillas, están reproduciendo las diferencias (Coord. P. I.).

Yo opino que tendría que haber más escuelas, que esto está buenísimo, que es educativo, porque tenemos unidades didácticas, proyectos, reuniones de padres, se trabaja igual que en un jardín, pero no deja de ser un espacio precario, no deja de no ser un espacio totalmente apto para el jardín. La gente viene y dice “que lindo, que grande”, pero no es un jardín (Docente S.J. 2)

Ahora bien, es necesario poder involucrar a la AUH en esta problemática, ya que al pretender ser una política global, que apunta también a garantizar los derechos de los niños, debe accionar dispositivos que se

movilicen en esa dirección. Esto es así, ya que para poder efectivizar el derecho a la educación, también se debe apuntar a mejorar la calidad de vida de los niños y sus familias en todas sus dimensiones. Tal es la situación que plantea una de las trabajadoras de la educación entrevistada, en cuanto a la situación de precariedad social en que vive la población infantil de Villa Soldati:

Son familias muy vulneradas, hoy están acá, mañana se van allá, vuelven, las tomas, las situaciones que viven, mucha enfermedad, viviendas muy precarias, muy húmedas, chicos con muchos problemas de piel [...]. Vos pensá que este barrio se asentó sobre el relleno, hecho mal, y las aguas están contaminadas [...]. Entonces bueno, los nenes vienen de lugares muy fríos, vienen ya con enfermedades de base, de bronquios [...].

Ciertos estudios realizados acerca de diferentes programas de transferencias implementados en Brasil y otros países de América Latina, indican que el crecimiento en las tasas de escolarización no se han dado principalmente por la condicionalidad que imponen las TMC, sino por el hecho mismo de que las familias mejoran su nivel de ingresos y condiciones de vida (Lo Vuolo, 2010). En esta línea, los trabajos que observan los alcances de la AUH hasta el momento en Argentina, demuestran que existe un importante consenso en reconocer la contribución que está realizando en términos de reducción de la pobreza y la indigencia a nivel nacional. También, concuerdan que aún son profundos los desafíos pendientes en materia de mejoras estructurales de vivienda, salud, educación, inserción laboral, entre otras cuestiones. En las entrevistas, se observó una percepción por parte de los trabajadores de la educación, acerca de una cierta mejora en el nivel de vida de la población residente en Soldati que se estaría dando en los últimos años:

Estos últimos dos años, seguro, ya desde el año pasado, este año, y no sé si de un poquito más atrás, comentar nosotras, “¿viste las zapatillas que traen?”, “fueron a la peluquería”, “mirá las camperas” (Docente C.P. 2).

López (2007: 24), introduce la idea de que para lograr una educación de calidad para todos, se debe superar la visión sectorial de las políticas sociales, y caminar hacia el logro de una política integrada de desarrollo, efectivizando esa integración, a nivel local. De manera que se deben trascender los alcances de las políticas educativas, para pasar a políticas sociales globales: “El problema de la equidad en el acceso al conocimiento requiere de una articulación coherente de políticas

educativas con políticas sociales, de empleo, culturales, deportivas, o de producción” (López, 2007: 167).

En este sentido, son destacables las iniciativas presentadas por el Ministerio de Educación de la Nación, que ha informado sobre la puesta en marcha de una serie de estrategias para complementar la AUH en todo el país. Entre ellas, la disposición de ofertas educativas alternativas; la creación de centros de redistribución de vacantes; la construcción de nuevos edificios escolares y mejora de muchos ya existentes; la puesta en marcha de planes para mejorar la educación secundaria y de proyectos para la retención de niños y jóvenes en la escuela (CELS, 2011: 228)<sup>34</sup>. No obstante, sería esperable que estos dispositivos fueran desplegados también en lo que refiere a la educación para la Primera Infancia en la Ciudad de Buenos Aires.

La definición de Política Social expresada por Grassi (2006), habla de “la manera en que la cuestión social es constituida en cuestión de Estado y, en consecuencia, el resultado de la politización del ámbito de la reproducción”. Así, la AUH se presentaría en Argentina como parte de ese proceso de convertir un problema social en un derecho a ser incluido en la agenda pública.

Asimismo, se trata de pensar la AUH como una política que se enmarque en la búsqueda de un “universalismo equitativo, que promueva acciones sensibles respecto de lo que cada contexto requiere en su singularidad” (López y Corbetta, 2009). En este sentido, de acuerdo a lo observado en Villa Soldati, todavía quedan varias cuestiones por resolver en cuanto a la implementación de esta política, para poder llegar a cumplir con la universalidad proclamada a nivel discursivo. Ha quedado plasmado en esta indagación, que como política de carácter nacional la AUH debe mejorar intensamente la articulación con sectores regionales y municipales, ya que no se observa un trabajo conjunto con el GCBA en función de potencializar esfuerzos y mejorar la calidad de su implementación en esta zona. Este tema se observa principalmente en la cantidad de familias que aún continúan cobrando el Programa Ciudadanía Porteña:

Piden mucho Ciudadanía Porteña, que es para la tarjeta, que es cuando piden el certificado, eso sí me han pedido por el cuaderno (Docente C.P. 1).

---

34 Una declaración de la Directora de Educación Secundaria de la Provincia de Buenos Aires, afirma que “Dicho marco [la AUH] implicó para nosotros empezar a trabajar en la construcción de una escuela secundaria pensando en todos los adolescentes, jóvenes y adultos de la Provincia, y avanzar en esta oportunidad histórica que tienen el Estado [...] para ir generando las condiciones materiales y simbólicas que den marco a la escuela secundaria de 6 años y obligatoria. Consultado en: <[http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas\\_asignacion\\_universal.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf)>.

Si uno hace un pequeña cuenta de las familias que lo rodean que todavía no están siendo beneficiarias de la asignación, lo proyectas y ves que no solo son personas que viven en lugares lejanos, sino que son vecinos nuestros y que no cumplen con algunos de los requisitos de la asignación universal, o prefieren mantener otros planes y que quedan por fuera, y son de verdad personas que [...] trabajan de lo que pueden (Docente E. I. 1).

Abordar de manera más compleja e integral el estudio de la pobreza debe significar, sin lugar a dudas, partir de la problemática de las desigualdades. Conocer más profundamente nuestra realidad social, siendo conscientes de las grietas y rupturas que presenta, es el punto de partida preferencial para luego poder brindar, desde las ciencias sociales, respuestas que permitan una elaboración de políticas públicas más justas e inclusivas.

Desde esta óptica, el desafío principal de la Asignación Universal será entonces, colaborar con la recomposición del tejido social, en un proceso lento, pero posible, a través de la profundización del espacio de lo público, especialmente en lo que refiere a la educación y la salud de los niños, niñas y adolescentes, que permitan la proliferación de experiencias sociales más equitativas y enriquecedoras.

En este sentido, es primordial reconstruir los lazos sociales resquebrajados en la última década, para lo cual la elaboración de políticas que tiendan a ser integrales, resulta de vital importancia para el cumplimiento de los derechos humanos y específicamente los de los niños. Tal como lo recomienda el informe de IPE / UNESCO (2009), los países deben fortalecer sus esfuerzos en favor de la integralidad en las políticas de Primera Infancia, ya sea en el logro de mayor “intersectorialidad”, participación de diferentes niveles de gobierno en estos temas, la participación de la sociedad civil, entre otras cuestiones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. 2006 “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 88, abril.
- Abramovich y Courtis 2006 *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado Social constitucional* (Buenos Aires: Del Puerto) pp. 1-46.

- Abramovich, V. y Pautassi, L. 2009 “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (Buenos Aires: Del Puerto) pp. 279-340.
- ACIJ 2009 “La discriminación educativa en la ciudad de Buenos Aires” (Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia).
- Agis; Cañete y Panigo 2009 “El impacto de de la Asignación Universal por Hijo en Argentina” (Buenos Aires: CENDA / SID / PROFOPE / CEIL-PIETTE).
- Arcidiácono, P.; Barrenechea Carmona V. y Straschnoy, M. 2011 “La Asignación Universal por Hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?” en *Revista Margen*, N° 61.
- Arias, A. 2010 “Pobreza e intervención en la nueva década. Crisis y salida de la emergencia”, Tesis doctoral, Capítulo 6.
- Ball, S. 2002 “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas” en Narodowsky, M. (comp.) *Nuevas tendencias en políticas educativas* (Buenos Aires: Granica).
- Bertranou, F. (coord.) 2010 “Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares” (Buenos Aires: OIT) Proyecto ARG/06/M01/FRA.
- Bustelo, E. 2007 *El recreo de la infancia: Argumentos para otro comienzo* (Buenos Aires, Siglo XXI).
- Castel, R. 2004 “La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?”. Buenos Aires, Ed. Manantial.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 2011 *Derechos humanos en Argentina: informe 2011* (Buenos Aires, Siglo XXI).
- CEPAL / ONU 2010 *Panorama social de América Latina 2010* (Santiago de Chile: CEPAL / CELADE / UNFPA). En <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>>.
- CIFRA / CTA 2010 “La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación” (Buenos Aires: CIFRA / CTA) Grupo de investigación coordinado por Eduardo Basualdo.
- Decreto 1.602 2009 en *Boletín Oficial de la República Argentina*, 30 de octubre. En <<http://www.boletinoficial.gov.ar/BuscadoresPrimeraLog/BusquedaAvanzadaLog.castle>>.

- Diker, G. 2001 "Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: 'Principales tendencias'" (s/d: OEI).
- Finnegan, F. y Pagano, A. 2007 *El Derecho a la Educación en Argentina* (Buenos Aires: FLAPE).
- Ferro, L. 2004 "Desigualdad y exclusión educativa en la educación inicial" (Buenos Aires: CTERA) Informes y estudios sobre la Situación Educativa N° 3.
- Gentili, P. 2011 *Pedagogía de la Igualdad: ensayos contra la educación excluyente* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Gherardi N. y Zibecchi, C. 2011 "El derecho al cuidado: ¿Una nueva cuestión social ante los tribunales de justicia Argentina?" en *Revista Política*, Vol. 49 N° 1: 107-138.
- González, R. 2010 "La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina" en <<http://www.ideal.org.ar/Informacion.php>>.
- Guber, R. 2004 *El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo* (Buenos Aires: Paidós).
- Grassi, E. 2006 *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- IIPE / UNESCO 2010 "Sistema de Información sobre los Derechos del Niño en la Primera Infancia en los países de América Latina. Marco teórico y metodológico" (Buenos Aires: IIPE / UNESCO).
- Kaztman, R. 2001 "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 75.
- Lo Vuolo, R. 2009 "Asignación por hijo" (Buenos Aires: CIEPP) Serie de análisis de coyuntura N° 21.
- Lo Vuolo, R. 2010 "Las Perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al 'Programa Bolsa Familia' de Brasil y a la 'Asignación Universal por Hijo' de Argentina" (Buenos Aires: CIEPP) Documento de Trabajo N° 75.
- López, N. 2005 "Equidad educativa y desigualdad social" (Buenos Aires: IIPE / UNESCO).
- López N. y Corbetta S. 2009 "Hacia una nueva generación de políticas. Una invitación a revisar viejas tensiones en el campo de las políticas sociales y educativas" en López, N. (coord.) *De relaciones*,

*actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina* (Buenos Aires: IPE / UNESCO).

Malajovich, A. (comp.) 2006 *Experiencia y reflexiones sobre la educación inicial: una mirada latinoamericana* (Buenos Aires: Siglo XXI).

Marchini D. y Mouriño C. 2008 “Alfabetización: un desafío para el desarrollo de las capacidades en la argentina actual”, Ponencia presentada en la *II Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo humano y el Enfoque de las capacidades humanas: reflexiones sobre pobreza, desigualdad y democracia*. Realizada los días 15, 16 y 17 de octubre en Montevideo.

Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2010 “Las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental” (Buenos Aires: GCBA) Documento de Trabajo N°2.

Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2011 “Infancia, Adolescencia y Salud Mental” (Buenos Aires: GCBA) Informe anual.

Pagano, A. 2011 (2008) “Precariedad institucional, infancia y derechos. Reflexiones y debates para la elaboración de una agenda pública” en Finnegan, Florencia *Productividad y precariedad institucional en las prácticas con chicos, chicas y adolescentes de sectores populares* (Buenos Aires: Ministerio de Educación-GCBA / ISTLYR / CADES). En <[http://cades.com.ar/Productividad\\_y\\_precariedad\\_en\\_las\\_pr%C3%A1cticas\\_sociales.pdf](http://cades.com.ar/Productividad_y_precariedad_en_las_pr%C3%A1cticas_sociales.pdf)>.

Poggi M. 2009 “Prólogo” en SITEAL “Primera Infancia en América Latina: la situación actual y las tendencias desde el Estado” (Buenos Aires: IPE / UNESCO).

Pautassi, L. 2007 “El cuidado como cuestión social: una aproximación desde el enfoque de derechos” (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Mujer y Desarrollo N° 87.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. 2010 “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias” (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Políticas Sociales N° 159.

SITEAL 2009 “Primera Infancia en América Latina: la situación actual y las tendencias desde el Estado” (Buenos Aires: IPE / UNESCO).

- Souza Minayo, M. C. 1997 *El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en salud* (Buenos Aires: Lugar).
- UNESCO 2009 “Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo” (París: UNESCO). En <[www.UNESCO.org/education](http://www.UNESCO.org/education)>.
- Valles, M. 1997 *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional* (Madrid: Síntesis9).

MODALIDAD	PERTENENCIA INSTITUCIONAL	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ORGANIZACIÓN	TIPO de FINANCIAMIENTO	PERSONAS ENTREVISTADAS
ESCUELA INFANTIL (E. I.)	Dirección General de Educación de Gestión Pública, perteneciente al área educativa del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).	Asisten 630 chicos. Se encuentra en proceso de ampliación edilicia, con el fin de poder continuar brindando jornadas extendidas, y sumar la modalidad de jornada completa para las salas de cinco	Salas de 3, 4 y 5, turno mañana y tarde extendidos, brindando servicio de comedor tanto al turno mañana, como al turno tarde.	Totalmente a cargo del Estado. En ocasiones se les pide a las familias el pago de cuotas de materiales, y las docentes colaboran con fondos personales para materiales, salidas didácticas, entre otros gastos ocasionales.	-Dos docentes de sala de cinco. - Vicedirectora del nivel. - Dos familias.
JARDIN de INFANTES COLEGIO PRIVADO RELIGIOSO (J. P.)	Dirección General de Educación de Gestión Privada, perteneciente al Área Educativa del Ministerio de Educación del GCBA.	Asisten 165 niños en total. El servicio de comedor y la jornada completa se ofrecen sólo a partir de primer grado.	Se organizan en jornadas simples, siendo dos salas en el turno mañana, una de cuatro y una de cinco, y dos salas de las mismas edades para el turno de la tarde.	El pago de los sueldos docentes se encuentra a cargo del GCBA, y el resto de los gastos corre por cuenta del colegio (que recauda dinero a través de las cuotas las mismas son bajas y se dan becas-, y recibe ayuda económica por parte de la congregación de religiosos que lo administra). Las familias aportan dinero para la compra de materiales y el coste de las salidas didácticas.	-Dos docentes de las salas de cinco. -Directora del nivel. -Cuatro familias.

MODALIDAD	PERTENENCIA INSTITUCIONAL	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ORGANIZACIÓN	TIPO de FINANCIAMIENTO	PERSONAS ENTREVISTADAS
SALAS de JUEGO (S.J. 1 y 2)	Programa Primera Infancia, Dirección General de Inclusión Educativa, n perteneciente al Área educativa del Ministerio de Educación del GCBA.	Se dirige a niños de 45 días a 4 años, pertenecientes a sectores de alta vulnerabilidad social y que, por diferentes razones no acceden a las instancias del Nivel Inicial" (Consultado en: < <a href="http://www.buenosaires.gov.ar">www.buenosaires.gov.ar</a> >). A las mismas asisten 25 niños por turno aproximadamente, y no brindan servicio de comedor	SALA 1: funciona en una organización comunitaria de un barrio de la zona, dedicada a actividades educativas, donde le han brindado una sala para uso específico, y funciona una oferta en el turno mañana, y una en el turno tarde. SALA 2: funciona en una capilla ubicada en un asentamiento bastante nuevo en el barrio, por lo que los materiales y mobiliario deben ser permanentemente reubicados para poder hacer uso del espacio para las diferentes funciones.	El financiamiento de esta actividad educativa se encuentra a cargo del Estado, aunque como se verá en las entrevistas, las docentes suelen colaborar con fondos personales para el compra de materiales, salidas didácticas, entre otros gastos. Los sueldos de los docentes son equivalentes a las del sector formal de la educación, pero las condiciones laborales se caracterizan por ser precarias, con contratos anuales, sin régimen de licencias, entre otros.	De - Dos docentes -Una coordinadora del Programa

MODALIDAD	PERTENENCIA INSTITUCIONAL	CARACTERÍSTICAS GENERALES	ORGANIZACIÓN	TIPO de FINANCIAMIENTO	PERSONAS ENTREVISTADAS
<p>JARDIN COMUNITARIO (J.C.)</p>	<p>Programa Primera Infancia, Dirección General de Inclusión Educativa, perteneciente al Área educativa del Ministerio de Educación del GCBA.</p>	<p>Asisten 114 chicos en total. Alrededor de 25 chicos están anotados en una lista de espera para cada edad. Ofrecen servicio de comedor y jornada completa, desde las 8:30 hasta las 16:30 hs.</p>	<p>Salas de 1 a 5 años. Funciona en el espacio de una Fundación, dentro del asentamiento Los Piletones del Barrio de Villa Soldati. El espacio físico es un galpón, donde funcionan las otras actividades de la Fundación, como comedor comunitario, sala de primeros auxilios, entre otras. El jardín se ubica en una casa alejada, que fue remodelada para poder dividir las salas en las distintas edades, por lo que los espacios destinados a la actividad educativa no son lo suficientemente adecuados y amplios.</p>	<p>El financiamiento de los sueldos de las docentes corre por cuenta del Programa. En cuanto al mantenimiento de la infraestructura y materiales, cuentan con gran ayuda de la Fundación, que consigue donaciones. Lo mismo ocurre con la comida del comedor, que es cubierta en parte por el GCBA, pero también por la Fundación.</p>	<p>-Una docente de la sala de cinco</p>

# ¿DOMINACIÓN O PROTECCIÓN SOCIAL? ANÁLISIS DEL PROGRAMA TEKOPORA DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA EN PARAGUAY, 2009-2010

Abel Enrique Irala\*

## INTRODUCCIÓN

Las políticas sociales se diseñan y se aplican en medio de hechos y acontecimientos complejos, marcados por las consecuencias negativas que acarrea para una buena parte de la población la aplicación de un modelo económico, político y social, que ha hecho que en los últimos tiempos se engrosen las listas de los pobres, marginados y excluidos del sistema, pese a la fuerte reacción de las grandes masas empobrecidas por recuperar parte de sus derechos, algo de trabajo y pan. El poder hegemónico tiene que arreglárselas como pueda para mantener su dominación ante las inconformes miradas de los que estallan en hambre y dolor. “Las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector” (Fleury y Molinas, 2002)

El objetivo del artículo es analizar de manera crítica la formulación del principal programa de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) *Tekopora* (palabra guaraní que significa vivir bien) implementa-

---

\* Trabajador social por la Universidad Nacional de Asunción, investigador asociado a Bases de Investigaciones Sociales, desarrolla investigaciones para el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) en Paraguay. Contacto: <abelirala@gmail.com>.

do por la Secretaría de Acción Social (SAS) dependiente de la Presidencia del República del Paraguay durante el periodo 2009-2010. El estudio se enmarca dentro de un enfoque cualitativo de alcance descriptivo; se analizaron los documentos del proyecto Tekopora y realizaron entrevistas con informantes clave a fin de extraer los criterios utilizados para la selección de los beneficiarias/os, las condiciones para la permanencia, así como los espacios de participación para los mismos.

La interrogante planteada en el título de este artículo guía su desarrollo a fin de ensayar algunas respuestas en la conclusión. Respuestas que ayuden a profundizar el debate sobre en qué grado las políticas de TMC son de protección o de dominación y control a poblaciones empobrecidas.

En las siguientes páginas exponemos algunos tópicos formales de las Transferencias Monetarias Condicionadas desde el programa Tekopora, analizamos lo que se plantea de manera explícita en sus documentos oficiales, e intentaremos acercarnos a “la tendencia no confesada en el texto oficial a través de sus rupturas, sus espacios en blancos y sus deslices” (Zizek, 2003).

Abordamos las formulaciones del programa para conocer en qué grado tiene la función de garantizar la reproducción social: a través de coerción económica, regulaciones legales y estatales. Nos preguntamos ¿Cómo es que se dan, entonces, esta coerción económica y las regulaciones por parte del Estado?

Y en la relación transferencial del individuo con el poder del Estado cómo se da esa “apropiación” de los Aparatos Ideológicos del Estado: ¿son estas personas realmente “libres” de elegir su incorporación o no como beneficiarios del programa? ¿Las políticas sociales se erigen como nuevas configuraciones de los aparatos ideológicos del Estado?

## **NEOLIBERALISMO Y TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA**

El continente latinoamericano fue el escenario de la puesta en marcha del modelo neoliberal y expansión del mismo, primero en Chile bajo la dictadura de Pinochet y luego expandiéndose al resto de los países, bajo una clara hegemonía de los Estados Unidos a través de la intervención de organismo internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El modelo, cuya característica económica principal consistía en integrar las economías nacionales de manera amplia y desproporcionada a los mercados mundiales, pronto se fue tornando más que un simple modelo económico, trajo consigo nuevas formas de dominación en los ámbitos cultural, político y social, entre otros. Al poco tiempo

la mayoría de los gobiernos latinoamericanos respondían a las recetas establecidas por los organismos internacionales.

El neoliberalismo tuvo dos oleadas importantes, como indica Zibechi (2010):

La primera de estas oleadas estuvo caracterizada por las privatizaciones y el desmonte de los Estados nacionales a favor del capital financiero y de las grandes multinacionales del Norte, en particular las europeas. Ese primer neoliberalismo fue frenado en gran medida por una oposición organizada en movimientos sociales. Sin embargo, tras la crisis mundial de los años 1998-2002, avanza en el continente una nueva oleada neoliberal. La deuda externa ya no se encuentra en el centro del debate, lugar que ahora ocupa el papel del continente en las estrategias de acumulación de capital. A grandes rasgos, observamos fuertes inversiones en minería y la expansión de los cultivos de soja [...] se trata de una “reprimarización” de las exportaciones tras una crisis que dejó maltrecho el vulnerable aparato industrial regional”.

La primera oleada tuvo lugar –en la mayoría de los casos– en la década del noventa, determinada por la ofensiva de las políticas neoliberales y la resistencia de los movimientos sociales contra dichas medidas:

[...] los movimientos sociales, viejos y nuevos, se destacaron en la resistencia contra los gobiernos neoliberales y sus programas de privatizaciones, de retracción del Estado en los planos económico y social, de apertura acelerada de la economía, de dinamización del desarrollo centrado en la exportación y en el consumo de bienes de lujo, y de precarización de las relaciones de trabajo (Sader, 2009).

Como consecuencia de este proceso se podría decir que la segunda oleada se desarrolla en América Latina en medio una gran paradoja, según lo explica Svampa (2010):

Por un lado, se convirtió en un escenario sumamente vital, dinámico, con países que son verdaderos laboratorios políticos, como Bolivia y Ecuador, que dieron nacimiento a Estados pluriculturales, donde se están pensando nuevas fronteras del derecho que proteja no solo lo individual sino también lo colectivo. Pero paralelamente avanza una dinámica de acumulación que opera por despojo y desposesión. Hay un gran

contraste. Los actuales gobiernos latinoamericanos parecen haber hecho una opción en términos de desarrollo. Como los países industrializados tienen cada vez más demanda de materias primas y América Latina es un reservorio de recursos naturales, se optó por un modelo neodesarrollista con una base netamente extractivista. Se sobreexplotan los recursos naturales y avanzan las fronteras sobre territorios que antes eran considerados improductivos: la frontera sojera, la forestal, la minera, la energética. El desarrollismo tiene diferentes variantes y momentos, pero en líneas generales privilegia la producción en sí misma y continúa asimilando desarrollo a crecimiento económico; pero lo que hace décadas aludía a un modelo industrial-productivista, con intervención del Estado, hoy ha sido reemplazado por un modelo de base extractivista, en gran parte transnacionalizado, que se apoya sobre nociones muy tramposas como las de desarrollo sustentable, gobernanza y responsabilidad social empresarial. Los gobiernos latinoamericanos optaron por aprovechar esta “oportunidad” del sistema económico mundial, y muchas veces sin cuestionar sus consecuencias.

Es en medio de este complejo escenario, a grades rasgos caracterizado por estas dos oleadas, que se ubican y se deben entender el surgimiento de las experiencias de TMC a través de diferentes programas que buscan su consolidación como políticas sociales en varios de los gobiernos latinoamericanos con el correr de los años.

Las principales experiencias de programas con TMC se inician en Brasil en 1996, en México 1997 y Honduras 1998, para expandirse luego, a partir del año 2000, a varios países como Argentina, Chile, Colombia, Perú, el Salvador, República Dominicana, Uruguay y Paraguay entre otros.

Sin embargo, no podemos dejar destacar que, llamativamente, estos programas son impulsados e incentivados por las mismas instituciones propulsoras de las políticas neoliberales, principal causante de la exclusión y polarización social en diversos países,

[...] para enfrentar esta nueva coyuntura de fuerte deslegitimación del modelo neoliberal y de amplia insurgencia social, el Banco propu[so ...] un enfoque más integrado del desarrollo, impulsando la creación de incentivos microeconómicos que complementasen las bases macroeconómicas del neoliberalismo, *‘mediante iniciativas que promovieran la internalización de reglas de conducta social y de consentimiento de los*

*grupos sociales subalternos por canales limitados y corporativos de participación política y acción social'* [...] el informe del Banco de 1997 hace una serie de propuestas que suenan demasiado conocidas: '*acercar el Estado al pueblo*', fomentar la '*participación social*'; y promueve programas con algún tipo de contrapartida y un trabajo ideológico para '*dar a los pobres condiciones para que se conviertan en abogados más efectivos de sus propios intereses*' (Zibechi, 2010; énfasis propio).

Francisco Oliveira (2004), al referirse a las políticas sociales impulsadas por organismos internacionales en relación a la pobreza, las define como: "políticas de funcionalización de la pobreza" y agrega que:

Se trata de políticas de excepción que transforman a los Estados en estados de excepción. Son Estados marquetinkeros que inventan nombres como "*bolsa-escola*" (beca-escuela), "*bolsa-alimentação*" (beca-alimentación), "*primeiro-emprego*" (primer empleo), "*começar de novo*" (comenzar de nuevo), "*Fome Zero*" (Hambre Cero) –el más pretensioso de todos, que denuncia con extrema claridad el carácter anti-universal de estas políticas<sup>1</sup>.

En detrimento de las condiciones de vida de los trabajadores/as, las políticas de seguridad social están siendo anuladas en el marco del capitalismo reformista, privatista,

[...] como las fuerzas del trabajo fueron sumamente erosionadas, y perdieron la capacidad de proponer políticas y llevarlas adelante, o de vetar las antireformas, los Estados nacionales en América Latina rozan lo que la literatura llamó en el pasado populismo. Pero la denominación es equívoca; aquel populismo significó la inclusión por la "vía pasiva", de forma autoritaria, de las clases trabajadoras en la política, mientras el neopopulismo –aceptémoslo por ahora– implica la exclusión de los trabajadores de la política y su transformación en objetos de políticas compensatorias (Oliveira, 2004).

---

<sup>1</sup> Es el instrumento que identifica a los distritos más pobres y vulnerables del país, áreas geográficas de intervención de TMC; fue aprobado por Resolución 234 de la Secretaría de Acción Social del 26 de diciembre de 2005. El IPGEX se orienta a detectar los distritos con mayor cantidad de personas que se hallan en situación de pobreza extrema (según el método de la LP) y tengan 2 o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

## **PROGRAMA TEKOPORA EN PARAGUAY**

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPC) 2009 la población paraguaya en situación de pobreza representaba para ese año el 35,1% del total de habitantes del país, lo que significa cerca de 2 millones 191 mil personas que cuentan con ingresos inferiores al costo de una canasta básica de consumos, mientras que la pobreza extrema afecta a 1 millón 115 mil personas. Contraria a esta situación la macroeconomía paraguaya demuestra gozar de buena salud, ya que en el año 2010 se anunció un importante crecimiento del 14,5% del Producto Interno Bruto (PIB), que sin embargo no llega hasta la economía de los pobres,

El crecimiento del PIB es el crecimiento de aquellos que en nuestro país concentran de forma excluyente la mayor parte de los recursos productivos: la tierra, el agua, el capital y los créditos productivos. Crecen, y en grande, porque poseen la absoluta mayoría de las tierras productivas del país, y por ser los beneficiarios del mayor caudal de créditos tanto privados como públicos. La mayoría de la población no sentirá, o sentirá muy efímeramente esta bonanza (Rojas, 2010).

Para revertir esta situación el Estado debe diseñar políticas sociales adecuadas que lleguen hasta los sectores más desfavorecidos y les garantice el acceso a sus derechos; una de las alternativas, hasta el momento, tiene que ver con la aplicación de políticas que contemplan Transferencias Monetarias Condicionadas como forma de hacer frente a la pobreza extrema que se expande en el país.

De los principales programas de TMC, se pueden mencionar al menos tres: el Programa Abrazo de la Secretaría de la Niñez y Adolescencia, los Programa Propaís y Tekopora, ejecutados por la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia del República.

El más representativo durante los últimos gobiernos es el que lleva por nombre Tekopora, aplicado en forma experimental desde los años 2005-2008 en las zonas rurales del Paraguay durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, llegando a unas 14 mil familias, cifra que fuera sextuplicada por el gobierno de presidente Fernando Lugo, a fines del 2009, y que se expandió a las zonas urbanas.

Paraguay se une, así, a la lista de países de la región que aplican programas de “combate contra la pobreza” a través del apoyo monetario a las familias en extrema pobreza, programas diseñados e impulsados por organismo internacionales como el Banco Mundial y aplicado por los Estados de los diferentes países.

El Banco Mundial define que:

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (TMC) transfieren efectivo, en general a hogares pobres, con la condición de que esos hogares realicen inversiones, previamente especificadas, en el capital humano de sus niños. Las condiciones relativas a salud y nutrición, por lo general, implican controles periódicos, seguimiento del crecimiento y vacunaciones para niños menores de 5 años de edad, atención perinatal para las madres y asistencia de las madres a charlas periódicas que ofrecen información sobre salud. Las condiciones relativas a la educación suelen incluir la matrícula escolar, una asistencia entre el 80% y 85% de los días de clase y, ocasionalmente, algún indicador de desempeño. La mayoría de los programas de TMC transfieren el dinero a la madre del hogar o, en algunas circunstancias, al estudiante (BM, 2009).

La Secretaría de Acción Social, por su parte establece:

El objetivo de Tekoporã es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de transferencias monetarias y reforzar las actividades de apoyo socio-familiar a los hogares beneficiados. Los programas de asistencia Social del gobierno del Paraguay no constituyen asistencialismo, pues el enfoque es de promoción de los derechos de las familias para mejorar su condición de vida, ejercer los derechos a la alimentación, derecho a la identidad, a la salud, a la educación. Es un modelo de abordaje integral, en el que la SAS coordina operaciones de respuestas efectivas del Estado en las comunidades (SAS, 2010).

Alega, sobre lo que se entiende por TMC, lo siguiente:

Es una Transferencia Monetaria mensual con Corresponsabilidades que realiza la Secretaría de Acción Social (SAS) a las comunidades previamente seleccionadas. Las TMC's, ofrecen un alivio inmediato a la extrema pobreza, acompañado de un proceso que posteriormente permite crear capacidades de trabajo familiar y comunitario, de participación y sobre todo posibilita el corte intergeneracional de la pobreza en las familias cuyos niños/as y adolescentes estudian y tienen la oportunidad de concluir la formación mediante la educación pública y propicia mejores posibilidades para un futuro laboral de los mismos (SAS, 2010).

Los programas de transferencias condicionadas en Paraguay surgen cobijados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien se encarga de diseñar, asesorar, monitorear y, en algunos casos financiar, los programas de TMC:

La Secretaría de Acción Social (SAS), con el apoyo de la Cooperación Técnica del BID ATN/SF 8167-PR, elaboró el diseño del marco conceptual y operativo de la Red de Protección y Promoción Social durante el año 2004 (mat. 1).

Su influencia principal radica sobre el programa Propaís y Tekopora, que en el caso del primero para seleccionar a sus beneficiarios debe, incluso, enviar un informe al BID para que éste de su aprobación o “su no objeción” a la lista de nombres propuestos, y Tekopora debe contar con el visto bueno del Banco sobre su evaluación en la fase experimental o piloto:

Evaluación de Medio Término Específica: en el marco de la Misión de Administración SAS/BID del 23 al 27 de febrero, se acordó que es aceptable para el Equipo de Proyecto del Banco, la evaluación de impacto del piloto TEKOPORÁ, realizada por el Centro Internacional de Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo y publicada el 3 de mayo de 2008 (mat. 1, Anexo PROPAÍS II).

Como primera idea podemos sostener, de esta parte del trabajo y para entrar luego al análisis más detallado del programa, que existe una relación de dependencia de estos programas con los organismos internacionales; e incluso no solo el programa, sino de las Secretarías o Ministerios del Estado paraguayo; como se muestra en este caso que la relación de la SAS está supeditada a las orientaciones del BID.

### **ACCESO, PERMANENCIA Y PARTICIPACIÓN**

El principio de focalización de la política social es el riel que conduce las acciones del programa Tekopora, es decir agrupa a ciertos sectores de la población en focos, en base a características, carencias y vulnerabilidades, que tienen que ver con el incumplimiento de los derechos humanos fundamentales como alimentación, educación, salud, y los convierte en beneficiarios de su acción. Una de las características de una política focalizada es su carácter temporal, de emergencia y puntual, generando estructuras fragmentadas y discontinuas de atención social (Fleury, 2002).

Estos seres humanos son trasladados a la categoría de beneficiarios y beneficiarias para acceder al desembolso de una suma mínima de dinero o “Transferencia Monetaria Condicionada”, otorgada por parte del programa de protección del Estado, en este caso Tekoporá que coloca el énfasis en la asignación de dinero:

Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad consisten básicamente en proporcionar una suma mínima de dinero a hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad con un doble objetivo:

- Reducción a corto plazo de la pobreza a través de transferencias.
- A largo plazo, la reducción estructural de la misma (mat. 2).

Para hacer efectivo el programa, las personas tienen que probar su pobreza extrema y deben realizar una serie de condiciones que se les impone para no ser “dados de baja” del programa que los beneficia, así se estipula en uno de los documentos analizados para este trabajo:

La baja del hogar se dará cuando el hogar beneficiario no cumpla con su compromiso asumido con el programa a través del acta de compromiso (mat. 1).

Esas particularidades son presentadas como “criterios de selección” de hogares, que deben pertenecer a ciertos lugares geográficos y contar con determinadas características como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**  
Criterios y características para la selección

<b>Dos criterios para la selección</b>	<b>Características para la selección</b>
1 Hogares en situación de Pobreza Extrema	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preseleccionados por el Índice de Calidad de Vida, para definir su nivel de pobreza</li> <li>- Uno o más de los integrantes de estos hogares deben ser: Mujeres embarazadas</li> <li>- Adultos mayores de 65 años o más</li> <li>- Personas portadoras de discapacidad.</li> </ul>
2 Pertenecer al área geográfica establecida como prioridad por el programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación del Índice de Priorización Geográfica para la Inversión en Pobreza Extrema<sup>1</sup> (IPGEX) para la focalización de los distritos</li> <li>- Hay 66 distritos priorizados para la intervención de las TMC</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base al *Manual Operativo TMC-Tekopora* (2009).

El “Índice de Calidad de Vida (ICV): es un instrumento que ordena los hogares según la calidad de vida que alcanzaron sus miembros, ó según el grado de pobreza (determinado por el ingreso declarado o estimado) en el que se desenvuelve el hogar” (mat. 1).

Con este instrumento se definen las variables para puntuar en qué nivel de pobreza se encuentra un hogar:

Con las variables significativas se calcula el puntaje de cada hogar que variará de 0 a 100 e indicará cuales hogares tienen mayor calidad de vida (mayor puntaje) o menor calidad de vida (menor puntaje) (mat. 1).

Las dimensiones definidas para este caso son 6: acceso adecuado a la atención a la salud; acceso a la educación formal; acceso a actividades económicas que le reporten ingresos; acceso a una vivienda digna; acceso a servicios básicos y acceso a activos duraderos.

Para pasar así a ubicarlos en los estratos correspondientes según el puntaje obtenido, que son distribuidos de la siguiente manera:

**Cuadro 2**  
Estratificación, según puntaje obtenido

<b>Estratos</b>	<b>Calidad de vida</b>	<b>Puntajes correspondientes</b>
Uno	Muy baja o muy pobres	Rango de 7 a 24
Dos	Baja o pobres	Rango de 24 a 40
Tres	Media	Rango de 40 a 55
Cuatro	Buena calidad	Puntaje: 55 o más.

Fuente: elaboración propia en base al *Manual Operativo TMC-Tekopora* (2009).

Las familias pobres que son incluidas en el programa deben estar en situación de extrema pobreza y debe pertenecer a la zona geográfica donde el programa hace efectiva su intervención, las cuales ya son fijadas previamente, desde el diseño mismo. Al respecto, una de las funcionarias menciona:

El programa está dirigido a familias con niños o con adultos mayores en la casa, o con personas con discapacidad también, dentro de su cuadro familiar y que vivan en los distritos priorizados, ya que existen 67 distritos que, según la dirección de Estadística, Encuesta y Censo, son los que están en situación en extrema pobreza, y que a estos distritos debería llegar el programa (Entr. 2).

La misma entrevistada agrega que existen dos componentes del trabajo que ella considera lo más importante: uno, es la transferencia en sí; y dos, un componente educativo, según asegura, lo último queda en un segundo plano a la hora de realizarse el trabajo:

El programa en sí es un programa de protección de social, que apunta a evitar que las personas caigan totalmente, en el sentido que puedan pasar necesidad, de pasar hambre, la idea es contener un poco, hasta ahí apunta el programa a contener la situación de pobreza en las que están. El otro componente que también tiene el programa pero que no [...] se trabajaba mucho, es el componente de desarrollo en la familia y el componente educativo y organizativo que tiene que ser el eje transversal a todo lo que es el programa para poder lograr realmente que las familias puedan mejorar su condiciones (Entr. 2).

Una vez verificada su extrema pobreza, estas personas deben moldear sus actos, comportamientos y costumbres de acuerdo a las exigencias del programa; deben responder con otros requisitos, que se justifican desde la institución como el cumplimiento de responsabilidades para el ejercicio de sus derechos en materia de educación y salud.

Los sujetos de control de las corresponsabilidades se agrupan en dos:

- 1- Para intervenciones en el sector salud:
  - i. Mujeres embarazadas
  - ii. Niños/as y adolescentes de 0 a 18 años matriculados en la EEB
  - iii. Adultos mayores de 65 años o más
  - iv. Personas portadoras de discapacidad
- 2- Para intervenciones en el sector educación:
  - v. Niños/as y adolescentes entre 6 a 18 años” (mat. 1, pp. 7 y 8).

Las familias seleccionadas para ser parte del programa Tekopora deberán cumplir sus corresponsabilidades en los ámbitos de salud y educación, los facilitadores comunitarios contratados por el programa verificarán su cumplimiento o no, teniendo en cuenta lo que se detalla en los siguientes cuadros, el primero con respecto a la salud y el segundo a la educación:

**Cuadro 3**  
**Cumplimiento de la condicionalidad, según sector Salud**

<b>Beneficiario</b>	<b>Corresponsabilidad</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Servicio necesario</b>	<b>Corresponsabilidad de la oferta pública</b>
Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años.	Asistir al centro de salud para control de crecimiento y desarrollo, y vacunación	2 veces por año (incluye diagnóstico inicial)	Peso y talla, vacunación.	<u>Personal:</u> médico, enfermera, auxiliar de enfermería.  <u>Equipo:</u> mínimo para la revisión y medición del crecimiento.
Embarazadas	Asistir al centro de salud para el control prenatal y parto institucional	2 veces durante el periodo de gestación (incluye cuatro consultas médicas)	Peso, talla, vacunación, análisis de rutina, ecografía (si hubiere), PAP, sulfato ferroso y kit de parto	RR.HH. a nivel de Puesto, Centro de salud, Hospital Distrital o Regional:  auxiliar de enfermería, auxiliar en Obstetricia, médico, enfermera/o, obstetra, auxiliar de enfermería.  Equipo: necesario para la atención prenatal según el tipo de servicio.  Carnet peri-natal
Adulto Mayor	Controles	2 veces por año	Peso, talla, presión arterial y circunferencia	Personal: médico, enfermera, auxiliar de enfermería.
Persona portadora de discapacidad	Controles	2 veces por año	Peso, talla, presión arterial y circunferencia	Personal: médico, enfermera, auxiliar de enfermería

Fuente: *Manual Operativo TMC-Tekopora (2009).*

**Cuadro 4**  
**Cumplimiento de la condicionalidad, según sector Educación**

<b>Beneficiario</b>	<b>Corresponsabilidad Cumplimiento Control</b>	<b>Servicio necesario</b>	<b>Condicionalidad de la oferta pública</b>
Niños/as entre 6 y 18 años en Educación Escolar Básica (EEB)	Matrícula: de 1° a 9° grados  Asistencia: Asistir al 85% de las clases, contadas por mes  1 vez al año (al inicio del año escolar)  1 vez al año	Escuela con EEB completo  (1° a 9° grados).	Un centro educativo de Educación básica en la zona.

Fuente: *Manual Operativo TMC-Tekopora (2009)*.

El incumplimiento de uno de estos requisitos puede significar la “baja del hogar”, a no ser de que se verifique que en la zona no exista la oferta pública necesaria para el cumplimiento de estos, el programa entiende por oferta pública la existencia cercana de centros de salud y educativos:

Se considera que no existe oferta pública en salud o educación cuando i) en la compañía o localidad no exista infraestructura adecuada ni personal docente o de salud para atender las demandas de los beneficiarios; ii) cuando existan problemas de accesibilidad al puesto de salud o centro educativo más cercano (se entiende por accesibilidad una distancia mayor a 5 km y/o dificultad con el medio para el traslado, cruzar riacho, ríos y lagunas) (mat. 1).

A continuación se detallan los motivos por la que una familia pueda ser dada de baja del padrón:

- i. No identificarse: niños/as de 0 a 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, persona portadora de discapacidad en el hogar.
- ii. Migración del hogar fuera de localidades de intervención del programa, Asunción, Departamento Central y al Exterior del país.

- iii. Renuncia voluntaria.
- iv. Suficiencia económica, medida por ICV niveles 3 y 4.
- v. Duplicidad (mat. 1).

Estas son las principales condiciones y exigencias. Las exigencias, en este caso, desde el Estado hacia los ciudadanos/as; quedando de esta forma la categoría de derechos a un mero requisito para acceder a un pago, una suerte de coerción entre el Estado y las poblaciones empobrecidas o vulnerables.

En este marco el Estado parece desmarcarse de su rol de garante de derechos y con la aplicación del programa se compromete a tres puntos:

- 1- Entrega el monto mínimo mensual determinado a las familias seleccionadas para participar del programa.
- 2- Facilitar el acceso universal a la salud (atención primaria y vacunación) y educación de las familias beneficiarias.
- 3- Monitorear el uso y cumplimiento de la corresponsabilidad de las familias (mat. 2).

Otro tema importante que abarca Tekopora se enmarca dentro de uno de sus objetivos específicos, que menciona “la participación ciudadana”, el cual se deja apreciar al inicio del manual que define al programa, en el que formula:

“Recibir apoyo socio-familiar y comunitario a través de un acompañamiento sistemático y procesual para el cumplimiento de las corresponsabilidades y la participación ciudadana”.

Existen dos figuras que nos interesa resaltar y que nos ayudarán a entender el nivel de participación que propone el programa, una es la “Mesa de Participación ciudadana” y la otra son las “Madres Líderes”. En cuanto a la primera se expresa:

Es la instancia local cuya función principal es la de revisar y validar la lista de potenciales hogares beneficiarios del Programa que, de ser el caso, indicará a la Coordinación del Programa de TMC los eventuales errores de selección o exclusión, para su verificación y corrección (mat. 1).

En la misma se establece la integración de esta mesa por autoridades municipales, el intendente y un concejal, un representante por el Minis-

terio de Educación y otro de Salud, un representante de la comunidad religiosa, un representante de alguna organización civil y otro de una organización social popular.

Es llamativo, sin embargo, que en los papeles no se prevea mayor descripción sobre la participación de los beneficiarios/as; aunque según uno de los entrevistados aclara, la incorporación de los mismos se da en una segunda fase, cuando el programa se instala y entra en marcha en un distrito determinado, desde allí se organiza a los beneficiarios en comités:

En esa mesa de participación están los beneficiarios, pero cuando se llega a los distritos no hay todavía beneficiarios, entonces lo que se hace es convocar a los representantes; después de la instalación de la mesa sí, ya se les incorpora a los beneficiarios, porque el programa también contempla la figura de las Madres Líderes que son las representantes de alguna manera de las comunidades, en realidad son mujeres que tienen cualidades de liderazgo (Entr. 2).

La participación que se propicia desde la Mesa de Participación Ciudadana se da en base a las necesidades del programa, para dar funcionalidad al mismo y se han logrado aplicar solo en algunos distritos; así lo manifiesta uno de los funcionarios de la SAS:

Las mesas se fueron creando de acuerdo a las necesidades operativas del programa, qué significa eso, y bueno, se tenía que hacer Censo y era una necesidad la mesa de participación entonces de acuerdo a eso se fueron creando, no tenemos en todas las localidades (Entr. 1).

La segunda figura que queremos rescatar para nuestro análisis es justamente la de “Madres Líderes”, que son las encargadas y/o representantes de los comités de beneficiarios/as, y decimos encargadas o representantes por el rol que les toca cumplir y que se detalla a continuación:

En muchos departamentos o distritos el programa trabaja por ejemplo el comité de beneficiarios, que son espacio donde la gente se organiza a partir de necesidades concretas, inmediatas, todos beneficiarios del programa y se da dentro de un proceso. Dentro de ese proceso es importante señalar el enfoque de género que tiene el programa. Hay que tener en cuenta que las mujeres son las titulares del programa, tenemos una figura que se llama Madres Líderes, que son referentes comunitarias

que tienen a su cargo 10 hogares, y esa referente digamos que es la que maneja la información de esos 10 hogares y con eso se va apuntalando dentro de un proceso cuestiones más organizativas (Entr. 1).

Desde el programa se incorpora, entonces, una nueva forma de organización en las comunidades pre establecida en los documentos del mismo y que forma parte de lo acordado entre la SAS y las familias de beneficiarios, quienes deben conformar comités de 10 familias, nombrar a una mujer que los represente y a la vez informe a la SAS en cuanto al cumplimiento o no de los compromisos asumidos:

Desde el programa se establece que por cada 10 familias de los beneficiarios tiene que haber un comité o una asociación o un grupo y este comité de 10 familias eligen entre sus asociados a una persona y que generalmente son mujeres (Entr. 2).

## **CONTENER SITUACIÓN DE POBREZA E IMPONER PARTICIPACIÓN**

La idea de *contener la situación* se refleja en lo mencionado anteriormente por una de las entrevistadas, contener la situación de pobreza es “que no pasen hambre”, porque conteniendo la pobreza también se contienen probabilidades de insurgencia social, ya que la “pobreza estructural es resultado de procesos de largo plazo de desigualdad, exclusión persistente, concentración del poder económico, falta de acceso a recursos políticos, así como de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, sociales y políticos básicos” (Spiker *et al.*, 2009), por lo tanto la simple contención no será una salida que satisfaga las demandas de la población, podrá funcionar a corto plazo, pero es inviable permanecer en esta situación por mucho tiempo.

Existen tres características que los hogares, para ser beneficiarios, deben tener: 1) pobreza extrema (según los criterios que responden a las formas de medición de la pobreza del BM y BID); 2) al menos un integrante del hogar debe: ser menor de 18 años, estar embarazada, ser adulto mayor o persona que presente alguna minusvalía y; 3) vivir en los distritos, municipios o zonas geográficas previamente definidos como de interés para el programa.

Así es como los programas focalizados dirigen su asistencia, y

[...] operan particularizando a los territorios como continentes de población pobre y a las personas como portadoras de ciertos atributos que los hacen “vulnerables”, en ambos casos la desigualdad es la condición para desarrollar las políticas. A

los individuos y organizaciones se los interpela en su situación de necesidad para avalar su inclusión al colectivo de “beneficiarios” en los programas sociales (Pratesi, 2002).

Al propósito de beneficiarios, es preciso mencionar lo que Pratesi dice al respecto, de cuando los programas seleccionan a sus beneficiarios y la connotación de esta definición:

La denominación de “*beneficiario*”, al individuo, familia u organización pobre que recibe las prestaciones, los coloca en la situación de quienes reciben los beneficios de la sociedad y no en la situación de quienes han sido los perjudicados de un sistema económico (2002).

Así, los “beneficiarios” no solo deben tener ciertas características, también deben hacer una serie de acciones para poder acceder al desembolso de dinero por 36 meses mientras sean integrantes del programa, los condicionamientos impuestos son excusados desde el programa bajo la forma en que los beneficiarios puedan gozar de sus derechos, algo muy lejos de la realidad ya que “el acto de recibir un beneficio, aunque tenga carácter semipermanente, no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión dependerá permanentemente del poder discrecional de un funcionario” (Fleury, 2000) en este caso se da bajo el control de los Facilitadores Comunitarios que son los contratados del programa Tekopora para hacer seguimiento a los hogares con TMC.

Debemos señalar que esta forma atender a los pobres puede reproducir viejas formas de estigmatización de la pobreza.

Se les exige, como condición para recibir una protección básica mínima, distintas formas de *prueba* de su pobreza “real” y, la mayoría de las veces, también una contraprestación bajo renovadas formas de tutela paternalista encarnadas en diferentes modalidades de trabajo gratuito. Estos dispositivos vinieron a sumarse como nuevos elementos de sobreexplotación de sus energías ya desgastadas (Pratesi, 2002).

En cuanto a la participación de los “beneficiarios” en el programa es necesario pensar y tomar algunos elementos de la participación, como proponen Rebellato y Giménez (1997), enfatizando en que la gente debe tener un “rol de sujetos activos” y no como meros invitados a participar como “objetos de prácticas externas”. Dicen los mismos autores:

Al amparo de políticas sociales de corte compensatorio, se impulsan proyectos de marcado corte asistencialista que incluyen la participación, pero que poco tienen que ver con la participación democrática o el incremento de los niveles de protagonismo popular. La participación declamada tiene, en la mayoría de esos casos, un sentido utilitario y está limitada a la cooperación o colaboración con acciones planificadas por otros actores y en espacios generalmente alejados al lugar donde se espera que la gente actúe (Rebellato y Gimenez, 1997).

Por lo tanto, si entendemos la participación como aquella acción de los seres humanos capaz de influir en un contexto comunitario, en la vida social y cambiar algo, no es este el caso de la participación propuesta por Tekopora, ya que todas las condiciones, contratos, acuerdos, montos a ser pagados ya están pre establecidos y la participación se promueve en torno “a las necesidades del programa” y no a las de las poblaciones empobrecidas. La participación como un requisito, y al ser incorporada como tal, se convierte en una obligación, y no en una acción espontánea y consciente de una persona como sujeto de derecho.

En el caso de las mujeres, o como se denomina en el programa “la participación de las Madres Líderes”, que se da una vez instalado el programa en la comunidad –y parece ceñirse más a una función de controlar a las demás mujeres que integran el programa– y se promueven comités de beneficiarias donde existe más una sensación de participación, antes que una participación que promueva “pensamiento autónomo grupal”.

Álvarez Leguizamón (2008), en uno de sus trabajos sobre “focopolítica”<sup>2</sup>, y siguiendo a Foucault, explica que:

Se incentivan nuevas formas de territorialización, diferentes a las de la etapa del control disciplinar sobre los cuerpos, aunque con elementos similares a los que predominaban en el antiguo régimen y en la sociedad del control. Se tiende ahora a promover la “autogestión comunitaria” que no solo genera recursos, sino que produce autovigilancia<sup>3</sup>.

---

2 La autora entiende por focopolítica: un nuevo arte de gobernar a los más pobres de entre los pobres y a los países pobres; ciertas virtudes, habilidades, mañas, distinciones, conjunto de reglas, dispositivos para influir sobre sus vidas

3 Ponencia: *Focopolítica y gubernamentalidad neoliberal, las políticas sociales* (2008).

En base a esto es bueno abrir la interrogante con respecto a la función ideológica que cumplen las TMC como reproductoras del orden social establecido, dado que aseguran la vida de poblaciones que podrían significar un peligro para el sistema y las convencen de sobrevivir en los mínimos de la vida humana, en los umbrales del pobreza, apaciguadas y controladas ante reclamos y convulsiones sociales que puedan protagonizar; o, en términos de Foucault cuando se refiere a la disciplina de cuerpo –entendiendo que de lo que aquí se trata es de disciplinar poblaciones, colectivos de personas para que sean obedientes–, “la disciplina aumenta las fuerzas del cuerpo (en términos de utilidad económica) y disminuye esas mismas fuerzas (en términos de obediencia política)” (Foucault, 2009).

Así pues se hace necesario ahondar sobre interrogantes como: ¿el programa Tekopora es una herramienta para disminuir la pobreza, o en qué medida es un mecanismo ideológico que asegura la reproducción de las relaciones sociales existentes y favorecen a intereses de poder?

## CONCLUSIÓN

La crisis del neoliberalismo, que agudizó la pobreza y empeoró la situación de vida de las personas en el continente latinoamericano, provocó importantes revueltas y movilizaciones de los sectores empobrecidos en contra del modelo hegemónico a finales de siglo pasado e inicios de este, al calor de estas luchas –digamos, paralelamente a ellas– se han aplicado las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) como políticas sociales destinadas a aliviar la situación de pobreza extrema por la que atraviesan millares de personas en la Región.

No se puede dejar pasar como si fuera un dato irrelevante, que las TMC sean impulsadas por organismos internacionales involucrados directamente con el orden neoliberal, como el Banco Mundial (BM) y El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que sean éstos los que lleven los hilos de dichas políticas en el continente, que como en el caso de Paraguay y su programa Tekopora, sean preponderantes las indicaciones de dichos organismos para definir “el combate” a la pobreza desde las instituciones estatales.

Existe más que un nexo entre Estado y organismos internacionales neoliberales, el diseño, asesoramiento y monitoreo por parte de los últimos genera una dependencia directa del Estado para trazar sus políticas de atención a la cuestión social en base a los lineamientos establecidos por dichos organismos.

En los documentos analizados sobre el programa Tekopora resalta la ausencia de un enfoque de derechos, se hace visible la relación entre Estado e individuos en una suerte de “canje”, es decir, un sector empobrecido de la población que firma un contrato con el Estado y

se compromete a una serie de acciones que debe realizar a cambio de recibir un monto de dinero por parte de la secretaría estatal, como la consulta médica o enviar a los niños a la escuela.

Esto aleja el concepto de educación o salud como derechos que deben estar garantizados desde el Estado y la responsabilidad que éste tiene, ubicándolos como una mera “condición” o responsabilidad del individuo para acceder a un beneficio económico en esa relación “canje”, en donde el derecho de las personas pasan a ser un requisito para un beneficio determinado por parte del Estado; no se puede afirmar que se garantiza el derecho a la salud porque una persona vaya a dos controles médicos al año, o el derecho a la educación porque una niña asista al 85% de las clases en la escuela.

Estos condicionamientos y las formas de participación propuestas desde el programa, centradas en los objetivos del programa y en la creación de organizaciones o comités que respondan al mismo, crean una fuerte dependencia económica y organizativa de las poblaciones incorporadas en Tekopora hacia la Secretaría de Acción Social (SAS).

Esto podría ser traducido como refinadas formas de control y dominación hacia las poblaciones empobrecidas, ya que desde los condicionamientos se obtienen conductas y hábitos que se desean incorporar en las personas *carentes*, en suerte de coerción económica regulada por el Estado. Por sobre todo, influye en las formas de organizarse que tiene la gente, donde la prioridad organizativa se basa en el funcionamiento de Tekopora, creándose organizaciones con menos capacidad de generar luchas alrededor de sus demandas y exigencias ante el Estado, colaborando en una mayor gobernabilidad, evitando estallidos populares como manifestaciones, cierre de rutas, piquetes u otras medidas.

Las políticas de TMC cumplen una función ideológica, al asistir a los sectores más empobrecidos de la población, no para atacar las causas estructurales de la pobreza sino incorporándose como nuevas medidas de carácter social al aparato estatal para brindar cierta estabilidad a los gobiernos aliados de la segunda oleada neoliberal que basa su acumulación en la extracción de los bienes naturales, la inversión en los agronegocios y la expansión de la agricultura empresarial, reproduciendo las relaciones de desigualdad establecidas por el orden hegemónico.

## REFERENCIAS: CODIFICACIÓN DE MATERIALES Y ENTREVISTAS ANALIZADAS

- *Manual Operativo TMC-Tekopora* (2009): material 1 (mat. 1).
- Cartilla Educativa “Invertir en la gente” (2009): material 2 (mat. 2).
- “Info SAS” (2010) enero: material 3 (mat. 3).

- Entrevista personal a Lic. Pedro Giménez (PG) Jefe del Departamento de Reclamos del programa Tekopora (2009 y 2010) (Entr.1).
- Entrevista personal a Lic. Laura Aquino (LA) Técnica Operativa del programa Tekopora (2009) y jefa del Departamento de Operaciones (2010) (Entr. 2).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Augusto Paz, Jorge 2010 *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórica, implementación práctica e impacto sobre la pobreza en la región* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2008 *Ponencia: focopolítica y gubernamentalidad neoliberal, las políticas sociales* (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba).
- Álvarez Leguizamón Sonia, Spiker, Paul y Gordon, David 2009 *Pobreza: un glosario internacional* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Banco Mundial 2009 *Transferencias Monetarias Condicionadas, reduciendo la pobreza actual y futura* (Washington: Banco Mundial).
- De Oliveira, Francisco 2004 “¿Hay vías abiertas para América Latina?” en Boron, Atilio A. (comp.) *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales* (Buenos Aires: CLACSO).
- Fleury y Molinas 2002 “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales” en *Modelos de protección social. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)* (s/d) p. 7.
- Foucault, Michel 2000 *Defender la sociedad* (Buenos Aires: FCE).
- Foucault, Michel 2009 *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Nabot, Damián 2010 “El gobierno de los Kirchner no apunta a una redistribución del poder social. Entrevista a Maristella Svampa” en *Crítica de la Argentina*, 26 de abril. En <<http://maristellasvampa.net/blog/?p=125>> acceso enero de 2011.
- Pratesi Ana Rosa 2002 “Políticas Sociales Uniformes Como Dispositivos de Control de Territorios” en <<http://fenix.cmq.edu.mx/rii/cuba%202002/grupo/grupo2/pratesis.htm>> acceso julio de 2011.

- Rebellato, José Luis y Giménez, Luis 1997 *Ética de la Autonomía. Desde la práctica de la psicología con las comunidades* (Montevideo: Roca Viva).
- Rojas, Luis 2010 “La desigualdad económica aumenta en este Paraguay que crece como nunca” en <<http://ea.com.py/la-desigualdad-economica-aumenta-en-este-paraguay-que-crece-como-nunca>> acceso agosto 2011.
- Sader, Emir 2009 *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Scott, James 2000 *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos* (México: Era).
- Secretaría de Acción Social (SAS) en <<http://www.sas.gov.py>> acceso diciembre de 2010.
- Veras Soares, Fabio *et al.* 2008 *Los logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekopora del Paraguay* (Brasilia: Centro Internacional de Pobreza / PNUD).
- Zibechi, Raúl 2007 “Uruguay: La inmersión en el modelo neoliberal” en *Pueblos*, Especial América Latina - Integración Regional. En <<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article624>> acceso enero de 2011.
- Zibechi, Raúl 2008 *América Latina: Periferias Urbanas, territorios en resistencia* (Bogotá: Desde abajo).
- Zibechi, Raúl 2010 *Contrainsurgencia y miseria, las políticas de combate a la pobreza en América Latina* (México: Pez en el árbol).
- Zizek, Slavoj 2003 *Ideología un mapa de la cuestión* (Buenos Aires: FCE).

# OS PROGRAMAS “BOLSA FAMÍLIA” E “FAMILIAS EN ACCIÓN”: EXPERIÊNCIAS COMPARADAS

Milene Peixoto Ávila\*

## INTRODUÇÃO

O debate sobre a pobreza no mundo, ao longo das últimas décadas do século XX, mudou e isso se reflete na forma como os Estados estão lidando com essa questão, isto é, na orientação das políticas sociais. Passou-se da distribuição de bens em espécie — cestas básicas, roupas e leite<sup>1</sup> — para a distribuição de dinheiro, via programa de transferência de renda condicionada. Pode parecer estranho, mas, atualmente, são os organismos internacionais, instituições representantes da mundialização do capital, que desempenham papel preponderante no combate

---

1 A distribuição de bens em espécie ainda permanece, mas deixou de ser a política de assistência social predominante. No Brasil essa prática assistencialista se configura como Benefícios Eventuais, assegurados pela LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Os Benefícios Assistenciais integram o SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

---

\* Profesora de Ciencia Política en la Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus, Bahia, Brasil. Es Licenciada y Magister en Ciencias Sociales, por la Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Contacto: mipeixotoavila@yahoo.com.br.

à pobreza, enquanto financiadores<sup>2</sup>, produtores de conhecimento e de recomendações de políticas públicas aos países.

Dentro dessa tendência, os programas de transferência condicionada de renda configuram-se como as principais políticas de proteção social, tanto na América Latina, como em outras partes do mundo. Essas políticas sociais combinam, em geral, objetivos de curto prazo, mediante a distribuição de renda às famílias que estão situadas abaixo da linha da pobreza, com objetivos de longo prazo, através da cobrança de condicionalidades relacionadas à educação e saúde de crianças e adolescentes, orientadas para a promoção e acumulação do capital humano, possibilitando o rompimento do ciclo de pobreza intergeracional. Além disso, não são políticas universais, destinadas a todos os cidadãos, mas sim medidas pontuais, compensatórias e focalizadas, isto é, pensadas e orientadas a um “público alvo específico”: os mais pobres da sociedade.

Na Região as políticas de transferência de renda surgiram entre o final da década de noventa e início dos anos dos mil, num contexto de crise econômica e de necessidade de reformulação do papel do Estado, de acordo com orientações de políticas de ajustes estruturais, definidas pelo Consenso de Washington<sup>3</sup> e disseminadas durante os anos noventa pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). Nos paí-

---

2 No programa “Familia en Acción”, desde sua criação até o ano 2010, investiu-se um total de 3.070 milhões de dólares, dos quais US\$ 1.662 milhões, ou 54,1% derivados de fontes externas, sendo que do Banco Mundial foram emprestados US\$ 976, 30 milhões (31,8%) e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) foram US\$ 685,4 milhões (22.3%). Os empréstimos foram concedidos ao governo colombiano em duas fases. A primeira (de 2000 a 2006), o crédito “BID-1280” consistiu em empréstimo de 270 milhões de dólares destinados a financiar os programas de “Jóvenes en Acción” (Jovens em Ação), “Empleo en Acción” (Emprego em Ação) e “Familias en Acción” (Famílias em Ação). Desse montante, US\$ 80,16 milhões foram destinados ao “Familias en Acción”. O Banco Mundial também emprestou, em 2001, via crédito “BIRF-7050” US\$ 150 milhões. Em 2005 firma-se o segundo acordo com o Banco Mundial: o crédito “BIRF-7337” foi firmado com o objetivo de dar manutenção ao “Familias en Acción” nos 627 municípios em que o programa operava e permitir a ampliação para novas regiões. A segunda fase de empréstimos (2007-2010) contou com US\$ 306 milhões do BID (convênio “BID-1947”) e com US\$ 636,5 milhões do Banco Mundial (convênio “BIRF-7619”) (Acción Social e DNP, 2010: 235-243). No caso brasileiro, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Banco Mundial assinaram no dia 21/09/2011, o segundo acordo para empréstimo de US\$ 200 milhões ao Brasil. Os recursos serão aplicados em ações que visam fortalecer o Cadastro Único, implantar o Brasil Sem Miséria e aperfeiçoar o Programa “Bolsa Família”. O prazo para execução do acordo será 30 de dezembro de 2015.

3 O Consenso de Washington foi uma proposta de medidas elaboradas pelo FMI e Banco Mundial para gerenciar a crise dos anos noventa, com o intuito de promover o ajustamento macroeconômico, através da redução da ação do Estado em favor da hegemonia do mercado. Dentre as medidas recomendadas, destacam-se a desregulamentação financeira, a privatização de empresas públicas e a redução dos gastos sociais (Prieto, 2008: 35).

ses desenvolvidos, esses programas surgem como respostas aos efeitos da crise do modelo de regulação de Bem-Estar Social, com o intuito de combater, principalmente, os efeitos da “nova pobreza”<sup>4</sup>.

Esse tipo de intervenção liberal, muito influenciado pela teoria de “desenvolvimento como expansão das capacidades”, de Amartya Sen (2000), tem estreita relação com a incorporação nos discursos dos governos e das agências multilaterais da necessidade de participação ativa do pobre no processo de superação da sua condição, fato que implica a necessidade de fortalecimento do capital social e do papel da mulher na família, através de ideias tais como *empowerment* (empoderamento), desenvolvimento de capacidades e promoção de autonomia. Além disso, destaca-se a importância do aumento do consumo que a renda extra permite.

Apesar de suas singularidades e da diversidade de elementos relacionados às condições de acesso, valor dos benefícios, modelos de gestão e de acompanhamento, dentre outros tantos; há alguns pontos semelhantes entre os programas implementados na Região. De acordo com Ana Fonseca (2010), além do privilégio da mulher na titularidade do benefício<sup>5</sup>, os programas de transferência de renda têm em comum o foco nas famílias pobres com crianças e adolescentes. Também são regidos pelo princípio das condicionalidades e contrapartidas e não se constituem como direitos.

Compartilhando essas ideias, os programas de transferência de renda “Bolsa Família”, do Brasil, e o Programa “Familias en Acción” (Famílias em Ação), da Colômbia, não fogem à regra. Criados, respectivamente, em 2003 e em 2000, os dois programas se parecem, principalmente, em relação ao desenho e ao modelo de gestão descentralizada adotados, mas, ao analisarmos as “políticas funcionando”, isto é, interagindo com as pessoas que delas se beneficiam, novos elementos de análise surgem, indicando diferenças significativas quanto aos efeitos políticos que essas novas iniciativas geram no público demandante.

---

4 A “nova pobreza”, fenômeno típico da sociedade francesa iniciado no final da década de setenta, é caracterizada pelo desemprego de longo prazo de setores antes inseridos no mercado de trabalho formal. Esse desemprego prolongado faz com que novos grupos sociais precisem recorrer aos Serviços de Assistência Pública para sobreviver. Essa situação, fruto da “crise da sociedade salarial” geraria um novo fenômeno social, a *desfiliação social* (Castel, 1998). Para Paugam (2003), a “nova pobreza” gera um processo de *desqualificação social*, caracterizado pela perda do emprego formal, dificuldades de inserção permanente no mercado de trabalho e um progressivo isolamento social do indivíduo que passa a se sentir um “inútil” socialmente.

5 É notável a atribuição do benefício das políticas sociais às mulheres. De acordo com Ana Fonseca (2010), países como Brasil, Panamá, Paraguai, Colômbia, Peru, El Salvador, Honduras, Equador e Guatemala determinaram serem as mulheres as prioritárias na titularidade dos programas de transferência de renda.

Isso porque, ao se analisar uma política pública, de acordo com Bo Rothstein (1998), são vários os elementos que devem ser considerados, tais como o modelo de gestão; o desenho; o conflito e consenso quanto à teoria causal do problema a ser enfrentado; o processo de implementação; a interação da política com as instituições e a sua legitimidade perante a sociedade. Além disso, devem-se observar os impactos que a política gera nas pessoas. Concordo com o autor quando este afirma que toda política pública tem uma ação reflexiva, despertando sentimentos, comportamentos nos indivíduos, direta ou indiretamente ligados a ela, gerando conflitos de opiniões e de interesses.

Apesar da constatação da eficácia das políticas de combate à pobreza na esfera econômica, pouco se sabe, ainda, a respeito das avaliações e percepções que as beneficiárias/os e técnicas/os envolvidas/os com os programas tecem a respeito desse tipo de intervenção estatal. As dimensões subjetiva e simbólica ainda são pouco exploradas nos estudos sobre políticas públicas e uma das intenções desta pesquisa<sup>6</sup> foi investigar a importância desses aspectos, contribuindo, de alguma forma, para ampliar a discussão dos elementos contidos nas avaliações de programas e políticas sociais.

O artigo tem como objetivo geral realizar um estudo comparativo entre os dois programas de transferência de renda, considerando tanto os aspectos institucionais (desenho, implementação e o modelo de gestão), como os subjetivos (percepções, avaliações das beneficiárias e modos de participação). Como objetivo específico, busca-se apreender as principais semelhanças e diferenças quanto ao desenho, implementação e gestão dos programas, além de observar as avaliações, percepções, sentimentos e tipos de participação, investigando o que as beneficiárias pensam sobre os programas. Já com relação à situação de pobreza, pretende-se conhecer os efeitos subjetivos dos programas na superação dessa condição.

Ao longo da pesquisa de campo nas cidades de São Paulo (Brasil) e Bogotá (Colômbia)<sup>7</sup>, buscou-se observar, através do uso da etnogra-

---

6 O estudo comparativo entre os dois programas teve início no ano de 2010 quando visitei pela primeira vez Bogotá e entrei em contato com o programa "Familias en Acción", mas só foi possível ser concretizado porque ganhei, em 2010, uma bolsa de estudos, categoria iniciação à investigação do Programa CLACSO-CROP de Estudos sobre Pobreza na América Latina e Caribe, concurso de projetos de investigação: "Pobreza e Proteção social Universal: experiências latino americanas e perspectivas comparadas".

7 A pesquisa foi dividida em duas etapas: a primeira consistiu em um estudo bibliográfico sobre os materiais oficiais produzidos por órgãos dos governos brasileiro e colombiano e pela comunidade acadêmica, além de entrevistas com alguns atores responsáveis pela implementação e gestão dos referidos programas; a segunda etapa objetivou a produção de um levantamento sobre as percepções e avaliações das beneficiárias moradoras dos bairros Parque Santo Antônio, Jardim Ángela e Jardim São Luis, localizados na Zona

fia como método de coleta de dados, se a introdução das políticas de transferência de renda, com suas exigências e práticas relativas ao cumprimento das condicionalidades, geraria também efeitos na dimensão política, ou, em outros termos, se a redistribuição de renda se revertia também em redistribuição de poder, promovendo um incremento de cidadania e mais *politicidade*<sup>8</sup> às pessoas envolvidas.

Parte-se da hipótese de que há entre as duas políticas sociais analisadas semelhanças e diferenças relativas aos aspectos institucionais, bem como com relação às dimensões simbólica, subjetiva e política. Em termos comparativos, a diferença mais significativa se deu quanto aos impactos políticos dos programas na vida das beneficiárias. Foi observado que no programa colombiano “Familias en Acción” o papel da “madre líder” (mãe líder) faz diferença na forma como as beneficiárias interagem com a política e como elas se auto-percebem, incrementando novas práticas de sociabilidade e criando novos espaços de expressão. Já com o programa brasileiro “Bolsa Família”, os efeitos políticos são menos evidentes, ao passo que os efeitos na esfera econômica aparecem como mais relevantes.

O texto está dividido, além da introdução, em uma seção dedicada à apresentação dos dois programas, demarcando alguns aspectos relacionados ao contexto de implementação, desenho, gestão e principais resultados. Em seguida, uma breve apresentação da análise comparativa, descrevendo algumas diferenças e semelhanças entre os dois programas. Por último, buscou-se apresentar as percepções sobre os programas e a situação de pobreza, sob a ótica das beneficiárias, seguidas pela conclusão.

## OS PROGRAMAS

O “Familias en Acción” foi pensado, inicialmente, para ser um programa transitório, com duração de três anos e com uma meta de atendimento de 340.000 famílias, distribuídas em aproximadamente 300 municípios rurais, com menos de 100.000 habitantes<sup>9</sup>. Implementada,

Sul de São Paulo; e com moradoras residentes da Ciudad Bolívar, localidade situada na Zona Sul da cidade de Bogotá, na Colômbia.

8 De acordo com Pedro Demo (2003: 30) a *politicidade* refere-se à “habilidade humana de constituir-se sujeito, ou de negar-se a ser objeto de meras pressões externas, ou de conquistar margens cada vez maiores de autonomia”. É a possibilidade e a capacidade do indivíduo de conduzir a sua própria história.

9 É interessante notar que, na Colômbia, a população rural é bem expressiva: são 11 milhões de pessoas, fato que representa 24,4% da população total do país. Em geral, a população rural está localizada em municípios pequenos, isto é, com menos de 100.000 habitantes, que constitui 95% do total de municípios do país (Acción Social e DNP, 2010: 99).

a política ganhou força e se expandiu, passando por duas fases. A primeira, de 2000 a 2006, caracterizou-se por uma cobertura territorial eminentemente rural e a inclusão da população em situação de “desplazamiento” e de famílias em situação de extrema pobreza, classificadas no nível 1 do Sisben. A segunda fase teve início em 2007, com a inclusão de famílias moradoras de cidades médias e de grandes centros urbanos, além da extensão do programa às famílias indígenas.

O modelo de gestão adotado é descentralizado, embora o programa esteja sob responsabilidade da “Acción Social — Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional”, entidade do governo nacional que busca mobilizar o país para superar a pobreza extrema. Para a operacionalização da política foi montado um esquema institucional que inclui a “Unidad Coordinadora Nacional” (UNC), instituição responsável pela orientação conceitual, formulação de políticas de ação, planificação e acompanhamento da execução e administração técnica, operativa e financeira do programa. Nas capitais de todos os estados foram criadas as “Unidades Coordinadoras Regionales” (UCR), encarregadas da execução dos diferentes processos operativos do programa dentro de seu território e canalizadoras dos processos entre os níveis nacional e municipal (Acción Social e DNP, 2010: 106). No município a operacionalização do programa está a cargo do “enlace municipal” e são muitas as atribuições do governo municipal, tais como: execução e coordenação do “Familias en Acción” na cidade; atualização do Sisben para cada um dos processos de seleção das famílias; desenvolvimento de estratégias de capacitação para as “madres líderes” e funcionários dos serviços de saúde e educação; garantir acesso aos serviços de saúde e educação; além da verificação do cumprimento das condicionalidades.

Em linhas gerais, o “Familias en Acción” consiste na entrega de uma renda a cada dois meses às “madres” (mães), mediante o cumprimento de condicionalidades referentes à educação e à saúde dos filhos de até 18 anos. São dois tipos de subsídios: o *subsídio nutricional*, para as famílias com crianças de até 7 anos; e o *subsídio escolar*, destinado a famílias com crianças e adolescente de 7 a 18 anos, que estejam cursando a educação primária e secundária.

A participação das beneficiárias na política vai mais além do cumprimento das condicionalidades relativas aos cuidados com os filhos, pois implica novas experiências de sociabilidade e de práticas de participação política. Isso porque, para que se efetive o papel da “madre líder”, contido no desenho do programa, as beneficiárias reúnem-se em assembleias municipais para a eleição de representantes da comunidade junto ao programa. A “madre líder”,

É uma mãe beneficiária eleita no corpo político das assembleias municipais, mediante deliberação coletiva, por bairros para que represente a um mínimo de cinquenta mães titulares. (Acción Social e DNP, 2010: 116, tradução livre)

Nos dá informações, temos encontros com a madre líder que entra em contato com os coordenadores do programa e eles dão informações para elas, que repassam para nós. (Dnajira, beneficiária do “Familias en Acción”, 27 anos, mãe de 2 crianças, tradução livre)

Eu sou líder do Programa Familias en Acción, lidero aproximadamente 350 mães. Eu gosto de fazer o trabalho social, me encanta porque quando eu era criança, tinha muita vergonha de falar em público, agora não, eu falo em público e para mim o trabalho [como madre líder] que faço é essencial, porque eu compartilho com as mães, isso me parece muito bom, porque aqui se faz um trabalho nos hospitais, de conversas sobre prevenção e promoção. Mas não é um trabalho fácil, não é fácil liderar, mas tenho orgulho de liderar 350 mães. (Blanca Cecilia, uma das madres líderes da localidade Ciudad Bolívar. Exerce esta função há quatro anos, tradução livre)

A cada dois anos esse “mandato” deve ser renovado, fato que exige novas eleições. A “madre líder” eleita passa por cursos de capacitação, cujo objetivo é a aquisição de técnicas e de conhecimentos capazes de facilitar os mecanismos de réplica às demais beneficiárias. Além disso, há os “comitês de madres líderes”, que são encontros com as mães beneficiárias, acompanhados de profissionais de promoção e dos “enlaces municipais”, cujo intuito é estreitar a relação dessas mulheres com diferentes espaços da cidade, realizando um diagnóstico sobre a oferta de serviços, programas e projetos existentes nas instituições locais.

Ainda em termos de estímulo à participação política, o programa colombiano prevê a realização dos “encuentros de cuidados”, que reúnem toda a comunidade e são descritos pelas beneficiárias entrevistadas durante a pesquisa de campo como sendo encontros “bonitos, onde se canta, se fazem poemas”<sup>10</sup>. Há também os “grupos de conectividad”:

Esses grupos são processos econômicos e rápidos para se ter acesso a distintos fluxos de informação e atualização de co-

---

<sup>10</sup> Fala de Ángela, moradora do bairro Ciudad Bolívar (Bogotá), beneficiária do “Familias en Acción”, em entrevista concedida à pesquisadora em 21/01/2011.

nhcimentos, de tal maneira que facilite a aproximação e uso dos serviços e oportunidades que se oferecem à população as instituições públicas e privadas, formais e informais. [...] são espaços de encontro que vinculam as demandas sociais com a oferta institucional urbana, para organizar e estabelecer relações entre a rede de “Famílias en Acción” e as redes de proteção social nas grandes cidades que formam parte da política social. (*Op. cit.*: 129, tradução livre)

Esses “grupos de conectividad” estão presentes em cada localidade ou bairro e são formados por, no mínimo cinco e no máximo dez “madres líderes” eleitas nas assembleias municipais, porém que não formam parte dos “comitês locais de madre líder”. A função desses grupos é unir as mães beneficiárias entre si, facilitando fluxos de informação sobre os processos operativos do programa e oferta de serviços institucionais relacionados à saúde, educação, cultura, recreação, esportes em cada localidade. Esse contato se dá mediante uma rede telefônica ou uso de outros meios eletrônicos<sup>11</sup>, fato que inova as tradicionais formas de contato entre governo e população.

Em pouco mais de uma década de execução, o programa ganhou força e se consolidou como política de proteção social na Colômbia. Atualmente o “Familias en Acción” atende cerca de dois milhões de famílias do nível 1 do Sisbén<sup>12</sup>, 350.000 famílias “desplazadas” e 70.000 famílias indígenas. Está presente em 32 departamentos e em 1.093 dos 1.098 municípios colombianos, correspondendo a 99.54% da cobertura geográfica.

A alta cobertura de beneficiários é um dos pontos em comum com o Programa “Bolsa Família”, maior programa de transferência de renda do Brasil e do mundo: são 13.058.476 famílias beneficiadas. Criado em 2003, o “Bolsa Família” foi pensado para unificar os programas de transferência de renda de nível federal existentes no Brasil até então, a saber: os programas “Bolsa Escola”, “Auxílio-Gás”, “Bolsa Alimentação” e “Cartão Alimentação”. Essa unificação em uma só estratégia buscou integrar os diferentes programas, evitando, assim, a duplicidade

---

11 A abertura de novos canais de comunicação e o uso de tecnologia é um dos pontos inovadores do “Familias en Acción”. Uma das formas escolhidas para se veicular informações a respeito do programa é o envio de mensagens de texto (via *sms*), por parte dos coordenadores, para os telefones celulares das beneficiárias.

12 A partir de quatro variáveis, o Sisben classifica as famílias em seis níveis, conforme a intensidade da pobreza. As famílias que se classificam no nível 1 do Sisben são as famílias que estão em situação de extrema pobreza.

de esforços do governo federal, racionalizando os custos operativos e centrando a política social no grupo familiar para combater a pobreza (Silva, Yazbek e Giovanni, 2004).

Com uma meta inicial de atendimento de 3,6 milhões de famílias, já no final do ano de 2003, o programa havia alcançado essa meta e sinalizava abertura para modificações nos valores pagos e acréscimo de novas metas e população alvo. Atualmente está presente nos 5.565 municípios brasileiros e conta com um orçamento anual considerável: devido aos aumentos nos valores de benefício concedidos na gestão Dilma Rousseff, o orçamento do programa para o ano de 2011 é de R\$ 16,5 bilhões de reais.

Como se trata de uma política focalizada, isto é, não está acessível a todos os brasileiros, foram adotados critérios de elegibilidade. Sendo assim, o programa está destinado às pessoas classificadas no Cadastro Único<sup>13</sup> como pobres, ou extremamente pobres<sup>14</sup>. Além da questão da renda, estão incluídos grupos de pessoas tradicionalmente excluídos das políticas sociais, tais como: sem-terra, moradores de rua e povos e comunidades tradicionais (quilombolas e indígenas).

O programa possui três eixos principais de atuação: transferência de renda, cobrança de condicionalidades e programas complementares. Quanto à transferência de renda, o “Bolsa Família” possui quatro tipos de benefícios: *benefício básico*, entregue às famílias extremamente pobres e não necessariamente com filhos; o *benefício variável*, concedido às famílias pobres desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos (limite máximo de cinco benefícios variáveis); o *BVJ (Benefício Variável Vinculado ao Adolescente)*, entregue às famílias com adolescentes de 16 e 17 anos que estejam frequentando a escola. Além disso, há o *BVCE (Benefício Variável de Caráter Extraordinário)*, que, como o próprio nome diz, é um benefício concedido em casos emergenciais e que, por conta disso, tem o valor calculado caso a caso.

A gestão do programa é descentralizada, isto é, compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais. É, no entanto, a Senarc (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania)<sup>15</sup>, vinculada ao MDS

---

13 O CadÚnico ou Cadastro Único para Programas Sociais, é um instrumento de coleta de dados que identifica as famílias de baixa renda e suas principais vulnerabilidades, garantindo a eficácia na seleção daquelas que devem ser beneficiadas pelos programas sociais (MDS, 2011a).

14 O critério de definição de pobreza e de extrema pobreza adotado no Brasil é a renda, ou seja, são consideradas pobres as famílias que têm renda *per capita* de até 140,00 reais (mais ou menos 85,5 dólares). As famílias classificadas como extremamente pobre são aquelas que têm uma renda *per capita* mensal de até 70,00 reais, ou aproximadamente 43,00 dólares.

15 “A Senarc é responsável pela implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, que promove a transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza

(Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome), a instituição responsável pela gestão de iniciativas de transferência de renda. O governo federal envia fundos aos governos locais que devem, na verdade, fazer a política funcionar, por intermédio das instituições assistenciais. Ao assinar o Termo de Adesão<sup>16</sup>, o município se compromete a cadastrar os possíveis beneficiários, executar e fiscalizar a política. Além disso, é de competência da prefeitura colocar em prática formas de controle e de participação social, estabelecendo o Conselho do Programa “Bolsa Família”. Por outra parte, o governo federal sugere aos governos municipais o estabelecimento de associações entre os diferentes estados e instituições governamentais para a realização e articulação de cursos e programas complementares<sup>17</sup> oferecidos aos beneficiários (MDS, 2008). Estes processos diferem de cidade para cidade, sendo possível reconhecer diferenças na maneira como os mecanismos de participação previstos no desenho da política são ativados pelas instituições de assistência social.

Ainda considerando a questão da participação, o Programa “Bolsa Família” indica, no seu desenho, a participação dos beneficiários no PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), ofertado nos CRAS (Centro de Referência em Assistência Social), além da participação em cursos complementares (quando ofertados) e em reuniões sócio educativas, desenvolvidas em instituições assistenciais. Estas reuniões que, em geral, acontecem uma ou duas vezes por mês, não têm caráter de condicionalidade, isto é, o beneficiário não é obrigado a participar das atividades desenvolvidas (reuniões sócio-educativas e programas complementares) pelo CRAS ou por outra instituição assistencial para manter seu benefício. O conteúdo desses encontros é diverso, servindo como um canal de comunicação e de esclarecimento de dúvidas sobre o programa. Essa reuniões foram os únicos canais de participação do “Bolsa Família” que foram encontrados durante a pesquisa de campo em São Paulo.

e extrema pobreza em todo o Brasil. Seu objetivo principal é promover a conquista da cidadania por parte dessa população. Também é missão da Senarc realizar a gestão das principais iniciativas do governo federal para transferência de renda com condicionalidades: o ‘Bolsa Família’ e o Cadastro Único. A Senarc faz, ainda, a articulação entre as ações, políticas e programas de transferência de renda realizados por governo federal, estados, Distrito Federal e municípios, além da sociedade civil” (MDS, 2011a).

<sup>16</sup> De acordo com o 2º art. da Portaria MG/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005.

<sup>17</sup> “Os programas complementares são ações ordinárias, oferecidas pelas três esferas de governo (federal, estatal e municipal) à sociedade civil, centrando-se no desenvolvimento das capacidades das famílias inscritas no CadÚnico, principalmente os beneficiários do Programa “Bolsa Família”. O objetivo destas ações é complementar e melhorar os impactos das transferências de renda” (MDS, 2009).

Sobre a comunicação entre a população beneficiária e a política, é possível dizer que o “Bolsa Família” privilegiou o uso de canais de comunicação institucionais, ou seja, escolas, meios de comunicação de massa (como as propagandas na televisão) e o envio de cartas. Este, inclusive, foi um dos pontos mais interessantes observado durante a pesquisa de campo: a grande quantidade de trabalhos e informações disponíveis sobre o “Bolsa Família” no *site* do MDS<sup>18</sup> é contrastante com a dificuldade de acesso às informações e respostas às dúvidas dos beneficiários na cidade de São Paulo. Na prática, existem discrepâncias consideráveis ou ruídos entre a comunicação do Estado com o cidadão, porque os canais de comunicação utilizados muitas vezes são defeituosos. Isso nos mostra a dificuldade que o beneficiário tem para fazer o *feedback* aos gestores da política.

Dentre os principais resultados, destacam-se, no caso brasileiro, os relativos ao incremento da renda dos mais pobres e a melhoria no acesso ao consumo em geral. Na Colômbia os resultados estão mais relacionados com melhorias no acesso à saúde e alimentação mais equilibrada, com aumento de peso das crianças e diminuição da mortalidade infantil, além do aumento da frequência escolar.

Analisando, no entanto, as falas das beneficiárias de ambos os programas, pode-se, à primeira vista, afirmar que no caso colombiano, os ganhos advindos da introdução do “Familias en Acción” foram mais consistentes na esfera política, uma vez que o papel da “madre líder” permitiu a introdução de novas práticas de participação, de sociabilidade e de reconhecimento. No caso brasileiro os efeitos são mais de caráter econômico e estrutural: entre 2001 e 2007, a renda dos 20% mais pobres cresceu 6,4% ao ano, enquanto que a renda média do país cresceu 2,5% ao ano, num total de 3,9 pontos percentuais de diferença (Ipea, 2010). Ainda de acordo com o Ipea (ibídem: 3) entre 1995 e 2008, 12,8 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza absoluta, permitindo que a taxa nacional dessa categoria de pobreza caísse 33,6%, passando de 43,4% para 28,8%. No caso da taxa de pobreza extrema, observa-se um contingente de 13,1 milhões de brasileiros a superar essa condição, o que possibilitou reduzir em 49,8% a taxa nacional dessa categoria de pobreza, de 20,9%, em 1995, para 10,5%, em 2008.

## SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Conforme exposto acima, os programas “Bolsa Família” e “Familias en Acción” possuem pontos em comum que vão além do nome pare-

---

18 Há, inclusive, um portal virtual intitulado de Biblioteca Virtual do Bolsa Família, com artigos acadêmicos sobre o programa, resultado do 1º Prêmio de Estudos “Bolsa Família”, oferecido pelo MDS no ano de 2007.

cido. Não é à toa que as duas políticas levam o termo “família” no nome. Uma das semelhanças está justamente na escolha da família pobre como unidade de intervenção do Estado e, dentro da família, a priorização da mulher/mãe na titularidade do benefício. O “Famílias en Acción”, inclusive, ao contrário do que ocorre com o “Bolsa Família”<sup>19</sup>, não concede benefícios a não ser a mulheres e mães. Isso porque para se receber o “Famílias”, como é conhecido entre os gestores e beneficiárias, as mulheres precisam ter filhos.

Os dois programas priorizam a mulher como beneficiária da política social por partirem do pressuposto de que é a mãe, dentro da família, o adulto que sabe gastar melhor o benefício porque investe a renda em alimentação e nos cuidados com os filhos. Há uma tendência das políticas públicas, com um recorte de gênero, de reforçar o papel reprodutivo tradicional atribuído às mulheres, ainda que nos desenhos de cada programa e nos documentos oficiais, esse privilégio da mulher como beneficiária da política seja entendido como uma possibilidade de ampliação de seu poder (*empowerment*) e da autonomia.

Por papel reprodutivo se entende as atividades ligadas ao cuidado com os filhos e as atividades domésticas necessárias para garantir a reprodução e a manutenção da força de trabalho (Machado, 1999: 17).

Reconhecer essa faceta de reprodução do papel tradicional da mulher não significa, necessariamente, afirmar que os programas não contribuem para aquisição de algum grau de autonomia. No caso do programa colombiano, o termo oficial destinado às beneficiárias é “madres” (mães). “Madre” é a terminologia utilizada pelas beneficiárias e pelo governo colombiano nos documentos oficiais e nos materiais explicativos, como as “cartillas”, publicações que fazem parte da “Biblioteca de la Madre Líder”, distribuídas às beneficiárias em cursos de formação de “madres líderes”.

Outro ponto em comum é que ambos são programas que vinculam a transferência de renda por parte do Estado aos cuidados relacionados à educação e saúde de crianças e jovens, mediante a cobrança de condicionalidades. Mas apesar de serem políticas focalizadas é notável a grande cobertura dos dois programas: estão presentes em todas as regiões de cada país.

Com relação ao modelo de gestão adotado, os dois programas estão a cargo do governo federal, mas são descentralizados e contam também com a participação das esferas estadual e municipal para sua

---

19 O Programa “Bolsa Família” indica a preferência em conceder a titularidade dos benefícios às mulheres (mães ou avós). Mas há casos em que, faltando essas responsáveis, o benefício é concedido ao pai. Durante a pesquisa de campo sobre o programa, encontrei apenas um homem responsável pelo benefício das filhas. Marcos era viúvo e, na ausência da mãe de suas filhas, era ele o responsável pelo “Bolsa Família”.

implementação, execução e fiscalização. Nos dois casos, é o município a unidade responsável por fazer a política funcionar, isto é, viabilizar o cadastramento nos programas<sup>20</sup>, o monitoramento das condicionais e o contato direto com as beneficiárias. No caso colombiano, o responsável pelo “Familias en Acción” é o “enlace municipal” e, no Brasil, essa função é exercida pelo gestor municipal.

Outra semelhança é que tanto o “Bolsa Família”, como o “Familias en Acción” não se configuram como um direito, garantido por lei. Configuram-se como programas sociais, cuja vigência depende de recursos e de apoio político dos governos federais. Os benefícios, como o próprio nome diz, são temporários e dependem da força e apoio político que os programas vão adquirindo ao longo do tempo. Nesse ponto, tanto o “Bolsa Família” como o “Familias en Acción” têm demonstrado força e capacidade de manter-se como política social, haja vista a ampliação de públicos-alvos, do orçamento e da quantidade de beneficiários ao longo dos anos de execução das políticas.

Por fim, outra semelhança observada foi a quantidade de materiais e documentos oficiais produzidos sobre os programas e disponibilizados nos *sites* do MDS e da “Acción Social”. Mas, há uma diferença quanto ao conteúdo desses documentos: o “Familias en Acción” tem uma produção intensa de materiais explicativos, editados diretamente para as beneficiárias, destinados à capacitação das “madres líderes”, tais como curtas-metragens e publicações em formato de cartilhas, com temáticas variadas, relacionadas aos cuidados com os filhos e também com práticas políticas<sup>21</sup>. Já a produção de materiais sobre o “Bolsa Família” é de caráter mais acadêmico: são muitos os trabalhos analisando e avaliando a política, mas são poucos os materiais produzidos pelo MDS e direcionados diretamente à capacitação das beneficiárias. As produções oficiais são destinadas mais à capacitação dos gestores municipais e técnicos/as das instituições assistenciais envolvidas com o programa do que às beneficiárias.

20 Eis outro ponto em comum entre os dois programas: ambos contam com um sistema de informação sobre os pobres e de cadastramento de possíveis beneficiários das políticas e programas sociais. No Brasil o sistema dotado é o Cadastramento Único para Programas Sociais, mais conhecido por Cadastro Único, ou CadÚnico. No caso colombiano é o “Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales”, o Sisben.

21 Cada “madre”, ao se tornar beneficiária do programa “Familias en Acción” recebe um folheto explicativo, intitulado “Manual de Convivencia”. O objetivo desse folheto é permitir às “madres” beneficiárias conhecerem os princípios e normas que devem ser cumpridas nos “encuentros de cuidados” e nas reuniões informativas com as “madres líderes”. Ao final do Manual há um espaço em que a beneficiária assina seu nome, comprometendo-se, assim, a cumprir com seus compromissos correspondentes ao fato de ser beneficiária do Programa “Familias en Acción”.

Ao voltarmos os olhos para o quesito participação do beneficiário em cada política, eis o ponto mais divergente observado durante a pesquisa bibliográfica e de campo. O programa colombiano prevê a participação da beneficiária na gestão local da política através da figura das “madres líderes” que, uma vez eleitas, passam por um processo de capacitação e devem repassar às demais “madres” beneficiárias informações e atividades relativas ao programa. A “madre líder” desempenha um papel ativo na execução e manutenção do programa nas localidades e bairros, produzindo um “efeito cascata”.

No desenho do Programa “Bolsa Família” a participação está prevista de outra forma, via sugestão de participação no PAIF e nas atividades e reuniões sócio educativas desenvolvidas no CRAS (Centro de Atenção em Assistência Social) ou por outra instituição assistencial; além da participação em cursos complementares, quando ofertados. Como é o governo local, ou seja, o município, a instância responsável pela entrada do beneficiário, execução e controle da política, em cada cidade do Brasil as atividades com as beneficiárias ocorrerão de um jeito, a depender da forma como a assistência social está estruturada. No caso de São Paulo, esse trabalho com as beneficiárias é realizado pelos CRAS e por instituições privadas e organizações não governamentais (ONG). A participação nessas reuniões não é obrigatória, apenas indicada, mas é entendida por grande parte das pessoas entrevistadas (beneficiárias e potenciais beneficiárias) como sendo obrigatória, isto é, condição para manutenção do benefício ou, uma possibilidade de consegui-lo, para aquelas que ainda não são beneficiárias. Essas reuniões, que costumam acontecer pelo menos uma vez por mês, foram os únicos espaços encontrados para se obter informações sobre o programa.

Conforme observado anteriormente (Ávila, 2010), nas reuniões acompanhadas em São Paulo, a participação não é vivenciada como um êxito, uma conquista, como nos indica Pedro Demo (1988), ou como um meio para discutir os problemas da comunidade, um espaço de reconhecimento e de possibilidade de organização e mobilização. Acompanhando algumas reuniões, muitas vezes a impressão foi que a participação é uma obrigação, algo chato, que se faz para “porque tem que fazer”. Muitas brasileiras acreditam que um dos requisitos para se manter ou mesmo para conseguir o benefício (ou como elas falam, o “dinheiro do Bolsa”) é “ter que ir” nas reuniões, realizadas por alguma instituição assistencial. As beneficiárias escutam o que as técnicas falam e permanecem, quase o tempo todo, ou caladas ou em conversas paralelas com colegas. Esses desinteresse em participar das reuniões sócio-educativas também foi observada por Mendes et al. (2009) em dez municípios do Estado da Bahia. Os resultados da pesquisa de Mendes et al. mostram que existe uma baixa suscetibilidade

à vida associativa entre os beneficiários do programa “Bolsa Família”, que não identificam os fóruns institucionais de participação, como os conselhos de saúde, ou conselho do “Bolsa Família”, como locais de participação e de identificação.

Ademais, há diferenças quanto à forma de comunicação adotada por cada programa. Apesar de ambos, em seus desenhos, estabelecerem relações diretas, isto é, sem intermediários entre a população e a política, o “Familias en Acción” adotou, na prática, estratégias de comunicação mais próximas das beneficiárias. No caso de Bogotá, o programa funciona de um modo particular, através da “Unidad Territorial Distrital”<sup>22</sup>. Assim, se o coordenador de cada região necessita se comunicar com as beneficiárias, ou convocá-las para reunião, ele entra em contato via mensagem de texto no celular, ou liga para a “madre líder”, que, por sua vez, encarrega-se de convocar o grupo de “madres” beneficiárias sob sua responsabilidade. No caso brasileiro os canais de participação e de comunicação estabelecidos entre o programa “Bolsa Família” e a população beneficiária são mais frágeis, distantes e, em muitos casos, falhos. Não há um contato direto e as informações mais gerais (como a necessidade de recadastramento no Cadastro Único e a alteração de valores dos benefícios) são realizados através de propagandas na televisão, envio de cartas e de informações nos CRAS e, no caso da cidade de São Paulo, informações no telefone 156.

Esses dois pontos — a questão do estímulo (ou não) à participação e os mecanismos de comunicação — são as diferenças mais significativas entre os dois programas, as quais irão influenciar nos impactos políticos da introdução de uma renda extra advinda do Estado para a população mais pobre de cada país.

### **ALGUMAS PERCEPÇÕES**

Através de conversas informais com as beneficiárias, entrevistas com técnicas/os responsáveis pela gestão, implementação, execução e controle dos programas, além do acompanhamento de algumas atividades e reuniões desenvolvidas pelas instituições assistenciais, no caso de São Paulo, e pelo coordenador da Zona Sul do “Familias en Acción”; foi possível fazer um levantamento sobre as percepções, avaliações e sentimentos das pessoas envolvidas com as referidas políticas. Nesses encontros, foram discutidos o que as beneficiárias conheciam sobre os programas; como se sentiam diante do fato de receberem um dinheiro

---

22 Para poder atuar em toda a cidade de Bogotá, a “Unidad Coordinadora Distrital” dividiu a cidade em três regiões, cada qual com um “coordenador zonal”. Para a realização da pesquisa de campo me concentrei na atuação da “UCZ-Sur”, na Zona Sul, sob coordenação de Diego Veja. A Zona Sul corresponde à localidade “Ciudad Bolívar”, em Bogotá, Colômbia.

todo mês do “governo”, não advindo do trabalho; falamos também sobre o funcionamento dos programas; sobre como entendem a condição de pobreza vivida; além de investigar se a interação das beneficiárias com os programas gerou algum efeito político em suas vidas.

As beneficiárias moradoras de São Paulo e de Bogotá concordam ao afirmarem que o dinheiro advindo dos programas de transferência de renda é dos filhos e que, por isso mesmo, deve ser gasto em produtos para eles (comida, vestuário, material escolar). Isso se traduz, muitas vezes, na compra da comida que os filhos gostam — “danone” (iogurte), bolacha recheada e guloseimas — ou na aquisição de artigos de vestuários ou escolares. Sobre o uso do dinheiro, as beneficiárias afirmaram que:

Não dá para comprar tudo. Vou falar a verdade, compro um pouco das coisas que eles [os filhos] precisam. Esse dinheiro aí já ajuda. Tem gente aí que não sabe agradecer. Reclama que é pouco, mas foi Deus mesmo que mandou. (Sandra, 30 anos, beneficiária do Programa “Bolsa Família”, desempregada e mãe solteira de 3 crianças)

Eu compro assim, um mês uma coisa, o que eles [os filhos] estão mais precisando. Se tá precisando de sapato, compro num mês, depois no outro vejo o que tá precisando dessa vez. Compro coisa para a escola. Vou fazendo assim, porque também não dá para comprar tudo de uma vez né. (Silvana, 28 anos, do Programa “Bolsa Família” casada, mãe de 5 crianças)

Esse dinheiro tem que ser gasto com os filhos, porque são eles que recebem os subsídios. (Ángela, beneficiária do “Familias en Acción”, tradução livre)

Eu digo a minhas mães nos encontros que temos, que esse subsídio que nos dão é para os filhos, não nos dão para tomar, nem para fumar, esse dinheiro é para nossos filhos, se é de [subsídio] nutrição, então é para ser gasto com nutrição, e se é [subsídio] de educação, então esse dinheiro que nos dão, essa ajuda que lhes chegam, graças a Deus, é para seus filhos. Eu não peço as notas das coisas que elas compram com o dinheiro. (Blanca Cecilia, beneficiária e “madre líder” do Programa “Familias en Acción”, tradução livre)

Ainda sobre o destino dado à renda advinda do programa “Familias en Acción”, Ángela, casada e mãe de dois filhos, moradora da “Ciudad Bolívar” diz:

Essa é uma ajuda bem-vinda para os nossos filhos, eu uso metade para o colégio e metade para comprar coisas para eles, como roupas, sapatos. Eles têm seu dinheiro, desde pequenos, se ensina a eles que para se ter algo, tem que cumprir, como ir aos encontros de cuidados e as condicionalidades e ir nos encontros com a dona Blanca Cecilia. (“Madre líder”)

Há aqui outro elemento semelhante, tanto entre as beneficiárias do “Familias en Acción”, como entre as beneficiárias do “Bolsa Família”: as beneficiárias dos dois programas não julgam que o benefício que recebem é um direito, mas consideram como sendo “uma ajuda que o governo dá”, ou mesmo que “caiu do céu”. Ao serem perguntadas como classificariam os programas, se como um direito ou como uma ajuda, elas assim responderam:

Para mim é uma ajuda, é uma ajuda que o governo nos dá. Seria bom se não cortassem. É uma ajuda muito boa. (Ángela, 33 anos, beneficiária do “Familias en Acción”, tradução livre)

Não acho que é um direito não, porque só dura o tempo que eles querem. Porque eles falam que quando mudar o governo, [o programa] vai acabar. (Nerci, beneficiária do “Bolsa Família”, 28 anos, casada, mãe de duas crianças)

[...] então chega essa “platita” (dinheirinho) é de muita, muita ajuda. Há muitas famílias neste setor que, graças a Deus que essa ajuda chega, porque tem famílias que dá tristeza. (Blanca Cecilia, beneficiária do Programa “Familias en Acción”, tradução livre)

Para mim não é um direito, é uma ajuda e por isso tem que ficar agradecida. Se eu não cumpro, se eu não levo meus filhos para a escola, como vou exigir que me paguem. (Ángela, beneficiária do “Familias en Acción”, tradução livre)

Nessas falas observa-se que há uma espécie de visão predominante de que o benefício é uma ajuda ou um apoio e não um direito. Aqui já aparece a ideia de que o benefício advindo do programa de transferência de renda é algo que se ganha, muitas vezes, sendo visto como uma “benção de Deus” e que, por isso mesmo, o sentimento que se tem é de gratidão:

Esse dinheiro caiu do céu, porque na época eu não estava recebendo nada (nenhum tipo de assistência social). Foi Deus que mandou a Judith e fez o cadastro na época para o Cartão Ali-

mentação. Eu entrei (no “Bolsa Família”) por sorte, porque eu não tinha idade de amamentar, mas estava com nenê pequeno. Esse dinheiro para mim é uma benção. (Sandra, beneficiária do “Bolsa Família”)

Sobre o porquê de participarem de políticas de combate à pobreza, as beneficiárias, tanto do Brasil como da Colômbia, não se auto-identificaram como sendo pobres, mas sim como sendo mães, ou que recebem porque “precisam”. Em nenhum caso há a auto-afirmação “sou pobre, por isso recebo o programa”, apesar de ser exatamente em termos da condição de pobreza que elas são classificadas pelo Estado e é essa condição de pobreza ou de extrema pobreza que faz tornarem-se beneficiárias dos programas. Esse termo — pobreza — não apareceu em nossas conversas de forma, senão, indireta:

Recebo o “Familias en Acción” porque tenho dois filhos que ainda estão na escola. (Djanira, tradução livre)

Recebo porque sou beneficiária pela minha filha e por meu filho. (Angelita, beneficiária do “Familias en Acción”, tradução livre)

É uma ajuda, e uma ajuda muito boa. Digamos, aqui, nessa localidade, ou em muitas outras, não temos bastante recursos econômicos. (Cecilia, 34 anos, casada, mãe de 3 filhos, beneficiária do “Familias en Acción”, tradução livre)

Analisando as respostas, surge um ponto divergente: a diferença quanto à forma de se auto-denominarem. As pessoas que foram entrevistadas do “Familias en Acción” se reconhecem como beneficiárias do programa, isto é, se auto-denominam beneficiárias. No programa de transferência de renda brasileiro, uma das questões observadas na pesquisa de campo é que esse termo — beneficiária — não está presente no universo semântico das titulares do programa, isto é, elas não se identificam com essa forma de se denominar, não a reconhecem, estando o uso desse termo classificatório restrito à denominação oficial e acadêmica. O termo beneficiária não foi incorporado ao vocabulário das beneficiárias, nem na sua identidade social, diferente do que ocorre com as mulheres do programa colombiano “Familias en Acción”.

Sobre como avaliam os programas, em geral, uma avaliação muito positiva, em ambos os casos. Conforme se observa nas falas das beneficiárias do “Familias en Acción”, por um lado, há o destaque para

a questão da participação da família e integração comunitária e, por outro, o destaque para os efeitos econômicos. Para as beneficiárias do “Bolsa Família”, os efeitos econômicos estão mais evidentes:

O Programa “Familias en Acción”, para mim, é um programa que pensa na família, pensa nos filhos, antes de mais nada, porque são eles que recebem os subsídios. É a família, é a família em ação, não só a beneficiária, mas o pai e os filhos também. Então nos encontros de cuidados tratamos de colocar a família em ação, enquanto o filho está brincando, dançando, a mães estão preparando a comida e o pai também acaba arrumando um jeito de participar. O programa é muito bom, não somente para o econômico, mas é um programa muito bom também no nível da comunidade, porque se pode interagir com muitas pessoas, se conhece muita gente, mas não se sabe quem é. Nas reuniões e oficinas que fazemos com a senhora Blanca Cecilia [a “madre líder” da região] começamos a conhecer melhor as pessoas. Então o programa tem servido para integrar a comunidade, essas reuniões nos ensinam como cuidar do ambiente, tiramos 3 ou 4 horas do nosso tempo e fazemos uma jornada pelo bairro, reconhecendo nossa localidade. (Ángela, tradução livre)

Eu acho que é uma benção, que caiu do céu. Porque o dia que chegou o cartão (do “Bolsa Família”) eu estava sentada, sem gás, sem ter o que comer. Daí chegou o correio com o cartão e a cartinha dizendo que eu tinha um dinheiro para receber lá na Caixa Econômica. Eu nem acreditei, foi como um milagre mesmo. Desde então eu estou recebendo, todo mês, não falha. (Maria da Conceição, beneficiária do “Bolsa Família”)

Quando perguntadas se algo mudou em suas vidas depois que começaram a participar do programa, as mulheres entrevistadas expressaram:

Sim, claro. Antes do programa eu ficava em casa com meus filhos, agora tenho um pouco mais de independência. Participo dos encontros de cuidados e também me ajuda muito com meus filhos. (Djanira, beneficiária do “Familias en Acción”, tradução livre)

Antes não conhecia os papéis. Não tinha ideia do que era a “madre líder”, não sabia quais eram os papéis. (Ángela, beneficiária do “Familias en Acción”, tradução livre)

Nós não somos daqui, somos do campo. Somos deslocados. [...] para mim foi uma maravilha [começar a participar do “Familias en Acción”]. Aprendi a compartilhar com minha família muitas coisas que eu não conseguia enxergar e que observei nas oficinas [com a “madre líder”]. Você começa a ver que pode-se aprender a compartilhar com os outros e com a sua família. As mães que se mudaram pra cá aprenderam a compartilhar. [...] A gente pode conversar. Para mim ela [a “madre líder”] é como se fosse minha mãe, me apeguei muito a ela. (Cleofelina, casada, mãe de 5 filhos, tradução livre)

Nessas falas, nota-se um dos efeitos do “Familias en Acción”: participar das reuniões com a “madre líder”, dos encontros de cuidados e das assembleias de eleição de “madres líderes” permitiu criar uma proximidade entre os vizinhos, reconhecer a comunidade e a própria cidade, ajudando a fortalecer os laços de solidariedade e de sociabilidade. No caso das famílias “desplazadas”, como a de Cleofelina e da “madre líder” Blanca Cecilia<sup>23</sup>, participar do programa permitiu mais do que uma renda extra todo mês, mas também criar novos laços de pertença e de afetividade.

Sobre a participação, foi observado que no caso colombiano a experiência de participar em atividades desenvolvidas pelo “Familias en Acción”, como as assembleias municipais para eleição das “madres líderes”, os encontros de cuidados e os encontros com a “madre líder” é vivenciada de uma forma positiva e enriquecedora, uma vez que permite a criação de novos espaços de informação, deliberação e fortalecimento das relações sociais. Além de possibilitarem novas práticas políticas. O mesmo não foi encontrado entre as beneficiárias do programa “Bolsa Família”, em São Paulo. Sobre a participação nas reuniões, desenvolvidas no salão da igreja do bairro, Sandra me diz que “só tem que participar quem tem o nome na lista. Eu não participo porque meu nome ainda não apareceu na lista”. Segundo Sandra, ela irá participar das reuniões só quando for convocada, isto é, quando seu nome aparecer na lista de convocação que se fixa na igreja do bairro. A participação não é vivenciada como algo positivo, como uma possibilidade de novas atitudes, ou como um espaço de discussão e de empoderamento, mas sim como algo obrigatório, que ela deve cumprir, mas só se for convocada.

---

23 Depois da entrevista estruturada, ao caminhar pelo bairro, dona Blanca Cecilia me contou que era desplazada e que sentia muita falta da vida no campo, de poder cultivar verduras e flores. Também me contou que a experiência de ser “madre líder” permitiu esquecer um pouco a dor de ter abandonado sua vida no campo, de ter deixado sua casa, sua terra, para ir para a cidade grande.

## CONCLUSÕES

Observa-se nos últimos anos, uma mudança nas orientações das políticas sociais: o foco agora passa a ser a família pobre, com destaque para o papel da mulher como titular do benefício e responsável pelos cuidados dos filhos, da família e do lar. Seguindo esta tendência, na América Latina e Caribe diferentes tipos de programas de transferência de renda foram implementados, cada qual com especificidades relativas ao desenho e gestão, mas que contêm alguns pontos em comum. A implantação desses programas tem surtido efeitos nas áreas educacionais, da saúde e da assistência social. Dentre os vários resultados, destacam-se, principalmente, os relativos ao incremento da renda da população mais pobre.

Através da pesquisa bibliográfica e da pesquisa de campo com beneficiárias e técnicos/as dos programas “Bolsa Família”, moradores da cidade de São Paulo e do programa “Familias en Acción”, moradores da “Ciudad Bolívar”, em Bogotá, Colômbia, foi possível traçar um estudo comparativo. Quanto aos aspectos institucionais, há elementos semelhantes entre os dois programas, principalmente no tocante ao desenho e ao modelo de gestão descentralizada, com ênfase no governo municipal como entidade responsável por fazer a política funcionar. Há semelhanças também quanto à forma de encarar o dinheiro e quanto ao uso dado: entre todas as beneficiárias, tanto no Brasil, como na Colômbia, há o predomínio da ideia de que o benefício advindo do programa de transferência de renda é dos filhos, logo, deve ser gasto com as crianças/adolescentes. Outro ponto em comum observado foi relativo ao fato de todas as beneficiárias entrevistadas considerarem os programas não como um direito adquirido, mas sim como uma ajuda, sendo a gratidão o sentimento predominante.

Outra semelhança é que os dois programas reafirmam o papel tradicional das mulheres, tendo como base os papéis de mãe e mulher, mobilizando essa imagem para se comunicar com as beneficiárias. No caso colombiano isso é mais forte, uma vez que a nomenclatura oficial destinada às beneficiárias é “madre” (mãe) e o programa só concede benefícios às mulheres mães.

Talvez o ponto mais divergente entre as duas políticas seja a forma como cada programa interage com os beneficiários, isto é, os canais de comunicação e de participação estabelecidos e os consequentes efeitos na vida das pessoas envolvidas. Como se pôde perceber, o programa colombiano, no seu desenho e também na sua operacionalização, estabelece um contato direto com as beneficiárias, através do uso de diferentes canais de participação e comunicação. Pode-se afirmar que, com isso, o “Familias en Acción” traz elementos inovadores ao criar o papel da “madre líder”.

Analisando as falas das beneficiárias, o que mais chamou a atenção foi quanto aos efeitos subjetivos e políticos das políticas. Pelos resultados preliminares apontados, sugere-se que o “Familias en Acción” está mobilizando a comunidade, facilitando a apropriação de espaços e de novas capacidades de liderança e de articulação entre a comunidade e o restante da cidade. Uma das possíveis explicações para essas diferenças entre os programas no campo político talvez esteja ligada ao fato de que o papel da “madre líder”, previsto no “Familias en Acción”, por desenvolver uma relação de comunicação direta entre os coordenadores do programa e algumas beneficiárias que, na sua comunidade, desempenham um papel preponderante de fortalecimento dos vínculos entre as beneficiárias e o programa; estimula a participação em novas práticas sociais, permitindo a ação política e a aquisição de novas potencialidades de mobilização, de participação e de comunicação. O programa colombiano (e sua semântica) parece estar mais presente na vida das beneficiárias do que o programa “Bolsa Família”. A participação das beneficiárias brasileiras em atividades desenvolvidas pelas instituições assistenciais em São Paulo parece muito mais uma experiência chata, cansativa e obrigatória, do que um espaço de empoderamento e de acréscimo de autonomia. Além disso, a comunicação entre o programa e os beneficiários é distante e, em muitos casos, ineficiente.

A dimensão política da pobreza se torna mais clara à medida que admitimos que ser pobre não é não ter/possuir, ou ser carente de algo (renda, acesso a bens públicos e a capital social e cultural), mas ser coibido de ter (Demo, 2001: 13). A pobreza seria, em sua essência, repressão, o resultado da discriminação sobre o terreno das vantagens, a saber, a não posse de dois bens escassos: o dinheiro e o poder. Quanto aos efeitos políticos, o programa “Familias en Acción” tem gerado aumento de reconhecimento das beneficiárias, estimulando a aquisição de novas potencialidades e práticas políticas. Já o Programa “Bolsa Família”, conforme observado em pesquisa de campo em São Paulo, está distribuindo dinheiro, permitindo, com isso, maior autonomia e poder de consumo, mas, em termos de distribuição de poder, acrescenta pouco na experiência política dos beneficiários.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Abílio, Ludmila 2005 “Dos traços da desigualdade ao desenho da gestão: trajetória de vida e programas sociais na periferia de São Paulo”.  
Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia (São Paulo: Universidade de São Paulo).

- Acción Social — Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 2005 *Aprendizaje Colectivo Familias en Acción* (Bogotá: Acción Social).
- Acción Social — Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 2010a *Entre la memória y el olvido. Voces de madres* (Bogotá: Acción Social).
- Acción Social — Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 2010b *Familias en Acción: Manual Operativo 2007-2010*, Versión n° 2, noviembre (Bogotá: Acción Social).
- Acción Social — Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Departamento Nacional de Planeación 2010 *El Camino Recorrido. Diez años de Familias en Acción* (Bogotá: Acción Social / DNP).
- Ávila, Milene Peixoto 2010 “El Programa ‘Bolsa Família’ y la participación ciudadana: idas y venidas” em *Revista Opera* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Brasil 2005 *Portaria MG/MDS n° 246, de 20 de maio de 2005*, art. 2° (Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania).
- Castel, Robert 1998 *As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário* (Petrópolis: Vozes).
- Demo, Pedro 1988 *Participação é Conquista: noções de política social participativa* (São Paulo: Cortez).
- Demo, Pedro 2003 *Pobreza da Pobreza* (Petrópolis: Vozes).
- Demo, Pedro 2006 *Pobreza Política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira* (Campinas, SP: Armazém do Ipê, Autores Associados).
- Departamento Nacional de Planeación 2008 “Programa Familias en Acción: Impactos en Capital Humano y Evaluación beneficio — costo del Programa” em *Evaluación de Políticas Públicas* (Bogotá: DNP) n° 6.
- Filgueira, Carlos e Peri, Andrés 2004 “¿Por qué persiste la desigualdad?” em *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie N° 54, junio, pp. 13-20.
- Fonseca, Ana 2010 “As mulheres como titulares das transferências condicionadas: empoderamento ou reforço de posições de gênero

- tradicionais?”. Trabalho apresentado no 13º Congresso da Rede Mundial de Renda Básica — BIEN 2010 (São Paulo).
- Hevia, Felipe 2007a “¿Relaciones lejanas o mediadas? Participación ciudadana y control social en el Programa Bolsa Familia” em *Iº Prêmio Nacional de Estudos sobre o “Bolsa Família”*. Disponível em <[www.ipc-undp.org/publications/mds/9P.pdf](http://www.ipc-undp.org/publications/mds/9P.pdf)> acesso 20 de março de 2010.
- Hevia, Felipe 2007b “Relaciones lejanas. Cantidad y calidad de información que poseen los beneficiarios sobre el programa Bolsa Familia” em *Iº Prêmio Nacional de Estudos sobre o “Bolsa Família”*. Disponível em <[www.ipc-undp.org/publications/mds/8P.pdf](http://www.ipc-undp.org/publications/mds/8P.pdf)> acesso 20 de março de 2010.
- IPEA — Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas 2010 “Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil” em *Comunicado do Ipea* (Brasília: Ipea) nº 58.
- Machado, Leda Maria Vieira 1999 *A incorporação do gênero nas políticas públicas. Perspectivas e desafios* (São Paulo: Annablume).
- Mendes, Vera; Peixoto Santos, Lúcia; Barbosa, Ângela; Gordilho, Maria; Rodrigues, Jorgas Marques 2009 “Gestão dos serviços públicos e participação cidadã: estudo com os beneficiários do programa ‘Bolsa Família’” em *Revista Administração Contemporânea* (Curitiba) vol. 13. Disponível em <[www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65522009000500008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65522009000500008&script=sci_arttext)> acesso 3 de outubro de 2011.
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2009 “O que são Programas Complementares” em <[www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas\\_complementares/definicao](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares/definicao)> acesso 29 de outubro de 2009.
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2011a “Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc)” em <[www.mds.gov.br/sobreministerio/estrutura/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania](http://www.mds.gov.br/sobreministerio/estrutura/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania)> acesso 1 de setembro de 2011.
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2011b “Serviço de Proteção Integral à Família” em <[www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/servicos/protECAo-e-atendimento-integral-a-familia-paif](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/servicos/protECAo-e-atendimento-integral-a-familia-paif)> acesso 27 de setembro de 2011.
- Paugam, Serge 2003 *Desqualificação Social: Ensaio sobre a Nova Pobreza* (São Paulo: Cortez).

- Prieto, Mayra Paula Espina 2008 “En el intrincado mundo de los conceptos” em *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (Buenos Aires: CLACSO).
- Rothstein, Bo 1998 *Just Institutions Matter: the Moral and Political Logic of the Universal Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sen, Amartya 2000 *Desenvolvimento como Liberdade* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Silva, Maria Ozanira; Yazbek, Maria Carmelita e Giovanni, Geraldo 2004 *A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda* (São Paulo: Cortez).
- Silva, Maria Ozanira (coord.) e Lima, Valéria Ferreira S. de Almada 2010 *Avaliando o “Bolsa Família”: unificação, focalização e impactos* (São Paulo: Cortez).



# LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES. ANÁLISIS COMPARADO SOBRE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS, *WORKFARE* Y RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Nadia Rizzo\*

## INTRODUCCIÓN

“El verdadero objeto del análisis, que hay que construir contra las apariencias y contra todos aquellos que se contentan con ratificarlas, es la construcción social (o más precisamente, política) de la realidad revelada a la intuición, y de las representaciones, en especial periodísticas, burocráticas y políticas, de esa realidad, que contribuyen a producir efectos muy reales, en principio en el universo político, donde estructuran la discusión, y hasta en el universo científico” Pierre Bourdieu (1999: 161).

Se analizan, desde una mirada comparada, programas sociales contemporáneos que coinciden en otorgar asignaciones monetarias a sus destinatario/as y exigir el cumplimiento de condiciones como contraparte. Se abordan ciertos contrastes en el significado de la acción estatal, concretamente en la construcción del planteo y de la intervención. Son puestas en relación dos experiencias latinoamericanas

---

\* Licenciada en Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Docente de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Trabajadora Social de un área de asistencia social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Contacto: nadia.rizzo@gmail.com.

de transferencias monetarias condicionadas –el Programa Bolsa Familia (PBF) de Brasil y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) de Argentina– con un programa estadounidense de *workfare* –el Temporary Assistance for Needy Families (TANF)– y uno francés de rentas mínimas de inserción –la Revenu de Solidarité Active (RSA).

Se indaga sobre la *construcción conceptual* de los programas definida como *aquellas categorías a través de las cuales, en cada caso, son representados el problema y la intervención; categorías enraizadas en principios que expresan una particular aprehensión de la experiencia social*. En otras palabras, importa cómo los programas son conceptualmente elaborados y, por tanto, política y socialmente dispuestos.

El análisis se estructura, concretamente, en torno a dos ejes:

- *la forma en que se construye el problema, y con ello se toma en cuenta la concepción de la pobreza, la representación del problema de intervención y la definición del sujeto destinatario;*
- *y la forma en que se construye la intervención y, en ese sentido se aborda el carácter que asume la transferencia, la representación de las condicionalidades exigidas y la adjudicación de responsabilidades.*

Desde la perspectiva del trabajo, el abordaje de distintas concepciones de programas sociales requiere identificar sus componentes a fin de inscribir el análisis en la teoría social. Este modo de mirar permite *interrogar el significado de la acción estatal<sup>1</sup> y ligarlo, a su vez, a la concepción de la pobreza respectiva*.

Hay en este punto de vista un trasfondo interpretativo. Se indaga sobre las representaciones de los programas sociales a partir de sus documentos oficiales y estudios sobre los mismos. De los documentos oficiales, cabe observar, se toma en cuenta los aspectos generales y argumentaciones más que la intencionalidad que manifiestan, a fin de, parafraseando a Bourdieu (1999), evitar contentarnos con ratificar las apariencias. Además, dirigir el interés hacia las categorías que sirven de sustento a la construcción del problema y de la intervención, desde un análisis “en el papel”, hace necesario advertir que los fundamentos teóricos de los programas no necesariamente coinciden con su funcionamiento en la realidad.

---

<sup>1</sup> Debido a que la condición de destinatario/a de un programa social forma parte de una relación social que es producto de procesos e interacciones en las que intervienen diversos actores (Danani, 1996), el significado de la intervención no es completo ni dado; por el contrario, es objeto de disputa. Sin embargo, aquí se considera, desde la perspectiva simbólica, el sentido de la acción estatal en tanto “nominación oficial” (Bourdieu, 1990).

Se presentan, al inicio, aspectos e interrogantes teóricos que están presentes a lo largo del estudio. Luego se caracterizan los programas y, centralmente, se profundiza en las distintas concepciones. Por último, se remarcan los elementos centrales del análisis.

## ENCUADRE TEÓRICO

¿Qué implica la idea de interrogar el significado de la acción estatal y ligarlo, a su vez, a la concepción de la pobreza respectiva? Específicamente, ¿qué aspectos teóricos están contenidos en esa interrogación? De manera esquemática, se destacan los siguientes puntos.

Primero, implica considerar que la política social *supone una determinada comprensión de la cuestión social*. Como plantea Grassi (2004: 2) “[...] generar información y proponer soluciones [...] es un objetivo que se formula siempre desde el trasfondo de un modo de comprender la cuestión social (de una hipótesis sustantiva) que determina, a su vez, el modo de focalizar una problemática social, definir los problemas (sociales) y de proponer las probables vías de superación de los problemas inmediatos, tanto como de las condiciones en las que se generan tales problemas”. En consecuencia, ¿de qué manera los programas sociales analizados remiten a la cuestión social? ¿En qué grado dan cuenta de su complejidad, en general, y de los aspectos singulares de los fenómenos de exclusión de las últimas décadas? Debido a que el modo de inscripción de los individuos en la sociedad está dado por su relación de trabajo, el trastocamiento de la sociedad salarial junto con la crisis de los sistemas de protección social, surgidos luego de la Segunda Guerra Mundial, son elementos centrales para comprender los procesos más recientes.

Segundo, implica asumir que la política social *expresa distintos grado de extensión y profundidad de la protección social*. ¿En qué sentido los programas considerados admiten, entonces, ser pensados como genuinas formas de protección social? Corresponde remitir este aspecto a la definición que realiza Danani sobre las políticas sociales, entendidas como “aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que *se orientan (en el sentido que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso*” (Danani, 2004: 11, énfasis propio). En ese sentido, dispuestas hacia a las condiciones de vida, la políticas sociales *“hacen sociedad... o sociedades, según sean los principios que las orientan”* (Danani, 2004: 11).

Tercero, implica distinguir que la política social *incluye una determinada perspectiva sobre la responsabilidad respecto del problema de*

*la reproducción social*<sup>2</sup>. Las políticas sociales, retomando a Grassi (2003: 25, énfasis propio), “tienen capacidad de normatizar y normalizar, en tanto el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito) *en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento*”. Siendo expresión de “la manera en que la cuestión social es constituida en cuestión de Estado y, por tanto, *el resultado de la politización del ámbito de la reproducción*”. En consecuencia, ¿de qué forma está presente en los programas analizados la cuestión de la responsabilidad social por la reproducción de aquellos sectores “invalidados por la coyuntura” (Castel, 2004)? Es significativa la afirmación de una tendencia generalizada de los programas a transferir la responsabilidad a sus destinatario/as, basada en la *lógica de la contraprestación*. “(Y) a no se trata de indemnizar o de reparar” sino de “reforzar sus capacidades y hacerlos responsables del manejo de su vida”; el riesgo está en que el correlato de esa *responsabilización* sea la *culpabilización* (Castel, 2010: 39-40).

Así, desde el enfoque propuesto, el significado de la acción estatal, y la concepción de la pobreza respectiva, conjuga tres aspectos centrales:

- la forma específica de comprensión de la cuestión social;
- los grados de extensión y profundidad de la protección social que alcanza;
- y la perspectiva que asume en relación a la responsabilidad social por el problema de la reproducción de la vida.

El tipo de análisis, asimismo, hace preciso identificar ciertos riesgos de la perspectiva comparada. Paugam advierte que es necesario evitar partir de una política determinada para observar en qué se asemeja o diferencia de políticas implementadas en otros países. Esto conduciría a contrastar desde un único marco de referencia “en lugar de intentar comprender los fundamentos sociohistóricos de las instituciones vigentes en cada país, a partir de las cuales son pensadas, definidas e implementadas las políticas en cuestión”. Pone el acento en “construir un marco analítico susceptible de dar cuenta de las lógicas sociales que

---

2 Con la intención de no escindir la mirada materialista y el enfoque simbólico, se comprende aquí por reproducción social “un proceso cuya complejidad reside en la necesidad de reconocer una estructura objetiva de desigualdad en la distribución de recursos materiales y simbólicos y, al mismo tiempo, la significatividad e intersubjetividad del mundo social porque ‘aquello’ que se produce y reproduce es una realidad habitada e interpretada por agentes sociales” (Rizzo, 2010: 32).

están en el origen y de las cuales derivan al mismo tiempo la filosofía y las orientaciones prácticas de las acciones emprendidas” (Paugam, 2001: 124). La aproximación a distintas construcciones de programas sociales demanda, así, registrar la tradición y la historia de los sistemas de protección de referencia.

### **CARACTERIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS<sup>3</sup>**

En Brasil, la principal estrategia de Transferencias Monetarias Condicionadas a acciones en salud y educación (TMC)<sup>4</sup> es el Programa Bolsa Familia (PBF). Iniciadas a finales de la década del noventa, las TMC están presentes en dieciséis países de América Latina asistiendo a alrededor de 70 millones de personas, es decir, al 12% de la población de la región (OIT, 2009: 1). Se focalizan en familias pobres con niños en edad escolar a quienes transfieren dinero en efectivo para la cobertura de gastos básicos en salud y educación. Sus objetivos explícitos son el “alivio de la pobreza”, en el corto plazo, y la “interrupción de la reproducción intergeneracional de la pobreza”, en el largo plazo, a través del aumento del “capital humano” (Vermehren, 2003).

El PBF comenzó en 2003, unificando programas de transmisión de rentas precedentes: Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, Beca Alimentación, Tarjeta Alimentación y Beca Escuela. Es cofinanciado por el Banco Mundial aunque sustentado en mayor medida a través de fondos estatales. Mediante una inversión del 0,38% del producto bruto interno brasilero, constituye la política de TMC más grande del mundo con un alcance, en junio de 2010, de 12,7 millones de familias; aproximadamente una cuarta parte de la población del país. El ingreso de las familias se da en el ámbito municipal mediante verificación de recursos y la permanencia en el programa no tiene tiempo límite, aunque se realiza una reactualización de lo/as destinatario/as cada dos años. Está orientado a hogares con hijos menores de 18 años considerados “pobres”, definidos por percibir una renta mensual de hasta R\$140 (US\$87)<sup>5</sup>, y “extremadamente pobres”, definidos por acceder a una renta mensual menor a R\$70 (US\$44).

---

<sup>3</sup> En este apartado se considera información obtenida en páginas web gubernamentales: Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate á Fome (MDS Brasil); Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA Brasil); Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Argentina); Observatorio del ANSES (Argentina); Department of Health and Human Service (Estados Unidos); y Ministère des Solidarités et de la Cohésion Social (Francia).

<sup>4</sup> También se implementaron en Bangladesh, Turquía, India, Pakistán, Camboya, Filipinas, Indonesia, Yemen, Burkina Faso, Nigeria y Kenia (Fiszbein y Schady, 2009).

<sup>5</sup> 1 dólar estadounidense = 1,60 Reales.

En función de la cantidad de hijos y de los ingresos mensuales de la familia, la escala de la transferencia va, a partir de abril de 2011, de R\$32 a R\$242 (US\$20 a 150). Esta renta tiene tres componentes: el beneficio básico de R\$70 (US\$44) para familias en pobreza extrema, el beneficio variable de R\$38 (US\$24) por hijo, hasta un máximo de tres hijos y el beneficio variable adolescente de R\$33 (US\$21) por hijo, hasta un máximo de dos jóvenes por familia. No es necesario que una familia tenga hijos menores para recibir el primero de ellos, el beneficio básico. Además de la transferencia monetaria, el programa propone la vinculación a servicios socioeducativos para adolescentes en riesgo de trabajo infantil y a programas complementarios vinculados a alfabetización, economía solidaria, empleo, etc. Como condicionalidades, se exige la realización de controles sanitarios, de nutrición, vacunación y el cumplimiento de escolaridad.

En Argentina, la principal política de transferencias condicionadas es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) que se implementa desde 2009. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, implementado en 2002 en el contexto de una de las crisis económica, social y política más profundas que tuvo el país en las últimas décadas, y luego el Programa Familias por la Inclusión Social, puesto en marcha en 2005 a raíz de una reformulación de los dispositivos de transferencias, fueron las dos políticas sociales precedentes.

La AUH otorga una asignación no contributiva a las familias de trabajadores informales o desocupados equivalente a la percibida por los hijos de los trabajadores formales llegando, en el primer trimestre de 2010, a 1 millón 650 mil familias y 3,5 millones de niños, mediante una inversión del 0,6% del producto bruto interno. El financiamiento es a través de recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se orienta a familias con hijos menores de 18 años e ingresos menores al salario mínimo (\$1.840; US\$450)<sup>6</sup>; también a monotributistas sociales y empleadas domésticas. Se asigna mensualmente \$220 por hijo hasta un máximo de cinco, y \$880 para niños con discapacidad, sin límite de edad. La escala va, así, de 220 a \$1.100 (US\$54-269). El pago se realiza en un 80% de forma mensual (\$176) mientras que el 20% (\$44) restante queda retenido para ser otorgado, una vez por año, luego de la presentación de los requisitos solicitados. Como condicionalidades, se exige el cumplimiento de escolaridad, control sanitario y plan de vacunación.

Una política relevante de transferencias desarrollada en Estados Unidos, que se enmarca en la estrategia de *workfare*, es el Tempo-

---

6 1 dólar estadounidense = 4,09 pesos argentinos.

rary Assistance For Needy Families (TANF) (Asistencia Temporal Para Familias Necesitadas). La noción de *workfare*, contrapuesta a la de *welfare*, hace referencia al otorgamiento de asistencia a cambio del cumplimiento de una obligación laboral y se instala, con mayor fuerza, durante la presidencia de Clinton. En 1996, la Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidad Laboral reemplaza al Programa de Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes (AFDC) por el TANF.

El programa se focaliza en familias pobres con hijos menores de 18 años definidas a partir de un determinado ingreso mensual, y alcanza una cobertura, en Septiembre de 2010, de 1 millón 800 mil familias. El monto de la transferencia varía según estado. Una familia compuesta por un adulto y dos menores recibiría, por mes, en Mississippi US\$170 y en California US\$723 (Schott y Levinson, 2008). A través del TANF el gobierno federal otorga asignaciones globales, denominadas “*block grants*”, a los distintos estados a fin de que estos implementen programas asistenciales locales. Estas asignaciones son fijas y en bloque, por lo que ya no varían en función de la cantidad de familias que requieren asistencia ni se otorgan para programas específicos. Si bien las propuestas de intervención son diferentes según territorio, la totalidad de los programas operan de acuerdo a principios comunes establecidos en la mencionada reforma de 1996.

Se exige trabajar o desarrollar “actividades laborales” (capacitación laboral, búsqueda de empleo o algún tipo de actividad comunitaria) por no menos de 30 horas semanales o 20 horas semanales si hay en el hogar un niño/a menor de 6 años. La transferencia se otorga por un máximo de 60 meses a lo largo de un curso de vida existiendo en algunos estados una diferenciación entre menores y mayores de edad (es decir, en esos estados se permite que si un menor recibió asistencia pueda volver a recibirla siendo adulto). Son excluidos del programa quienes no realicen alguna actividad laboral en el transcurso de los dos primeros años de recibir la asignación.

En Francia, la Revenu de Solidarité Active (Renta de Solidaridad Activa, RSA) es un reciente programa de transferencias que se encuadra en la modalidad de rentas mínimas de inserción. Puesto en marcha en junio de 2009, la RSA sustituye a programas previos: la Revenu Minimum d’Insertion (RMI), que surgió en 1988 fue la primera medida de rentas mínimas del sur europeo con una importante influencia en la política social del continente, y la Allocation de Parent Isolé (API), una prestación creada en 1976 y destinada a padres que educan solos a sus hijos. El programa se focaliza en personas mayores de 25 años o menores de esa edad con hijos a cargo, residentes en Francia, que estén desempleadas o empleadas

con bajo salario. Su alcance sería, inicialmente, de 3,4 millones de hogares: 1,4 millones que recibían las asignaciones anteriores, el RMI o el API, y aproximadamente 2 millones de trabajadores con bajos ingresos.

El dispositivo asigna una renta mínima para los desempleados y un suplemento de ingresos para los trabajadores con bajos salarios. Para acceder, la familia no deberá tener renta superior a un tope establecido por decreto, denominado “ingreso mínimo garantizado”. Para personas desempleadas, ese tope, en junio de 2011, es el siguiente: €66,99 (US\$663)<sup>7</sup> para una persona sola; €00,49 euros (US\$994) para dos personas; €40,10 (US\$199) por cada hijo. Escala que aumenta en el caso de hogares monoparentales: €99,67 (US\$852) para una mujer embarazada; €99,56 (US\$1.135) para una familia monoparental con un hijo menor de tres años; €99,89 (US\$284) por cada hijo suplementario. La asignación no tiene límite de tiempo, disminuye a medida que aumenta el ingreso laboral y dura hasta que los ingresos del destinatario/a o de la familia no sobrepasen el importe mínimo garantizado. Además de la asignación monetaria, se otorga “acompañamiento social” e “inserción profesional” y, a la vez, se exige que los/as destinatario/as que se encuentran desempleados se comprometan en la búsqueda activa de empleo, concretamente a través del cumplimiento de contratos personalizados en los que se establecen una serie de actividades a realizar.

---

7 1 dólar= 0,70 euros.

**Cuadro 1**  
**Construcción de los programas sociales**

<b>Programa (país)</b>	<b>Características generales</b>	<b>Representación del problema</b>	<b>Representación de la intervención</b>
AUH  (Argentina)	<p>-Transferencia mensual según cantidad de hijos: \$220 a 1.100 (US\$54-269)</p> <p>-Familias de trabajadores informales con hijos menores de 18 años e ingreso inferior al salario mínimo \$1.840 (US\$450)</p> <p>-Cobertura a 1,65 millones de familias (2010). Sin tiempo límite de permanencia</p> <p>-Controles sanitarios, vacunación y asistencia escolar como exigencia</p>	<p>-Pobreza asociada a la falta de crecimiento económico y de generación de empleo</p> <p>-Problema representado por contexto de fragilidad, informalidad laboral y persistencia de un “núcleo duro de la pobreza”</p> <p>-Sujeto definido por categoría ocupacional, trabajador informal</p>	<p>-Vínculo con el sistema de seguridad social. Extensión hacia hijos de trabajadores informales. Respuesta “reparadora” a un sector históricamente vulnerable.</p> <p>-Generalización de las condicionalidades, sin problematización de la base institucional.</p> <p>-Se responsabiliza a la mujer por tareas reproductivas y “prácticas de crianza”</p>

<b>Programa (país)</b>	<b>Características generales</b>	<b>Representación del problema</b>	<b>Representación de la intervención</b>
PBF  (Brasil)	<p>-Transferencia mensual según cantidad de hijos y renta mensual: R\$32 a 242 (US\$20 a 150)</p> <p>-Familias con hijos menores de 18 años “pobres” hasta R\$140 (US\$87) y “extremadamente pobres” R\$70 (US\$44)</p> <p>-Cobertura a 12,7 millones de familias (2010). Sin tiempo límite de permanencia</p> <p>-Controles sanitarios, nutrición, vacunación y asistencia escolar como exigencia</p>	<p>-Pobreza asociada a la falta de “capital humano”, insuficiencia de renta, precariedad laboral</p> <p>-Problema representado en relación al derecho humano a una alimentación adecuada</p> <p>-Sujeto definido por situación de carencia y por la desprotección que se deriva de la condición laboral (trabajo informal)</p>	<p>-Tensión entre el principio de “capital humano” (asistencia transitoria por situación de carencia) y el de protección social (garantía de un piso mínimo y duradero de ingresos)</p> <p>-Condicionalidades como compromisos entre las familias y el Estado, con problematización de la base institucional</p> <p>-Se responsabiliza a la mujer por tareas reproductivas y “prácticas de crianza”</p>

<b>Programa (país)</b>	<b>Características generales</b>	<b>Representación del problema</b>	<b>Representación de la intervención</b>
TANF (EE. UU.)	<p>-Transferencia mensual según estado. Para un adulto y dos menores: Mississippi US\$170; California US\$723</p> <p>-Familias pobres con hijos menores de 18 años e ingreso mensual inferior a un monto definido por cada estado</p> <p>-Cobertura a 1,8 millones de familias (2010). Tiempo máximo de permanencia: 60 meses</p> <p>-Acceder a un empleo dentro de los dos primeros años como exigencia</p>	<p>-Pobreza asociada a desajustes individuales sin referencias a su dimensión social</p> <p>-Problema representado por la permanencia de la población asistencializada bajo esa condición</p> <p>-Sujeto definido como receptor de asistencia, inserto en proceso de asistencialización</p>	<p>-Imperativo de “trabajar primero” y promoción de “valores familiares”. Sesgo mercantilizador. Refuerzo de la “ética del trabajo”</p> <p>-Condicionalidades como exigencias máximas con alto grado de sanción.</p> <p>-Primacía del principio de responsabilidad individual</p>

<b>Programa (país)</b>	<b>Características generales</b>	<b>Representación del problema</b>	<b>Representación de la intervención</b>
RSA (Francia)	<p>-Transferencia mensual según composición y renta familiar. Para un adulto desempleado y dos menores: €999,45 (US\$1.427)</p> <p>-Personas mayores de 25 años (o menores con hijos a cargo) desempleados o con ingreso menor al “mínimo garantizado”</p> <p>-Cobertura a 3,4 millones de familias (2009). Sin tiempo límite de permanencia</p> <p>-Cumplir contrato de inserción como exigencia.</p>	<p>-Pobreza asociada a las dificultades de ingreso al mercado laboral. Paradigma de la activación</p> <p>-Problema representado por la necesidad de “activar” la oferta del trabajo. Eje en las características de la fuerza de trabajo</p> <p>-Sujeto destinatario definido como laboralmente activo ocupando una posición de desventaja</p>	<p>-Articulación de ingresos laborales y recursos asistenciales (salario-subsidio). Mayor inclinación hacia medidas de inserción que hacia la perspectiva de garantía de ingresos.</p> <p>-Condicionalidades vinculadas al compromiso personal en el proceso de búsqueda laboral.</p> <p>-Aumento de la responsabilización individual</p>

Fuente: elaboración propia en base a documentos oficiales de los programas y al análisis sobre los mismos.

### **LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CRÉDITO Y LAS TMC. EL ENFOQUE DE “CAPITAL HUMANO”**

Tomando documentos del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se analiza la orientación que le imprimen los organismos internacionales de crédito a las TMC. Luego, se indaga en las experiencias brasileña y argentina.

La insuficiencia de “capital humano”, comprendido éste en relación a los niveles de educación y de salud alcanzados, es la dimensión principal a partir de la cual es conceptualizada la pobreza.

La pobreza es un fenómeno multidimensional fuertemente relacionado a *la baja acumulación de capital humano y escasas oportunidades económicas para los pobres* (Bouillon y Tejerina, 2009: 1; énfasis propio)<sup>8</sup>.

Un elemento central de esta concepción es la *ausencia de principios estructurantes*, apareciendo entonces el mundo social como producto de una agregación de acciones subjetivas que excluye la mediación de estructuras, clases y relaciones sociales. Dejando de lado esas mediaciones, no se están reconociendo las determinaciones sociales: los organismos internacionales expresan la idea de “desigualdades heredadas”, de “inequidades en salud y educación”, de “circunstancias sobre las cuales los individuos no tienen control”, de “barreras sociales” que mantienen a diferentes grupos “en desventaja” (Bouillon y Tejerina, 2009: 1) y de “barreras históricas y culturales” (Vermeheren, 2003: 1).

[E]l hecho de que muchas de las desigualdades que uno observa en el mundo en desarrollo son *heredadas* por los padres de uno las hace éticamente reprensibles. Las diferencias asociadas con *circunstancias sobre las cuales los individuos no tienen control* (como la raza, el género y el origen familiar) a menudo son consideradas como “inequidad de oportunidades” (Fiszbein y Schady, 2009: 48; énfasis propio).

Siempre que la experiencia social se ajuste al punto de vista de las acciones singulares se está omitiendo, en palabras de Bourdieu (1991: 235), “la objetividad de lo subjetivo”, es decir, se está omitiendo la relación entre las condiciones objetivas y las disposiciones estructurantes que son “ellas mismas estructuradas por esas condiciones”. Sintéticamente, se elude el hecho de que las acciones de los individuos se corresponden con sus condiciones sociales de producción.

Otro elemento importante de la forma en que se construye el problema es *la centralidad de la institución mercado*. Se da preeminencia al mercado como natural asignador de recursos y las intervenciones son conceptualizadas en dirección a reparar “sus fallas” (Johannsen, Tejerina y Glassman, 2009: 3); está presente la idea de que “a pesar de que

<sup>8</sup> Todos los énfasis que se realizan sobre las citas de los documentos de los programas son propios, al igual que las traducciones de las citas del PBF y del TANF.

el crecimiento económico dirigido por el mercado es probablemente el principal conductor en la reducción de la pobreza en la mayoría de los países, *los mercados no pueden hacerlo solos*” (Fiszbein y Schady, 2009: 8). Esto queda expresado, por ejemplo, en la recurrente preocupación porque los programas “no ocasionen grandes reducciones en la participación de los adultos en el mercado de trabajo” (Fiszbein y Schady, 2009: 16). Se hace foco en la estrategia “de salida” de los destinatarios y la regulación del tiempo de permanencia bajo el programa.

Soluciones potenciales [al desincentivo al trabajo] incluyen el uso de *límites de tiempo* en los beneficios (como en Chile o en Estados Unidos con el Programa Ayuda Temporal a las Familias Necesitadas, TANF), y *la adopción de beneficios escalonados* [...] a fin de evitar “precipicios” y los asociados efectos negativos en la demanda laboral (Fiszbein y Schady, 2009: 24).

La intervención se organiza desde *la lógica del “incentivo a la demanda”* basada en promover el acceso de las familias a los servicios públicos de salud y educación existentes. Las dificultades de acceso a tales servicios se manifiesta, aquí, en términos de una “subinversión” de los hogares pobres en el “capital humano” de sus hijos. Argumento que no problematiza la base institucional (es decir, la existencia, posibilidades y limitaciones de las instituciones de salud y educación) requerida para concretar los objetivos explícitos. La preocupación por el “incentivo a la demanda” no va acompañada por la preocupación por la “oferta”.

En función del argumento de fortalecer las “inversiones” dirigidas a los menores del hogar, se sostiene que el monto otorgado debe alcanzar a “cubrir el costo de oportunidad de los niños en el mercado de trabajo en vez de ir a la escuela” y que “los componentes de nutrición y salud” deben lograr “aumentar el consumo de alimentos a fin de disminuir la malnutrición” (Bouillon y Tejerina, 2006: 15). Se da preeminencia a las elecciones que realizan las familias destinatarias tratadas éstas como decisiones voluntarias, intencionales y orientadas a fines conscientes. Esto se ejemplifica en la idea de “altruismo incompleto” (Fiszbein y Schady, 2009), que alude a una “insuficiente contribución” por parte de los padres respecto de la educación y la salud de sus hijos.

“[El concepto de altruismo incompleto alude a] *(l)as decisiones de los padres que no son completamente consistentes con lo que el propio niño hubiera elegido, de ser completamente racional*” (Fiszbein y Schady, 2009: 50; énfasis propio).

“En términos de efectividad, las TMC ubican las decisiones *en manos de las familias destinatarias*, haciéndolas igualmente responsables para realizar los cambios necesarios” (Bouillon y Tejerina, 2006: 13; énfasis propio).

Al abordarse como acciones premeditadas no se toma en cuenta, en el sentido de Schütz (1974: 37), la “estructura de *significatividades*” que el mundo de la vida cotidiana posee para los individuos que lo habitan. Se trata de aquellas construcciones de sentido que mediatizan la relación entre el individuo y su realidad cotidiana. Construcciones de sentido que, a su vez, son intersubjetivas dado que los individuos producen y reproducen su vida cotidiana a través de acciones con significación, acciones compartidas con otros.

Se asigna responsabilidad individual a los hogares respecto de sus condiciones de existencia; y a la vez, se sustenta el deber ideológico del cuidado de los hijos como responsabilidad familiar y, en particular, como responsabilidad materna. Considerando la esfera doméstica como ámbito privilegiado, se interviene en torno “las prácticas de crianza y la calidad del entorno familiar” (Fiszbein y Schady, 2009: 26). Las condicionalidades son abordadas como *co-responsabilidades entre el Estado y las familias receptoras*.

“Las condiciones, entonces, ayudan, *induciendo a los agentes a hacer lo que es mejor para su hijos*, individualmente” (Fiszbein y Schady, 2009: 62).

“Cuando las condicionalidades son vistas como co-responsabilidades, estas parecen tratar al destinatario como un adulto capaz de actuar para resolver *sus propios problemas*. El Estado es visto como un socio [*“partner”*] en el proceso, no como una niñera” (Fiszbein y Schady, 2009: 10).

Es factible pensar que el planteo escinde, y toma como momentos independientes, la reproducción de los individuos y la reproducción de la sociedad. La reproducción de las familias destinatarias es representada sin hallarse inscripta en “condiciones sociales concretas”<sup>9</sup>

<sup>9</sup> “Pero, ¿qué significa que el particular ‘se reproduce’? Todo hombre al nacer se encuentra en un mundo ya existente, independientemente de él. Este mundo se le presenta ya ‘constituido’ y aquí él debe conservarse y dar prueba de capacidad vital. El particular nace en condiciones sociales concretas, en sistemas concretos de expectativas, dentro de instituciones concretas. Ante todo debe aprender a ‘usar’ las cosas, [...], esto es, debe conservarse exactamente en el modo necesario y posible en una época determinada en el ámbito de un estrato social dado. Por consiguiente, la reproducción del hombre particular es siempre reproducción de un hombre histórico, de un particular en un mundo concreto” (Heller, 1977: 21-22).

(Heller, 1977) y, en consecuencia, escindida de la forma de reproducción de la sociedad como totalidad. Como sostiene Hintze (2004: 145) la pregunta por la reproducción de los sectores populares no puede ser analizada únicamente desde las estrategias de los individuos, familias o grupos, sino que “debe ser complementada con otra pregunta: ¿cómo se relacionan las condiciones de reproducción de estos sectores con la reproducción de la sociedad en su totalidad?”. Los documentos oficiales expresan que “las familias pobres necesitan ayuda” (citado en Fiszbein y Schady, 2009: 61) y se considera, paralelamente, que el Estado tiene “obligación moral” de reparar “la inequidad de oportunidades”. La noción de “ayuda”, la idea de que el Estado hace “esfuerzos considerables” (Vermeheren, 2003:1) y el carácter “moral” que se le asigna a la intervención ponen de manifiesto, en alguna medida, ese desacople.

[E]l Estado tiene *obligación moral* de reparar [la inequidad de oportunidades...]. Las transferencias condicionadas pueden ser instrumentos apropiados para compensar a las familias que sufren desventajas heredadas” (Fiszbein y Schady, 2009: 48).

Si bien la estrategia de TMC en América Latina parte de contenidos comunes, *las particularidades de la política social, el contexto en el cual se implementa y desarrolla, y la tradición de los sistemas de protección social marcan diferencias en cada país*<sup>10</sup>. Se indaga, entonces, en las experiencias brasileña y argentina.

---

10 Incluso, como plantea Veras Soares (2010: 175) “[...] diferencias que pueden parecer mínimas son, de hecho, extremadamente relevantes para entender por dónde caminan las TMC. Esas diferencias son percibidas en las opciones de focalización; en la forma como las responsabilidades son implementadas; en el tiempo mínimo o máximo que una familia beneficiaria puede permanecer en el programa; por el valor del beneficio; por la forma en cómo varía el valor o no según el número de hijos [...]; si hay posibilidad de incorporación de beneficiarios de familias sin hijos; si hay incorporación continua de nuevos beneficiarios [...]; de la existencia o no de programas complementarios y la forma en cómo estos son percibidos/concebidos, para citar algunas”.

## Cuadro 2

### Análisis de las TMC desde la perspectiva de los Organismos Internacionales de Crédito

Comprensión del mundo social como producto de una agregación de acciones subjetivas que excluye la mediación de estructuras, clases y relaciones sociales. Pobreza abordada sin reconocimiento de determinaciones sociales.

Reproducción intergeneracional de la pobreza conceptualizada a partir de la insuficiencia de “capital humano”, según niveles de educación y salud alcanzados.

Hogares pobres representados a partir de una “subinversión” en el “capital humano” de los hijos. Preeminencia de decisiones individuales entendidas éstas como voluntarias e intencionales.

Intervención organizada desde la lógica del “incentivo a la demanda” que plantea favorecer el acceso de los hogares a los servicios públicos existentes. Sin problematizarse las posibilidades y limitaciones de tales servicios.

Se responsabiliza a las familias respecto de sus condiciones de existencia con énfasis en el deber ideológico del cuidado de los hijos como obligación familiar y, en particular, materna.

Condicionalidades representadas como co-responsabilidades entre el Estado y las familias.

Fuente: elaboración propia en base al análisis de documentos del Banco Mundial y el BID.

## BOLSA FAMILIA (BRASIL)

La falta de “capital humano” no es la única dimensión mediante la cual se conceptualiza la pobreza en el PBF, sino que también se manifiesta la insuficiencia de renta de los trabajadores del sector informal y la precariedad de las condiciones de trabajo. Categorías que indican *constreñimientos sociales* en los que se producen acciones individuales, los cuales quedan expresados de manera simplificada.

Al constituirse el Programa Bolsa Familia no sólo se racionalizó y complementó un mecanismo de transferencia de renta en la sociedad brasilera, sino también se consolidó una forma de beneficio no vinculado a los riesgos inherentes a las fluctuaciones del mercado de trabajo, una forma de enfrentar el problema de la pobreza para parte de la población trabajadora o no (Pochmann, 2010: 8).

Tampoco prevalece el argumento del “desincentivo” a la búsqueda de trabajo ya que se ubica al sujeto destinatario *dentro* del mercado de trabajo remunerado pero obteniendo ingresos insuficientes.

En referencia a los “argumentos ético-morales”, “conocidos y muy antiguos” que son invocados por los detractores del programa, se expresa que: “[e]s importante destacar que el argumento de ‘desincentivo’ a la búsqueda de trabajo no se aplica en el caso del PBF, una vez que la mayoría de sus beneficiarios es el pago a familias que tienen integrantes en el mercado de trabajo ejerciendo funciones remuneradas. *El criterio de acceso al programa de insuficiencia de la renta familiar*” (Pochmann, 2010: 8).

El planteo del problema se estructura en torno al “*derecho humano a la alimentación adecuada*” en el marco de la estrategia gubernamental “Hambre Cero”. La invocación a una “perspectiva de derechos” responde al contexto de su creación: la Ley Orgánica de Asistencia Social de 1993, que da cuenta de la necesidad de proveer mínimos sociales para garantizar necesidades básicas, y la Política Nacional de Asistencia Social de 2004, que refuerza la noción de “seguridades” (de refugio, de convivencia, de desarrollo de autonomía, de supervivencia a circunstancias de riesgos y de renta) (Soares y Sátyro, 2010: 28-29).

La garantía de un ingreso para la población sin empleo formal, en dirección a “promover una densificación de la matriz de garantía de renta en el país” (Pochmann, 2010: 8), es un aspecto central del planteo. Como así también, la ubicación del programa dentro de “la vertiente no contributiva del sistema de protección social<sup>11</sup> (Cotta y Paiva, 2010). Es decir, al interior de un esquema mayor que incluye un régimen no contributivo de seguridad social para trabajadores rurales y un sistema de pensiones de vejez e invalidez con verificación de medios (OIT, 2009).

“[...E]l PBF se reveló como un importante mecanismo –que se suma a otros, inclusive de naturaleza jurídica diferente [...]– de distribución de renta *exterior a los mecanismos de mercado*” (Pochmann, 2010: 8).

Pero, a diferencia de estos últimos dispositivos, el PBF no garantiza la renta. La cobertura está sujeta a disponibilidad presupuestaria, y aún cuando alcanza al 66% de las familias registradas en el CadÚnico (que es la base de datos que identifica a los hogares con renta mensual de hasta medio salario mínimo por persona o de tres salarios mínimos en total), un hogar que efectivamente cumple con los requisitos puede no acceder. Aspecto reconocido en los documentos

11 La reconstrucción del alcance, y los contrapuntos, de la noción de protección social a lo largo del desarrollo del PBF puede encontrarse en Soares y Sátyro (2010), Cotta y Paiva (2010), Jaccoud (2010).

oficiales, y expresado en el marco legal (Decreto 5.209/2004, art. 21). Asistir a todas las familias registradas que resultan elegibles supondría pasar de 12,6 a 15,9 millones de destinatarios (Sposati, 2010: 289). Se asume que un mayor grado de institucionalización del programa permitiría consolidar el sistema de protección social del país (Cotta y Paiva, 2010).

“El PBF no es un derecho. Al contrario, se encuentra *explícitamente condicionado* a las posibilidades presupuestarias. La Ley que crea el PBF declara que: ‘El Poder Ejecutivo deberá compatibilizar la cantidad de beneficiarios del Programa Bolsa Familia con las dotaciones presupuestarias existentes’ (Soares y Sátyro, 2010: 32).

Las condicionalidades son representadas en términos de “compromisos asumidos” tanto por las familias como por el Estado pero, en este caso, son puestas en cuestión las posibilidades de las instituciones sanitarias y educativas. Aparece la necesidad formal de que el Estado “garanti[ce] el acceso pleno a los servicios públicos de salud, educación y asistencia social, por medio de la oferta de esos servicios (Decreto 5.209/2004, Art. 27).

“La histórica ausencia del Estado y la limitada inversión en el mejoramiento de sus políticas sociales se reflejan no sólo en la insuficiente oferta de servicios frente de las demandas de la población, sino también en los que respecta a la calidad y la naturaleza de esos servicios” (López, 2010: 12).

La focalización opera sobre la familia mientras que la responsabilidad por el cumplimiento de las condicionalidades recae en la mujer. El titular será “preferentemente la mujer” en tanto “responsable por la unidad familiar en el acto de registro” (Decreto 5.209/2004). En consonancia con la mayoría de las TMC de la región, la mujer es convocada como encargada de las tareas reproductivas y, en particular, del control sobre las “prácticas de crianza”; condición a partir de la cual es considerada económicamente inactiva. La representación se “estructur[a] en base a roles de género tradicionales y poco complejos”<sup>12</sup> (Rizzo, 2010: 119).

---

12 Son “tradicionales y poco complejos” en la medida en que existe, en general, una “continuidad entre la lógica inherente a la socialización de los hijos y las condicionalidades exigidas” y, concretamente, en la medida en que la eficacia del encargo que el programa hace a la mujer reside “en sustentarse sobre principios internalizados [retomando a Bourdieu, 1991: 92] bajo esas ‘disposiciones duraderas y transferibles’, capaces de organizar prácticas y representaciones, que son los *habitus*” (Rizzo, 2010: 124). Si bien estas nociones corresponden al análisis de un programa argentino de transferencias –el “Familias por la Inclusión Social”– pueden extenderse al PBF cuyas condicionalidades son similares. No se desconoce, sin embargo, que “en casi todos los países [de Latinoamérica] es posible constatar un desarrollo de la ciudadanía femenina como un efecto no buscado de los programas asistenciales” (Serrano, 2005: 58).

Los contrastes que fueron señalados hasta aquí permiten ser pensados en base a dos principios en tensión. Por una parte, el *principio de protección social* que va en dirección a:

- garantizar un piso mínimo y duradero de ingresos;
- inscribir la asignación en el terreno de la protección colectiva aludiendo al carácter social del problema de intervención que se plantea;
- orientarse hacia los/as trabajadores/as del sector de la economía informal con perspectiva de expandir la cobertura;
- y restringir las exigencias manteniendo las condicionalidades al menor nivel posible, reforzando su carácter promocional;
- y, por otra parte, el *principio de “capital humano”* que va en dirección a:
  - otorgar asistencia transitoria en función de la situación de carencia;
  - inscribir la asignación en el terreno de la ayuda individualizada con énfasis en las dificultades de las familias para superar la situación de pobreza;
  - focalizar la intervención en grupos sociales específicos definidos de acuerdo a ciertos criterios con priorización de destinatarios;
  - y generalizar las condicionalidades como aspecto central del dispositivo, reforzando su carácter punitivo.

Un armado conceptual que *no es compacto ni uniforme* se deriva de estas orientaciones que cuentan con parámetros de legitimidad distintos y alcances variables en la intensidad de la protección social.

### **ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO (ARGENTINA)**

En los documentos de la AUH se asocia la pobreza a *la falta de crecimiento económico y de generación de puestos de trabajo*. Se enfatiza el “trabajo decente” como factor de cohesión social. El programa es presentado como una “respuesta reparadora” hacia un sector históricamente vulnerable, más que como un punto de llegada.

[L]a clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El *trabajo decente* sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona” (Decreto 1.602/2009).

[U]na medida de tal naturaleza [la AUH] tiene, sin embargo, una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una *respuesta reparadora* a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal (Decreto 1.602/2009).

La construcción del problema se apoya tanto en el contexto de fragilidad de las familias de trabajadores informales producto de la inserción precaria en el mercado de trabajo (en particular, la ausencia de “los beneficios de la seguridad social”) como así también en la “subsistencia de situaciones de exclusión” (un “núcleo más duro de la pobreza”, “castigado por las políticas de corte neoliberal” y a la vez “no alcanzado” por las políticas de estado recientes).

[...E]s de destacar que los trabajadores informales se caracterizan por su *elevada vulnerabilidad económica y laboral al carecer de los beneficios de la seguridad social* por su imposibilidad de encuadrarse en los marcos normativos tradicionales, lo cual los coloca en una situación de desventaja dentro de la sociedad (ANSES, 2010: 11).

[S]i bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, *subsisten situaciones de exclusión* de diversos sectores de la población que resulta necesario atender (Decreto 1.602/2009).

Prevalen categorías en las que median aspectos estructurales siendo puestas en cuestión, así, las condiciones laborales y de vida de la población en torno a la que se dirige la acción. Se hace desde un esquema *simplificado*. Dicho de manera general, complejizarlo requeriría vincular esos aspectos estructurales a las posibilidades de “hacer sociedad” (Castel, 2004: 24) en función de las “relaciones determinadas en las que hombres y mujeres entran necesariamente para ‘producir su existencia social’” (Wacquant, 2008: 31-32).

Se plantea ampliar la cobertura del sistema de protección social (MTEySS, 2010) alineando el programa junto a otros dispositivos existentes: las pensiones no contributivas de invalidez, vejez y por madre de siete o más hijos, con verificación de medios, y las

jubilaciones obtenidas a través de moratoria previsual. Y, al mismo tiempo, modificar la estructura del sistema de asignaciones familiares que queda, así, con tres componentes: la “Asignación Familiar Contributiva” que, iniciada en 1957, ha sido el componente central del sistema y que actualmente cubre al 55% de los 12,4 millones de niño/as y adolescentes, la “Asignación de Crédito Fiscal” destinada a los asalariados de mayor ingreso, que deduce en la base imponible del impuesto a las ganancias de \$6.000 por cada niño menor de 18 años, alcanzando al 5% de los menores y la AUH, de base no contributiva, que daría cobertura el 38% de los niños suponiendo que se hallen inscriptos todos los/as destinatario/as que cumplen con los requisitos (OIT, 2010)<sup>13</sup>.

Distintos análisis (Cifra / CTA, 2010; Hintze y Costa, 2011; Lo Vuolo, 2010) muestran las limitaciones de los destinatarios de la AUH en relación a los trabajadores formales: no acceden a los demás beneficios del régimen contributivo de asignaciones familiares (ayuda escolar, adopción, nacimiento, matrimonio, maternidad); cobran el 20% del pago de manera diferida; deben cumplir con condicionalidades vinculadas a salud y educación; sólo pueden acceder a la prestación si poseen ingresos de \$1.840 (equivalente al salario mínimo) cuando ese límite, para trabajadores formales, es de \$4.800; tiene cobertura hasta un máximo de cinco hijos; los menores deben asistir a escuelas públicas.

Por otra parte, los contenidos coherentes con el *enfoque de “capital humano”* que es posible identificar en este programa son:

- la generalización de las condicionalidades (es decir, el cumplimiento de determinadas prácticas como forma de condicionar) que no son exigidas a los trabajadores formales y de cuyo cumplimiento depende la continuidad de la cobertura;
- la idea implícita de *responsabilización* de la mujer (quien tiene una representación del 88% de los destinatarios, según datos de ANSES de 2011) dado que no se modifica el encargo por las tareas reproductivas;
- y el escaso cuestionamiento acerca de la disponibilidad de las instituciones sanitarias y educativas.

---

13 Resta un 2% de niños sin cobertura pertenecientes a hogares donde “el jefe y cónyuge no están registrados en la seguridad social por ser trabajadores informales y percibir ingresos mensuales superiores a \$1.500 o por ser independientes con ingreso mínimos iguales a ese valor e inferiores al monto mínimo imponible del impuesto a las ganancias o por ser monotributistas” (OIT, 2010: 33).

Sin embargo, en el ámbito de las intervenciones sociales, el esquema de la AUH *se apoya en el principio de protección social* principalmente porque:

- Se establece un *vínculo con el sistema de seguridad social* al complementarse el subsistema contributivo de asignaciones familiares. Se otorga el mismo monto que reciben los hijos de trabajadores bajo relación de dependencia. Como plantean Hintze y Costa (2011: 175), “el vínculo con la seguridad social conecta esta política con la idea de igualdad y solidaridad, y con el reconocimiento de derechos (particularmente del trabajo) y de garantías para la reproducción de la vida”.
- Se toma *la protección social como eje* al mismo tiempo que se reconoce *la universalidad como tendencia*. Se hace a partir de una herencia: la noción de trabajo. Se “continú[a] una orientación histórica, vinculada al trabajo [...] desde su nacimiento en el primer tercio del siglo XX, los subsidios por maternidad y asignaciones familiares fueron extendiendo la cobertura de manera progresiva en el interior de la categoría de trabajadores asalariados formales” (Hintze y Costa, 2011: 159). En ese sentido, desde la perspectiva del programa se afirma que “previo a la aplicación de la AUH la Argentina contaba con una rica experiencia institucional en seguridad social”; la misma es “*recuperada y ampliada*” (Roca, 2011: 33).
- Se define al sujeto destinatario a través de *una categoría ocupacional* –los/as trabajadore/as de la economía informal– y no, como plantean Hintze y Costa, en función de una situación de carencia –“pobres” o “vulnerables”– evitando así la estigmatización que caracterizó a las políticas sociales neoliberales (Hintze y Costa, 2011) y que caracteriza, en general, a las actuales TMC.

En tal sentido, más que un “formato híbrido”<sup>14</sup> (Lo Vuolo, 2010: 18), la AUH refleja, en el ámbito de las intervenciones sociales, un proceso reciente, y con contrapuntos, ligado al principio de protección social.

---

14 Lo Vuolo (2010: 18) plantea que se trata de un “formato híbrido que responde a una confusa combinación entre los programas de TMC y la herencia de una historia del sistema de protección social argentino que registra una marcada preferencia por programas segmentados en base a líneas ocupacionales y al estatus laboral de las personas”.

## ASISTENCIA TEMPORARIA PARA FAMILIAS NECESITADAS (ESTADOS UNIDOS)

En la concepción anglosajona de *workfare* alcanza un grado máximo la representación del mundo social sustraído a una agregación de acciones subjetivas. En consonancia con lo cual la noción de pobreza se sustenta en la idea de *desajustes individuales, de déficits personales*. El enfoque diluye las referencias a la mediación de estructuras, clases y relaciones sociales, es decir, a la dimensión social de la pobreza; al mismo tiempo que remarca aquellas vinculadas a las actitudes y acciones de los destinatario/as, en particular, al logro de la “autosuficiencia” a través de la obtención de un empleo. El énfasis en los factores subjetivos omite que “cada sistema de disposiciones individual es una variante estructural de los otros, en el que se expresa la singularidad de la posición en el interior de la clase y de la trayectoria” (Bourdieu, 1991: 104).

El principio de “trabajar primero” (“*work first*”) organiza el diseño del programa. Handler (2002: 9-10) identifica en este principio ciertos supuestos subyacentes en los cuales, a su vez, se observa el acento puesto en los factores subjetivos: “está lleno de trabajo para quien quiere trabajar; al acceder a un trabajo [...] la persona comenzará a ascender en la escala de empleo; el problema con los destinatarios del ‘*workfare*’ es que no tienen motivación o incentivos para dejar el ‘*welfare*’ y entrar en el mercado laboral; los programas estatales han mostrado que los destinatarios pueden trasladarse del ‘*welfare*’ al trabajo”.

Recuerde que hay plazos temporales para recibir asistencia pública. A fin de sostenerse a sí mismo y a su familia, *usted debe volverse autosuficiente a través del empleo*. Es su responsabilidad personal aprovechar todos los servicios del Programa de Empleo TANF, disponibles para ayudarlo a encontrar y mantener un empleo antes de que el límite de 24 o 60 meses finalice. Usted también es responsable por su actitud y acciones para ayudar a su familia a ser autosuficiente (Mississippi Department of Human Services).

El problema de intervención se construye en relación a *los riesgos de la permanencia de la población asistencializada bajo esa situación*. Prevalece la idea de “retornar” a las familias al mercado de trabajo; de “sacarlas” del *welfare*. Construcción basada en la Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidad Laboral (PROWA) de 1996, que postula la idea de “terminar con el *welfare* tal como lo conocemos”, transformarlo en un “modelo de reinserción más que de asistencia”, “vencer la cultura de la dependencia permanente” y favorecer el “retorno al trabajo” (citado en Cohen, 2001: 156-159). Relacionando la con-

cepción de pobreza con la construcción del problema de intervención, el planteo asigna mayor relevancia a la permanencia de los destinatarios en el *welfare* que a la pobreza como cuestión. Así lo expresa Peck (2001: 88, énfasis del autor), “[e]l objetivo es corregir aquellas disfuncionalidades individuales de comportamiento –tales como laxitud moral e inadecuada disciplina laboral– que son vistas como una causa de la pobreza pero más significativamente como una *consecuencia* del sistema de *welfare*”.

La representación del sujeto destinatario enlaza la condición de estar desempleado con la de ser destinatario de asistencia. Las familias son percibidas como *receptoras pasivas de asistencia estatal* asumiendo que están insertas en un “círculo vicioso de *asistencialización*” el cual, a su vez, promueve un determinado “modo de vida”. Acá se marca una diferencia entre la “persona que busca empleo” (“*job seeker*”) y que, entonces, se traslada “*hacia el workfare*” y el “destinatario de *welfare*” (“*welfare recipient*”) que se encontraba “*en el welfare*” (Peck, 2001: 13, énfasis del autor).

“La respuesta a los problemas de la pobreza no podrá ser más *un ciclo interminable de welfare*, sino que estará en la dignidad, el poder, y la ética del trabajo [...]. Nosotros tenemos una oportunidad histórica de hacer del *welfare* lo que debía ser: una segunda oportunidad, *no un modo de vida*” (Palabras de Clinton, 1998; citadas en Cohen, 2001: 160).

Se manifiestan en estas nociones estereotipos y estigmas. Dentro de un “lenguaje de relaciones”, el carácter “estigmatizado” de un individuo da cuenta de la naturaleza “normal” de otro; categorías que no son conjuntos de personas o atributos sino “relaciones sociales estandarizadas y móviles” (Tilly, 2000: 79). Entendido en términos de categorización, el estigma provoca que se deje de ver a su portador como “una persona total y corriente para reducirlo a un ser inficionado y menospreciado” (Goffman, 2006: 12). El mito de “la reina del *welfare*” es, para Handler, aquel representado por la madre soltera afroamericana y joven, que falla en la adecuada socialización de sus hijos, quienes cuando crezcan repetirán ciertos patrones de comportamiento asociados al crimen, la delincuencia y el abuso de drogas. “Este mito une dos estereotipos: la raza y los pobres no merecedores de asistencia” (Handler, 2005: 6).

El carácter disciplinario de este dispositivo se basa en el requerimiento de trabajar y en la moralización. *El otorgamiento de asistencia se asocia a la exigencia de acceder a un trabajo, rápidamente*. Tanto la estrategia de “trabajar primero” como el reforzamiento del límite temporal de sesenta meses para recibir asistencia expresan el marcado sesgo *mercantilizador* de la intervención. Si bien “la larga historia del *welfare* en Estados Unidos es requerimiento de trabajo” (Handler, 2002:

26), esta combinación –exigencia laboral y tiempo límite– es un aspecto singular del TANF (Handler, 2001: 21). La perspectiva que se plantea es “[...] reforzar el trabajo al mismo tiempo que *residualizar* el *welfare*” (Peck, 2001: 10). La orientación hacia el trabajo implica aquí el acceso a empleos eventuales y de bajos salarios. En este sentido, Peck (2001: 6) advierte que “desmontado a su esencia reguladora del trabajo [*labor-regulatory essence*], el *workfare* no tiene que ver con crear empleos para las personas que no lo tienen; tiene que ver con crear trabajadores para empleos que nadie quiere. En un sentido foucaultiano, busca fabricar ‘cuerpos dóciles’ para la nueva economía: flexibles, autosuficientes y autodisciplinados [...]. Primeramente vinieron los ‘McJobs’, ahora hay ‘McWelfare’ también” (Peck, 2001: 19).

¿Está usted, o alguien que vive con usted, participando de una huelga? [...] ¿Podría aceptar un trabajo hoy? (“Ficha de evaluación de ingreso al programa”, New York Office of Temporary and Disability Assistance).

Al mismo tiempo, el modo de intervención exalta *valores familiares*.

Los propósitos explícitos del TANF son:

(1) proveer asistencia a las familias necesitadas a fin de que los niños puedan ser cuidados en sus propios hogares o en hogares de parientes; (2) terminar con la dependencia de los padres necesitados a los beneficios del gobierno a través de promover la preparación para el empleo, el trabajo y el casamiento; (3) prevenir y reducir la incidencia de los embarazos fuera del matrimonio [*out-of-wedlock pregnancies*] y establecer metas anuales numéricas para prevenir y reducir la incidencia de estos embarazos; (4) favorecer la formación y el mantenimiento de familias biparentales (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, 1996).

Las condicionalidades toman el tono de exigencias máximas porque alcanzan un alto grado de sanción<sup>15</sup> y se sustentan en el rechazo a la existencia de ayuda económica sin contrapartida. Están orientadas a reforzar “la ética del trabajo”.

Se exige firmar un “Acuerdo de Responsabilidad Personal” mediante el cual el destinatario con hijos menores a cargo se compromete a, por ejemplo: “cooperar con la manutención del niño”, “no renunciar voluntariamente a un trabajo”, “no abusar de alcohol o drogas”, “to-

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo, las Secciones 408 y 409 de la Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (1996).

mar clases de crianza, de ser necesario” (Texas Health and Human Services Commission).

“El resto de nosotros trabaja para alcanzar nuestro ingreso. Es necesario que los pobres hagan lo mismo” (Lawrence Mead; citado en Beaudry, 2002: 3).

El *principio de responsabilidad individual*, que está en la base del TANF, pone de relieve la intencionalidad y la autonomía de las acciones individuales de los adultos de los hogares destinatarios. “Teóricamente, hay una lógica brutal en la forma en que el *workfare* remoldea la política social en los intereses de la flexibilidad laboral y *reasigna derechos de bienestar [welfarist entitlements] en términos de responsabilidades individuales, impuestas desde el Estado*” (Peck, 2001: 27, énfasis propio).

Se establece como requisito “desarrollar un plan para *volverse autosuficiente* y seguirlo” y se ofrecen “servicios transicionales para ayudar a las familias a *volverse independientes*” (Illinois Department of Human Services).

Con ello se corre el riesgo de transformar los condicionamientos sociales en supuestas deficiencias de conducta o culturales respecto de la toma de decisiones. Como señala Tilly (2000: 46), “[e]n vez de reducir el comportamiento social a la toma de decisiones individual, es necesario que los científicos sociales estudien con urgencia las coacciones relacionales dentro de las que se produce la acción individual”.

### **RENTA DE SOLIDARIDAD ACTIVA (FRANCIA)**

La concepción de pobreza en la RSA está asociada a las dificultades de acceso al mercado de trabajo remunerado. Concepción sustentada en el *paradigma de la activación* que, con fuerte influencia en las políticas sociales europeas contemporáneas, sostiene que las mismas deben “dejar atrás su carácter pasivo (o sustitutorio de las rentas del trabajo), aportando nuevos mecanismos de activación y buscando una reducción del carácter asistencialista del Estado en favor del empleo remunerado y el acceso al mercado” (Zubiri-Rey, 2009: 30).

Los objetivos explícito del programa son: “motivar a la gente a *ingresar o retornar* al mercado de trabajo, garantizándoles una duradera mejora del ingreso; reducir la pobreza proveyendo a los destinatarios un ingreso decente; mejorar el apoyo social y la *reintegración ocupacional*” (Ministère des Solidarités et de la Cohésion Sociale).

El concepto de activación de la oferta del trabajo, que se expresa en términos de “incentivo al empleo” o “retorno al trabajo”, organiza el problema de intervención. Se remite principalmente a las características de la fuerza de trabajo; en menor medida hay referencias al contexto en el que se desarrollan las trayectorias sociolaborales, es decir, a las

posibilidades de generación de empleo de la sociedad, a las condiciones sociales a partir de las cuales el empleo es producido y a las características del mismo.

La RSA, al buscar de las instituciones de solidaridad *un carácter “más activo”*, produce un desplazamiento respecto de los principios originales de la RMI (el programa antecesor), que estaban asociados a un contrato de inserción fundado en compromisos recíprocos y en el derecho a contar con medios básicos para la existencia<sup>16</sup>. El desplazamiento se enmarca en las reformas sociales y laborales europeas de los últimos años producto del ajuste neoliberal y a las cuales sirve de base el paradigma de activación. El avance sobre los mecanismos históricos de solidaridad y redistribución<sup>17</sup> se acentúa al reconocerse la tradición de intervención estatal francesa que “[...] subraya, con más fuerza que en los países de tradición anglosajona o mediterránea, la responsabilidad colectiva en las condiciones de vida de la ciudadanía” (Zubiri Rey, 2009: 25). Es interesante ver en qué medida, a través del avance sobre estos mecanismos, se daría una tendencia hacia la *“workfarización”* del sistema de protección social francés.

Corresponde asociar aquí la noción de responsabilidad a una lógica que, comparativamente, se inclina más hacia la promoción de medidas de inserción que hacia la perspectiva de garantía de ingresos. Adquiere mayor importancia, así, la noción de *responsabilización* individual.

El sujeto destinatario es definido como laboralmente activo pero *ocupando (y con el requerimiento de mostrar que ocupa) una posición de desventaja, un descrédito*, ya sea por estar desempleado o por tener empleo con bajo salario. En efecto, deben “[...] demostrar que están en déficit respecto del régimen común” (Castel, 2010: 29). La estigmatización puede ser pensada en torno a la devaluación que se produce debido a que las protecciones brindadas resultan menores que los soportes provenientes de la relación asalariada (Castel, 2010).

---

16 “Cualquier persona que, en razón de su edad, de su estado físico o mental, de la situación económica o del empleo, se encuentra en la incapacidad de trabajar, tiene derecho a obtener unos medios convenientes de existencia. La inserción social y profesional de las personas en dificultad constituye un imperativo nacional” (artículo primero de la RMI, 1988; citado en Urteaga, 2009: 9).

17 Se hace referencia a mecanismos de solidaridad y redistribución que se sustentan en la lógica del modelo “beveridgeano” por el cual “todos los titulares de ingresos primarios (del trabajo o del capital) renuncian, obligatoriamente, a una parte de sus ingresos para constituir un fondo que suministrará a todos los miembros de la sociedad un nivel mínimo de recursos [...] ya sea porque no son capaces de atender ese mínimo por sus propios medios (en razón, por ejemplo, de su edad, incapacidad, accidente, enfermedad) o por la imposibilidad de encontrar un empleo cuya remuneración le resulte suficiente” (Van Parijs, 2004: 56).

A las personas desocupadas se les garantiza una renta mínima y acompañamiento para la inserción, y se les exige *compromiso personal* en el proceso de búsqueda laboral.

“[El beneficiario de la RSA] tiene la obligación, cuando los ingresos de la unidad familiar son inferiores al ingreso mínimo garantizado aplicable, a *buscar empleo o realizar las gestiones necesarias para su inserción profesional*” (Ministerio de Trabajo e Inmigración de España, 2011: 3).

Pero la novedad que introduce la RSA es respecto de las personas con empleos de bajo salario: se articula el ingreso laboral con la prestación asistencial, que resultan compatibles hasta un determinado monto.

“La RSA: alienta a la gente a trabajar; incrementa los bajos ingresos obtenidos a través del empleo; provee apoyo individual para los destinatarios; simplifica el sistema de beneficios sociales” (Ministere des Solidarités et de la Cohésion Social).

“La Renta de Solidaridad Activa tiene como objetivo asegurar el aumento de los recursos de una persona beneficiaria de un mínimo social *que trabaja o vuelve a trabajar*, ejerce o incrementa su actividad a fin de alcanzar una renta garantizada” (Ley de Trabajo, Empleo y Poder de Compra, TEPA; citada en Urteaga, 2009: 15).

Mediante la combinación salario-subsidio, el programa tiende a *afirmar la precariedad laboral*. Se genera una dualidad entre el trabajador, protegido por el régimen de seguridad social, y el destinatario del programa, asistido por el mecanismo de solidaridad. Tiene lugar una categoría social intermedia, el trabajador precario asistido, que adquiere, de esta forma, un estatuto oficial (Paugam, 2008; Castel, 2010). En la RMI, las denominadas “trampas de la pobreza” o “trampas de la inactividad” (Urteaga, 2009: 15; Zubiry Rey, 2009: 31) constituían una crítica basada en el supuesto de que la asignación “desincentivaba” el acceso a un empleo. Con la RSA, el riesgo posible son, en cambio, las “trampas de la precariedad”, es decir, que el programa se convierta en un dispositivo “que atrapa (o incluso incita) a los sectores más vulnerables de la sociedad a permanecer en trabajos precarios con bajos salarios, alta flexibilidad y con muy pocas expectativas de construcción de una trayectoria sociolaboral coherente y estable” (Zubiry-Rey, 2009: 32).

## CONCLUSIÓN

La forma en que distintos programas sociales contemporáneos son conceptualmente elaborados y, en consecuencia, política y socialmente

dispuestos constituye el foco del análisis. Se abordaron las categorías que definen el problema y la intervención reconociendo que las mismas están enraizadas en principios teóricos que expresan una singular “visión del mundo” (Bourdieu, 1990). Se procuró hacer problemáticas esas categorías en función de los lineamientos del análisis. Interesa destacar, en ese sentido, los siguientes puntos:

- Es interesante leer la forma en que se construye el problema y la intervención en el Programa Bolsa Familia de Brasil (PBF) a partir de dos perspectivas distintas. En el planteo puede identificarse el *principio de protección social* que reconoce la necesidad de garantizar un piso mínimo y duradero de ingresos y, en la misma línea, de fortalecer *la vertiente no contributiva* (Cotta y Paiva, 2010; OIT, 2009) del sistema de protección social del país, compuesta ésta por un régimen de seguridad social para trabajadores rurales y un sistema de pensiones de vejez e invalidez. Al mismo tiempo, puede distinguirse el *principio de “capital humano”*, que va en consonancia con la orientación que los organismos internacionales de crédito buscan imprimirle a la política de transferencias monetarias en la región. Este principio es coherente con la ayuda individualizada y transitoria, al mismo tiempo que pone de relieve las dificultades de los hogares para acceder a los servicios públicos existentes. Esta tensión hace que el armado conceptual del programa tenga componentes heterogéneos.
- La propuesta de la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina, en principio, también puede ser pensada desde la misma perspectiva. La generalización de las condicionalidades, el énfasis en que éstas son responsabilidad de la mujer y la escasa problematización sobre la disponibilidad de las instituciones sanitarias y educativas, son aspectos característicos del enfoque de “capital humano” antes mencionado. Sin embargo, al establecer un vínculo con el sistema de seguridad social (Hintze y Costa, 2011), dado por la ampliación del sistema de asignaciones familiares para los trabajadores informales, el planteo se *orienta hacia el principio de protección social*. Orientación que retoma una experiencia institucional previa –las asignaciones familiares– vinculada históricamente al ámbito del trabajo asalariado formal (Hintze y Costa, 2011; Roca, 2011). Esta reciente política, junto a las pensiones por invalidez, vejez y madre de siete o más hijos, con verificación de medios, y a las jubilaciones obtenidas por moratoria previsional, plantea fortalecer el ala no contributiva del sistema de protección social del país.

- La conceptualización de la propuesta estadounidense de *workfare*, el programa Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF), se fundamenta en la necesidad de hacer residual al *welfare*. Idea que condensa varios elementos: romper con la lógica de la “asistencialización”, promover “valores familiares”, exaltar el principio de responsabilidad individual y, centralmente, establecer el *imperativo de “trabajar primero”*. La inclinación hacia el trabajo implica, en este caso, el ingreso a empleos eventuales y de bajos salarios; aspecto que debe ser comprendido en relación a la función reguladora del trabajo que el programa cumple en un contexto de flexibilización y precarización laboral (Peck, 2001). En ese sentido, la modalidad adquiere un fuerte sesgo *mercantilizador* que se manifiesta en la combinación de una exigencia laboral y el tiempo límite de permanencia en el programa (Handler, 2001) así como también en el refuerzo de la “ética del trabajo”.
- El planteo de la actual política francesa de rentas mínimas de inserción, la Renta de Solidaridad Activa (RSA), expresa un desplazamiento desde la lógica de garantía de ingresos, que caracterizada al programa antecesor –la RMI–, hacia la lógica de políticas de activación de la oferta del trabajo. El cambio se encuadra en el contexto de reformas neoliberales europeas que tuvo lugar en los últimos años. Es un aspecto singular del programa la combinación de ingresos laborales y recursos asistenciales que se articulan hasta alcanzado determinado monto. Varios autores (Paugam, 2008; Castel, 2010) advierten, en ello, una posible *afirmación de la condición de precariedad laboral* en la medida en que se produce una división dual entre el trabajador, protegido por el régimen de seguridad social, y el destinatario de asistencia, asistido por el mecanismo de solidaridad. Cabe interrogarse en qué medida la tendencia supondrá un avance sobre las formas de solidaridad y redistribución de la tradición de intervención estatal francesa, la cual enfatiza la responsabilidad pública por las condiciones de vida. Es decir, en qué medida ello iría en dirección a la “*workfarización*” del sistema de protección.

El análisis buscó mostrar, en suma, distintos significados asignados a las intervenciones sociales, específicamente en relación a la construcción del problema y de la intervención. En el sustento de que esos contrastes develan formas particulares de comprensión de la cuestión social, distintos grados de extensión y profundidad de la protección social, y una mirada sobre la responsabilidad social por el problema de la reproducción de la vida. Y teniendo en cuenta, asimismo, que *esos significados contribuyen a producir efectos concretos con fuerza para estructurar prácticas y representaciones*.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beaudry, Richard 2002 “Workfare and Welfare: Britain’s New Deal” (Canada: Canadian Centre for German and European Studies (CCGES/CCEAE) Working Paper Series # 2.
- Bertranoud, Fabio (coord.) 2010 *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares* (Buenos Aires: OIT).
- Bourdieu, Pierre 1990 “Espacio social y génesis de las ‘clases’” en *Sociología y cultura* (México: Grijalbo).
- Bourdieu, Pierre 1991 *El sentido práctico* (España: Taurus).
- Bourdieu, Pierre 1999 “Al lector” en Bourdieu, Pierre *La miseria del mundo* (Argentina: Fondo de Cultura Económica).
- Castel, Robert 2010 *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Castel, Robert 2004 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós).
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (Cifra CTA) 2010 “La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación” (Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos) Documento de trabajo N° 7. En <<http://www.centrocifra.org.ar/>> acceso 10 de marzo de 2011.
- Cohen, Noemí 2001 “La reforma del sistema de bienestar en Estados Unidos” en *Perfiles Latinoamericanos* (México: FLACSO) N° 18: 153-176, junio.
- Danani, Claudia 1996 “Algunas precisiones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de población-objeto” en Hintze, Susana (coord.) *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico* (Buenos Aires: CEA/UBA).
- Danani, Claudia 2004 “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social” en Danani, Claudia (comp.) *Política Social y Economía Social. Debates fundamentales* (Buenos Aires: UNGS/OSDE/Altamira).
- Grassi, Estela 2003 *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)* (Buenos Aires: Espacio).

- Grassi, Estela 2004 “Problemas de la teoría, problemas de la política. Necesidades sociales y estrategias de política social” en *Laboratorio/on line* (Buenos Aires: IIGG-UBA) Año IV, N° 16.
- Goffman, Erving 2006 *Estigma. La identidad deteriorada* (Argentina: Amorrortu).
- Handler, Joel 2001 “The paradox of inclusion: social citizenship and active labor market policies” (Los Angeles: University of California), Research Paper N° 01-2. En <<http://papers.ssrn.com/abstract=290927>>.
- Handler, Joel 2002 “Myth and Ceremony in Workfare: Rights, Contracts, and Client Satisfaction” (Los Angeles: University of California), Research Paper N° 02-21. En <<http://ssrn.com/abstract=330286> or doi:10.2139/ssrn.330286 2003>.
- Handler, Joel 2005 “The False Promise of Workfare: Another Reason for a Basic Income Guarantee” (Los Angeles: University of California), Discussion Paper N° 129. En <[www.usbig.net/papers/129handler](http://www.usbig.net/papers/129handler)>.
- Heller, Agnes 1977 *Sociología de la vida cotidiana* (Barcelona: Península).
- Hintze, Susana 2004 “Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el ‘capital social de los pobres’” en Coraggio, José Luis y Danani, Claudia *Política Social y economía social* (Buenos Aires: Altamira).
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia 2011 “Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010” en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (Buenos Aires: UNGS).
- Lo Vuolo, Rubén M. 2010 “Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al ‘Programa Bolsa Familia’ de Brasil y a la ‘Asignación Universal por Hijo para Protección Social’ de Argentina” (Argentina: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, CEIPP) Documento de Trabajo N° 76. En <<http://www.ciepp.org.ar>>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2009 “Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto” (Ginebra: Departamento de Seguridad Social OIT), marzo.
- Paugam, Serge 2001 “Conjurar la pobreza. Las experiencias de ingreso mínimo garantizado en Europa” en Beck, Ulrich *et al. Presente y*

- futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo* (Buenos Aires: Siempre / Miño y Dávila).
- Paugam, Serge 2008 “El nacimiento de un régimen de precariedad asistida” en *Mediapart* (Francia), 29 de agosto. En <<http://www.mediapart.fr/club/blog/serge...e-assistee>> acceso 15 de julio de 2011.
- Peck, Jamie 2001 *Workfare States* (United States: The Guilford Press).
- Rizzo, Nadia 2010 “Reproducción social y programas de transferencia de ingresos. Estudio cualitativo sobre familias destinatarias del ‘Programa Familias por la Inclusión Social’”, Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), *mimeo*.
- Serrano, Claudia 2005 “Claves de la política social para la pobreza” en *Chile 21 Reflexiona al Chile del XXI* (Santiago de Chile: Ediciones Chile 21) Tomo 1. En <[www.asesoriasparaeldesarrollo.cl](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl)>.
- Schott, Liz y Levinson, Zachary 2008 “TANF benefits are low and have not kept pace with inflation. But most states have increased benefits above a freeze level in recent years” (Washington: Center on Budget and Policy Priorities). En <[www.cbpp.org/pdf/11-24-08tanf.pdf](http://www.cbpp.org/pdf/11-24-08tanf.pdf)>.
- Schütz, Alfred 1974 *El problema de la realidad social* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Tilly, Charles 2000 *La desigualdad persistente* (Buenos Aires: Manantial).
- Urteaga, Eguzki 2009 “Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia” en *Zerbituan* (País Vasco: Departamento de Empleo y Asuntos Sociales) N° 45: 7-23, junio.
- Van Parijs, Philippe 2004 “Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación” en Lo Vuolo, Rubén *et al. Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Wacquant, Loïc 2008 “Hacia una *praxeología* social: la estructura y la lógica de la sociología de Bourdieu” en Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc *Una invitación a la sociología reflexiva* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Zubiri-Rey, Jon Bernat 2009 “La Renta de Solidaridad Activa en Francia ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza?” en *Zerbituan* (País Vasco: Departamento de Empleo y Asuntos Sociales) N° 45: 24-39, junio.

## DOCUMENTOS DEL BANCO MUNDIAL Y EL BID

- Bouillon, César P. y Tejerina, Luis 2009 (2006) “Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean” en *Ideas* (St. Louis: Federal Reserve Bank). En <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2103970>>.
- Fiszbein Ariel y Schady Norbert 2009 “Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty” (Washington: Banco Mundial) en <<http://www.worldbank.org>>.
- Johannsen, Julia; Tejerina, Luis; Glassman, Amanda 2009 “Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities” *Ideas* (St. Louis: Federal Reserve Bank). En <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2103970>>.
- Vermehren, Andrea 2003 “Programas de transferencias condicionadas en efectivo: una herramienta eficaz para llegar a los grupos más pobres y vulnerables” en *En Breve*, N° 37, diciembre.

## DOCUMENTOS Y PÁGINAS WEB DEL PBF

Decreto N° 5.209/2004.

- Cotta, Teresa C. y Paiva, Luis H. 2010 “O Programa Bolsa Família e proteção social no Brasil” en *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Brasil: MDS Brasil / IPEA) Volumen 1.
- Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA) en <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>.
- Jaccoud, Luciana 2010 “O Programa Bolsa Família e o combate á pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil” en *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Brasil: MDS Brasil / IPEA) Volumen 1.
- Lópes, Márcia 2010 “Introducción MDS Brasil” en *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Brasil: MDS Brasil / IPEA).
- Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate á Fome (MDS) en <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>.
- Pochmann, Marcio 2010 “Introducción IPEA” en *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Brasil: MDS Brasil / IPEA).
- Soares, Sergei y Sátyro, Natália 2010 “O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras” en *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Brasil: MDS Brasil / IPEA) Volume 1.

Sposati, Aldaíza 2010 “Bolsa Família: um programa com futuro(s)” en *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Brasil: MDS Brasil / IPEA) Volume 2.

Veras Soares, Fábio 2010 “Para donde caminham os Programas de Transferencia Condicionadas? As experiencias comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai” en *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Brasil: MDS Brasil / IPEA) Volume 2.

## DOCUMENTOS Y PÁGINAS WEB DE LA AUH

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) 2010 “Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables” en <<http://observatorio.anses.gob.ar>>.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) 2011 “ANSES y el Consejo Nacional de las Mujeres firmaron un convenio de cooperación” en <<http://www.anses.gob.ar>>.

Decreto N° 1.602/2009.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) 2010 “Trabajo y Empleo en el bicentenario. Cambio en la Dinámica del Empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010” en <[www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)>.

Roca, Emilia y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) 2011 “Asignación Universal por hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares” en *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social* (Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social, UBA) N° 1: 39-43, abril.

## DOCUMENTOS Y PÁGINAS WEB DEL TANF

Department of Health and Human Service en <[www.acf.hhs.gov](http://www.acf.hhs.gov)>.

Illinois Department of Human Services en <[www.dhs.state.il.us](http://www.dhs.state.il.us)>.

Mississippi Department of Human Services en <[www.mdhs.state.ms.us](http://www.mdhs.state.ms.us)>.

New York Office of Temporary and Disability Assistance en <[www.otda.ny.gov](http://www.otda.ny.gov)>.

Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) 1996 (s/d).

Texas Health and Human Services Commission en <[www.hhsc.state.tx.us](http://www.hhsc.state.tx.us)>.

## **DOCUMENTOS Y PÁGINAS WEB DE LA RSA**

Ministere des Solidarités et de la Cohésion Social en <[www.rsa.gouv.fr](http://www.rsa.gouv.fr)>.

Ministerio de Trabajo e Inmigración de España 2011 “Proyecto de ley relativo a la generalización de la Renta de Solidaridad Activa (RSA) y de reforma de las políticas de inserción” en Actualidad Internacional Socio-laboral (España: Secretaría General Técnica, Ministerio de Trabajo e Inmigración) N. 117, pp. 64-69.



# EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LOS HOGARES RURALES Y AGRO-DEPENDIENTES DEL URUGUAY EN UN CONTEXTO REGIONAL Y NACIONAL DE CRECIMIENTO ECONÓMICO BASADO EN EL SECTOR PRIMARIO

EVIDENCIA DEL PERÍODO 2000-2009 EN BASE A  
ENCUESTAS DE HOGARES

Joaquín Cardeillac Gulla\*

## INTRODUCCIÓN

El trabajo que sigue aborda como objeto de estudio el fenómeno de la pobreza en relación con el espacio social rural y la actividad agropecuaria entre los años 2000 y 2009<sup>1</sup>. El propósito es describir la incidencia de la pobreza, medida a partir de los ingresos y también de acuerdo al enfoque de las necesidades básicas, en dos poblaciones distintas que suelen confundirse: la “población rural”, entendiéndolo por tal la que habita en localidades pequeñas y rurales dispersas, y la población dependiente de ingresos generados por integrantes de hogares que obtienen sus ingresos mediante ocupaciones del sector agropecuario (población agro-dependiente). En concreto, se trata de incluir a la zona geográfica (en términos de rural/urbana) así como a la condición de agro-dependencia de los

---

<sup>1</sup> El trabajo que aquí se presenta retoma algunas de las discusiones presentadas en la ponencia “Pobreza rural y pobreza agraria en el Uruguay de la última década” presentada en el *VIII Congreso de ALASRU*, noviembre de 2010.

---

\* Cardeillac: Licenciado y Magister en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Docente e Investigador Dedicación Total del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Lic. en RRII de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Integrante del Núcleo de Estudios Sociales Agrarios (NESA). Contacto: joaquin@fcs.edu.uy.

hogares, como factores relacionados, o asociados, con la incidencia diferencial de la pobreza<sup>2</sup>.

Abordar el problema de esta manera permite, en primer lugar, distinguir analíticamente entre seis tipos de poblaciones definidas por el cruce de los criterios de agro-dependencia y ubicación geográfica, que son consistentes con los elementos que maneja la bibliografía utilizada en los antecedentes y en el marco conceptual y, en segundo lugar, contrastar empíricamente cómo se relacionan estos dos factores con la probabilidad condicional de que un hogar sea pobre. A su vez, el análisis de estos datos, se realiza una vez caracterizado el período de estudio, mediante la presentación de series referidas al desempeño económico del sector, que se derivan del procesamiento de la información disponible a partir del Sistema de Cuentas Nacionales, de modo concordante con las recomendaciones que la bibliografía especializada sugiere.

El artículo se estructura del siguiente modo: *en el primer apartado*, se realiza una sistematización y repaso breve del encuadre teórico desde el que se aborda la discusión acerca de la pobreza y las formas de medición propuestas, así como los antecedentes del trabajo, de los que se derivan las hipótesis que se manejan y guían el trabajo empírico posterior. *En el segundo apartado*, se realizan algunas consideraciones acerca de los datos con los que se trabaja, con la finalidad de que el lector pueda reconstruir el proceso realizado y contextualizar el análisis. También se discuten y explicitan aquí, las decisiones técnico-metodológicas que fueron tomadas producto de una exploración de los datos orientada a su confrontación con las hipótesis presentadas en el segundo apartado. *En tercer lugar*, se presentan y describen los distintos resultados del análisis de la evolución del PBI sectorial, así como del análisis del ingreso captado a partir de las Encuestas de Hogares. Además, se presentan los resultados en relación a la evolución de la pobreza entre los hogares de las distintas poblaciones, enfatizando la interpretación del impacto diferencial que podría atribuirse a las políticas sociales. Para terminar la presentación de resultados, se comparan los datos obtenidos en relación a la incidencia de la pobreza por ingresos, y las características de los hogares en dicha situación entre los hogares agro-dependientes, y no agro-dependientes, tanto del medio urbano como rural y para los distintos años considerados. *Por último*, se analizan los resultados a los que se arribó a partir de la descripción de las distintas poblaciones identificadas, en los distintos

---

2 Cabe aclarar que la metodología aplicada, así como la forma en la que se trabaja en este artículo, no permite establecer relaciones causales. A lo largo de todo este trabajo lo que se realiza es una descripción de la incidencia y algunas características de la pobreza medida por ingresos y por NBI, en las distintas sub poblaciones definidas.

momentos del tiempo para los que se obtuvo información, y se realizan algunas reflexiones tendientes a explicitar futuras líneas en las que continuar el trabajo de investigación.

### **ANTECEDENTES Y BREVE REPASO DEL ENFOQUE TEÓRICO**

La pobreza en el medio rural es un tema clásico de la sociología agraria, así como de la bibliografía destinada específicamente a estudios sobre pobreza. En términos generales, se puede afirmar que existe cierta inclinación a considerar que la pobreza en el ámbito de rural tiene características distintivas. Diversos trabajos plantean que “lo rural” tendría un peso específico, no reductible a otro tipo de atributos, al momento de condicionar las probabilidades de estar en una situación de pobreza<sup>3</sup>. A su vez, en un trabajo relativamente reciente de la FAO (2009), se revisan ocho estudios de caso correspondientes a países latinoamericanos en los que se exploran, con enfoques más o menos parecidos, los efectos que ha tenido sobre la pobreza rural el reciente “boom agrícola”. Los distintos estudios compendiados allí sustentan algunas de las hipótesis que serán consideradas para este estudio, en la medida en que Uruguay es parte de ese mismo proceso de crecimiento de base agropecuario. Así, por ejemplo, se afirma que un factor importante a tener en cuenta en el estudio de la pobreza rural es la estructura del mercado de trabajo, especialmente como producto del cambio desde modelos de crecimiento económico y desarrollo basados en la industria hacia modelos de corte neoliberal, centrados en las exportaciones de bienes primarios:

Con la implementación del modelo neoliberal aperturista y la profundización del proceso de globalización, se levantan las restricciones para importar y exportar, y se producen importantes modificaciones en todos los sectores de la economía. En el caso del sector agropecuario, se definió que este debería encontrar una nueva estructura productiva, en función de las ventajas comparativas que tenga cada uno de los países, las que serían transmitidas a través de las señales de los precios. En función de estas ventajas, cada país se debería especializar en producir solo aquellos productos para los que cuente con ventajas e insertarse en el mercado internacional, generando los excedentes que le permitirían a su vez importar desde otros países aquellos productos que requiriera, a un precio inferior al que podrían tener produciéndolos internamente. Así, se es-

---

<sup>3</sup> Un trabajo central respecto de este tema, muy sugerente desde su mismo título, es el de Weber *et al.* (2005).

tablece el modelo agroexportador que predomina actualmente en la Región (FAO, 2009: 332).

Estos cambios, recientes en el contexto general de Latinoamérica son, para el caso del Uruguay, aspectos tradicionales y de larga data que caracterizan la especificidad del espacio rural uruguayo en el contexto de la región (Piñeiro y Moraes: 2008). No obstante, lo que sucede en el país debe verse dentro de un contexto más amplio de cambio hacia un modelo agroexportador. Así, de acuerdo a CEPAL, la tasa de crecimiento del sector agropecuario en la Región ha sido, entre 2003 y 2007 de un 4,8% anual (FAO: 2009), lo cual ubica al país, y al sector, en el centro de un proceso de creación de riquezas cuyo impacto sobre la pobreza resulta de interés estudiar.

## **APROXIMACIONES DIVERSAS A LA MEDICIÓN DE LA POBREZA**

### ***INTRODUCCIÓN: LA POBREZA Y SU RELACIÓN CON LA TEORÍA***

Uno de los temas más acuciantes del debate acerca de la pobreza –al menos entre los investigadores que se han dedicado a su estudio– remite a problemas de “*validez de constructo*”, es decir, a la pregunta ¿Qué es lo que estamos midiendo?, o antes bien, ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de pobreza?

Son clásicos los trabajos que procuran realizar distinciones conceptuales respecto de qué es la pobreza y cuáles son otros fenómenos que, aunque relacionados, no deberían, ni analítica ni conceptualmente, confundirse con la misma, a riesgo de que por problemas de “*validez divergente*” se renuncie, por definición, a la capacidad de distinguir de la pobreza procesos y fenómenos que, o bien son el resultado de ésta, o bien son parte de los factores que la explican.

No obstante, la discusión a la que se remite aquí es previa y tiene que ver con la pregunta por la inserción del concepto de pobreza en el marco de teorías de largo alcance. Se considera pertinente presentar brevemente esta discusión y advertir que, desde el punto de vista práctico, las opciones que se realizan más corrientemente en Uruguay para la medición de la pobreza no necesariamente quedan determinadas en sentidos distintos –aunque sí quizá los énfasis– por situarse desde uno u otro enfoque.

En su lugar, se considera que en realidad son más bien las conclusiones e interpretaciones que se derivarán de los ejercicios de aplicación las que diferirán conforme se esté situado en uno u otro marco conceptual<sup>4</sup>. De éste modo, resultaría incorrecto plantear que la ubicación en uno u otro marco teórico implica por necesidad lógica la opción, por ejemplo, por medidas de

---

4 La afirmación anterior solo se aplica para las medidas de pobreza más usadas en nuestro país: Línea de Pobreza Objetiva y Necesidades Básicas.

tipo directo (como ser las Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) o indirectas, (como ser, en concreto, la Línea de Pobreza Objetiva, LP).

En este trabajo se retoman “[...] los enfoques que consideran a la pobreza en el contexto más amplio de una teoría universalista de las necesidades. De esta forma se vincula con el debate sobre la teoría de la justicia y la teoría de los derechos humanos con el concepto de ciudadanía social y con los estados de bienestar (Rawls, 2002; Habermas, 1981-1990; y Doyal y Gough, 1991-1994)” (Fernández, 2003: 155). Sin que esto implique adherir a las conclusiones y propuestas que realiza, por ejemplo, Boltvinik (2007) en el marco más amplio de su crítica a lo que denomina la Economía Política de la Pobreza (EPP).

En este estudio se tienen en cuenta, también, las consideraciones que realizara Amartya K. Sen (1981), por las que exige que un concepto de pobreza debe ser tal que priorice los intereses de los pobres por sobre los de los no pobres<sup>5</sup>. Si se acepta que toda definición conceptual implica al menos una selección –ya que de otro modo sería inoperante– adquiere importancia la respuesta que se dé a la pregunta anterior en el momento de definir la posición desde la que se investiga el problema de la pobreza. Las tres respuestas que identifica Sen (1981) son: a los intereses de los pobres, a los intereses de los no pobres y a los intereses de ambos.

Respecto de estas posibilidades el autor descarta la segunda, que suele concretarse en abordajes del tipo “A las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad. [...] La pobreza es un problema en la medida en que los bajos ingresos crean problemas para quienes no son pobres” (Sen, 1981: 9 y 10) por considerarlas grotescas e inaceptables desde un punto de vista ético, todo lo cual no implica que no hayan estado y estén presentes en los discursos que, sobre el tema, se han realizado y se realizan hoy. La tercera, a su vez, si bien se considera atendible, resulta descartada por el autor dada la confusión a la que puede conducir entre aspectos que con fines analíticos conviene distinguir. Así, opta por una definición centrada en los intereses de los pobres en función de los siguientes cuatro argumentos básicos:

- 1– No implica negar que el sufrimiento de los pobres afecta a los no pobres.
- 2– Enfatiza la necesidad de poner el foco en los pobres y sus intereses.
- 3– Deja abierta la posibilidad de discutir las consecuencias de la pobreza para los no pobres, ya que muchas veces es lo que legitima al problema.

---

<sup>5</sup> En particular, esto resulta de un problema de orden ético, no solo metodológico.

- 4– Permite distinguir el concepto de modo de poder estudiar sus causas y consecuencias.

Llegado a este punto, se pasa a hacer una breve revisión y selección de las discusiones en relación a las alternativas de medición de la pobreza. En el próximo punto se discuten, entonces, aspectos relativos a la medición de la pobreza, para luego concluir con la definición encontrada en la bibliografía acerca del fenómeno que se considera más acorde a las discusiones planteadas en el presente trabajo.

### ***ALTERNATIVAS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA***

Dentro de la discusión por alcanzar los dos requisitos más generales que debe de satisfacer todo método de medición de la pobreza y que remiten a las dimensiones de *identificación* (capacidad de dar cuenta de modo preciso de quiénes son los individuos pobres) y de *agregación* (capacidad de “resumir” las características diversas de los individuos identificados como pobres, de modo de brindar una imagen trasmisible de las diferentes situaciones conceptualmente relevantes) existe una multiplicidad de métodos que se han propuesto para la medición de la pobreza.

Siguiendo a Boltvinik (2003) se pueden clasificar los métodos en función de cuatro criterios: 1) absolutos – relativos; 2) directos, indirectos y combinados; 3) no normativos, semi normativos y normativos y; 4) unidimensionales o multidimensionales. La combinatoria redundaría en un espacio de propiedades de 36 posiciones, que, no obstante, no sería realista ya que su carácter absoluto o relativo es un problema a nivel conceptual que –como se discutió antes– no tiene un correlato único en el tipo de medida. Así, las diferencias entre un enfoque relativo y uno absoluto remiten, en palabras de Spicker (2009) a “interpretaciones de la manera en que se forman socialmente las necesidades” y no a la definición de pobreza en sí. Además, si se advierte el hecho de que todos los métodos no normativos son indirectos, la matriz de 18 posiciones teóricas resultante se reduce a una de 8 en la cual, además, 3 celdas quedan vacías ya que no se encuentran antecedentes de medición que puedan ser allí ubicados. El resultado del ejercicio que emprende el autor redundo, pues, en 5 tipos de métodos: indirectos – unidimensionales - no normativos; indirectos – unidimensionales - semi normativos y normativos; indirectos – multidimensionales – normativos- directos –multidimensionales - normativos y combinados – multidimensionales – normativos; y semi normativos.

Boltvinik, sitúa su propuesta en el último tipo, y parte de la consideración de su adecuación para dar cuenta a cabalidad de las fuentes de bienestar cuya satisfacción –correalizable– distingue a los no pobres de los pobres. Las fuentes que el autor propone son las siguientes:

**Figura 1**  
Fuentes de bienestar y dimensiones a las que responden



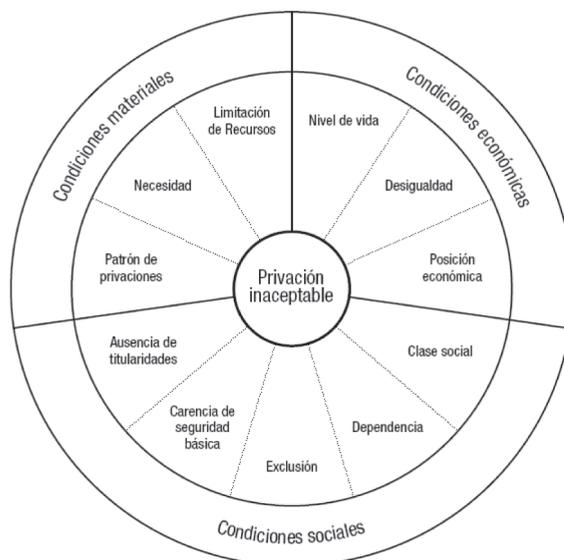
Fuente: elaboración propia en base a Boltvinik (2003).

Si bien el abordaje de este autor no será el que se utilizará en este trabajo, se considera de utilidad retomar el esquema planteado por él, ya que evidencia con claridad las limitaciones del enfoque que se tomará de aquí en adelante y que se centrará en una estrategia de doble abordaje por LP basado en ingresos corrientes y por NBI de acuerdo a la propuesta elaborada por Calvo (1999).

Otra aproximación al problema de la multiplicidad de significados que engloba el concepto de pobreza, y que en algún sentido se contraponen con estos esfuerzos dirigidos a lograr unicidad de significado y por tanto, una regla clara de clasificación, podemos hallarlo en Spicker (2009), que reivindica la importancia académica y política de que exista una pluralidad de significados asociados al concepto de pobreza que, aun estando asociados por un “aire de familia”, no puedan ser reducidos a un “núcleo esencial”. Así, encuentran doce grupos de significados, doce sentidos específicos que aun siendo lógicamente distinguibles pueden y suelen estar superpuestos. Para sintetizar su planteo, el autor recurre a una figura que aquí reproducimos:

**Figura 2**

Aspectos similares en diferentes conceptos de pobreza



Fuente: Spicker (2009: 302).

Retomando ahora este enfoque, la opción por un abordaje a partir de la combinación de LP y NBI permitiría abarcar al menos algunos de los aspectos comprendidos en dos de los tres grandes grupos de significados: el de las condiciones económicas, mediante el ingreso y la LP, y el grupo de las condiciones materiales mediante los indicadores de necesidades básicas. Además, no se puede desconocer que la opción se realiza, también, por motivos pragmáticos: es la información con la que se trabaja en la mayoría de los antecedentes.

La medición a partir de un abordaje combinando LP y NBI remite también, en algún sentido, a los métodos de medición dentro de los que Boltvinik ubica a la versión original de su propio método –también llamada matricial– el MMIP, que él propone. Este tipo de abordaje tiene antecedentes en Uruguay a partir del trabajo de Katzman “La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional” de 1988. En ese trabajo el autor sostiene que en el caso de los indicadores de NBI se detecta un sesgo a carencias de vivienda e infraestructura derivados de un problema práctico de disponibilidad de información. Como conse-

cuencia, en general y no por definición, las NBI suelen reflejar aspectos más permanentes de las condiciones de vida del hogar.

Por su parte, la LP se calcula en base a los ingresos considerados necesarios por el investigador para cubrir una canasta básica de consumo. El supuesto aquí es que si un hogar cae por debajo de la línea de pobreza al menos uno de los integrantes del hogar no puede satisfacer una o más de las necesidades críticas no relevadas por los indicadores de NBI (Katzman, 1988).

Si volvemos al esquema propuesto por Boltvinik ilustrado en la figura 1, resulta evidente que la principal virtud de un enfoque “bidimensional” tal como lo propuso Katzman, es que permite dar cuenta de más fuentes de bienestar que las que, por separado, cada uno de los abordajes, por LP o NBI es capaz de considerar. De tal suerte, en la medida en que la LP se basa en los ingresos y no en gasto, es capaz de dar cuenta, en términos de Boltvinik, de la fuente de bienestar “1”, mientras que las NBI por su parte, permitirían, al menos en teoría, dar cuenta de las fuentes de bienestar “3” y “4” (o, eventualmente, “3”, “4” y “6”, dependiendo de su definición concreta).

No obstante, como se mencionó antes, no será objeto de este trabajo seguir el esquema de análisis propuesto por Boltvinik, antes bien, se lo retoma con la finalidad de contextualizar la información que luego se presenta, así como por su potencial heurístico.

En su lugar, el enfoque que aquí se sigue remite más al planteo de Altimir (1979) de que la pobreza constituye un “síndrome situacional”: infra-consumo, desnutrición, mala vivienda, poca educación, empleo precario – si lo hay–, así como, eventualmente, una escala de valores distinta y disfuncional. Por lo tanto, su objetivación es el resultado de una descripción que retoma elementos normativos para identificar individuos con distintos tipos de necesidades no satisfechas. Si se acepta lo desarrollado hasta aquí, se sigue que ningún método “exige” que se alcancen las “normas” objetivas: más bien trabajan en base a indicadores de poseer o no la “capacidad” o probabilidad de alcanzar, globalmente, la satisfacción de aquello normativamente considerado mínimo.

En este mismo sentido cabe considerar a la LP: “Lo que uno hace cuando fija una línea de pobreza objetiva en un país en particular es intentar calcular su línea de pobreza subjetiva” Ravallion (1999). “No es, por lo tanto y en rigor, una medida de la pobreza [...] Solo constituye una forma heurística de referirse a ella” Altimir (1979).

Como resultado de las consideraciones anteriores, el abordaje de la discusión acerca de la pobreza en el medio rural uruguayo que se desarrollará más adelante parte del reconocimiento de que las aproximaciones por LP y por NBI, poseen tanto ventajas como limitaciones específicas que no deben perderse de vista.

**POBLACIÓN RURAL, POBLACIÓN URBANA Y DEPENDENCIA DEL SECTOR AGROPECUARIO**

Como se dijo antes, en función de los antecedentes de que se dispone, el presente trabajo intentará explorar qué sucede con la pobreza en el Uruguay, incluyendo como factor de clasificación la ubicación geográfica de los mismos –rural y localidades de menos de cinco mil habitantes, localidades de más de cinco mil habitantes, o la Capital. A su vez, teniendo en cuenta los llamados de atención en relación a las modificaciones que se vienen registrando en el espacio social rural que destacan, por ejemplo, Riella y Mascheroni (2008) y Crovetto (2010), y en el mercado de trabajo agrícola y agropecuario Cortés, Fernández y Mora (2008) y Domínguez (2008) también se incluyen como factor la dependencia del hogar de ingresos provenientes de tareas vinculadas al sector primario de la economía, y ya no solo su ubicación en el territorio.

Mientras que Crovetto (2010) advierte sobre la pérdida de potencial heurístico del par urbano/rural, autores como Riella y Mascheroni (2008, 2009) alertan sobre las enormes modificaciones que se están dando, tanto en el espacio social rural como en las formas de pensarlo desde la sociología. Desde un enfoque un poco distinto, Piñeiro (2001) realiza una discusión que aporta a la complejización del concepto de población rural para el caso de Uruguay, básicamente a partir de combinar el criterio de la zona geográfica de residencia con el criterio de la rama de actividad en la que está ocupada la mano de obra. Este aporte es concordante, a su vez, con los planteos que realizan Cortés, Fernández y Mora M. (2008) al discutir las estrategias de diversificación de los ingresos de los hogares del México rural<sup>6</sup>.

Sin entrar a discutir aquí la pertinencia de las propuestas que cuestionan la capacidad heurística de los conceptos rural / urbano, ni las diferencias y especificidades de cada enfoque, ya que no es ese el objeto de este estudio, se consideran importantes todos los hallazgos y reflexiones realizadas por los distintos autores reseñados en relación a las modificaciones que están verificándose en el espacio social rural, y en consecuencia, se consideran, para este trabajo, seis poblaciones que resultan del esquema que sigue:

---

<sup>6</sup> Estos aspectos también han sido discutidos por Piñeiro y Cardeillac (2010) al abordar el concepto de pluriactividad para el caso uruguayo.

Tabla 1

	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>No agro-dependientes</b>	Hogares de zonas urbanas con integrantes ocupados solo en actividades no agropecuarias (no rama 1).	Hogares de zonas rurales con integrantes ocupados solo en actividades no agropecuarias (no rama 1).
<b>Mixtos</b>	Hogares de zonas urbanas con integrantes ocupados en actividades agropecuarias (rama 1) y no agropecuarias (no rama 1).	Hogares de zonas rurales con integrantes ocupados en actividades agropecuarias (rama 1) y no agropecuarias (no rama 1).
<b>Agro-dependientes</b>	Hogares de zonas urbanas con integrantes ocupados solo en actividades agropecuarias (rama 1).	Hogares de zonas rurales con integrantes ocupados solo en actividades agropecuarias (rama 1).

Fuente: adaptación propia de la propuesta de Piñeiro (2001).

El cuadro anterior, como es claro, no es más que una adaptación del esquema propuesto por Piñeiro para individuos, a los hogares como unidad de análisis. Se considera que su presentación adaptada es útil ya que refleja de modo más adecuado al objeto de estudio que se quiere abordar aquí, y también algunos de los elementos que se discuten en los antecedentes en relación a la disolución relativa de las fronteras entre lo urbano y lo rural y al papel que juega el trabajo en ese proceso.

## METODOLOGÍA Y DATOS UTILIZADOS

### METODOLOGÍA Y DATOS USADOS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN TÉRMINOS AGREGADOS

Con la finalidad de estudiar el comportamiento del PBI sectorial en el período de diez años para el cual se está realizando el análisis se procedió de la siguiente manera. En primer lugar, se obtuvieron las series de PBI total, y del PBI agropecuario, a precios corrientes y a precios constantes en base 2005, a partir de la información publicada por el Banco Central del Uruguay. En segundo lugar, se obtuvieron las series de los distintos índices que, siguiendo la bibliografía regional que se toma como antecedente, se pueden utilizar para deflactar las series con la finalidad de obtener una medida más apropiada de su crecimiento “real”. Éstos índices son: el Índice de Precios al Consumo (IPC) y el Índice de Precios al Productor Nacional (IPPN), que se pueden obtener a partir de las publicaciones que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE). En tercer lugar, y con el asesoramiento del área de Economía e Historia

Económica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales, los índices mencionados fueron llevados a base 2005 y se deflactaron las series. Por último, se procedió al cálculo del PBI ajustado por términos de intercambio según la metodología propuesta por Paz *et al.* (2009). Los resultados seleccionados de los distintos ejercicios de evaluación de la evolución del PBI se presentan en el apartado 3.a.

### **METODOLOGÍA Y DATOS UTILIZADOS PARA ESTUDIAR EMPÍRICAMENTE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS HOGARES RURALES**

Para abordar empíricamente el problema se utilizan datos provenientes de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2010, 2009, 2008, 2007de; de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006 y de la Encuesta de Hogares Rurales (EHR) 2000. En el caso de las ECH 2010 a 2007 y la ENHA 2006 los datos son representativos a nivel nacional de tres estratos: Montevideo, localidades del interior de más de 5 mil habitantes y localidades del interior de menos de 5 mil habitantes más población rural dispersa. Por último, dado que las ECH previas a 2006 son solo representativas de localidades de más de 5 mil habitantes, se analizaron los datos de un estudio específico que el MGAP realizó entre 1999 y 2000 sobre las condiciones de los hogares rurales, (EHR), entendiéndose por éstos aquellos ubicados en localidades de menos de 5 mil habitantes.

El trabajo con las bases de datos que se utilizan, implica “construir” una población que sea consistente con el problema de investigación planteado y los antecedentes. Para ello, y dentro de las limitaciones de los datos disponibles, se procedió a identificar a los *hogares* como agro-dependientes o no en función del CIU<sup>7</sup> de la empresa en la que realizan sus tareas los integrantes ocupados del hogar, así como del tipo de tarea que declaran como principal fuente de ingresos los ocupados, clasificada de acuerdo al CNUO<sup>8</sup>. Así, la población bajo estudio se limita, en principio, a *hogares* en los que al menos uno de los integrantes se encuentra ocupado, y que a su vez fueron clasificados como agro-dependientes, mixtos, o no-agro-dependientes, mediante el criterio antes explicitado, o sea, en función de la rama a la que pertenece el establecimiento en el que desempeñan sus tareas los ocupados del hogar, y de modo complementario, en función de las tareas que realizan los mismos. Estas

<sup>7</sup> Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIU) Revisión 3 (adaptada a Uruguay) INE.

<sup>8</sup> Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88) Adaptada a Uruguay (CNUO-95) INE.

decisiones, discutibles, pero en línea con los trabajos previos sobre el tema<sup>9</sup>, deben ser explicitadas desde el comienzo para que la información que se pase a reportar en adelante pueda ser interpretada.

En relación a la línea de pobreza, se ajustó siempre que fue posible la línea de pobreza siguiendo la metodología del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2006. Si bien otras alternativas han sido manejadas<sup>10</sup>, a los efectos del presente trabajo se consideró más oportuno seguir la tendencia más generalizada, que se inclina por el uso de las líneas de pobreza estimadas por el INE acorde a la metodología de 2006 dadas las críticas que ha recibido su versión 2002<sup>11</sup>.

Para aplicar esta metodología sobre los datos se utilizaron los valores de la Línea de Pobreza (LP) publicados por el INE para cada mes de cada año según región (Montevideo-Interior-Rural), los que fueron contrastados con el ingreso del hogar de acuerdo a la metodología que luego se detalla. Es de interés resaltar que la línea de pobreza se utiliza como un indicador que nos aproxima a un sector de la población especialmente desfavorecido en términos de ingreso, a cuyo estudio se dedica este trabajo, en el marco más amplio de la discusión acerca de los efectos que sobre la situación de los hogares rurales ha tenido el crecimiento del sector agropecuario. Adicionalmente, se construyeron también los indicadores correspondientes a necesidades básicas para elaborar un índice general de carencias que complementa los resultados de la metodología de la LP 2006 y permite incorporar otras dimensiones relevantes tanto conceptualmente como para el desarrollo de políticas.

---

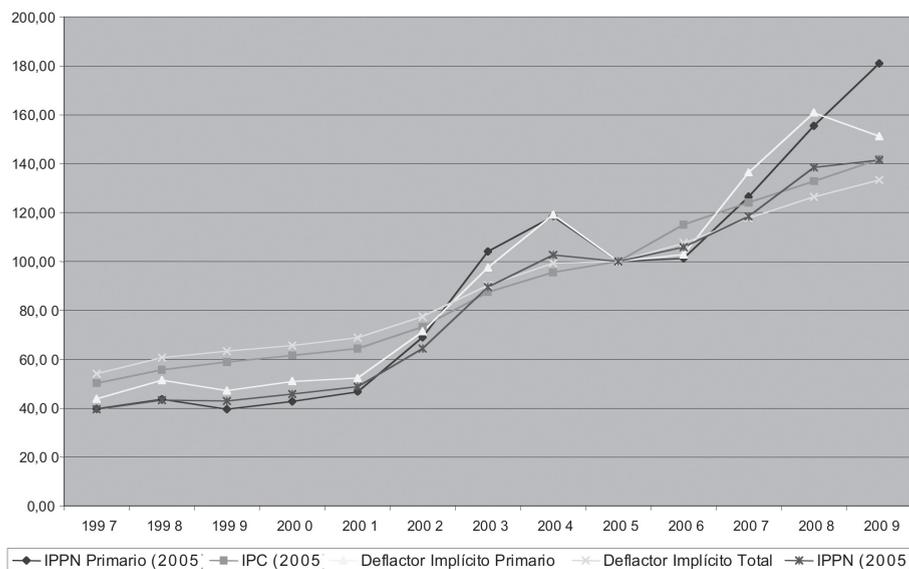
9 Ver: Domínguez (2008).

10 Ver: Paolino y Perera (2008).

11 Ver: INE (2009), Amarante (2003); Buchelli (s/f); Furtado y Vigorito (2003).

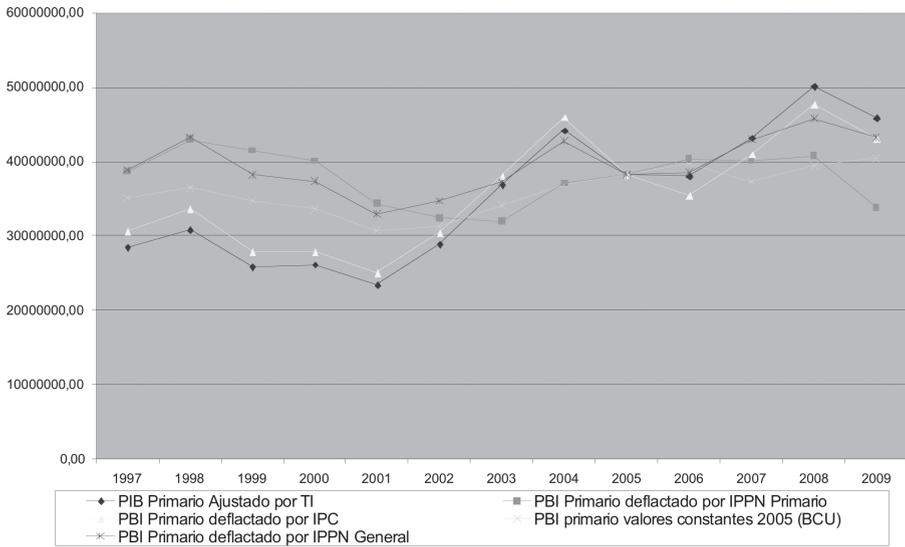
**ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN**  
**PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN**  
**DEL PBI SECTORIAL, O VALOR AGREGADO AGROPECUARIO**

**Gráfico 1**  
**Evolución de los distintos índices usados para deflactor el PBI**



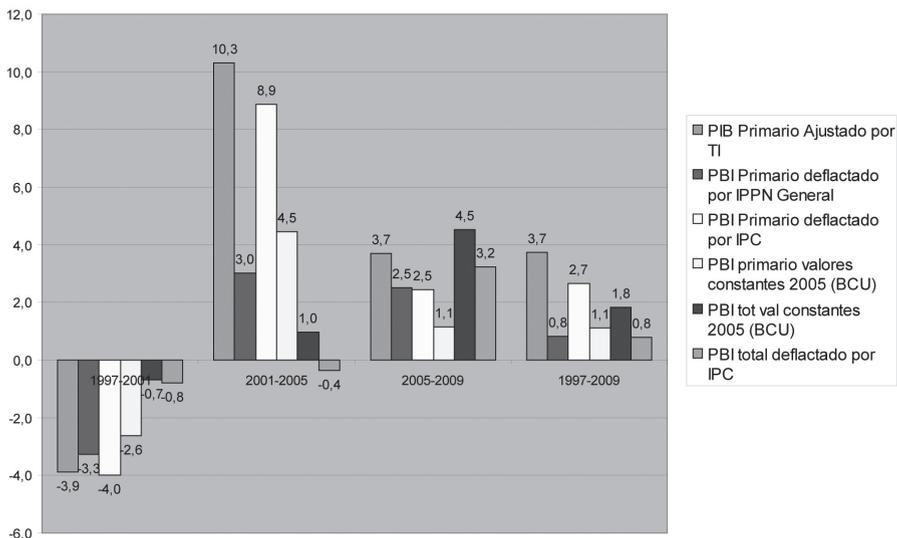
Fuente: elaboración propia en base a BCU, INE y Banco de Datos-FCS.

**Gráfico 2**  
**Evolución del PBI agropecuario a precios constantes,**  
**deflactado por IPC, IPPN y ajustado por TI**



Fuente: elaboración propia en base a BCU, INE y Banco de Datos-FCS.

**Gráfico 3**  
**Tasa de crecimiento anual del PBI para series con distintos deflatores**  
**y para distintos períodos**



Fuente: elaboración propia en base a BCU, INE y Banco de Datos-FCS.

Los datos que se presentan más arriba corresponden a la evolución del PBI de la rama 1, PBI primario, expresado en valores constantes, y también deflactado siguiendo las opciones presentadas por Valdés *et al.* (2008) y por Paz *et al.* (2009). En todos los casos, de lo que se trata es de contar con opciones alternativas que nos permitan evaluar el desempeño del PBI primario “real” contrastándolo con el que se obtiene a partir de la metodología tradicional de observar su evolución a precios constantes. Para el cálculo del PBI primario ajustado por Términos de Intercambio se siguió la fórmula propuesta por Paz *et al.* (2009) que consiste en la razón entre el PBI agropecuario nominal (a precios corrientes) y el deflactor implícito del PBI (2009: 70). Además de esas series se incluye la evolución del PBI total a precios constantes, que sirve como elemento que contextualiza en el marco más amplio del desempeño económico del total de la economía, el desempeño particular del sector. Cabe mencionar a este respecto que, si se considera todo el período, se observa que el PBI del sector primario ha sido, en promedio, el 8,32% del PBI total. A su vez, en el período de 1997 a 2001 el PBI del sector primario era apenas un 8,07% del PBI total, mientras que en el período en que la

economía como conjunto mostró un peor desempeño, de 2001 a 2005, el peso del sector primario en promedio aumentó hasta un 8,67%. En el último período, de 2005 a 2009 se observa que su peso vuelve a caer (8,20%), aunque aún no había alcanzado niveles tan bajos como en el período de 1997 a 2001.

El ejercicio que se realizó para llegar a los gráficos que se presentan más arriba es resultado de un intento de eliminar los efectos de sobreestimación (o subestimación) en las series de datos a precios constantes, derivados de que no son pensadas originalmente para dar cuenta de la riqueza generada en términos reales. En concreto, se contrasta la serie que reporta el Banco Central del Uruguay a precios constantes de 2005, y que utiliza un deflactor implícito, así como el resultado de la aplicación de otros deflatores alternativos, el IPC y el IPPN.

Se considera que la realización de este análisis contextual macro es indispensable, si se quiere retomar en la discusión posterior las nociones de deterioro de los términos de intercambio. En este sentido, el análisis recién referido también es acorde con la peculiaridad de los países del Cono Sur ya marcada hace tiempo por de Janvry, *“Only when the food sector is itself a major component of the export sector is this chain reduced to a two-level set of relations, as unequal international exchange is brought to bear directly on the terms of trade for agriculture which will then be generally more advantageous (as in Argentina and Uruguay) and rural poverty somewhat less acute”* (1975: 495).

En concreto, las series presentadas en el gráfico 1 y el gráfico 2 obedecen a un intento por establecer de modo claro cuál ha sido el desempeño real del valor agregado agropecuario. Para eso, en este apartado se siguen, como ya se mencionó, la metodología que Valdés *et al.* (2008, 2010) han empleado para el análisis de Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay. Para transmitir de modo claro la información que aporta este análisis es necesario comenzar por recordar que el PBI sectorial es una medida de la diferencia entre el valor de la producción y el costo de los insumos valorada a precios de mercado. Es importante recordar que en las Cuentas Nacionales (CN) “agricultura” corresponde solamente a la actividad primaria, estos es, queda excluida la actividad agroindustrial, por ejemplo. La actividad que se incluye, en cambio, es solo la que corresponde, en el caso de Uruguay, a la agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Cada año, entonces, la entidad que lleva las CN calcula el valor agregado sectorial (PBI agropecuario) a precios corrientes y luego lo estima a valores constantes. Como el índice a valores constantes es un índice de volumen, Valdés *et al.* (2008, 2010) sugieren que es recomendable, para evaluar o ajustar el valor agregado sectorial en términos de su capacidad de compra, la utilización del índice de precios al consumidor. Este procedimiento permite, dado su cálculo,

aproximar una idea del poder adquisitivo de los ingresos de los hogares dependientes de ingresos agropecuarios. De modo análogo, si se utiliza en cambio el IPPN, lo que se obtiene es una aproximación a la evolución del ingreso agropecuario respecto a precios mayoristas al productor de dichos bienes. De esta forma, se obtiene, por dos vías distintas, la evolución del poder adquisitivo del valor agregado sectorial primario, que no necesariamente es reflejado por la evolución a precios constantes, tal como evidencia el gráfico 2.

En concreto, pues, lo que se observa es, para el caso del PBI deflactado por el IPC, un crecimiento muy superior al reportado por el PBI constante para el período de 2001 a 2004, seguido de una caída también significativa entre 2004 y 2006, que en términos constantes no se observa, y por último, una marcada alza de 2006 a 2009, que queda “subestimada” si se sigue la serie de valor a precios constantes. Éstas divergencias entre la evolución del PBI sectorial a precios constantes y la evolución “real” que se observa al deflactarlo por el IPC resulta de interés ya que habilita la comprensión de ciertas tensiones que se generan, por ejemplo, en el período de caída de 2004 a 2006 que no se detecta a precios constantes y también, en la medida en que muestra para el último período, 2006 a 2009, la magnitud del crecimiento del poder de compra de los sectores que dependen de la actividad agropecuaria.

Si analizamos la evolución del PBI deflactado por el IPPN para el total de productos y para los productos primarios los resultados obtenidos resultan también de interés. Así, mientras que la serie deflactada por el IPPN de productos primarios evoluciona de modo similar a la del producto considerado en precios constantes, si se deflacta el PBI del sector primario por el IPPN de todos los productos se obtiene una serie que muestra un crecimiento mucho mayor. Estos resultados muestran, entonces, el comportamiento de los precios de los productos primarios en términos relativos a comportamiento del conjunto de todos los precios (internos en este caso). En consecuencia, el patrón observado en las series de PBI primario deflactado por IPPN primario e IPPN general permite captar la evolución al alza de los precios de los productos primarios, y en consecuencia, la evolución al alza de su capacidad de compra en términos relativos al resto de los productos de la economía en el período estudiado. El correlato de esta evolución de las series de PBI primario deflactada por distintos índices se presenta en el gráfico 1 que da cuenta de la evolución de los distintos índices utilizados a lo largo del período. Así, mientras que el índice de precios al consumo (IPC), el índice de precios al productor nacional (IPPN) y el deflactor implícito del producto bruto interno, muestran una evolución similar entre sí, el índice de precios al productor nacional de bienes primarios (IPPN primario) y el deflactor implícito del producto bruto

interno primario se despegan notoriamente en 2003 y 2004 y de nuevo a partir de 2007 acusando, seguramente, la evolución de los precios de los productos primarios tanto a nivel internacional como en relación a precios nacionales.

De modo concordante con la información presentada y recién comentada, se puede considerar la serie de PBI primario ajustado por términos de intercambio que resulta de la aplicación de la metodología sugerida por Paz *et al.* (2009). En este caso, lo que los autores proponen es medir el “desempeño del PBI primario” ajustándolo por los términos de intercambio de la agricultura ya que: “Situaciones de “buen” desempeño agrícola, desde el punto de vista de la oferta interna de productos, a menudo pueden coincidir con “agricultores descontentos” debido a la reducción de su ingreso a causa de los precios más bajos. Mirar solo el PIB agrícola da una imagen muy parcial de lo que está pasando en el sector. Es necesario ajustar el PIB agrícola real utilizando la evolución de los precios relativos agrícolas a nivel interno (términos de intercambio agrícolas, TI AGR) con el fin de obtener un indicador del poder adquisitivo que proporciona el volumen de la producción agrícola obtenido durante el período” (Paz *et al.*; 2009: 69) La fórmula de ajuste propuesta por estos autores es:

$$1) \text{ PIBA ajustado a los TI AGR} = \text{PIBA real} * \text{TI AGR}$$

Pero,

$$2) \text{ PIBA real} = \frac{\text{PIBA nominal}}{\text{deflactor del PIBA}}$$

y,

$$3) \text{ TI AGR} = \frac{\text{deflactor del PIBA}}{\text{deflactor del PIB}}$$

entonces, utilizando las ecuaciones (2) y (3):

$$4) \text{ El PIBA ajustado a los TI AGR} =$$

$$\frac{\text{PIBA nominal}}{\text{deflactor del PIB}}$$

Fuente : Paz *et al.* (2009 : 70).

Como se observa en el gráfico 2, la propuesta de Paz *et al.* (2009) arroja resultados concordantes con los observados en la serie deflactada por IPC, siguiendo la metodología, ya comentada, propuesta por Valdés *et al.* (2008, 2010). En los dos casos, los resultados aportan evidencia en relación a dos períodos de fuerte crecimiento del poder adquisitivo de PBI agropecuario que, siguiendo la metodología tradicional a precios constantes, no se detectan con la misma magnitud, al tiempo que hay un período de caída entre 2004 y

2006 que analizando la serie a precios constantes tiene signo inverso, ya que sería un período de crecimiento de acuerdo a la evolución a precios constantes mientras que es un período de caída del poder adquisitivo

de ese PBI en relación a la evolución de los precios internos relevada por el IPC y de caída también si se ajusta por los precios relativos de los productos primarios.

Por último, el gráfico 3 presenta la tasa de crecimiento anual del PBI sectorial (primario) para tres subperíodos y para todo el período bajo estudio, además de la evolución del PBI total a precios constantes. En función de los resultados, se observa que la serie de PBI primario, a precios constantes, muestra en todos los casos un crecimiento inferior al que se puede observar a partir de las series deflactadas por IPC y por el deflactor implícito del PBI total. Estas dos series alternativas presentan el crecimiento promedio anual para cada subperíodo, y para el período completo, y en todos los casos muestran que el crecimiento en términos de la capacidad de compra del producto sectorial a precios del resto de la economía es mayor a la que se podría observar mediante la serie a precios constantes. La única información discordante es la que reporta la serie de PBI deflactada por el IPPN general que para el período 2001-2005 y para el período total de 1997 a 2009, redonda en tasas de crecimiento anuales por debajo de las estimadas a partir del PBI a precios constantes. No obstante, incluso para el caso de esta serie, la tasa de crecimiento anual para el período que va de 2005 a 2009 supera la tasa de crecimiento que se puede estimar a precios constantes.

A modo de síntesis preliminar, los datos a nivel macro muestran que el desempeño del sector en términos generales ha estado marcado por un crecimiento sostenido del poder adquisitivo, especialmente en los últimos años, que es además subestimado por la serie de PBI a precios constantes. También se observa que el crecimiento del sector primario estuvo muy por encima del crecimiento del producto total para el período 2001-2005, y luego bastante por debajo, de 2005 a 2009. De tal suerte, el análisis que sigue en base a encuestas de hogares para los años 2006 a 2010 deberá hacerse a la luz de las tendencias recién presentadas.

### **PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS EN RELACIÓN A LOS CAMBIOS REGISTRADOS A NIVEL DE HOGARES RURALES Y SU RELACIÓN CON EL SECTOR PRIMARIO DE LA ECONOMÍA**

El análisis que se presenta a continuación sigue el siguiente esquema: en primer lugar se presenta cómo ha variado la proporción de hogares en las zonas que permiten distinguir la ECH 2000, la EHR 2000, la ENHA 2006 y las ECH de 2007 a 2009<sup>12</sup>. Luego, se presenta la evolución

---

12 La información de la ECH 2010 para este aspecto es discordante con la información que provee la serie de datos obtenidos a partir de las ECH de 2007 a 2009 y la ENHA 2006. En concreto, de acuerdo a la ECH 2010 la proporción de hogares en zonas rurales

de la proporción de hogares según el grado de dependencia de actividades agropecuarias de los mismos y, por último, se analizan conjuntamente los dos criterios presentando la evolución de las poblaciones en las seis categorías de población.

Como fuera aclarado antes, las fuentes de información consultadas son variadas y no siempre corresponden a las mismas metodologías. Buena parte del esfuerzo de este trabajo se ha orientado, pues, a lograr el mayor grado de *comparabilidad* posible de modo de brindar al mismo tiempo, información de carácter general para todo el período bajo estudio e información más específica, siempre que los datos más recientes lo permitan.

En este sentido, puede observarse que la proporción de hogares ubicados en zonas rurales (localidades de menos de 5 mil habitantes y hogares en zonas rurales dispersas) era de un 15,8% en el 2000<sup>13</sup>. Por su parte, de acuerdo a la información disponible a partir de 2006 en función de los cambios de metodología de la Encuesta Continua de Hogares que lleva adelante el INE, se observa que la proporción de hogares situados en las zonas rurales pasa a ubicarse en el entorno del 13%. No obstante, más allá de esta alteración existe un patrón de continuidad que resulta de más interés a los efectos de este trabajo, ya que hace directamente a la discusión acerca de cómo se relaciona la zona geográfica de residencia con el tipo de trabajo que desarrollan los ocupados de los hogares y, en este sentido, con algunas de las discusiones relativas a las transformaciones que se estarían verificando o no en el ámbito rural.

El gráfico 4, que se presenta a continuación, resume la información relativa a los tipos de hogares rurales, en función de su grado de dependencia del sector primario de la economía. Para construir dicha información se procedió a identificar aquellos hogares que poseían ocupados entre sus integrantes, ya que la información más confiable de que se dispone en los registros refiere a la ocupación principal. Así, a partir de dos preguntas presentes en todas las encuestas, es posible reconstruir, reagrupando los códigos del CIU y del CNUO 95, si los ocupados se emplean en la rama 1 (sector primario) o en otras ramas de la economía. Una vez clasificados los ocupados en función del sector en que se emplean, es

---

se situaría cerca del 17%, proporción 4 puntos porcentuales por encima de la proporción que reportan todas las fuentes de datos de 2006 a 2009. Esta alteración podría deberse a modificaciones en la forma de construir la muestra, pero en cualquier caso, generan problemas de comparabilidad que hacen que se opte, en este trabajo, por no incluir dicha encuesta como fuente de información.

---

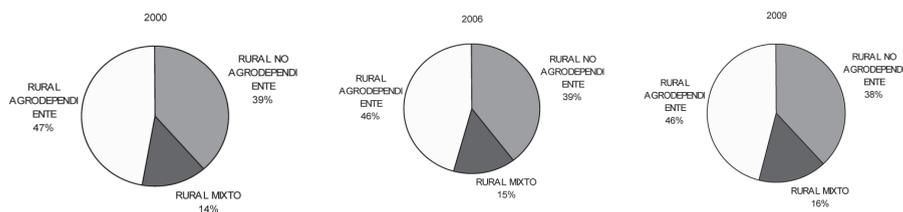
<sup>13</sup> Datos obtenidos en función de los resultados de procesar la ECH 2000 y la EHR 2000, ponderadas.

posible construir una variable que es la razón entre los ocupados en el sector primario y los ocupados en otros sectores dentro de cada hogar. Dicha variable, por definición continua, fue a su vez reagrupada en tres categorías: hogar agro-dependiente (para los casos en que los ocupados sean todos ocupados del sector primario), hogares mixtos (siempre que existan ocupados en más de una rama o sector de la economía) y hogares no agro-dependientes, (que corresponde a los hogares en los que todos los ocupados se insertan en otras ramas que no son el sector primario). Dicha clasificación de los hogares, resultante del resumen de información relativa a los ocupados que componen los hogares, es aplicable a todos los hogares del país, siempre que estén integrados con al menos un ocupado.

Debido a que para el año 2000 la información correspondiente a toda la población se obtuvo a partir de fuentes distintas, se optó por trabajar específicamente sobre la población rural que es la de particular interés en este caso. Los resultados de este ejercicio aplicado para los hogares ubicados en zonas rurales son los que se presentan a continuación.

**Gráfico 4**

**Evolución del tipo de hogar según grado de dependencia del sector primario de los ocupados, para los hogares situados en las zonas rurales, 2000-2009**



Fuente: elaboración propia en base a EHR (2000); ENHA (2006) y ECH (2009).

Los datos obtenidos son elocuentes en relación a la estabilidad que presenta el fenómeno a lo largo del período. Así, en el 2000, y de acuerdo a la información reportada por la EHR 2000, un 47% de los hogares rurales (en localidades de menos de 5 mil habitantes y rurales dispersas), son hogares que dependen totalmente de ocupados del sector primario, un 39% son hogares que dependen de ocupados de fuera del sector primario y un 14% corresponde a hogares que tienen ocupados tanto en el sector primario como en otros sectores. En el año 2009, la proporción de hogares agro-dependientes es de un 46%, mientras que la de hogares no agro-dependientes es de un 38%. La proporción de hogares mixtos resulta ser, por su parte, un 16%.

- En términos de grandes tendencias cabe resaltar tres aspectos:
- Se observan cambios de muy poca magnitud en relación a la dependencia de los hogares de ocupados en el sector primario de la economía para el período.
  - La proporción de hogares rurales que dependen solo de actividades ocupacionales vinculadas al sector primario, así como la de hogares que dependen solo de actividades ocupacionales de otros sectores, disminuyen en un punto porcentual de 2000 a 2009.
  - La única categoría de hogar que crece en el período es la correspondiente a hogares que diversifican las ocupaciones de sus integrantes, es decir, los hogares rurales mixtos, que pasan de representar un 14% de los hogares rurales a un 16%.

En términos aun más generales, los datos discutidos recién estarían mostrando, por un lado, una leve disminución de la proporción de hogares que se ubican en las zonas rurales<sup>14</sup>, y por otro, una modificación del vínculo de los ocupados de esos hogares con el mercado de trabajo. No obstante, esto último no se corresponde, al menos en función de esta información, con la imagen de que disminuye la dependencia de los hogares rurales en relación al sector primario, ya que como observamos, también disminuye la proporción de hogares que dependen solo de otros sectores. En conclusión, parece más acertado afirmar que la tendencia es a la diversificación de fuentes de ingresos, y a la combinación de ocupados en diferentes ramas de la economía<sup>15</sup>.

### **COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN RELACIÓN A LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR INGRESOS DE LOS HOGARES RURALES Y AGRO-DEPENDIENTES**

En este tercer apartado de análisis de resultados, se trabajará sobre los datos obtenidos en relación a la incidencia de la pobreza. Cabe aclarar desde el principio que, para el caso de la incidencia de la pobreza medida por el método del ingreso, la línea de pobreza utilizada se corresponde con la metodología 2006 del Instituto Nacional de Estadística. La decisión a favor de la utilización de dicha metodología se sustenta en varias consideraciones. Por un lado, es la metodología oficial que se utiliza en las instancias estatales que se ocupan de la medición del fe-

---

14 Cuya confirmación está sujeta a la disposición de nueva información censal.

15 Estos resultados seguramente están relacionados con la cantidad de ocupados por hogar, cuyo estudio será encarado en futuros trabajos. No obstante, se considera aquí, que la relación que pueda haber con el número de ocupados por hogar no cuestiona la tendencia presentada, ni tampoco los aspectos de la misma en los que se enfatiza.

nómeno. En este sentido, su uso habilita una comparación con los datos oficiales, y la desagregación de la información en función de los intereses analíticos del presente trabajo, queda en el contexto de la discusión más amplia que existe en el país en relación al tema. Desde el punto de vista metodológico y técnico, la metodología 2006 de la LP tiene algunas características específicas que la diferencian de metodologías anteriores y que la hacen más atractiva para este trabajo.

En concreto, en el caso de la LP 2006, el INE trabajó para su construcción a partir de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006. Dicha información no solo permitió actualizar los patrones de consumo que sustentaron las metodologías anteriores sino que además permitió obtener Canastas Básicas de Consumo para el Interior Rural, lo que, de acuerdo al INE (2006) “[...] implica que al implementarse las nuevas líneas, la incidencia de la indigencia y la pobreza en el área rural pueden cuantificarse a partir de una CBA rural [...]. Al disponerse de una CBA para el área rural se observa que el cálculo de las incidencias realizadas para estos hogares utilizando una CBA urbana sobreestiman las tasas de indigencia y pobreza” (INE, 2006: 93).

Siguiendo esta metodología, la LP se obtiene siguiendo el siguiente procedimiento:

Línea de indigencia del Hogar:

$$CBA_{pc} * n$$

Línea de indigencia per cápita:

$$CBA_{pc}$$

Línea de pobreza del Hogar:

$$CBA_{pc} * n + CBNA_{pc} * n^{0.8}$$

Donde: n = cantidad de miembros del hogar; CBA<sub>pc</sub> = Canasta Básica Alimentaria per capita; CBNA<sub>pc</sub> = Coeficiente asimilable al gasto per cápita no alimentario en el Estrato de Referencia<sup>16</sup>.

Como consecuencia, si bien se trata de una línea de pobreza “absoluta”, los valores de la misma para cada hogar se modifican en función de su composición.

En función de dichas características, se consideró oportuno hacer uso de la metodología 2006, en los casos en que fue posible contar

<sup>16</sup> Para más detalles se remite al lector a: “Líneas de pobreza e indigencia 2006, Uruguay. Metodología y resultados” (INE, 2006).

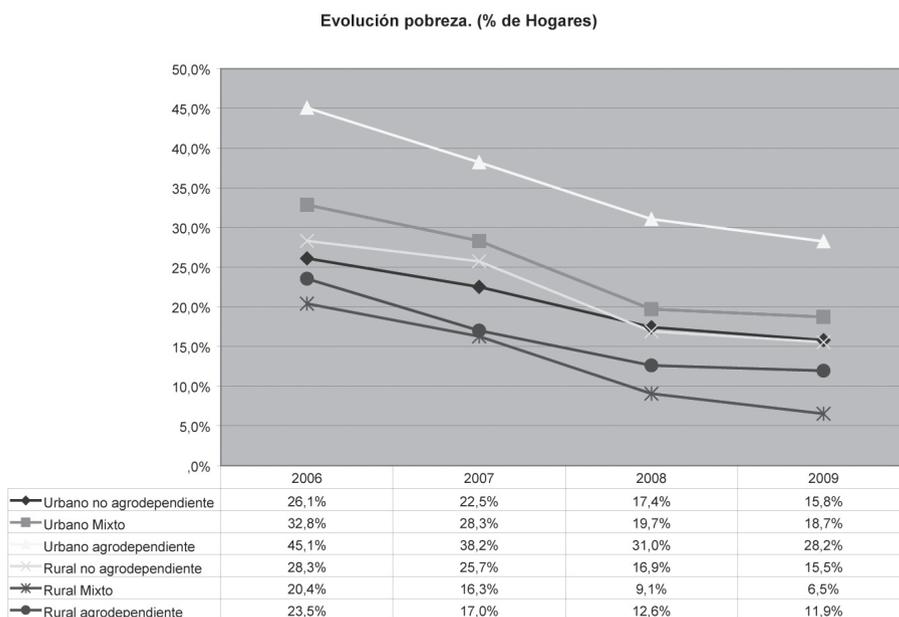
con información comparable, esto es, para las Encuestas de los años 2006 a 2009. Para el caso de la información de la encuesta de 2000 a hogares rurales la comparación resulta más compleja ya que exigiría, o bien llevar patrones de consumo del año 2006 a un momento anterior, o bien aplicar una metodología anterior generando problemas de *comparabilidad*. Como consecuencia, los datos correspondientes a ese año son los resultantes de aplicar la LP específica que se construyó en esa investigación por lo que la comparación debe realizarse siempre con esto en mente. Una salvedad adicional debe hacerse en relación a la metodología 2006, y tiene que ver, justamente, con algunos problemas que se derivan de la construcción de una CBA específica para el caso de los hogares rurales, en concreto, se observa que, en función de los resultados obtenidos a partir de la metodología utilizada por el INE para su construcción, el valor de la LP para los hogares de la capital en comparación a los rurales es dos veces y un quinto mayor. Es decir, de acuerdo a la metodología 2006 la LP de Montevideo equivale a 2,22 LP de hogares rurales. Adicionalmente, la LP de los hogares del interior no rurales es equivalente a 1,5 LP de hogares rurales<sup>17</sup>. Dadas las magnitudes de estas diferencias y en atención a varias críticas que ha recibido la LP 2006 para este aspecto particular, la información sobre la evolución de la pobreza por ingresos que se presentará será trabajada de dos formas, en un gráfico se presentará la evolución de la misma si se aplica la LP derivada de la CBA específica rural, y en otro se aplicará la LP del interior a los hogares del interior rurales. Una justificación para este ejercicio es que dadas las características de un país como el Uruguay, podría resultar cuestionable sostener que existan diferencias de ese orden de magnitud entre los costos monetarios de las canastas básicas de consumo. Así, al aplicar la LP del interior a los hogares rurales<sup>18</sup>, además de la propiamente rural, se espera brindar al lector una visión complementaria de la tendencia correspondiente al período 2006-2009.

---

17 Por ejemplo, para el mes de enero de 2006, el valor de la LP para Montevideo es \$4.907,27883, mientras que para el Interior no rural disperso es de \$3.273,99543 y en el caso del interior rural alcanza apenas \$2.213,55204.

18 Respecto de esta discusión resulta pertinente recordar las advertencias de Duclos y Araar quienes afirman que: *“When a common poverty line is used to compare the regions, rural areas are significantly poorer than urban ones. When region-specific poverty lines are used, these differences are much reduced, and the regional rankings are often even reversed”* (2006: 115).

**Gráfico 5**  
Evolución de la pobreza para cada población, según LP 2006



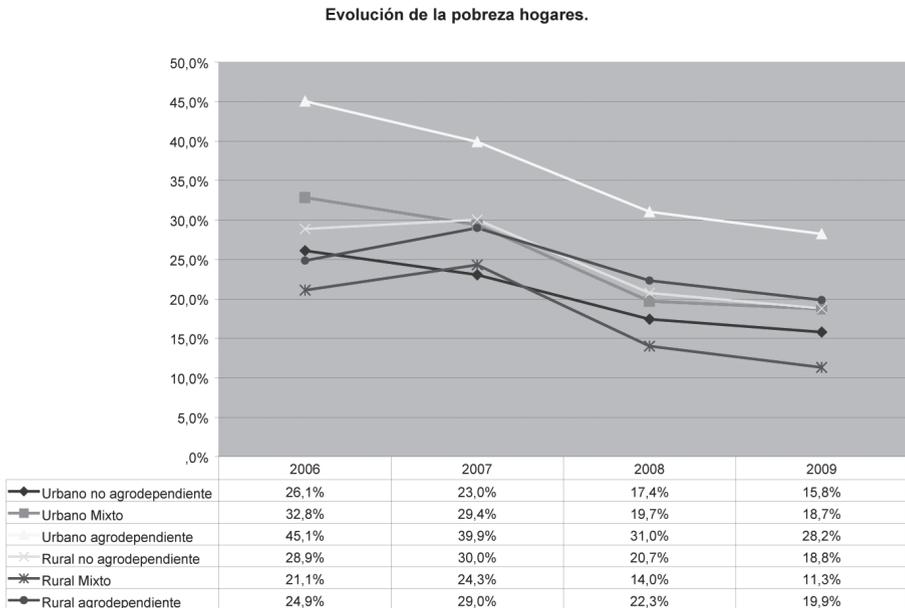
Fuente: elaboración propia en base a ENHA (2006) y ECH (2007, 2008 y 2009).

La principal tendencia que marcan los resultados para el período 2006-2009 es a una marcada reducción de la incidencia de la pobreza de ingresos entre todos los tipos de hogares que definen las seis poblaciones. No obstante, también cabe detectar tendencias específicas de cada una de las poblaciones distinguidas a los efectos de este trabajo. Así, según la LP 2006 aplicada utilizando la CBA específica rural (gráfico 5), se puede ver que las distintas poblaciones se ordenan tanto por el factor ubicación geográfica como por su grado de dependencia de ocupados de sector primario. La incidencia de la pobreza es siempre mayor en los hogares de las tres sub poblaciones urbanas que en las rurales, y además, es mayor cuanto mayor sea el grado de dependencia de los hogares urbanos de integrantes ocupados en el sector primario. En contraste, en el caso de las poblaciones rurales, cambia la relación entre el grado de dependencia del hogar de ocupaciones del sector primario y la incidencia de la pobreza medida por ingresos. Para las poblaciones rurales la pobreza tiene mayor incidencia cuando estos dependen de integrantes ocupados que se insertan todos en sectores distintos del primario, y es un poco menor entre los que se insertan

solo en actividades del sector primario. Por último, alcanza los valores más bajos entre los hogares que diversifican la inserción de sus ocupados en términos de sectores económicos.

**Gráfico 6**

**Evolución de la pobreza para cada población, según LP 2006 aplicando los valores del interior del país a los hogares del interior rural**



Fuente: elaboración propia en base a ENHA (2006) y ECH (2007, 2008 y 2009).

Si ahora realizamos el mismo análisis pero sin aplicar la LP específica para los hogares rurales, la imagen que se obtiene mantiene algunas cosas y modifica otras de las discutidas recién. Lo que se mantiene con claridad es la tendencia a la baja en la incidencia de la pobreza si se analiza todo el período. No obstante, cambia bastante el ordenamiento relativo de los distintos tipos de hogares. Así, si bien los hogares en peor situación en términos de incidencia de la pobreza por ingresos siguen siendo los urbanos que dependen de ocupados que se insertan solo en el sector primario, la población que le sigue, en términos de peor situación relativa, pasa a ser la de hogares rurales que comparten la característica de estar integrados por ocupados que se insertan solo en

el sector primario de la economía. Además, es muy llamativo el hecho de que entre la observación de 2006 y la de 2007 la incidencia aumente para todas las poblaciones rurales, tendencia que no se observa en el caso de las urbanas. Un elemento importante, también, es la variación en el resultado de comparar la incidencia de la pobreza entre la primera observación y la última. Dicha variación se muestra a partir de la tabla que sigue.

**Tabla 2**

Poblaciones	LP 2006		LP 2006 sin CBA rural	
	Var. %	Dif. %	Var. %	Dif. %
Urbano no agro-dependiente	-39,5	10,3	-39,5	10,3
Urbano mixto	-43,0	14,1	-43,0	14,1
Urbano agro-dependiente	-37,5	16,9	-37,5	16,9
Rural no agro-dependiente	-45,2	12,8	-34,9	10,1
Rural mixto	-68,1	13,9	-46,4	9,8
Rural agro-dependiente	-49,4	11,6	-20,1	5,0

Fuente: elaboración propia en base a ENHA (2006); ECH (2007, 2008 y 2009).

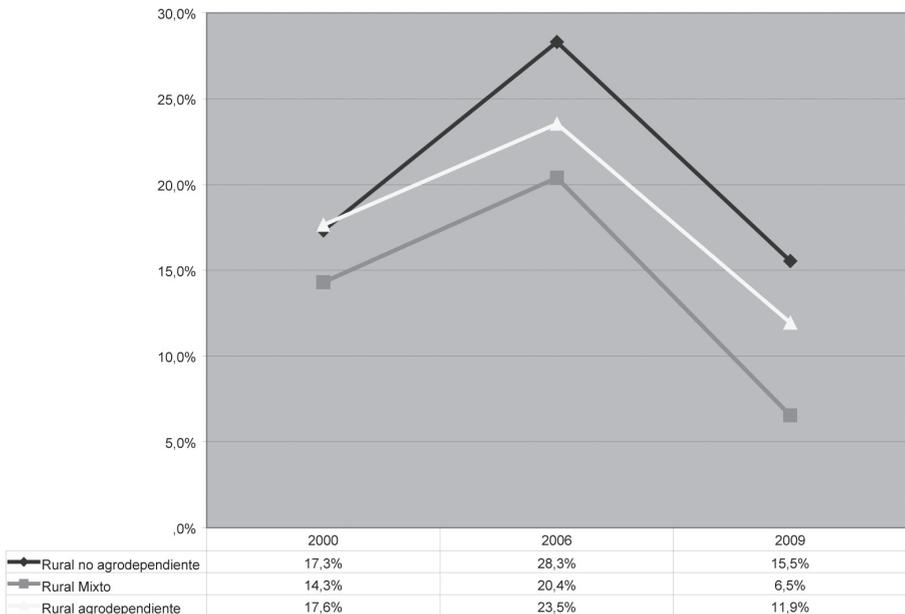
Definitivamente, la imagen global del resultado que ha tenido para los hogares rurales el desempeño del sector agropecuario de los últimos años cambia mucho si se analizan los resultados en términos de incidencia de la pobreza sin ajustar la LP específica rural que propone la metodología 2006 y en su lugar se aplica la del interior urbano, tal como era habitual con la metodología 1996. No obstante, existe un elemento que a pesar de todo se mantiene aunque cambie en su magnitud: los hogares rurales mixtos constituyen, en todos los casos, la población en la que más se ha reducido, en términos relativos, la incidencia de la pobreza. Esto es, esta reducción es la más importante en términos relativos con independencia de la línea que se utilice y más allá de que sea también la población que parte, al inicio del período, en ambos casos, de una situación más favorable.

A continuación se presentan dos gráficos más que siguen ahondando en el estudio de la evolución de la pobreza por ingresos entre las poblaciones de interés. En este caso, lo que se estudia es solo la evolución de las tres poblaciones rurales según grado de dependencia de ocupados en el sector primario. A diferencia de los gráficos anteriores, en los dos que siguen se incluyen tres puntos en el tiempo: los resultados que se obtienen de incidencia de la pobreza a partir de la EHR de 2000 y los que

reporta el procesamiento de la ENHA 2006 y la ECH 2009. Como ya fuera advertido, el estudio del 2000 construyó una línea de pobreza específica y distinta a la que se usaba en esos años en las ECH (que eran solo aplicadas sobre población en localidades de más de 5 mil habitantes). Para ello el estudio incluyó un análisis de las pautas de consumo de los hogares<sup>19</sup>. Adicionalmente, en ese estudio se tomó la decisión de construir dos líneas distintas, una para los hogares en zonas rurales dispersas, y otra para los hogares en localidades nucleadas de menos de 5 mil habitantes. Si bien es claro que las metodologías son distintas, también es cierto que todos los casos (EHR 2000; ENHA 2006; ECH 2009) lo que se intenta es dar cuenta del mismo fenómeno: la pobreza por ingresos. En consecuencia, se presentan a continuación los resultados a los que se puede arribar en relación a la evolución de la pobreza entre las tres poblaciones rurales que se han definido para este estudio.

**Gráfico 7**

**Evolución de la incidencia de la pobreza de ingresos entre los hogares rurales, según su grado de dependencia del sector primario para el período 2000-2009**



Fuente: elaboración propia en base a EHR (2000); ENHA (2006) y ECH (2009).

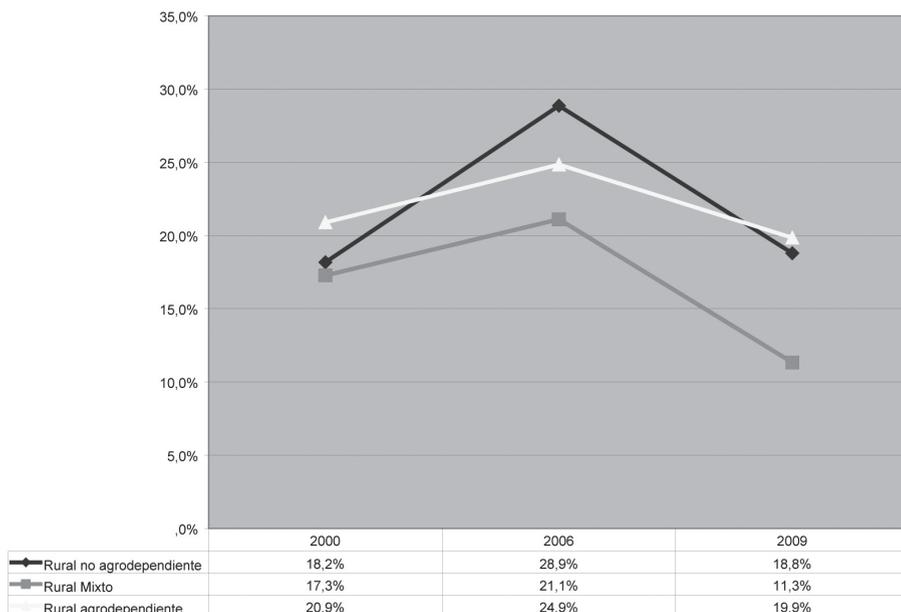
<sup>19</sup> Para el detalle del proceso de construcción de la LP y de los resultados del estudio ver: OPYPA-MGAP (2001).

Los resultados del gráfico precedente son muy interesantes, más allá de las precauciones derivadas de los problemas de *comparabilidad* que el uso de distintas líneas puede generar. Así, se observa que la evolución de la incidencia de la pobreza de ingresos describe una suerte de U invertida cuando se analiza todo el período. Sin embargo, esa pauta de evolución general se especifica para las distintas poblaciones. En particular resulta claro que la población que sufrió el mayor deterioro en el período 2000-2006 es la que se compone de hogares rurales no agro-dependientes. Entre estos hogares, que al inicio de la observación mostraban una tasa de incidencia de la pobreza muy similar a la de los hogares rurales agro-dependientes, ven aumentar la misma casi 5% superior al aumento que registra la pobreza de ingresos entre los hogares agro-dependientes. En el otro extremo, los hogares rurales mixtos son los que parten de una situación menos desfavorable en relación a la incidencia de la pobreza y, aunque también ven empeorar su situación de 2000 a 2006, nunca alcanzan a estar en una situación tan comprometida como los hogares agro-dependientes o los no agro-dependientes y además, son los hogares entre los que se observa la mayor reducción de la incidencia de la pobreza en el período 2006 a 2009.

Una segunda observación de carácter general, que se deriva del gráfico 7, es que la evolución de la incidencia de la pobreza está signada por una disminución de la misma a niveles significativamente inferiores a los del inicio de la serie para el caso de los hogares rurales mixtos y los hogares rurales agro-dependientes. No obstante, entre los hogares rurales no agro-dependientes, no resulta tan marcada la mejora, ya que la incidencia de la pobreza por ingresos que se observa en 2009 es menos de 2% menor que la que se observaba en el año 2000. Así, resulta que tanto la mejora del desempeño económico del país y del sector, como las políticas sociales que se han desarrollado en los últimos años, parecen haber tenido un efecto diferencial según el tipo de inserción en el mercado de trabajo de los ocupados de los hogares rurales. En tal sentido, los resultados obtenidos sugieren que se debería atender particularmente a este conjunto de la población. A continuación se presentan los resultados relativos a la incidencia de la pobreza, pero ajustando ahora las líneas sin las CBA específicas para los hogares en zonas dispersas.

**Gráfico 8**

**Evolución de la incidencia de la pobreza de ingresos sin ajustar la LP rural, entre los hogares rurales, según su grado de dependencia del sector primario para el período 2000-2009**



Fuente: elaboración propia en base a EHR (2000); ENHA (2006) y ECH (2009).

El gráfico 8 representa un ejercicio análogo al realizado para el subperíodo 2006-2009 pero considerando ahora todo el período, 2000-2009. Los resultados en este caso aportan evidencia concurrente con la analizada para los gráficos 5 y 6 y la tabla 3, un poco más arriba. En este caso, lo que muestran los datos es un ordenamiento distinto en términos de magnitud de la incidencia de la pobreza entre las tres poblaciones. Así, los hogares con una situación más comprometida al inicio de la observación resultan ser los agro-dependientes seguidos por los no agro-dependientes y por último los mixtos. No obstante, este cambio en la situación inicial no elimina el efecto diferencial que tuvo la crisis sobre los hogares rurales no agro-dependientes que empeoraron radicalmente su situación y entre los que la incidencia de la pobreza en el período 2000-2006 aumenta de modo desmesuradamente marcado en relación a las otras poblaciones. En el otro extremo, la situación de los hogares rurales mixtos es nuevamente la mejor: si bien registran un aumento de la incidencia de la pobreza entre 2000 y 2006 siempre son los

que mantienen una menor tasa de incidencia y además, es la población entre la que la disminución de la incidencia de la pobreza es mayor para el período 2006-2009 y también en relación a los valores de 2000, siendo la única población para la que los valores de incidencia de la pobreza son consistentemente menores al final del período (11,3%) que al inicio (17,3%). La tabla que se presenta a continuación ilustra este aspecto.

**Tabla 3**

	LP 2006		LP 2006 sin CBA rural	
	Dif. %	Var. %	Dif. %	Var. %
<b>Rural no agro-dependiente</b>	-1,8	-10,4	0,6	3,3
<b>Rural mixto</b>	-7,8	-54,5	-6,0	-34,7
<b>Rural agro-dependiente</b>	-5,7	-32,4	-1,0	-4,8

Fuente: elaboración propia en base a ENHA (2006) y ECH (2007, 2008 Y 2009).

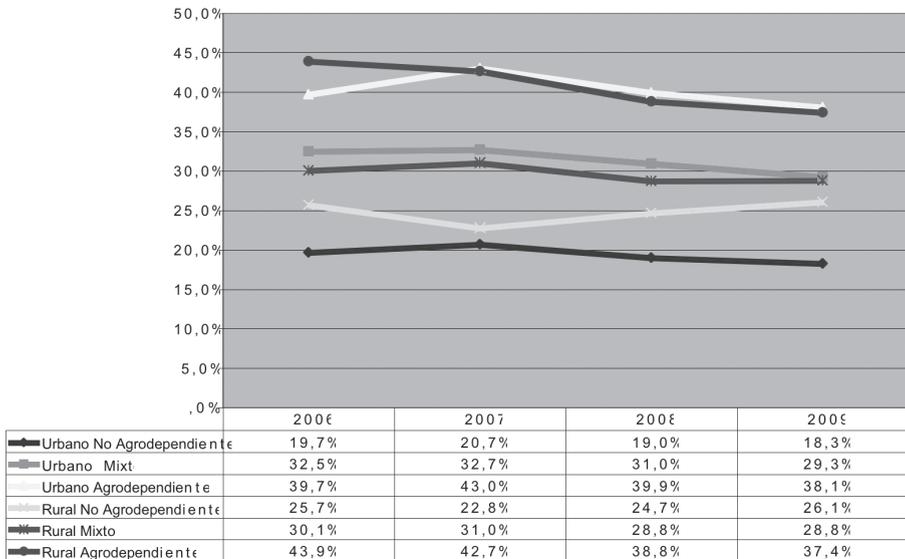
### COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN RELACIÓN A LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR NBI DE LOS HOGARES RURALES Y AGRO-DEPENDIENTES

Como fuera adelantado más arriba, el análisis de la evolución de la incidencia de la pobreza por ingresos en el período bajo estudio se complementó con un análisis de la incidencia de la pobreza, pero desde un enfoque directo, el de las necesidades básicas insatisfechas. Para generar los datos correspondientes a este apartado se recurrió a las mismas fuentes ya trabajadas y se procedió a construir seis indicadores de necesidades básicas conforme a la propuesta de definición operativa de Calvo (1999). De los siete indicadores que componen la propuesta original, para este trabajo se pudieron reconstruir seis: materiales predominantes en la construcción de las viviendas, habitaciones disponibles para dormir, condiciones de evacuación de las excretas, condiciones de abastecimiento de agua potable, acceso al alumbrado eléctrico y derechos vigentes en servicios de cobertura de salud<sup>20</sup>. Los criterios de corte en cada indicador se detallan en los anexos. Una vez reconstruidos los indicadores en las distintas bases de datos, se procedió a construir un índice general de carencias básicas que divide a los hogares conforme posean o no al menos una NBI idéntico al propuesto por Calvo (1999) como IGCB(a). Una ventaja importante de esta aproximación, en com-

<sup>20</sup> No fue posible, en cambio, incluir el indicador correspondiente a utilización de medios para calefaccionar ambientes.

paración a la de ingresos desarrollada antes, es que las fuentes de información habilitan una construcción de los indicadores que garantiza mayor *comparabilidad*. A continuación se muestran dos gráficos con los resultados a los que se arriba, siguiendo un esquema de presentación de los mismos, idéntico al utilizado para el caso del indicador de pobreza de ingresos. Así, en el gráfico 9 se presenta la evolución de la incidencia del indicador general de carencias básicas para el período 2006-2009, y para las seis poblaciones que permite construir la ENHA 2006 y las ECH 2007 a 2009. Luego, en el gráfico 10 se presentan los resultados para las tres poblaciones de hogares rurales según grado de dependencia del sector primario pero considerando todo el período: 2000-2009.

**Gráfico 9**  
**Proporción de hogares con NBI en las seis poblaciones definidas para el período 2006-2009**

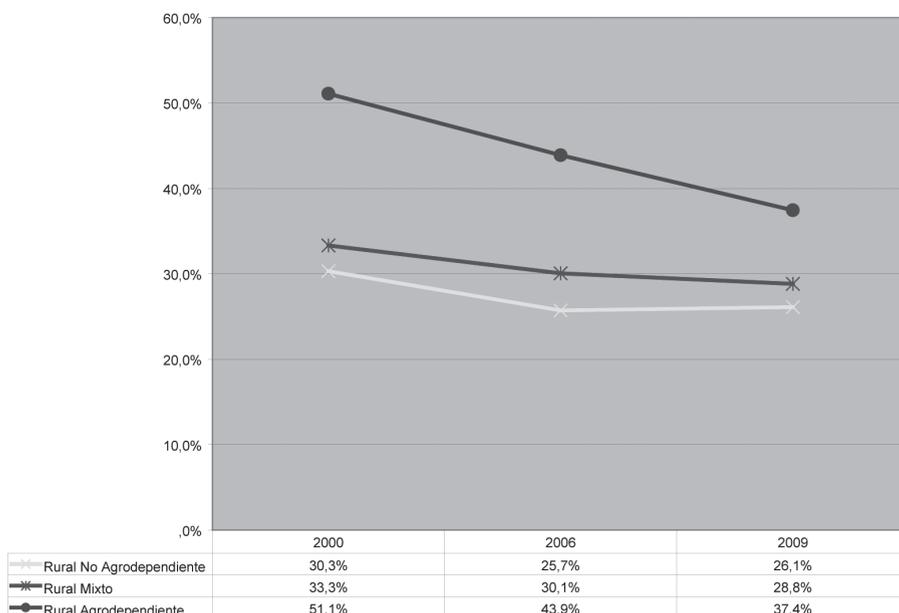


Fuente: elaboración propia en base a EHR (2000); ENHA (2006) y ECH (2009).

Del gráfico anterior se desprenden varios elementos de interés. En primer lugar, podemos destacar una regularidad relativa a que la incidencia de hogares con NBI aumenta consistentemente conforme aumenta la dependencia de los hogares de ocupados que se desempeñan en el sector primario. En este sentido, es muy interesante observar que, tanto entre los hogares mixtos como entre los agro-dependientes es mayor la

incidencia de las NBI que en los hogares no agro-dependientes, incluso si se consideran los no agro-dependientes rurales. Otro aspecto interesante es que se registra una disminución de la pobreza por NBI en todas las poblaciones, salvo la de hogares rurales no agro-dependientes, que tras una baja de 2006 a 2007 inician un proceso de deterioro.

**Gráfico 10**  
**Evolución de la incidencia de NBI entre los hogares rurales, según grado de dependencia de ocupados en el sector primario, 2000-2009**



Fuente: elaboración propia en base a EHR (2000); ENHA (2006) y ECH (2009).

Si analizamos ahora la evolución de la incidencia de la pobreza por NBI, pero para todo el período, es posible detectar nuevos elementos. Así, producto de ampliar el rango de la observación, se hace posible detectar que, entre los hogares rurales, existe una tendencia generalizada a la reducción de la incidencia de la pobreza por NBI. De tal modo, en todos los casos se verifica, para 2009, una disminución respecto de la situación en 2000. No obstante, aquí también es posible detectar diferencias de magnitud muy relevantes en función del grado de dependencia del hogar de ocupados en el sector primario. En este sentido, la incidencia de pobreza por NBI es consistentemente mayor entre los hogares agro-dependientes que entre los mixtos y los no agro-depen-

dientes. No obstante, es entre estos hogares, rurales agro-dependientes, entre los que la disminución de la incidencia de pobreza por NBI es más marcada. En contraste, entre los hogares mixtos, y los no agro-dependientes, la tendencia es a una disminución importante de 2000 a 2006 y luego se registra una desaceleración en el descenso en el caso de los hogares mixtos e incluso una reversión y leve aumento en el caso de los no agro-dependientes. Dadas las características del Uruguay, se considera que los resultados obtenidos evidencian la necesidad de abordar la problemática identificando localidades concretas, que permitan mejorar la comprensión de los grandes trazos que se obtienen a partir de la información estadística.

## **SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

En este último apartado se recapitulan las ideas principales trabajadas en cada uno de los acápites anteriores, para vincularlas en el marco de una visión general acerca del proceso.

Como vimos en el apartado 3.a, el contexto económico más general que se corresponde al período bajo estudio se caracteriza por ser un período de crecimiento bastante modesto del PBI sectorial primario. En función de los datos trabajados, el sector habría crecido, en todo el período, a una tasa de 1,1% anual. Los resultados en este aspecto son muy interesantes ya que contrastan con una idea muy generalizada, relativa a que se estaría atravesando, en Uruguay, por un período de crecimiento muy acentuado y de base agropecuario. A su vez, si se distinguen subperíodos, es posible mostrar tendencias diferentes, así tras una fase de caída del PBI primario que va de 1997 a 2001, se vivió una fase expansiva muy fuerte, con tasa de crecimiento elevadas entre 2001 y 2005 en un contexto de desaceleración de la economía en su conjunto, que luego es seguida de un período de estancamiento relativo de 2005 a 2009.

Una vez establecidos estos tres períodos se procedió a realizar algunos procedimientos recomendados por la bibliografía consultada que permiten evaluar el poder de compra de la riqueza generada en el sector primario. El resultado de este ejercicio es bien interesante básicamente por dos aspectos: primero, porque permite detectar variaciones y subperíodos que a precios constantes no se detectan y que se pueden poner en relación con las variaciones de los reclamos de los agentes con intereses en el sector en los mismos momentos. En segundo lugar, nos advierte también respecto a una característica muy importante del crecimiento del sector primario de los últimos años que es el rol que juega el precio de los productos primarios. Así, cuando se analiza la evolución del PBI constante, la imagen resultante es de un relativo estancamiento, en cambio, si se analiza la evolución del PBI

deflactado por el IPC o más aun, ajustado por términos de intercambio, el resultado son tasas de crecimiento de entre el 2,7% y 3,7%, bastante más elevadas que las del PBI constante. Así pues, el análisis que luego se realiza a partir de datos de las encuestas de hogares, en relación a los hogares rurales y agro-dependientes, debe situarse en el contexto de un crecimiento en términos de poder de compra y un estancamiento en relación al volumen producido.

Los resultados que hemos discutido en relación al desempeño económico del sector primario de la economía en el Uruguay, nos sirven para contextualizar el desempeño que luego presentamos en relación a la incidencia de la pobreza y su evolución para el período, entre las distintas poblaciones definidas de acuerdo a lo discutido en el apartado 1.b. Respecto de este punto, el período de 10 años observado se caracteriza por varias tendencias. De todas ellas la que más interésó resaltar en este trabajo, dada su relevancia para el debate que desde hace unos años existe en el país y en la región, relativo a las nuevas formas de ruralidad, fue la que marca al mismo tiempo los tres aspectos que a continuación se listan:

- Una participación relativa levemente inferior de los hogares agro-dependientes entre los hogares rurales.
- Una participación relativa levemente inferior de los hogares no agro-dependientes entre los hogares rurales.
- Una participación levemente mayor, en términos relativos, de los hogares mixtos, que es la única población que crece en el período observado.

Estos aspectos derivados del análisis realizado de las encuestas de hogares son muy relevantes, en la medida en que también aportan evidencia que puede contraponerse a algunas percepciones existentes relativas a los procesos que atraviesa el campo uruguayo. En este sentido, el cambio que se observa en los últimos 10 años, en primer lugar, no es muy significativo ya que la imagen general de cómo se dividen los hogares en función de su grado de dependencia del sector primario resulta bastante estable. En segundo lugar, si hay un cambio, éste remite, básicamente, al aumento de hogares que reciben ingresos por ocupaciones de sus integrantes en ramas distintas de la economía. Es decir, en función de los resultados, no es que disminuyan solo los hogares rurales que dependen de ocupados del sector primario frente a los hogares que dependen de otros sectores, sino que la tendencia es a que disminuyan los hogares que dependen de ocupados en un solo sector.

La tendencia anterior es relevante, a su vez, en la medida en que los resultados que se presentaron en los apartados 3.c y 3.d, permiten observar que existen diferencias bien marcadas en lo relativo a la incidencia de la pobreza entre estas distintas poblaciones, ya sean evaluadas a partir de los ingresos o de las NBI.

En este sentido, resulta claro que, para el período de 10 años bajo análisis, los hogares mixtos han sido los que mejor desempeño han tenido en relación a su capacidad relativa para evitar caer en situación de pobreza de ingresos. Así, resulta ser el único conjunto de hogares para el cual las distintas aproximaciones y aplicaciones de la LP se validan por concordancia en relación a un resultado: permiten afirmar que la situación a finales del período (2009) es mejor en términos de incidencia de la pobreza que al inicio del mismo (2000).

En relación a la incidencia de la pobreza pero ahora medida mediante los indicadores de carencias básicas, también se observa que la distinción entre poblaciones en función del grado de dependencia de los hogares de ocupados en el sector primario permite observar tendencias distintas. En este caso, no obstante, la mejor situación relativa no es la de los hogares mixtos sino la de los hogares rurales no agro-dependientes. No obstante, esta afirmación cierta en términos de la incidencia de carencias básicas debe relativizarse a la luz de la evolución que está presentando dicha incidencia. Así, si bien los hogares rurales no agro-dependientes parten de una situación inicial mejor ya que entre esa población la incidencia de carencias básicas es menor que en las otras, los datos analizados evidencian que a la caída en la proporción de hogares con NBI correspondiente al período 2000-2006, ha seguido un período de estancamiento y retroceso 2006-2009. Esta tendencia no tiene correlato, además, en ninguna de las otras dos poblaciones, ya que entre los hogares mixtos la caída de la incidencia de hogares con NBI si bien ha venido disminuyendo a ritmo lento, no se ha detenido, ni menos revertido, y entre los hogares agro-dependientes, si bien inician el período con una cifra elevadísima de hogares con NBI (51,1%) han registrado disminuciones también de magnitudes muy considerables por lo que al final del período la proporción de hogares con carencias básicas se redujo a 37,4%. En términos generales, pues, lo que resalta como conclusión es que existe una tendencia a la convergencia y caída entre las cifras de NBI para las tres poblaciones de hogares rurales.

Por otra parte, se observa con claridad que en el período que va de 2000 a 2006, caracterizado por una fuerte crisis en la capacidad de producir riquezas de la economía en su conjunto, el sector primario logró mantener una tasa de crecimiento importante. No obstante, ese aumento en la capacidad de producir bienes, y captar ingresos, no logró evitar que la incidencia de la pobreza captada por LP aumentara entre los hogares rurales, aunque es necesario hacer notar que ese impacto de

la crisis fue mejor absorbido por los hogares más vinculados al sector primario que por los hogares rurales no agro-dependientes, entre los que la situación es particularmente dramática. Luego, en el período más reciente, de 2006 a 2009, lo que se observa es que el sector primario crece básicamente por efecto de los precios, es decir, aumenta mucho más su capacidad de consumo en términos de bienes y servicios a precios internos, que el volumen de producción en sí. Y es en este contexto, caracterizado por un crecimiento de ese tipo, pero sobretodo, con la economía en su conjunto creciendo más que el sector primario, que se observa una tendencia a la disminución de la pobreza entre los hogares rurales y agro-dependientes, y el retorno a niveles de incidencia del fenómeno que se observaban entre los hogares rurales en el año 2000.

En conclusión, se puede conjeturar a partir de un análisis en conjunto de los resultados que se han presentado y discutido que, por un lado, se verifica en términos económicos un período de crecimiento importante no en términos de volumen de producción, sino en términos de capacidad de consumo de la riqueza generada por la producción primaria para los últimos 10 años. En el marco de dicho proceso se verifica, a su vez, un aumento relativo, pequeño (2%) de los hogares rurales mixtos, esto es, aquellos que dependen de ocupados que se desempeñan algunos en el sector primario y otros en los demás sectores. Por último, se puede establecer también que entre dichos hogares rurales mixtos, es entre los que la reducción de la incidencia de la pobreza de ingresos ha sido más marcada, siendo esto así, además, en un contexto en el que las diferencias de la incidencia de NBI entre las distintas poblaciones de hogares en función de su grado de dependencia del sector primario de la economía, tienden a disminuir. Sin dudas, un análisis descriptivo como el realizado hasta aquí debe ser profundizado por trabajos posteriores que avancen en formulaciones más orientadas a establecer vínculos entre las tendencias observadas aquí. De todos modos, se considera que el trabajo realizado contribuye a mapear algunas de las discusiones que tienen lugar en el país y en la Región, y aporta a distinguir e identificar tendencias distintas que consideramos, será útil tener en cuenta en los esfuerzos por superar la pobreza en el espacio social rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, O. 1979 "La dimensión de la pobreza en América Latina" en *Cuadernos de la CEPAL* (Santiago de Chile).
- Amarante, V. *et al.* 2003 "Consideraciones sobre la línea de pobreza 2002 del INE" (Montevideo: Instituto de Economía / Udelar) Serie Documentos de Trabajo 06/03.
- Amarante, V. y Vigorito, A. 2007 "Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001-2006" (Montevideo: INE).
- Arim, R. y Vigorito, A. 2006 "Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006" (Montevideo: IECON) Documento de Trabajo.
- Battiston *et al.* 2009 "Income and beyond: multidimensional poverty in six Latin American countries" (Oxford: OPHI-University of Oxford / QEH) Working Paper N° 17.
- Boado, M. y Fernández, F. 2006 "La alegría no va por barrios: ¿qué clases sociales pagaron la gran crisis (2000-2003)?" en Mazzei, E. (comp.) *El Uruguay desde la Sociología IV* (Montevideo: Departamento de Sociología-Facultad de Ciencias Sociales).
- Boltvinik, J. 2001 "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México" en *Comercio Exterior* (México: Banco de Comercio Exterior de México) octubre.
- Boltvinik, J. 2003 "Tipología de métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados" en *Comercio Exterior* (México: Banco de Comercio Exterior de México) Vol. 5, N° 53, mayo.
- Boltvinik, J. 2005 "Ampliar la mirada. Un enfoque sobre la pobreza y el florecimiento humano" en *Papeles de Población* (Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México) N° 44: 9-42, abril-junio.
- Bourdieu, P. 1998 *O poder simbólico* (Rio de Janeiro: Bertrand).
- Bourdieu, P. 1998 "Entrevista" en *Le Monde Diplomatique*, diciembre.
- Calvo, J. J. 1999 "Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996" (Montevideo: Programa de Población-Facultad de Ciencias Sociales / UDELAR).
- Chonchol, J. 1994 *Sistemas Agrarios en América Latina. De la Etapa prehispánica a la modernización conservadora* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica).

- Cortés, F.; Fernández, T. y Mora, M. 2008 “Identificación de los mecanismos de aversión a la pobreza en el agro 1992-2002” en Puyana, Alicia y Romero, José (coord.) *El Sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Efectos Económicos y Sociales* (México: Colegio de México).
- Crovetto, M. 2010 “¿Intercambios o circulaciones? Las ‘marcas’ en los espacios del Valle Inferior del Río Chubut”, Tesis para optar al título de Magister en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- De Janvry, A. 1975 «The political Economy of Rural Development in Latin America: An interpretation» en *American Journal of Agricultural Economics*, Vol 57, N° 3, agosto.
- Dirven, M. 2008 “Principales tendencias del desarrollo agrícola: tensión entre las variables macro y micro” en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, N° 218: 45-70.
- Duclos, J. y Araar, A. 2006 “Poverty and equity: measurement, policy and estimation with DAD” (Nueva York: Springer / IDRC).
- FAO 2009 “Boom Agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos” (Roma: FAO / ONU).
- Feres, J. C. y Mancero, X. 2001 *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Fernández, T. 2003 “Determinantes de la pobreza en contexto de ajuste estructural. El caso de Uruguay entre 1991 y 2001” en *Papeles de Población* (Toluca: CIEAP/UAEM) N° 35.
- Hauser, A. 1969 *Conversaciones con Lukács* (Calabria: Labor).
- Instituto Nacional de Estadística (INE) 2002 “Evolución de la pobreza por el método del ingreso 1986-2001” (Montevideo: INE).
- Kay C. 2002 “Los Paradigmas del Desarrollo Rural en América Latina” en García Pascual, Francisco (comp.) *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades* (Madrid: Universidad de Lleida) pp. 337-429.
- Martínez, J. 2008 *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral política social y familias* (San José de Costa Rica: UCR).
- OPYPA-MGAP 2001 “Encuesta sobre el Empleo, los Ingresos y las Condiciones de Vida de los Hogares Rurales de 1999” (Montevideo: OPYPA).

- Paolino, C. y Perera, M. 2008 *La pobreza rural en Uruguay: La situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate* (Montevideo: FIDA) Inédito.
- Paugam, S. 2007 *Las formas elementales de la pobreza* (Madrid: Alianza).
- Paz, J.; Benavidez, H. y Arias, J. 2009 “Midiendo el desempeño del PIB agrícola: una nota técnica” en *COMUNIICA*, Año 5, enero-abril.
- Piñeiro, D. (ed.) 1992 *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo* (Montevideo: CIESU / EBO) pp. 4 a 26.
- Piñeiro, D. 2001 “Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias” en Giarracca, N. (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (Buenos Aires: CLACSO).
- Piñeiro, D. y Cardeillac, J. 2010 “Influencia de la composición del grupo familiar en la pluriactividad” en *El Uruguay desde la Sociología VIII* (Montevideo: CBA Imprenta-Editorial).
- Ravaillon, M. 1999 “Líneas de pobreza en la teoría y en la práctica” (sd/: Banco Mundial).
- Riella, A. 2000 “Desafíos Teóricos y Empíricos de la Sociología Rural contemporánea: una mirada desde Uruguay” en *30 años de Sociología Rural en América Latina* (Montevideo: ALASRU / SBS / FCS) pp. 149 a 181.
- Riella, A. 2010 “La evolución reciente de la pobreza en el Uruguay rural” en <[http://www.iica.org.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=730&Itemid=141](http://www.iica.org.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=730&Itemid=141)>.
- Riella, Alberto y Mascheroni, Paola 2008 “Una nueva mirada sobre los territorios rurales: trabajo no agrícola y pluriactividad en el Uruguay rural” en Chiappe, Fernández y Carámbula (comps.) *El campo uruguayo. Una mirada desde la sociología rural* (Montevideo: UdelaR) pp. 221-240.
- Riella, Alberto y Mascheroni, Paola 2009a “Explorando la calidad del empleo en la forestación” (Uruguay: CBA Imprenta-Editorial).
- Riella, A. y Mascheroni, P. 2009b “Población, Ingresos y hogares agrodependientes” en *Anuario OPYPA 2009*.
- Sen, A. 2002 “Capacidad y bienestar” en Nussbaum, M. y Sen, A. *La calidad de vida* (México: Fondo de Cultura Económica).

- Simmel, G. 1986 *Sociología 2. Estudios sobre las formas de socialización* (Madrid: Alianza).
- Spiker, P. 2009 “Definiciones de pobreza: doce grupos de significados” en Álvarez Leguizamón Sonia, Spiker, Paul y Gordon, David *Pobreza: un glosario internacional* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Valdés, A. *et al.* 2008 “Evolución del ingreso agrícola real en América Latina 1990-2005: evidencia en base a Cuentas Nacionales y Encuestas de Hogares” (s/d).
- Weber, B. *et al.* 2005 “A Critical Review of Rural Poverty Literature: Is There Truly a Rural Effect?” en *Institute for Research on Poverty*, Discussion Paper N° 1309-05. En <<http://www.irp.wisc.edu>>.
- World Bank 2005 “Beyond the City. The rural contribution to Development” (Colombia: Cargraphics).

# DINÁMICAS LOCALES DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL: REFLEXIONES SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA RURAL DESDE UN ESTUDIO DE CASO

Dayané Proenza González\*

Uno de los efectos evidentes de la crisis de los noventa en Cuba constituyó el aumento de la población vulnerable o en situación de pobreza, circunstancia que como bien sustenta la investigadora Mayra Espina (2008) no ha sido afrontada apelando a situaciones de mercado, sino a través del fortalecimiento y la adecuación de la acción estatal. La pobreza ha sido considerada no solamente como un problema de índole económico, sino también de índole social, por lo que ambas líneas se relacionan y fortalecen; la misma está ubicada dentro de una política de integración y desarrollo social de alta prioridad para el país.

Según la estudiosa cubana en temas rurales Dr. Niurka Pérez Rojas (2011) se puede afirmar que no existen investigaciones anteriores en Cuba que logren vincular, como tema, el papel de los gobiernos locales y la pobreza, sobretudo en el ámbito rural (la mayoría de las investigaciones realizadas son en el ámbito urbano) ni tampoco existen mediciones en estas áreas, por lo que en este trabajo se concibió una estrategia metodológica de corte cualitativo, que fue utilizada como fuente de análisis para desentrañar las complejidades que dicha cuestión, desde una perspectiva crítica, posibilitando el planteamiento de futuras hipó-

---

\* Dayane: Licenciada y Master en Sociología por el Departamento de Sociología de la Universidad de la Habana, Cuba. Licenciada y Magister en Sociología de la Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, de la Universidad de la Habana. Docente de grado y posgrado en dicha casa de estudios. Contacto:dayane@ffh.uh.cu.

tesis. El estudio de caso realizado tuvo un carácter exploratorio, donde los datos reconstruidos partieron del análisis de entrevistas a líderes comunitarios e institucionales de los asentamientos estudiados, así como de entrevistas a expertos sobre temas de ruralidad y gobernabilidad. Igualmente, se analizaron los niveles de ingresos y gastos producidos en el municipio, y sus tasas de crecimiento; y cómo estos fueron utilizados por parte del gobierno local para sustentar estrategias que propiciaran la superación de la pobreza rural.

La cuestión de la gobernabilidad y la pobreza, y especialmente la pobreza rural, ha constituido un tema fantasma para los estudiosos cubanos; quizá el hecho pueda asociarse a que recién en los últimos años el tratamiento de la pobreza en el país se ha vuelto más visible, y ha dejado de considerarse un tema tabú. Apelativos como población en riesgo, o más recientemente pobreza con amparo y protección, son con frecuencia los más utilizados para hacer referencia al fenómeno. Es válido señalar que aunque no existe pobreza extrema, ni indigencia, la utilización de dichas denominaciones, podría obstaculizar, como bien señala la investigadora Mayra Espina (2008), la comprensión de la gravedad del fenómeno, pudiendo incidir en errores de política a propósito de qué mecanismos u acciones serían los más adecuados a desarrollar para enfrentar las desventajas sociales.

Es cuestionable, entonces, si en realidad los gobiernos locales cubanos están preparados, y qué nivel de autonomía poseen, actualmente, para gestionar a nivel territorial aquellas acciones dirigidas a los grupos vulnerables o en situación de carencia. Utilizamos el apelativo de cuestionable, porque a pesar de promoverse la idea luego de la crisis de los noventa, de que la mayoría de los problemas deberían solventarse en el orden social, el nivel central sigue ostentando hoy el papel rector de las diversas actividades, determinando las estrategias y políticas de obligatorio cumplimiento para todas las instancias de gobierno (Proenza, 2007).

El presente estudio busca entonces analizar las potencialidades y limitaciones que tiene el gobierno local del municipio Güines en su capacidad institucional, para gestionar y desarrollar acciones encaminadas a la intervención con la población rural empobrecida que habita en su territorio, respondiendo a las políticas del estado cubano en la actualidad.

Para ello nos propusimos una serie de objetivos específicos, que permitieron lograr dar respuesta a nuestra interrogante principal:

- Identificar y describir la organización administrativa interna de gobierno del municipio Güines, provincia Mayabeque.
- Indagar en qué medida, el gobierno local del municipio en estudio, tiene poder de decisión en lo referente a la utilización de los

recursos existentes en su territorio, para sustentar estrategias que propicien la superación de la pobreza rural.

- Analizar cuáles son y cómo funcionan los canales institucionales de diálogo y participación establecidos por parte del gobierno local municipal, a través de los cuales pueden circular las principales demandas o sugerencias de la población rural empobrecida que habita en su territorio.
- Caracterizar la situación de pobreza de los pobladores del Consejo Popular Osvaldo Sánchez y las estrategias creadas por el gobierno local para enfrentarla.

Como se explicitó previamente el presente estudio pretende sostener un análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales en la realidad cubana actual a partir del presupuesto de que la misma debe operar en el marco de una positiva interrelación entre centralización/descentralización, tributando con ello a una adecuada implementación de las políticas que a nivel central se diseñan y que permitan, por consiguiente, captar e intervenir de acuerdo a las especificidades y las necesidades de los territorios en particular.

No se trata de alcanzar en el país una descentralización al estilo neoliberal, sino de lograr explotar al máximo todas las potencialidades de la misma, lo que implicaría: el fortalecimiento y modernización de los gobiernos locales, otorgándoles un mayor grado de autoridad; y, el aprovechamiento de sus poderes de gestión e implementación de las políticas sociales en el ámbito de sus territorios.

## **PRESUPUESTOS TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO**

La propuesta de la presente investigación resulta relevante en la comprensión de que cualquier estrategia oficial que intente mantener sistemas universales de protección universal debe tener en consideración las dinámicas locales y, con ello, la implementación de procesos de descentralización –en el alcance de un mayor bienestar, mayor igualdad y menos pobreza.

Partimos de la idea de que la descentralización posee objetivos limitados y definidos que se encuentran en dependencia del contexto histórico, determinando su contenido, su ritmo y sus modalidades específicas. J. L. Rodríguez la conceptualiza como la transferencia de poder de decisión y ejecución de las políticas del gobierno central a las entidades gubernamentales o no gubernamentales, regionales y locales, haciendo posible el traspaso de competencias, de recursos y de la capacidad administrativa y política para la toma de decisiones acerca

de cómo administrar los recursos y las funciones descentralizadas (Rodríguez, 1997).

Para que la descentralización tenga un impacto positivo en el incremento del acceso al bienestar de las poblaciones pobres debe (Medina, 2002):

- Poseer un marco normativo adecuado.
- Un incremento en la capacidad de gestión de las unidades descentralizadas.
- Una consolidación de los sistemas redistributivos que cuenten con diversidad de fuentes.
- Alta participación ciudadana en la construcción de la agenda social.
- La existencia de un centro de coordinación.

La descentralización desde esta perspectiva posibilitaría incrementar y hacer más eficiente la gestión pública, utilizando de forma más racional y óptima los recursos de los cuales se disponga. De igual manera posibilitaría el fortalecimiento de la participación ciudadana, al acercar un mayor número de decisiones al ciudadano común.

Promover la descentralización del poder entre los diferentes niveles de gobierno, y con ello el fortalecimiento de las capacidades institucionales para gobernar y administrar, posibilitarían resolver algunos de los problemas que enfrentan las políticas sociales en la región, sobre todo en lo relacionado con la superación de la pobreza en el espacio rural. La pobreza en este ámbito está relacionada con la carencia de activos productivos a nivel de los territorios rurales, menciónese la tierra, el ganado, la tecnología o el crédito. Se menciona que es mucho más difícil de superar por la conjunción de una variedad de factores que la explican: baja productividad, lejanía, falta de acceso a la infraestructura y servicios básicos, además de las barreras culturales (Mathey, 2007).

Según Repetto (2003) la capacidad institucional no implica “capacidad de hacer cualquier cosa” sino un atributo de intervención en las cuestiones públicas que debiese ayudar a satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población, priorizando a los sectores menos favorecidos en pos de la reducción de las desigualdades y de un mayor desarrollo social. Dicha capacidad postula la posibilidad que tienen las instancias de gobierno a cualquier nivel para problematizar, priorizar, decidir y gestionar la cuestión pública, teniendo en cuenta aspectos tales como:

- Relaciones interinstitucionales: hace referencia a las relaciones que establece el gobierno local con los diferentes actores que también se hayan involucrados en la gestión de las políticas públicas, como el gobierno provincial, el gobierno nacional o los ciudadanos.
- Capacidades individuales: haciendo referencia a la posibilidad e iniciativa que tienen los actores en el plano local para gestionar acciones hacia la población que vive en sus territorios.
- Organización de gobierno a nivel municipal: esta se refiere a la estructura y organización interna de gobierno.
- Recursos con que se cuenta para desarrollar estrategias a nivel municipal.

Para consolidar altos grados de capacidad institucional se necesita (Repetto, 2000):

- La construcción de administraciones públicas meritocráticas bien incentivadas y con habilidad para gerenciar en contextos de marcada incertidumbre y turbulencia.
- Un denso entramado institucional que mejore a lo largo del tiempo la organización y representación de todos los grupos sociales interesados en cierta problemática pública; a la vez que sirva para fomentar la coordinación y cooperación entre el Estado y el régimen político, y los distintos sectores que componen la esfera socioeconómica, en especial aquellos con menores recursos de organización y voz para expresar sus necesidades.

El trabajo de las instituciones municipales permitirá discernir y gestionar las políticas públicas<sup>1</sup> con la participación de una multiplicidad de actores, de allí su importancia y tratamiento (Repetto, 2004). Dicha

---

<sup>1</sup> Las políticas públicas configuran un conjunto estratégico de instrumentos mediante los cuales el Estado define, interfiere y modifica las relaciones entre las instituciones, las relaciones entre instituciones y actores sociales, así como las relaciones entre los diferentes actores sociales. Las políticas sociales forman parte de las políticas públicas constituyendo un factor decisivo en la reorganización social que supone todo estilo de desarrollo (Noel, 2005). Constituyen respuestas estructuradas que el Estado elabora para enfrentar problemas coyunturales o para cumplir funciones consideradas de su responsabilidad. Su contenido legítimamente atribuible es la redistribución del ingreso, y el manejo de los sectores sociales. Debe considerarse como prioridad la universalidad, la solidaridad, y la eficiencia de manera simultánea, donde sus beneficiarios tienen derecho a obtener ayuda económica y servicios. Estos derechos pueden ser universales (para todos los miembros de una sociedad) o específicos (destinados a grupos particulares).

gestión incluiría la posibilidad de formular, evaluar, implementar y monitorear las políticas, programas y proyectos sociales desde lo local, además de las condiciones institucionales y organizacionales necesarias para obtener resultados adecuados (Cohen y Franco, 2000).

El hecho de focalizar la gestión en el plano de las políticas sociales permitiría según Franco (2003) identificar con mayor precisión los beneficiarios potenciales, y diseñar programas con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado. En palabras de Mayra Espina (2008) la focalización, constituiría un instrumento de direccionalidad de la política universal, no una variante residual, es decir, conservando la prioridad macroeconómica del gasto social y su alcance total, se incluyen acciones distributivas que favorecen diferenciadamente a los más necesitados.

En consecuencia la efectividad que alcance la gestión del gobierno local se convierte con frecuencia en un parámetro evaluador del desempeño del gobierno central, así como del grado de legitimidad de su poder (Cohen y Franco, 2000).

En resumen, según la autora de la presente investigación, es importante señalar que la gestión de estas políticas a nivel local en relación con la pobreza debe tener en consideración:

- El análisis de la misma como proceso.
- Los factores que posibilitan su reproducción.
- Su orientación con el fin de modificar las condiciones estructurales que determinan tanto su incidencia como su variedad de manifestaciones.
- Que la prestación de los servicios tenga calidad principalmente en ámbitos tan importantes como la salud y la educación.
- Es necesario desarrollar acciones de focalización en los beneficios sin obviar su complementación con la universalidad de las políticas sociales existentes en el país, para la atención de las poblaciones en situación de pobreza.
- El hecho de cubrir expectativas y necesidades de la población local y de involucrar a la comunidad tanto en la implementación como en el control de dichas políticas, favoreciendo el despliegue de mecanismos de participación efectivos que involucren a toda la población.
- Deben ser políticas diversificadas, flexibles, no monolíticas y que se adecuen a situaciones cada vez más cambiantes y variadas.

## **LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CUBA A PARTIR DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN: CONTINUIDADES, CAMBIOS Y RUPTURAS**

Los cambios radicales en la organización y el funcionamiento del sistema de gobierno con el triunfo revolucionario, provocaron que el Estado pasara a convertirse en el actor fundamental dentro del proceso de administración de los recursos, sobre la base de un sistema de planificación centralizado.

Sin embargo, a pesar de la puesta en vigor de un modelo centralista, se manifestaron algunos rasgos de descentralización, representados por la creación paulatina de instituciones con determinados poderes. La descentralización se planteaba con el propósito de acercar tantas decisiones como fuese posible al ciudadano, posibilitando una participación universalista, movilizativa y en constante y estrecha relación con la vanguardia revolucionaria. Con estas transformaciones la Revolución resaltaba su función no solo utilitarista y legitimadora, sino que establecía un mecanismo socializador del poder a través de la participación, determinando un fuerte compromiso con la población en tareas relacionadas con la producción, la defensa nacional y el apoyo a las medidas revolucionarias.

Desde el punto de vista administrativo y dentro del proceso descentralizador se instauraron los gobiernos municipales; sus funciones eran ejercidas por comisionados nombrados por el gobierno central, hasta que en 1961 se crearon las Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (JUCEI) integradas por representantes de las organizaciones políticas y de masas y de las delegaciones territoriales de la Administración Central del Estado. Sin embargo en el intento de establecer un gobierno local capaz de coordinar la función de las dependencias estatales, la provincia fue quien verdaderamente asumió el poder, convirtiéndose en el vínculo directo entre los municipios y la Administración Central del Estado. Los municipios alcanzaron un nivel esencialmente ejecutivo, en servicios de carácter marcadamente local. (Castro, 1961; García Brigos, 1998).

Posteriormente se comenzó a concebir la participación orgánica y sistémica de la población con la creación de la llamada Administración Local. Aunque la JUCEI y la Administración Local dieron muestras de una cierta distribución de poderes en los diferentes niveles: provincial, regional y local, el exceso de centralización conspiró contra su adecuado funcionamiento; la autonomía local requerida se omitió un tanto, impidiendo distinguir entre sus funciones y las funciones de la esfera central (Castro, 1966).

El primer sistema municipal con que contó la Revolución cubana, los Órganos Locales del Poder Popular, surgió en el año 1976,

permitiendo el establecimiento de canales de participación más directos entre el pueblo y el Estado, en el alcance de una mayor democracia concebida como el apoyo popular en la toma de decisiones. A partir de este momento el sistema político se conformó por: el gobierno local (la Asamblea Municipal del Poder Popular y los delegados de la circunscripción) la Administración Municipal y sus dependencias, las direcciones municipales y órganos de base de organizaciones políticas y de masas, los grupos sociales y, las dependencias de las instituciones centrales del Estado. (Valdés Paz, 2000).

El nuevo sistema municipal que entra en vigor con la creación de los Órganos del Poder Popular y la Asamblea Nacional, constituyeron eslabones dentro de un “proceso de institucionalización” que se mantuvo hasta aproximadamente los años ochenta. Este proceso permitió el establecimiento de pautas para la aplicación de formas de gestión descentralizadas, que abarcaban desde el mejoramiento de la economía hasta el logro de un sistema de gobiernos locales eficientes, acordes e insertos en un proyecto de desarrollo regional equitativo, en el marco de la planificación centralizada. Sin embargo, aunque los Órganos del Poder Popular se propusieron marcos más amplios para la participación o prometieron un mayor alcance en la descentralización de funciones, el modelo de planificación centralizado impedía que la localidad asumiera la autonomía requerida para llevar a efecto por si sola una gestión económica y una planificación propias convirtiéndose en el nivel inferior dentro de un sistema de distribución vertical del poder (Prieto y Pérez, 1995).

Puede afirmarse entonces que desde principios de los años setenta y hasta mediados de los ochenta, se fomentaron en Cuba una serie de relaciones verticales basadas en un modelo de desarrollo centralizado. Estas relaciones estuvieron caracterizadas por prácticas de gobernabilidad basadas en cinco premisas fundamentales: los órganos centrales dominaban a los locales, el proceso de participación popular tenía lugar bajo una estructura jerárquica, las agencias burocráticas controlaban estrictamente a las entidades productivas, la estructura de poder generaba una gran centralización en la formulación e implementación de políticas y, los niveles inferiores del gobierno eran fundamentalmente agentes políticos homogéneos que implementaban las directivas del gobierno nacional (Hernández, 1998).

Ya desde finales de los años ochenta comienzan a constatarse las deficiencias y errores del modelo de acumulación y desarrollo cubano. Con el Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas en el año 1986, se inicia un cuestionamiento del paradigma del Estado como principal oferta de recursos y decisiones de todo tipo, revaluándose el

papel de lo local, con el objetivo de aumentar aún más los canales de participación, tratando de reforzar las capacidades del Estado.

Con la llegada de la crisis económica en los noventa la descentralización también tuvo como objetivo fundamental respaldar el discurso que, sobre la participación, venía promoviéndose; en consecuencia, primero se instituyeron los Consejos Populares como nivel estatal más cercano a la base en el año 1992, mientras que al año siguiente se produjo la creación de los Consejos de la Administración (García Brigos, 1988: 88).

Con la creación de los Consejos Populares y de los Consejos de Administración en el año 1992 se pretendía el alcance de una mayor descentralización de poder de gestión a nivel sublocal o submunicipal, que incluía la emergencia de alternativas para suplir las incapacidades de los gobiernos locales hasta ese momento y, que se convertía en un nuevo elemento portador de democratismo en la gestión de gobierno. Es preciso recordar que hasta esa fecha el nivel provincial de gobierno fue el que realmente asumió el poder, pues los municipios solo habían alcanzado un nivel esencialmente ejecutivo, en servicios de carácter marcadamente local (Castro, 1961; García Brigos, 1998) situación que dio un giro con la llegada de la crisis económica en la década del noventa y la necesidad de potenciar la alternativa creadora local en los territorios.

Con la crisis también se produjo el paso de políticas de conservación hacia políticas de proacción que retomaban la lógica de la prioridad de la esfera social inherentes a la Revolución cubana, con una orientación básica hacia el manejo de las desventajas, a través de la combinación de la atención asistencial para los desfavorecidos y carentes de activos para superar por si mismos los obstáculos generados por el mercado (ancianos y discapacitados) con la ampliación de estrategias preventivas centradas en la modernización y expansión de los servicios de salud, una mayor desconcentración de sus redes de alta especialización hacia asentamientos apartados o de difícil acceso, la masificación del disfrute de bienes culturales, y la diversificación de oportunidades a través de la educación (Espina Prieto, 2008).

Las variaciones operadas a nivel de la política social incluían e incluyen en la actualidad nuevas formas de participación de algunas instituciones en lo concerniente a la gestión y financiamiento de dicha política, la apertura a procesos de descentralización, modernización y fortalecimiento de los gobiernos locales, y la transformación en el diseño de los sistemas de prestación de servicios, sobretudo dirigidas a grupos específicos que se encontraban en situaciones más vulnerables. El modelo actual centra su atención (Espina Prieto, 2008):

- En la necesidad de dotar de nuevas capacidades para intervenir en los procesos de cambio que se están produciendo en el país a los actores sociales.
- En la autotransformación.
- En la apropiación de posibilidades para desplegar estas nuevas capacidades.
- En vincular lo relacional y lo participativo entre todos los niveles de gobierno.
- En fomentar la calidad de las relaciones entre los diferentes sujetos.

Pero ¿se cumplen realmente estas premisas en la realidad concreta? ¿Qué potencialidades y contradicciones se generan en las acciones que desarrollan los gobiernos locales para desarrollar su intervención con las familias pobres? Pasamos a ilustrar esta situación a través de un estudio de caso concreto.

### **ASENTAMIENTOS RURALES. CASO DE ESTUDIO**

El municipio Güines cuenta con una extensión territorial de 252 km<sup>2</sup> y una población de alrededor de 78.840 habitantes. Su ubicación geográfica y económica determina que el territorio cuente con una infraestructura que lo comunicaba con las poblaciones de mayor importancia en el Occidente del país, y en particular con La Habana. El municipio dispone de todos los servicios requeridos: electricidad, teléfono, acueducto, transporte por vías férreas y por carretera, un hospital, sucursales de bancos, centros escolares, notarias, y un registro de la propiedad (Monzón y Santos, 1989).

El estudio se concentra en cuatro de los once asentamientos rurales pertenecientes al Consejo 7 Osvaldo Sánchez del municipio urbano de Güines, Provincia Mayabeque: Juan Borrell, Conjoga, Bizarrón y Batey Nuevo. Según el último Censo realizado en el país en el año 2002, el municipio forma parte del sector urbano; sin embargo la división político administrativa en el país establece que dentro de las fronteras de determinados territorios urbanos, se pueden encontrar asentamientos rurales, denominados Asentamientos de la Franja Base, estableciéndose una especie de dualidad al interior de los espacios urbanos. La muestra de esos asentamientos se realizó de manera intencional, respondiendo a los criterios emitidos por los líderes institucionales entrevistados, quienes consideran estos asentamientos rurales como los más empobrecidos con relación a la totalidad.

## **CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE POBREZA EN LOS ASENTAMIENTOS SELECCIONADOS DEL CONSEJO POPULAR OSVALDO SÁNCHEZ**

Los presidentes de los Consejos Populares del municipio Güines han desarrollado una estrategia para determinar cuáles son los territorios con mayores dificultades (nunca los definieron como pobres) basada en determinados indicadores. Es importante señalar que dichos indicadores no son la norma general de evaluación en todos los territorios del país, sino que son criterios muy particulares que establecen los directivos a nivel de este gobierno municipal.

El diagnóstico se basa en la incidencia de una variedad de indicadores que se manifiestan de manera más evidente y reiterada, entre ellos podemos mencionar: las condiciones de infraestructura, sobre todo en lo relacionado al deterioro o la ausencia de viviendas; la baja incorporación de sus habitantes al trabajo o al estudio; la permanencia de individuos que emigran desde la zona oriental del país, apodados “palestinos”, en busca de mejores opciones de trabajo, y asentados, aún sin contar con las condiciones de hábitat requeridas, o manteniendo una residencia ilegal; el bajo o carente acceso a determinados servicios como a telefonía pública, servicio de alcantarillado o lugares de esparcimiento; altos índices de hechos delictivos; la ausencia de centros de ubicación laboral; y la prevalencia de familias numerosas con ancianos y niños pequeños.

Sobre la base de estos indicadores fue posible realizar la selección de los 4 asentamientos rurales estudiados (Juan Borrell, Conjoga, Bizarrón y Batey Nuevo) constatándose manifestaciones más visibles y evidentes de pobreza, caracterizada por<sup>2</sup>:

- Problemas con el servicio primario de salud.
- Problemas con el servicio de educación.
- La red de comercio, gastronomía y servicios no garantiza las necesidades de la población. Solo están disponibles la red de bodegas, donde se entregan los productos normados en la canasta básica.
- Los productos normados se distribuyen de manera desigual, en estos asentamientos, con relación a las zonas urbanas. Por ejemplo, cuando los cárnicos normados por la canasta básica llegan a las bodegas hay que repartirlos en el mismo día, porque no hay

---

<sup>2</sup> Esta información fue obtenida a través de las entrevistas realizadas al presidente y al vicepresidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular, así como a través del grupo de discusión realizado con los delegados.

neveras donde almacenarlos y, en ocasiones, no llega la totalidad del producto para todos los pobladores, siendo muchas veces el principal sustento en cuanto a alimentación se refiere.

- No hay servicios de gastronomía. En algunos asentamientos como Juan Borrell y Bizarrón solo se venden cigarros y bebidas alcohólicas. Con la apertura reciente de los cuentapropistas los poquísimos establecimientos que existen son particulares.
- No hay actividades de tipo cultural ni recreativo. También deben recurrir a la cabecera municipal o al Consejo, donde solo existe un cabaret que funciona los fines de semana.
- No hay librerías, ni venta de periódicos.
- Las viviendas están en regular o mal estado, sobre todo en los asentamientos de La Riva y Congoja.
- El servicio de transporte es muy deficiente. El ómnibus estatal de la terminal de buses no entra de manera regular, para no decir deficiente; los ciudadanos deben recurrir al transporte privado (trabajadores por cuenta propia) para su movilización.
- Aunque disponen de servicio de acueductos y alcantarillados, este no llega a la totalidad de la población.
- El alumbrado público es deficiente en todos los asentamientos.
- Hay enormes dificultades con el servicio de agua; y se han incrementado actualmente por los problemas de sequía que tiene el país.
- No hay pavimentación de las calles, ni existen pasos peatonales.
- Las fuentes de empleo principales son en la agricultura, y sobre todo laboran para la esfera privada.
- La población activa para trabajar lo hace principalmente en la agricultura o en los servicios que se prestan para sustentar esta actividad: alimentación de los trabajadores, transporte, reparación de vehículos automotores y de carga.
- Existen zonas con altos niveles delictivos, principalmente entre la población joven.

Este conjunto de indicadores evidencia todas aquellas áreas o esferas que muestran la situación de vulnerabilidad y pobreza en la que se encuentran los pobladores de los 4 asentamientos analizados. Sin

embargo, tanto las entrevistas como el grupo de discusión realizados para la presente investigación, mostraron la existencia de áreas básicas donde se concentran las mayores dificultades, las que señalan las aristas esenciales de concentración de procesos de empobrecimiento en el territorio. Estas áreas son: la vivienda (por escasas o por deterioro); el problema de la alimentación; el transporte, que incluye el deterioro o la inexistencia de viales; el empleo no bien remunerado; y las malas condiciones higiénicas sanitarias por la deficiencia en el trabajo de los servicios comunales.

### **ESTRUCTURA INTERNA DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

La organización administrativa interna del gobierno se rige por una forma de estructuración similar en todos los municipios del país<sup>3</sup>. En consecuencia, una rápida mirada al municipio en estudio nos brindará la información necesaria para entender la institucionalidad y los principales actores que forman parte del entramado local.

El sistema de elecciones en Cuba a los diferentes cargos que se asumen en todas las instancias de gobierno comienza desde la base, es decir, desde el ciudadano común que forma parte del pueblo y que es convocado por los Comité de Defensa de la Revolución (CDR) de enclave. Esta organización de masas contribuye a representar la variedad de intereses comunitarios, además de promover la participación activa de la población y de socializar las diferentes propuestas políticas adoptadas por los niveles superiores de gobierno.

En un primer momento, y a través de una votación directa, abierta y secreta se eligen los Delegados del Poder Popular de las diversas circunscripciones, permaneciendo en el cargo durante un período de dos años y medio, llegando a ser reelegidos si los electores a quienes representan así lo deciden. Las personas elegidas no reciben ningún tipo de remuneración económica por ejercer su cargo y pueden, además, ser revocados. Este mecanismo electivo permite la participación democrática de los ciudadanos, convirtiéndose en un elemento que posibilita la movilización social, además de contribuir a legitimar y reforzar la gobernabilidad en el país.

Una vez asumido el cargo, los delegados pasan a formar parte de los Consejos Populares. Estos últimos son los órganos que posibilitan la permanencia y continuidad de la Asamblea Municipal del Poder Popular en la comunidad. En ellos se pone de manifiesto la articulación entre el sistema político cubano y la sociedad civil, y están reconocidos constitucionalmente como órganos de control y fiscalización de las entidades de la economía, la producción y los servicios en la comunidad,

---

<sup>3</sup> Ver Anexo 1.

para coordinar el trabajo de estos. Su estructura está formada por un presidente de consejo, por delegados del nivel provincial, representantes de circunscripción, representantes de las organizaciones de masas locales, además de otras personas que representaban los intereses de la comunidad.

La Asamblea Municipal del Poder Popular por su parte constituye el principal órgano superior del Estado cubano en sus diferentes demarcaciones, y está investida de la más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones. Sus miembros son: el presidente, un vicepresidente y una secretaria. En su interior funcionan cinco comisiones de trabajo en las áreas de: economía, distribución, defensa, inversiones, y prevención. Estas comisiones de trabajo y los Consejos Populares constituyen los órganos más cercanos a la base.

Por su parte los Consejos de la Administración son órganos administrativos encargados de dirigir y controlar la actividad de las entidades de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación que se encuentran enclavadas en sus territorios. Se encargan del cumplimiento de las directrices trazadas por los organismos de la administración central del Estado, y sus integrantes son designados por la Asamblea Municipal del Poder Popular, y ante ella rinden cuenta de su gestión. Su presidente y vicepresidente asumen igual cargo en la Asamblea Municipal, para facilitar la unidad de decisión, coordinación y control.

El presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular, que a su vez es el responsable del Consejo de la Administración, representa también la principal instancia de poder que tiene el municipio, para hacer cumplir las diversas indicaciones que son trazadas desde los diferentes niveles de gobierno. Su período de mandato es de dos años y medios, aunque igualmente puede llegar a ser reelegidos. Tiene la mayor autoridad política en el proceso de toma de decisiones y de gestión de los diversos programas y políticas sociales a nivel de sus territorios. Para hacer valer estas acciones debe tener el consentimiento de los delegados, quienes posibilitan su elección como actores políticos más cercanos a los ciudadanos, es decir, al pueblo.

### **CANALES DE PARTICIPACIÓN ESTABLECIDOS EN LA ESTRUCTURA: LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES PARA GESTIONAR Y DESARROLLAR ACCIONES**

Una vez descrita la institucionalización formal del gobierno local en Cuba, y las funciones que cumplen los diversos actores en su interior, es importante conocer qué mecanismos de participación y diálogo se encuentran institucionalizados, y a través de los cuales pueden circular las principales demandas o sugerencias de la población que habita en su territorio.

Mediante la participación los individuos intentan cumplir determinados objetivos, utilizando también determinados medios. Etimológicamente, participar significa formar parte, y por lo general se refiere a la pretensión de los actores sociales de tener una cuota de poder en los procesos sociales que les conciernen (Palma, 1985) En el caso de Cuba la participación ha tenido un carácter movilizador, consultivo, de apoyo, a todas las tareas convocadas por la Revolución en los diferentes contextos históricos, con el fin de involucrar de manera activa y masiva a la población en la transformación de su realidad; la participación ha contribuido además a mantener el consenso y a permitir la regulación de los espacios para ello.

El espacio local constituye el espacio idóneo para el análisis de la participación en el marco de la descentralización (Rivoir, 2000). En el caso de Cuba, a nivel local, se han institucionalizado una variedad de canales por parte del gobierno local, a través de los cuales los ciudadanos pueden participar y dialogar con las instancias de gobierno, haciendo patente sus principales demandas o sugerencias.

El primero de ellos constituye *el despacho del delegado con sus electores*. Este despacho se produce una vez a la semana en un local habilitado, donde el delegado debe permanecer por un período de tiempo establecido en espera de los ciudadanos para recibir sus quejas, sugerencias o dificultades. Es preciso recordar que el delegado puede conocer de antemano las dificultades que aquejan a sus territorios, pues también forma parte de la comunidad en la que se produjo su elección al cargo.

De igual manera, cada tres meses, se producen las llamadas *Asambleas de Rendición de Cuentas del pueblo con sus delegados*, donde el proceso de consulta y diálogo abarca a todos los individuos que forman parte de un Comité de Defensa de la Revolución, y donde los ciudadanos canalizan de manera *pública* sus satisfacciones o insatisfacciones, o son convocados para llevar a cabo acciones colectivas en pro del mejoramiento de su entorno, o son consultados ante alguna medida, resolución o iniciativa que intente legitimar el gobierno central. Es preciso señalar que las demandas que se *ventilan* pueden ser cuestiones de índole personal, o bien pueden ser intereses y/o problemas comunes a varios ciudadanos relacionados con afectaciones de su entorno.

El delegado, entonces, se convierte en el primer interlocutor dentro de la estructura de poder municipal, de la diversidad de demandas e insatisfacciones de la población, que posteriormente serán informadas hacia el órgano municipal de gobierno, para su tramitación a nivel de las dependencias correspondientes.

[...] nuestra función es eso, controlar y fiscalizar, a la par de las organizaciones de masas que están en el territorio. En la

práctica no podemos hacer nada para resolver los problemas de la gente. Nos percatamos de lo que pasa o ellos nos lo dicen, pero solo nos queda elevar los problemas, aunque nos gustaría hacer más. Somos el primer eslabón de la cadena (Delegado de Juan Borrell).

Los delegados entrevistados reconocen que aunque no cuentan con ningún presupuesto asignado, elaboran al interior del territorio estrategias de gestión focalizadas hacia los sectores más afectados; aunque reconocen que muchas de las dificultades requieren de la intervención del Estado en la provisión de recursos para su solución, por lo que elevan las demandas en sus reuniones semanales con el presidente municipal. De igual manera reconocen que, una vez elevadas las mismas, se entelatece la llegada de una respuesta o simplemente no llega, y los problemas se acrecientan llegando a provocar situaciones de precariedad, o de descontento en la población afectada.

En consecuencia ante la imposibilidad de decidir en qué gastar, en palabras de los entrevistados se van acrecentando o apareciendo nuevas problemáticas al interior del territorio, que condicionan la aparición de situaciones de pobreza o vulnerabilidad; estas pueden llegar a ser más evidentes en los asentamientos rurales, si tenemos en consideración que se ubican en niveles de desarrollo inferiores, aunque la política social cubana se haya ocupado de desarrollar la infraestructura territorial y la expansión de los servicios básicos en estas zonas.

Estas estrategias de gestión son desarrolladas potenciando los recursos materiales y humanos del territorio, lo que posibilita el desarrollo de iniciativas propias y el involucramiento de la población afectada en la solución de sus dificultades.

Los ciudadanos cuentan además con una Oficina de Atención a la Población al interior de la sede de la Asamblea Municipal, que recibe de manera regular las quejas e inquietudes de los ciudadanos. Su función también estriba en fiscalizar y controlar que cada entidad perteneciente al Consejo de la Administración, una vez que reciba las quejas emita en un tiempo determinado una respuesta. Deben realizar además visitas reiteradas a los asentamientos y procurar de manera constante que las entidades correspondientes tengan en cuenta las solicitudes emitidas.

[...] Nosotros por eso trasladamos la queja a la entidad, y nosotros mismos le exigimos a la entidad una respuesta, la entidad debe investigar el caso, visitar a la persona que se queja darle la respuesta a esa persona y mandar por escrito esa respuesta (Responsable de la oficina de atención a la población).

Una vez recibidas las quejas o dificultades por los canales antes mencionados, la información arriba al presidente de la Asamblea Municipal quien, en reunión conjunta con las entidades de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación pertenecientes al Consejo de la Administración, comienza el proceso de gestión y tramitación de las mismas.

Lo curioso del proceso estriba en que una vez informadas las dificultades, las personas o los asentamientos afectados pasan a formar parte de una lista elaborada por un responsable de cada unidad, que no responde a indicador alguno de prioridad (aparecen los problemas y son anotados) y, de acuerdo al monto de presupuesto asignado para cada sector, va dándose solución al caso, según corresponda. Este canal establecido, muchas veces se convierte en un mecanismo formal de tramitación, que no logra dar solución a los problemas que aquejan a los asentamientos, méncionese por ejemplo que las mayores dificultades provienen del sector vivienda, y el municipio en los dos últimos años no recibió para este sector ningún presupuesto.

Los gobiernos locales en Cuba como instancias de poder descentralizadas cuentan hoy con el reconocimiento y la legitimación de la administración central de gobierno. Sin embargo, su capacidad de acción e incidencia en sus territorios, se encuentra limitada en gran medida por el manejo que pueden hacer de los recursos presupuestarios.

En el caso del nivel municipal este adopta los lineamientos indicados por el nivel provincial, administrando y financiando casi la totalidad de los gastos para la educación preescolar, primaria y media, la enseñanza técnico-profesional, la educación para adultos, los policlínicos, las clínicas estomatológicas, los médicos de la familia, y los hospitales municipales; además de la mayoría de las prestaciones sociales, los servicios comunales y una parte importante de los gastos designados a la masividad del deporte.

Del Ministerio de Finanzas y Precios, el presupuesto municipal notificado arriba desglosado por ramas según la actividad presupuestada e incluye los sectores de: educación, salud pública, comunales, asistencia social, deportes, cultura, administración, vivienda (donde se derivan, además, gastos en salarios y reparaciones). Otros gastos que se incluyen también son: contribución a la seguridad social, personal, vestuario, alimentos, materiales para la enseñanza, estipendios y medicamentos, así como también combustible, consumo municipal, electricidad, transporte a los contratados, otros servicios productivos y otros gastos productivos.

Su ejecución acontece en la práctica mediante autorizaciones de créditos presupuestarios, que constituyen el límite máximo de las

autorizaciones disponibles para gastar. Dentro de la ejecución pueden efectuarse reasignaciones de las cifras notificadas en los presupuestos, pero siempre teniendo en cuenta el límite de gastos establecidos.

Como puede constatarse, la política social cubana establece toda una estructura jerárquica y rígida en lo que a gastos se refiere. Desde el nivel central ya queda establecido cómo debe emplearse el monto de presupuesto asignado a nivel municipal, dejando poco espacio para la iniciativa creadora de los territorios. Suelen privilegiarse los sectores de educación y salud pública como conquistas indiscutibles de la Revolución, en detrimento de sectores como la vivienda o los servicios comunales como puede constatarse a través del estudio de caso realizado. Las Asambleas Municipales, en tanto que son órganos representativos, deben reforzar sus políticas y evitar solo funcionar como administradoras de los recursos. Deben poseer más competencias y más iniciativas, para generar proyectos de desarrollo local, de acuerdo a las especificidades de cada uno de los territorios.

Lo anterior se constata en la distribución de los gastos que ha tenido el municipio en el período de los cuatro años estudiados (2007-2010), manteniéndose la prioridad entre los sectores que conforman la actividad presupuestada. Esta jerarquía en los sectores nos demuestra el débil incentivo que pueden desarrollar las entidades municipales de gobierno en la ejecución de los gastos, en pro de decidir dónde, cuánto y cómo emplear el presupuesto asignado, que es preciso acotar proviene de los ingresos que logra recaudar el municipio en el año.

Ante problemas tan evidentes en los asentamientos rurales estudiados como el deterioro de las redes viales, la carencia o insuficiencia del alumbrado público, problemas en relación al servicio de alcantarillado o la restauración de las viviendas su solución compete en primera instancia a las Direcciones Municipales de Pavimentación, Electricidad, Acueducto y Vivienda, respectivamente, quienes también reciben indicaciones de sus Direcciones de enclave nacional. El gobierno municipal, en trabajo conjunto con los delegados de cada Consejo Popular, solo puede establecer un orden de prioridad, teniendo en cuenta cuáles son los problemas más apremiantes a resolver, y posteriormente elevarlo hacia las instancias superiores para su posterior solución.

Esta situación limita el espacio para la focalización de determinadas acciones que pueden partir de la iniciativa propia de los actores y que contribuirían, por tanto, a una mayor especificidad en las acciones por parte del gobierno municipal en la resolución de las problemáticas que atiende.

Los gobiernos locales no pueden determinar dónde, cómo y en qué cantidad invertir; funciones que también competen al gobierno central. Son los propios pobladores de dichos asentamientos según nuestra

investigación, quienes por iniciativa propia, y bajo la tutela del los presidentes de los Comités de Defensa de la Revolución, y los delegados de circunscripción quienes utilizando recursos propios logran palear algunas de las dificultades antes mencionadas. Cuando se tramitan estas dificultades al gobierno local, los trámites suelen ralentizarse o no tenerse en consideración según los entrevistados, lo que ha conllevado en ocasiones al deterioro creciente de la infraestructura de estos asentamientos.

[...] a las zonas rurales no llega nada. Yo pienso que la plata se queda en el municipio. Todo se queda en palabras (Delegado de Juan Borrell).

Los delegados comentan que, a pesar de elevarse las dificultades hacia las entidades competentes de manera reiterada, principalmente hacia el órgano local de gobierno, y de proponerse alternativas que fomenten la explotación de los recursos con que cuenta la comunidad, esto se queda en palabras y no se materializan mejoras en la práctica que pueden revertirse en un verdadero desarrollo en el ámbito local rural.

[...] estoy cansado de decir que aquí se puede abrir una fábrica de conservas para darle trabajo a la gente, para que se aprovechen los recursos que tiene el municipio. Las personas tendrían trabajo y al menos podrían resolver sus problemas. No solo trabajar para los particulares, que dan un mayor salario, pero nadie nos oye (Delegado de Juan Borrell).

Aunque la legislación del país establece, como mencionamos con anterioridad, que las instancias de gobierno local tienen la mayor autoridad política en el proceso de toma de decisión y de gestión de los diversos programas y políticas sociales a nivel de sus territorios, en la práctica y según las entrevistas realizadas los funcionarios (presidente y vicepresidente de el Asamblea Municipal del Poder Popular) reconocen no contar con poder de decisión en materia de políticas sociales; para ellos su función solo estriba en monitorearlas a nivel de sus territorios, con el trabajo conjunto que llevan a cabo con las entidades pertenecientes al Consejo de la Administración, limitándose por consiguiente su participación al cumplimiento de funciones administrativas. El modelo de gestión en Cuba implica que la ejecución de las políticas se realiza de manera sectorial, pero es siempre definida centralmente.

[...] El gobierno central es quien debe encargarse de diseñar y financiar las políticas sociales; nosotros como entidad de

gobierno a nivel local solo tenemos que hacer cumplir en la práctica, en el trabajo en el territorio lo que ellos decidan. Así debe ser. Pues con ello queda claro que el alcance de las políticas es para todos por igual. Nosotros debemos ver cómo se materializan y monitorearlas en el terreno. Que el pueblo vea que se está haciendo y se sienta satisfecho” (Presidente y vicepresidente de la Asamblea Municipal de Güines).

Como sus atribuciones lo indican el municipio continúa siendo el nivel inferior dentro de un sistema de distribución vertical del poder; la estructura institucionalizada en el país genera una gran centralización en la formulación e implementación de las políticas. El modelo de planificación centralizado impide que la localidad asuma la autonomía requerida para llevar a efecto por sí sola una gestión económica y una planificación propias encaminada a la transformación de sus territorios.

Estos mecanismos de participación y diálogo permiten captar la diversidad de demandas de la población; sin embargo, es preciso señalar que no se establece una relación directa entre el ciudadano y las instancias superiores de gobierno, *que al final, son quienes* emiten la última palabra, ya que muchas de las soluciones no están en el nivel municipal de gobierno, primando una especie de verticalismo en la solución definitiva de los problemas. En consecuencia esto limita en gran medida el poder decisorio y transformador que pueden y deben asumir los gobiernos locales en la gestión de los problemas que aquejan a sus demarcaciones, incluso limita de igual manera el papel transformador de la comunidad en el incentivo de acciones colectivas.

### **RESPUESTA DESDE EL GOBIERNO LOCAL DEL MUNICIPIO GÜINES FRENTE A SITUACIONES DE POBREZA EN LOS ASENTAMIENTOS ESTUDIADOS EN ÁREAS ESPECÍFICAS: SALUD, EDUCACIÓN, USO DEL TIEMPO LIBRE Y RECREACIÓN**

A través de los canales de participación institucionalizados a nivel local en el país, el gobierno local de enclave procede a recepcionar y a reconocer la multiplicidad de demandas de los ciudadanos que habitan su territorio, procediendo a detectar áreas donde se localizan los problemas y dificultades más apremiantes.

A pesar de ser la educación y la salud pública los sectores priorizados al interior del municipio estudiado, aún se detectan problemas evidentes. Las personas entrevistadas reconocen que son consecuencia de la poca atención que reciben las zonas rurales por parte del gobierno municipal. Esta situación incide en acentuar situaciones de precariedad, si lo comparamos con zonas urbanas.

En ocasiones, los pacientes enfermos tienen que ser trasladados en tractores, para ser llevados a la cabecera municipal donde se encuentra el hospital más cercano. De igual forma, ante la lejanía de los asentamientos de la carretera principal, y las dificultades de transporte, los médicos de familia (modalidad que más abunda en la zona) muchas veces no asisten a ofrecer consultas o, en el caso de asistir, se van en el horario de la mañana. Además, para recibir ayuda de un especialista, los pacientes afectados deben asistir al hospital o trasladarse a la capital del país con una remisión médica

En tres de los asentamientos estudiados (los alumnos de la Riva, reciben clases en Juan Borrell) hay presencia de escuelas primarias, solo que no están en buenas condiciones. En ocasiones los niños han tenido que recibir clases en domicilios particulares, o en las bodegas de los asentamientos ante las malas condiciones en que se encuentran los inmuebles. Para asistir a los centros de los restantes niveles de enseñanza deben trasladarse aproximadamente entre 4 y 5 km al Consejo Osvaldo Sánchez, o hacia la propia cabecera municipal. Los maestros imparten más de un grado, y en ocasiones no pueden finalizar el horario de clases establecido, porque dependen de un medio de transporte para salir hacia sus viviendas, lo que impide culminar la jornada escolar. De igual forma son pocos los recursos materiales (útiles escolares) que reciben las escuelas, además de la ausencia de instalaciones que brinden servicios a los estudiantes en cuanto a alimentación.

[...] Aquí en Juan Borrell se derrumbó la escolita y no había recursos para arreglarla, así que los niños tenían que dar clases en las casas particulares, o en el comedor escolar como estrategia de nosotros para que no perdieran las clases. Lo informamos al gobierno, a las instancias del Partido pero nada, seguimos esperando los recursos (Delegado de Juan Borrell).

De igual forma reconocen que esta situación debería ser revertida teniendo en cuenta que la instrucción y educación que se obtiene a través de la escuela constituye un mecanismo objetivo para superar las situaciones de carencia que atraviesan las personas que habitan estos asentamientos.

En cuanto a la recreación existe una carencia de servicios de infraestructura, situación que dificulta el buen aprovechamiento del tiempo libre de los habitantes de estos territorios, menciónese la ausencia de parques, centros nocturnos, librerías o bibliotecas. Ante la inexistencia de variedad de opciones para recrearse, la oferta estatal se reduce al consumo de bebidas alcohólicas, lo que los entrevistados asocian como un signo de pobreza espiritual.

[...] tú ves lo que tienen más dinero, pues no tienen en que gastarlo, y ahí tienes una signo de pobreza espiritual, porque lo gastan en bebidas, en cigarrillos, no tienen una opción diferente.

Estas manifestaciones evidencian la carencia de un sin número de activos (físicos, de infraestructura, institucionales) a nivel de estos territorios, que, unido a la poca atención que reciben por parte de las autoridades de gobierno, según los delegados y presidentes de CDR entrevistados, han propiciado el deterioro de las condiciones de vida de algunos de sus habitantes así como de la infraestructura de los mismos, generando situaciones de precariedad que suelen acentuarse con el paso de los años.

[...] aquí es como si no hubiese llegado la civilización (Delegada de Batey Nuevo y responsable de las escuelitas rurales).

En consecuencia son los propios pobladores y delegados de los asentamientos, según nuestra investigación, quienes por iniciativa propia y utilizando recursos propios logran paliar algunas de las dificultades antes mencionadas. Parte de las estrategias desarrolladas son: el arreglo de las calles con los escombros que provienen de la reparación de las viviendas particulares; el transporte de enfermos y maestros gracias a la donación de combustible que realiza todos los meses la cooperativa de créditos y servicios; la limpieza de los asentamientos ante la convocatoria de las organizaciones de masas; y el apoyo de los vecinos en la recogida de escombros.

El estudio de estas problemáticas, que afectan el aprovechamiento de las garantías universales, muestra la necesidad de fortalecer los procesos de descentralización y la focalización, que contribuyan a captar desde las políticas sociales las especificidades que se generan en torno a necesidades muy particulares en el marco de un territorio específico.

## **CONCLUSIONES**

La popularidad alcanzada por la descentralización hoy gravita en la notable convergencia de planteamientos políticos que suscita, y al mismo tiempo en la divergencia de sus enfoques teóricos. Ni la estructura ni la dinámica de la descentralización han trascendido de forma uniforme, lo que provoca un elevado grado de diversidad en lo referente a sus conceptos e interpretaciones fundamentales.

En el caso de nuestro país, a pesar de la puesta en vigor de un modelo centralista, se han manifestado desde el triunfo revolucionario algunos rasgos de descentralización, representados por la creación

paulatina de instituciones a nivel local con determinados poderes. El proceso de descentralización en el orden administrativo ha sustentado el fortalecimiento de las instituciones de gobiernos locales ya existentes, viabilizando que las mismas refuercen a través de su acción el control central. La descentralización desde este ámbito puede ser considerada como una desconcentración que persigue como objetivo mantener la legitimidad y el poder del Estado como principal actor dentro del proceso de desarrollo del país.

En relación a la capacidad institucional de los gobiernos locales, en pro de gestionar acciones hacia la población empobrecida que habita en sus territorios, pudimos constatar lo siguiente:

- A pesar de haber alcanzado un marco legal más apropiado, los gobiernos locales todavía no poseen la autonomía necesaria en la creación, gestión, planificación y administración de sus territorios, ya que el nivel central constituye el rector metodológico de las diversas actividades, determinando las estrategias y políticas de obligatorio cumplimiento para todas las instancias de gobierno.
- Aunque la legislación del país establece que las instancias de gobierno local tienen la mayor autoridad política en el proceso de toma de decisión y de gestión de los diversos programas y políticas sociales a nivel de sus territorios, en la práctica esta función solo se remite a monitorearlas, en trabajo conjunto con las entidades pertenecientes al Consejo de la Administración, limitándose por consiguiente su participación al cumplimiento de funciones administrativas.
- El gobierno central establece un límite de gastos inviolable, que afecta la productividad y los poderes regenerativos de los mismos. Esta distribución del presupuesto, predeterminada centralmente, impide que los gobiernos locales puedan decidir cómo y dónde invertir los recursos en función de solucionar las necesidades más apremiantes de sus territorios. El modelo de planificación centralizada actual impide que la localidad asuma la autonomía requerida para llevar a efecto por sí sola una gestión económica y una planificación propias.
- A pesar de encontrarse establecidos un conjunto de canales de participación y diálogo de las personas en su relación con las instancias institucionales, las mismas convierten a la figura del delegado en el principal mediador de control y tramitación de las demandas de la población hacia el gobierno local.

- En el trámite de las demandas para su resolución hacia los niveles superiores de gobierno éstas podrían extraviarse, o demorarse en el paso por estos niveles. En consecuencia la respuesta podría arribar en un momento en que ya no cumpla con las expectativas planteadas, o incluso no llegar nunca.
- En la interacción de los ciudadanos con el delegado y el presidente de gobierno se refuerza lo consultivo en detrimento de la inclusión activa de los mismos en las propuestas, ejecución, control y toma de decisiones para la resolución de aquellas problemáticas que afectan a los asentamientos rurales actualmente.
- No se establece una relación directa entre las instancias superiores, la Asamblea Nacional del Poder Popular y el Consejo de Ministros, con la Asamblea Municipal del Poder Popular. Esta última solo mantiene una relación estrecha con la Asamblea Provincial, que funciona como intermediaria. En consecuencia no tienen tampoco relación con los ciudadanos.

La efectividad de la gestión de los gobiernos locales debería estar asociada con la capacidad de cumplir con las expectativas y necesidades reales de la población que forma parte de la comunidad, posibilitando su participación activa no solo a través de su acceso a los espacios de participación establecidos, sino en la posibilidad real de contribuir a tomar decisiones desde estos espacios. Implica, igualmente, para la autoridad local, en nuestra opinión, una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarlos de mayores niveles de autonomía en la toma de decisiones e independencia financiera, permitiéndole asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local.

La economía municipal debe además explotar sus potencialidades para conformar una agenda propia amparada bajo la ley que responda a la autonomía presupuestaria, permitiendo a los gobiernos disfrutar de plenas capacidades para gestionar, planificar y administrar el territorio. El gobierno local debe reforzar su papel dirigente dentro del entramado administrativo por constituir el nivel primario del aparato público. Este papel dirigente incluye la necesidad de que los agentes locales cuenten con la intención y el poder requerido para desarrollar acciones focalizadas fomentando los activos con que cuenta el territorio. La focalización, en consecuencia, no actuaría en sustitución de la universalidad, sino en complementación de la misma, desarrollando acciones que favorezcan de manera particular a los más vulnerables sobre todo en el sector rural.

Cualquier generalización de los resultados de esta investigación encierra ciertos peligros, al estar sustentada en un estudio de caso. Lejos de ofrecer una respuesta definitiva, incita para su factible comprensión, a la realización de otros estudios de casos, teniendo en cuenta que el proceso de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades institucionales, en pro de desarrollar acciones hacia la población empobrecida en las diferentes localidades, no se manifiesta de la misma forma, sino que está en dependencia de las características históricas concretas. Aunque este trabajo constituye la primera aproximación al tema, todavía subsisten en los asentamientos estudiados otras problemáticas, que deben tenerse presentes a la hora de plasmar conclusiones *absolutas*.

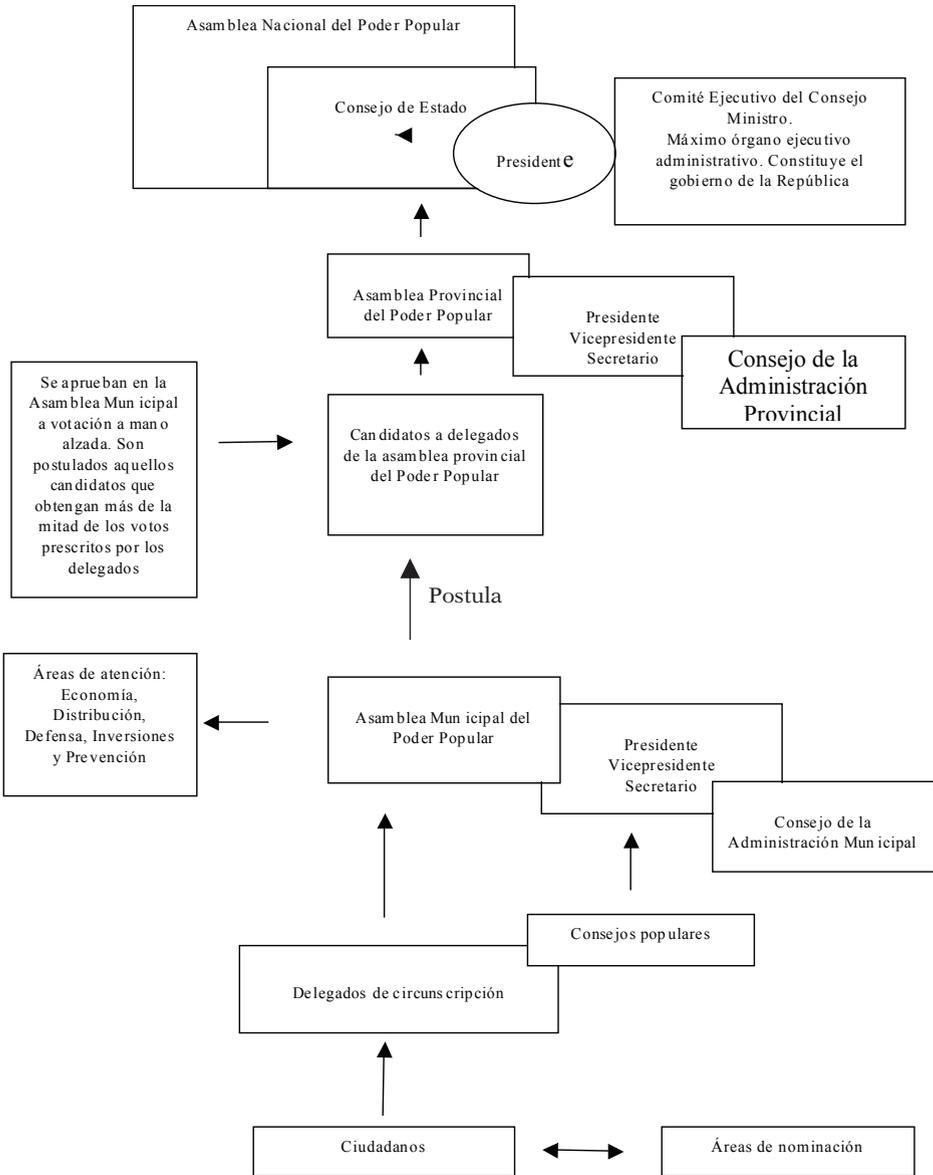
## BIBLIOGRAFÍA

- Castro, Fidel 1961 “Discursos Oficiales” en *Granma* (La Habana), Órgano Oficial de la República de Cuba.
- Castro, Fidel 1966 “Discursos Oficiales” en *Granma* (La Habana), Órgano Oficial de la República de Cuba.
- Castro, Fidel 1998 “Discursos Oficiales” en *Granma* (La Habana), Órgano Oficial de la República de Cuba.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando 2005 *Gestión social: cómo lograr eficacia e impacto en las políticas sociales* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Clemens, Harry y Ruben, Raúl s/f *Hacia una perspectiva de gobernabilidad para el desarrollo rural* (México: Siglo XXI).
- Chiarlas, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes s/f “Las transformaciones en los lineamientos de las reformas de la política social en el nivel local: la gestión de programas de empleo y salud en un municipio del Gran Buenos Aires” (s/d) Documento digital.
- Entrena Durán, F. 1998 *Cambio en la construcción social de lo rural: de la autarquía a la globalización* (Madrid: Tecnos).
- Espina Prieto, Mayra Paula 2008 “El caso cubano en diálogo de contraste” en *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (Buenos Aires: CLACSO).
- Franco, Rolando 2003 “Políticas sociales y equidad” en *Pobreza e desigualdades sociais* (Bahia: Superintendencia de Estudos Económicos e Sociais).

- Giarracca, Norma 2001 *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (Madrid: Tecnos).
- Griffin, Keith 1999 *Pobreza rural en América Latina* (s/d: Departamento de integración y programas regionales-Instituto Interamericano para del desarrollo social) abril.
- Hernández, Aymara 1998 “Cuba en los noventa: La descentralización como alternativa a la crisis económica” en Dávalos, Roberto (comp.) *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano* (La Habana: Departamento de Sociología-Universidad de la Habana).
- Instituto de Planificación Física s/f “Las diferencias ciudad-campo y la importancia de la planificación de los asentamientos de la Franja de base en Cuba” *mimeo*.
- Medina, Alejandro 2002 “Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina” en Burgos, Nilsa (ed.) *Política social y trabajo social* (San Juan de Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico).
- Noel, Enrique 2005 “La política social en la reforma económica cubana. Lo social como eje de desarrollo” en *Tareas* (Panamá), N° 119, enero-abril.
- Prieto, Martha y Pérez, Lissette 1998 “La descentralización de las decisiones a favor de los municipios: un reto y una necesidad para los pueblos” en Dávalos, Roberto (comp.) *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano* (La Habana: Departamento de Sociología-Universidad de la Habana).
- Proenza González, Dayané 2007 “Organización y ejecución de las finanzas a nivel de los gobiernos locales cubanos. Estudio de caso”, Tesis de Maestría en Sociología. Universidad de La Habana.
- Ravenet, Mariana 1999 “Diferenciación territorial y desigualdad social: estudios de caso Municipio Unión de Reyes, Matanzas, Chambas, Ciego de Ávila, La Habana” (s/d).
- Repetto, F. 1998 “Notas para el análisis de las políticas sociales: una nueva propuesta desde el institucionalismo” en *Perfiles Latinoamericanos* (México), N° 12.
- Repetto, F. 2000 “¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?” en *Reforma y democracia* (Caracas: CLAD) N°16, marzo.
- Repetto, F. 2003 “Capacidad Institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social” (s/d) Documento digital.

- Rivoir, Ana Laura 2000 “Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo”, Informe final del concurso: *Democracia y cambio derechos sociales y equidad; y Estado, políticas y conflictos sociales*, Buenos Aires, Programas de Beca CLACSO-CROP. En <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/1999/rivoir.pdf>>.
- Rodríguez García, José Luis 1997 “Descentralización y participación en el ámbito local”, Trabajo de Diploma, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana.
- Valdés Paz, Juan 2000 “El sistema político cubano de los años noventa: continuidad y cambio” en Monereo, Manuel *et al.* (coord.) *Cuba construyendo futuro* (Madrid: El Viejo Topo).
- Zabala, María del Carmen 1997 “Familia y pobreza en Cuba” en *Pobreza, exclusión y política social* (San José de Costa Rica: UNESCO / FLACSO).

## ANEXO 1 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE GOBIERNO EN CUBA



# DESIGUALDAD SOCIAL: ENTRE LA DESESPERANZA Y LA SUPERVIVENCIA. ESTUDIO DE CASO DE DOS COMUNIDADES EN COSTA RICA Y PANAMÁ

Luis Carlos Herrera Montenegro\*

## I. REPENSANDO LA DESIGUALDAD SOCIAL

Existen distintos enfoques teóricos sobre la desigualdad, desde los filósofos Aristóteles y Hobbes: *liberal* de John Rawls, Ronald Dworkin, John E. Roemer y Sen, *de estratificación* de Balandier y *radical* de Marx, Tilly, Pérez Sáinz y Minor Mora; nos identificamos con esta última corriente. No es el propósito de este estudio abundar en el análisis de estos enfoques teóricos, lo que no desestima de modo alguno el invaluable aporte de cada uno en la comprensión de la desigualdad social.

La desigualdad puede abordarse desde las distintas posturas teóricas. Para la concepción liberal se habla de desigualdad entre individuos y de ingresos. En nuestros países, la mayoría de las instituciones asumen el conocimiento acerca de la desigualdad social como la dispersión de una distribución, tanto del ingreso como del consumo o de algún otro indicador de bienestar o atributo de una población. Siguiendo, de alguna manera, las propuestas teóricas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Si bien lo anterior es muy importante, esto debe entenderse también como producto de relaciones de antagonismo, de domina-

---

\* Candidato a doctor en Ciencias Sociales por FLACSO-Costa Rica, maestría en Ciencias Sociales por FLACSO-Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Licenciado en Sociología por la Universidad de Panamá.

ción política y explotación económica, que incluye “rupturas” entre los grupos sociales, conflicto/protesta y cuya reproducción ya no se explica por la simple replicación de estructuras acabadas; sino por acumulación/transformación de formas que devienen de procesos históricos determinados.

El análisis de la desigualdad no debe desligarse del conjunto de las particularidades y significados que se construyen en cada sociedad donde intervienen factores económicos, culturales, políticos, de ciudadanía social, globalización, mercados, poder del Estado y democracia. La desigualdad, usualmente, se analiza como parte de la pobreza y el bienestar de una comunidad. No obstante, la desigualdad es un concepto más amplio que el de pobreza, ésta es una construcción que esconde el problema real de exclusión social. Lo podemos constatar en las comunidades comparadas, los programas para enfrentar la pobreza, como las Transferencias Monetarias Condicionadas y otras iniciativas, que no han producido movilidad social de la gente ni les ha garantizado el acceso a la seguridad social, ni han logrado empoderamiento, apenas ha alcanzado para ayudarlos a poner el pan en la mesa.

El problema del enfoque de la desigualdad es que no se contempla que la persona se desenvuelve en distintos escenarios que son determinados: biológico, social, económico, cultural, geográfico y hasta político. Es decir, si bien es un individuo, no es lo mismo ser hombre que mujer en el mercado o vivir en la urbe que en un área de difícil acceso, ser indígena y/o negro frente al blanco, no es igual ser el gerente de una empresa que trabajador manual, etcétera. Al precisar que la desigualdad es sobre los ingresos se reduce la complejidad del problema, desconociendo que la desigualdad es relacional y, al mismo tiempo, multidimensional. Para la concepción liberal, la desigualdad es un tema no relacional y de carácter unidimensional.

El común denominador de las posturas no radicales es partir del índice de Gini. Estos enfoques consideran que las preguntas ¿desigualdad entre quiénes? y ¿desigualdad de qué? fue superada, y partiendo de los resultados del índice de Gini, se concentran en explicar ¿por qué las diferencias en los niveles de ingreso?

Posiciones como la de John Rawls, Ronald Dworkin, John E. Roemer, parten del concepto “justicia redistributiva” y plantean que el problema radica en la falta de oportunidades, acceso y protección hacia los individuos. Por otro lado, Amartya Sen, señala que el problema radica en dotar a los individuos de las mismas capacidades.

El índice de Gini es comúnmente utilizado para medir la desigualdad, pero como se ha planteado, presenta una serie de dificultades, como pretender establecer bajo un mismo criterio similitudes con otras desigualdades, y establecer comparaciones bajo una muestra

igual. Precisamente, se apunta a que se está frente a la desigualdad como un fenómeno multidimensional (Tilly, 2000: 40).

Amartya Sen (2006), en una publicación reciente, plantea una crítica metodológica a esta postura:

Me gustaría concluir que todas las medidas de desigualdad y pobreza hasta ahora utilizadas son defectuosas, se inclinan en diferentes direcciones. El coeficiente Gini como índice de desigualdad o la medida S (o cualquiera de sus variaciones), como una medida de pobreza, se concentra solamente en una clase de relación social, tiene sentido común o no dependiendo de la naturaleza del grupo que se vea envuelto. Por otro lado, la medida de entropía generalizada y la brecha de la línea de pobreza (y sus variaciones) tienden a ignorar la relación entre grupos y clases, tratándolos a cada uno de manera individual como una isla desierta.

Un aspecto interesante para reflexionar es que los Estados, particularmente en nuestra región, adoptan políticas públicas de acuerdo con posiciones teóricas que marcan, en la mayoría de los casos, organismos externos (BID, Banco Mundial, etc.) y hasta la fecha, esta concepción liberal, adoptada como principio que sustenta muchas de nuestras políticas públicas, no ha dado respuestas satisfactorias al problema. Como el error que han cometido en el enfoque económico que mantienen para enfrentar la exclusión social, particularmente en América Latina, ha sido reconocido por estos organismos; sería necio insistir en estudiar el problema desde este enfoque liberal.

En este estudio se asume la postura radical, como opción teórica para abordar la desigualdad social, específicamente la construcción de Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora, los cuales recuperan a autores como Tilly, Giddens, Vuskovic, Weber, Marx, T. H. Marshall, Fitoussi y Rosanvallon, entre otros; con la particularidad de que es una propuesta para entender la realidad latinoamericana.

La discusión de la desigualdad social lleva de por medio dos preguntas centrales: ¿desigualdad de qué? y ¿desigualdad entre quiénes? Desde la postura asumida se respondería: desigualdad de poder en los mercados y, además de desigualdad entre los individuos, entre grupos sociales, especialmente entre clases sociales.

Hacemos nuestras las palabras de Pérez Sáinz:

[...] inspirándonos en la tradición radical, aquí proponemos otras respuestas: las relaciones de poder en los mercados (como causas de las desigualdades de ingresos); y las desigualdades no solo entre individuos, sino también entre pares de grupos categóricos (de género, etnia, territorialidad, etc.) y entre clases sociales. Es decir, nuestra mirada se orienta al análisis de

las desigualdades de excedente como resultado de procesos de (des)empoderamiento en los mercados, entre distintos tipos de sujetos sociales (2009: 67).

La desigualdad social es un problema complejo con distintas dimensiones y aristas. En lo referente a la relación Estado, mercado y desigualdad social, esta investigación no pretende abordar todos los aspectos, por el contrario, concentrará su esfuerzo en uno de ellos, que consideramos prioritario y poco estudiado: la posición de aquellos que viven y sufren la desigualdad, partiendo por una pregunta base ¿Por qué a pesar de vivir las peores condiciones de desigualdad social parece que son tolerantes ante la misma?

En este estudio de casos entre comunidades de Panamá (Puente Blanco) y Costa Rica (Las Vegas) se analizan las percepciones y sentimientos del hombre o la mujer que enfrentan esa desigualdad social. Los ciudadanos en ambas comunidades intentan comprender su realidad, descifrar su génesis y modificarla. Por ejemplo, algunos nos decían en las entrevistas “nacimos pobres, estamos condenados a seguir siendo pobres, es algo histórico”, de manera que, indistintamente de su nacionalidad, contexto cultural, político o económico, podemos decir que sus vidas transcurren entre la desesperanza y la supervivencia, aún cuando tengan diferentes explicaciones de su realidad.

### **I.I (IN)TOLERANCIA FRENTE A LA DESIGUALDAD SOCIAL**

El concepto tolerancia está atravesado de diversas discusiones: religiosa, filosófica, fenomenológica, fundamentalista, relativista cultural, política, entre otros. Por lo tanto, si el término no es tratado adecuadamente, se corre el riesgo de perderse en varios de estos debates. Intentaremos trascender la postura individualista y analizar y explicar la tolerancia a la desigualdad social de manera relacional, a diferencia de lo que han venido planteando algunos autores, dado que no está necesariamente determinada por la expropiación de excedentes y la ciudadanía social. No es objeto de este trabajo conocer la tolerancia hacia los individuos excéntricos o disidentes en la sociedad. Tampoco estudiarla en los asuntos prácticos de la tolerancia política, en aquellas situaciones en que los grupos en cuestión son movimientos y partidos que se oponen entre sí. Ni mucho menos en las prácticas de tolerancia cuando las diferencias por considerar son culturales o religiosas y se relacionan con diferentes modos de vida.

Algunos consideran que:

La tolerancia implica que, frente al otro tolerado, yo tengo unas creencias, unos valores y unas prácticas que yo estimo como ade-

cuadas, a diferencia de las creencias, valores y prácticas del otro, que considero como menos adecuadas pero que no me dejan indiferente [...]. La tolerancia es una actitud que, una vez contrastada esa desarmonía entre mis actitudes o hábitos y los de los otros, yo reconozco sus razones, aunque no las comparta, y respeto sus actitudes y comportamientos, es decir no hago nada para impedir que el otro mantenga sus actitudes [...] (San Martín, 2009: 74).

Y, por el lado de la intolerancia, se habla de “[...] el no reconocimiento y respeto de las actitudes de los otros, por tanto, el emprender un acción positiva contra las creencias, valoraciones y actuaciones de los otros que están en desarmonía con las mías” (San Martín, 2009: 75).

Los conceptos anteriores de (in)tolerancia, se centran en el individuo, es decir, una actitud que permite aceptar y respetar que hay formas de vida, creencia, ideas y visiones diferentes de la propia y que esa actitud ha sido formada en cada sociedad a través de distintos procesos históricos, sociales, culturales, políticos y económicos.

Contrario a estas posiciones, proponemos que la tolerancia es la actitud y acción social en la vida cotidiana, de aceptación sobre sus condiciones sociales, políticas, económicas, que a pesar de no considerarlas justas, las soporta; y que la intolerancia es la no aceptación de su condición social, traduciéndose en acción social ó disposición a la acción.

Las personas que participaron en esta investigación expresan sentimientos de impotencia, frustración, ira y resignación frente a la desigualdad, que no son tan distintas a las frases que T. H. Marshall recogía en su época: “[...] la insatisfacción y el sentimiento de que ‘este tipo de vida no es lo que yo merezco’, o de que ‘estoy dispuesto a que mi hijo no tenga que aguantar lo que aguanté yo’ [...]” (Marshall, 1998: 75). Aunque su interpretación de las causas de esta actitud tolerante difiere de nuestra posición.

De los casos seleccionados para el abordaje de la (in)tolerancia hacia la desigualdad hay cinco dimensiones que se pretenden captar: ¿Qué siente? ¿Qué piensa? ¿Cómo lo explica? ¿Cómo propone salir de la misma? Y ¿Qué aspectos considera inciden más en su condición? Para dicho cometido se tomaron algunas consideraciones de Pérez Sáinz (2010) y Barbalet (1993).

Los resultados están dirigidos no solo a encontrar las relaciones señaladas en cada caso de estudio; sino también, que la información captada deleve elementos analíticos no considerados, que permitirán profundizar en la (in)tolerancia hacia las desigualdades sociales.

Lo lógicamente creíble es que, a mayor nivel de desigualdad social, la intolerancia debería ser mayor; y por tanto constatar la presencia de acciones objetivas en repudio de la misma. Sin embargo, esto

habrá que confirmarlo con los resultados de los datos aportados en la investigación. La persistencia de la desigualdad social y los niveles de in(tolerancia), hacia esas desigualdades constituye uno de los temas que, en América Latina y particularmente en Centroamérica, requiere de una mayor atención para garantizar la gobernabilidad social.

T. H. Marshall, señala que:

La ciudadanía democrática concede a las diferencias de estatus un marchamo de legitimidad, siempre que no sean demasiados profundas y se produzcan en el seno de una población cohesionada por una civilización única y siempre que no sean expresión de privilegios heredados, lo que significa que las desigualdades resultan tolerables (Marshall, 1998: 75).

La posibilidad de que las personas puedan tolerar la desigualdad, dependerá del nivel de generación y apropiación de excedentes y de la ciudadanía social, según estos autores,

[...] las desigualdades de excedente pueden devenir “tolerables” dependiendo si hay desarrollo amplio de ciudadanía social. No obstante, debe recordarse que la ciudadanía social se sustenta en las propias dinámicas de generación y apropiación de excedente, lo cual supone que sus efectos legitimadores son limitados por estar condicionados por las contradicciones de estas dinámicas (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2009a: 425).

## II. CONVIVIENDO CON LA GENTE

El estudio nos permite mostrar lo captado en los primeros pasos del trabajo de campo, a partir de la observación y convivencia con la gente en las dos comunidades.

No hay mayor riqueza para este estudio de casos que la posibilidad que la población comparta su vida con nosotros, por lo que nos parece importante traer la reflexión que brinda Bertaux (2005), para tener clara la diferencia entre relatos de vida e historia de vida. Apoyándose en Norman K. Denzin muestra una distinción, entre *life story* (relato de vida) y *life history* (historia de vida), y define al *relato de vida* tal como la cuenta la persona que la ha vivido. En cuanto al término *historia de vida*, Denzin propone reservarlo para los estudios de casos sobre una persona determinada; incluyendo no solo su propio relato de vida, sino también otras clases de documentos, por ejemplo, la historia clínica, el expediente judicial, los *tests* psicológicos, los testimonios de allegados, etc. Este trabajo adopta el enfoque de relatos de vidas, por razones de tiempo y costos.

Como ya señalamos, según los datos del Censo la comunidad de Las Vegas cuenta con 78 hogares y 344 personas y, Puente Blanco, con 83 hogares y 510 personas. En las dos comunidades los aspectos sociales que se identifican como críticos son: el tema del agua, el mal estado de las viviendas, la necesidad de un albergue comunitario para enfrentar los momentos de desastres naturales y el acceso a la salud.

Hay dos aspectos en los que difieren en interés; por un lado en Puente Blanco hay preocupación por la delincuencia juvenil; sin embargo, en Las Vegas no es un tema de preocupación y es suplantado por el acceso al trabajo. La caracterización de ambas comunidades se elaboró a partir de los *outputs* resultantes del Censo realizado, y que plasmamos en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**  
Variables sociodemográficas de las comunidades de Las Vegas (CR) y Puente Blanco (PA)

Variables		Comunidades		Total N	P<(1)
		Las Vegas n=344	Puente Blanco n=510		
Sexo	Personas (%)	45,1 (h)	49,2 (h)	47,5 (h)	.236
		54,9 (m)	50,8 (m)	52,5 (m)	
	Jefatura del hogar (%)	55,1 (h)	84,3 (h)	70,2 (h)	.000
		44,9 (m)	15,7 (m)	29,8 (m)	
Años de estudios <sup>2</sup>	Promedio Individuos	5,64	4,47	3,60	.000
	Promedio Jefatura del hogar	5,82	3,20	4,47	.000
Edad	Promedio Individuos	20,50	18,45	19,28	.072
	Promedio Jefatura del hogar	39,56	39,96	39,77	.846

1 Para el promedio de años de estudio de las personas en ambas comunidades vamos a seleccionar solo las personas de (Edad => 6 años). En el caso de la *jefatura de hogar* se tiene como premisa que todos son mayores de 6 años.

Tamaño del hogar (promedio)	4.49	6,13	5,34	.000
Relación de dependencia demográfica <sup>3</sup>	.889	.911	.900	.858
Relación dependencia laboral <sup>4</sup>	.332	.288	.310	.224
Total de ingresos mensuales del hogar (dólares estadounidenses)	192,82	205,28	199,45	.431
Ingresos mensuales per cápita (dólares estadounidenses)	54,04	38,87	46,22	.061

Fuente: elaboración propia.

Las dos comunidades en términos generales están equiparadas en la variable sexo; lo que llama la atención es el tema del sexo según la jefatura del hogar. Si bien el sexo en términos de población no es significativo, en la jefatura de hogar lo es, claramente. En Las Vegas se constata una fuerte presencia de mujeres jefas de hogar, producto del abandono de su pareja, por lo cual deben asumir un rol de padre y madre al mismo tiempo. En el caso de Puente Blanco lo que predomina es la jefatura del hogar por hombres.

En Las Vegas y Puente Blanco, la población tiene un promedio de *edad* bastante joven. Esto se puede deber, entre otras cosas, a la migración hacia las urbes, combinado a la alta dependencia demográfica por la fuerte presencia de niños menores de 11 años. En el caso específico de la edad en la jefatura de los hogares no es significativa.

En lo que respecta a los años de estudio, nos parece que es mucho más preciso este dato que en términos formales de “hasta donde llegó”. En la comunidad de Las Vegas presenta una mejor calificación frente a la población de la comunidad de Puente Blanco, sin embargo, esto no implica que estén en condiciones óptimas. Es muy alarmante y desconsolador observar que el promedio es menos de 6 años de estudio, es decir, no pasan de la primaria. Esto contrasta con lo que plantean las políticas educativas de una “educación gratuita para todos”. De igual forma nos muestra que, sin garantía de las necesidades básicas en los hogares, el acceso a la educación es un derecho humano que en la práctica es casi imposible de ejercer.

Observamos una tendencia: hogares cuyo tamaño varía entre 5 y 7 personas; sin embargo hay hogares de hasta 9 miembros en Las Vegas y de 14 en Puente Blanco. El *tamaño del hogar* nos muestra, mediante

<sup>2</sup> Es el número de personas menores de 12 años más las personas mayores de 64 años, divididas entre las personas adultas, esto es, las que tienen edades entre 12 y 64 años.

<sup>3</sup> Es la división del número de miembros activos del hogar por el número total de miembros del hogar.

la prueba de hipótesis, que es significativo. Aunque esto por sí solo no nos dice nada, si lo confrontamos con la *dependencia demográfica* nos muestra el nivel de vulnerabilidad que presentan los hogares, que es muy elevado en ambas comunidades.

La vulnerabilidad será mucho más baja, cuanto más cerca al .000 se mensione. Por otra parte, los resultados de la variable *dependencia laboral* colocan a estas comunidades en una situación que la palabra grave o preocupante se queda muy pequeña. No debemos equivocarnos con lo que está indicando la prueba de hipótesis, este dato se traduce en que ambas comunidades presentan cifras similares de altos niveles de dependencia demográfica, el hecho de no ser significativa es producto de la similitud de ambas comunidades con respecto a esta variable.

Si a todo lo anterior le sumamos los *ingresos* que reportan los hogares en estas dos comunidades nos muestra el peor de los escenarios posibles. Hogares grandes, con alta dependencia laboral, baja tasa de participación laboral y con ingresos que no permiten ni cubrir la canasta básica de alimentos. Nos pinta un escenario crítico, desalentador, triste, decepcionante, frustrante e inhumano. Aunado a esto, es evidente el abandono del Estado en estas comunidades.

El salario mínimo en Costa Rica, según datos del Ministerio de Economía y Comercio del año 2010, aunque tiene muchas variaciones, ronda los \$325 mensuales; pero en Las Vegas, los hogares solo tienen un total de ingreso de \$192,82, muy por debajo del salario legal.

En Panamá, según el Ministerio de Economía y Finanzas, según la zona, el salario mínimo en la Provincia de Bocas del Toro, donde se encuentra Puente Blanco, para el año 2011 es de \$357 mensual, pero el estudio muestra que en esta comunidad s tienen un total de *ingresos por hogar* de \$205.28. Si tomamos en cuenta que la mayoría de esta población debe pagar por una canasta básica alrededor de \$141.24 en Costa Rica y \$268.58 en Panamá, aún en el supuesto de que todos tengan un trabajo remunerado, cuyo salario dista mucho del legal, es muy fácil comprender la situación.

Otro aspecto no menos importante corresponde al *lugar de nacimiento*; como era de esperarse en la comunidad de Las Vegas hay una significativa presencia nicaragüense, de igual manera al ser frontera con Panamá, hay gran cantidad de panameños presentes, situación que no se puede esconder. Nos llama la atención porque ese fenómeno no se da a la inversa, es decir, presencia de costarricenses en Puente Blanco. Recordemos que estamos frente a dos comunidades cerca de la frontera. En su mayoría, los extranjeros llegaron buscando mejores oportunidades laborales, pero solo han engrosado la población en situación de exclusión social. Estas dudas, sin embargo, corresponden a otro tema de investigación ajeno a lo que nos compete.

**Cuadro 2**  
**Características de los aspectos del régimen de seguro social en las comunidades**  
**de Las Vegas (CR) y Puente Blanco (PA)**

Variables		Comunidades		N	P<(1)
		Las Vegas	Puente Blanco		
Tipo de Seguro Social	Asegurado	32%	25,7%	28,2%	.053
	No asegurado	68%	74,3%	71,8%	

Fuente: elaboración propia.

Si los datos anteriores pintaban un escenario crítico y desalentador, los resultados de seguridad social complican más la situación. Otro aspecto a señalar es que el hecho de presentar unos datos “un poco mejor” en la comunidad de Puente Blanco, en materia de inserción laboral (producto de la fuerte presencia de actividad de las bananeras), esto no se traduce en acceso a los servicios básicos de salud.

Es difícil de creer que dos países que presentan excelentes indicadores económicos en la Región, por un lado Panamá con el mayor crecimiento económico en América Latina y, por el otro lado, Costa Rica con un Estado democrático, que se supone es ejemplo de democracia en América Latina, cuenten con comunidades en las cuales su población no puede aspirar a una buena salud, educación y acceso a oportunidades mínimas para una vida digna. En palabras de los moradores: “enfermarse es un crimen, no tengo derecho a enfermarme”.

En el siguiente cuadro compartimos los resultados socio-laborales; lo primero que resalta es que tenemos una PEA en la cual la diferencia entre ocupados y desocupados no es significativa, pero al mismo tiempo preocupante. En el tema de la jefatura del hogar, como era de esperarse, en su gran mayoría el jefe o jefa de hogar está ocupado/a. Al observar la categoría ocupacional, lo preocupante se hace realidad, si consideramos las tres categorías que presentan mayor porcentaje en ambas comunidades están: los de cuenta propia, los vinculados a la empresa privada y los trabajadores no remunerados. En la comunidad Las Vegas, un 46,3% son trabajadores por cuenta propia, un 29,8% trabaja en empresas privadas y un 12,4% son trabajadores no remunerados. En el caso de Puente Blanco, un 48,4% está vinculado a la empresa privada, el 23,4% son trabajadores por cuenta propia y un 18% son trabajadores no remunerados.

**Cuadro 3**  
**Algunas características socio-laborales básicas de la PEA<sup>4</sup> de las**  
**comunidades de Las Vegas (CR) y Puente Blanco (PA)**

Variables	Comunidades		N	P<(1)	
	Las Vegas	Puente Blanco			
Individuos ocupados	41,3 %	56,6%	50,5%	,001	
Individuos desocupados	58,7%	43,4%	49,5%		
Jefatura de hogar ocupados	92,3%	90,4%	91,3%	,782	
Jefatura de hogar desocupados	7,7%	9,6%	8,7%		
Categoría Ocupacional	Patrono o socio activo	5%	3,9%	4,4%	,002
	Trabajador por cuenta propia	46,3%	23,4%	34,5%	
	Empleado u obrero del Estado	3,3%	5,5%	4,4%	
	Empleado u obrero de la empresa privada	29,8%	48,4%	39,4%	
	Servidor doméstico (asalariado)	3,3%	0,8%	2%	
	Trabajador no remunerado	12,4%	18%	15,3%	

4 La PEA para nosotros equivale a un corte de ( $\geq 12$  años de edad). Hemos contemplado la necesidad de captar si las personas ocupadas gozan de algunos derechos laborales básicos; en ese sentido hemos señalado tres de estos: 1) Derecho a incapacitarse por enfermedad u otra causa justificada; 2) Derecho a vacaciones y; 3) Derecho a bonos; ya sean aguinaldos en Costa Rica o Decimo Tercer Mes en Panamá.

Derechos Laborales <sup>4</sup>	Ninguno de los derechos laborales	74,4%	52,3%	63,1%	.000
	Alguno de los derechos laborales	25,6%	47,7%	36,9%	
Horas de trabajo a la semana (promedio)	Ocupados	63,59 horas de trabajo a la semana	57,71 horas de trabajo a la semana	63,59 horas de trabajo a la semana	.000

Fuente: elaboración propia.

Los que reportaron ser trabajadores por cuenta propia, al preguntarles sobre si llevan algún tipo de contabilidad (cuaderno o si contratan una persona) en todos los casos respondieron que no; y al preguntarles ¿cuántas personas tienen contratadas de formas remunerada? todos respondieron que ninguna persona; sin embargo todos cuentan con ayuda de familiares, los cuales entrarían en la categoría de trabajadores no remunerados. Es decir, que no podemos pensar que en estas dos comunidades los trabajadores por cuenta propia, tienen posibilidad de progreso y mayor acumulación.

En esta zona la actividad bananera es fuerte; y es mucho más extensa en Panamá que en Costa Rica. Lo cual representa mayor contratación de mano de obra para las bananeras. La categoría ocupacional nos brinda buenas referencias acerca de la situación laboral en ambas comunidades, pero la debemos contrastar con algunos indicadores de precarización laboral.

Es impensable que en los países democráticos combinados con un libre mercado impera la falta de compromiso, o esté ausente, la denominada responsabilidad social empresaria, porque no solo se explota a los trabajadores sino que además no se les respetan sus derechos laborales mínimos; pero como me comentaban algunos moradores de la comunidad “qué podemos hacer, prefiero por lo menos tener una forma de ingreso”. Se aprovechan de la situación de desesperanza de las personas para no cumplir con sus respectivos derechos, aunado a la falta de la presencia institucional que supervise el cumplimiento de las normas.

Los datos nos confirma la magnitud y precarización laboral a la que están sometidos los trabajadores, al observar el promedio de horas

de trabajo por semana. Se puede decir que toda persona no debe trabajar más de 40 horas por semana, sin embargo, el promedio en estas comunidades supera con creces dicho número, esto sin tomar en cuenta el trabajo doméstico no remunerado.

Lo que proponemos es una variable *proxy*, o de proximidad, que nos permita tener una idea del promedio del poder adquisitivo de los hogares en ambas comunidades. Teniendo presente que, como la palabra lo dice, “variable de proximidad” esto implica que la medida no es 100% perfecta; pero que, sin embargo, nos acerca a lo que se desea convertir en dato. Para dicha propuesta se toma en consideración el costo de la Canasta Básica Familiar (CBF) utilizando como fuente<sup>5</sup>. De igual forma, hay que tener presente que, en sí, la medida de la CBF presenta muchas críticas, no obstante, es un dato existente que nos permite contrastarlo con la capacidad de los hogares de cumplir mínimamente con los gastos de la CBF.

**Cuadro 4**

Aproximación del poder adquisitivo de los hogares en Las Vegas (CR) y Puente Blanco (PA)

Variable	Comunidades		
	Las Vegas	Puente Blanco	P<(1)
Poder adquisitivo de los hogares <sup>6</sup>	.817	.763	.410

Fuente: elaboración propia.

Estos resultados se leen de la siguiente manera; entre más cerca de 1, más posibilidades de cumplir con los requerimientos mínimos de subsistencia. De pasar el 1 implica el excedente que permite tratar de acceder al mejoramiento de su calidad de vida. Es decir, en ambas comunidades ni siquiera pueden cumplir con lo mínimo necesario para poder subsistir.

En las dos comunidades estudiadas se vive exclusión social, es un escenario de vulnerabilidad deprimente, decepcionante, caótico y hasta frustrante; pero, sobre todo, es un llamado a la sociedad, una muestra de los resultados de la ausencia del Estado y un alerta para la democracia como saldos negativos que deben saldarse de manera urgente y como un imperativo de las políticas públicas sociales en nuestra región, para todos los grupos humanos. Lo cual nos deja con nuestra pregunta inicial:

¿Por qué ante condiciones inhumanas de exclusión social, pareciera haber (in)tolerancia hacia la condición en que están sometidos?

5 Ver: <<http://www.sica.int/SIRSAN/Indicadores.aspx?indicator=2090&data=Datos.aspx%3FIndicator%3D129&dumy=>>.

6 Esta variable se calcula de la siguiente manera: (Ingreso del hogar / Miembros) / (Costo de la CBF del país / Tamaño del hogar).

### **III. CONDENADOS A VIVIR PERMANENTEMENTE EN DESIGUALDAD SOCIAL: EL MERCADO FALLA Y EL ESTADO LOS ABANDONA**

Como sociedad nos preocupamos por mejorar la democracia, no obstante este constante perfeccionamiento de los principios democráticos lleva aparentemente un amigo perjudicial de nombre “desigualdad social y exclusión”. Pero no solo lo lleva de la mano, sino que pareciera que se han acostumbrado a andar juntos; peligrosamente se ha asumido y aceptado como una relación natural, así como cuando a un niño sus padres le dicen que se aleje de ciertos amigos que son una mala influencia, no lo acepta y sigue con ellos.

Es urgente hacer un alto, de seguir este camino llegará el momento en donde la capacidad de resistir y tolerar las condiciones de desigualdad social llegará a su límite. Definitivamente, no podemos saber cuándo la tolerancia hacia la desigualdad social se transformará en conflicto social. Lo que si podemos afirmar es que de seguir este camino se pone en peligro lo mucho o poco logrado en términos democráticos.

Los relatos de vida se centraron en cuatro dimensiones: ¿Qué pienso sobre la condición de desigualdad que vivo? ¿Qué sentimiento me provoca? ¿Qué explicación brindo al respecto? y ¿Qué aspectos considero más puede estar incidiendo más en mi situación?

**Cuadro 5**  
**Comparación de las entrevistas. Posición sobre la desigualdad social**

Lugar	N°	sexo	¿Qué piensa?	¿Qué siente?	¿Cómo lo explica?	¿Qué propone?	¿Qué aspectos inciden más?
Puente Blanco (PA)	1	F	- Cansada de las promesas de los políticos	- Abandonada, triste, me vieron la cara	- No hay trabajo es culpa de los empresarios	- Nadie quiere vivir mal, se necesita trabajo,	- La desigualdad es todo
	2	M	- Es culpa nuestra por no educarnos	- Doy gracias a Dios, pero me siento encerrado asfixiado	- Uno tiene responsabilidad de lo que pasa	las empresas no dan, pero no les cabe el dinero en los bolsillos	- Todos, educación, trabajo, el ser viejo
	3	M	- El gobierno es culpable que la vida sea cada vez más difícil	- Me da tristeza, me siento inútil	- El gobierno no hace nada	de explotar a los trabajadores	- Todo, educación y trabajo
	4	F	- La pobreza es una herencia, uno nace pobre	- Mal	- Falta de educación y oportunidades	- Estudiar, buscar otras oportunidades	- Tener trabajo y educarse tienen mayor peso
	5	F	- No hay trabajo, el gobierno no hace nada	- Triste, nadie quiere ser pobre	- Es culpa del gobierno, no dan oportunidades	- Seguir trabajando en lo que pueda - Trabajo y educación - Trabajar para comer	- Todo tiene que ver.
Las Vegas (CR)	6	F	- La vida esta dura y fea	- Desolada y angustiada	- No hay trabajo, ni interés de los gobiernos, solo por las elecciones	- Ayudar a los hijos a educarse	- Todo, trabajo, salud, educación, ser vieja y mujer
	7	M	- Es mi culpa por no estudiar	- Triste, solo, pero con fe en Cristo	- No supe aprovechar las oportunidades	- Trabajar, pedirle a Cristo me ayude	- Trabajo, la plata
	8	M	- Es culpa del gobierno no hace nada por los pobres	- Resignado y con fe	- Falta de oportunidades	- Que el gobierno ayude	- Todo está asociado y tiene peso
	9	F	- Es culpa del pobre por no educarse	- Impotente, mal Frustrado y burlado por los gobiernos.	- Falta de oportunidades y trabajo	- Trabajar duro, los gobiernos solo ayudan a los grandes	- Tener trabajo y educarse
	10	F	- Es culpa del gobierno.		- Falta de estudios y trabajo	- Trabajar duro, los gobiernos solo ayudan a los grandes	- Trabajo, educación y salud.

Fuente: elaboración propia.

El cuadro comparativo de las entrevistas nos trae, nuevamente, la pregunta que inicia esta investigación: ¿por qué a pesar de vivir las peores condiciones de desigualdad social, pareciera son tolerantes ante esta?

En una primera lectura del estudio podría decirse que hombres y mujeres, tanto de la comunidad de Puente Blanco como de Las Vegas, tienen una posición frente a la desigualdad que no está determinada por la ciudadanía social que tienen, su (in)tolerancia, asumen que la situación en que se encuentran es responsabilidad de los gobiernos, de los empresarios y en menor grado de ellos mismos o voluntad de Dios.

Pero, si nos detenemos a ver los sentimientos de frustración, desencanto y desesperanza que sostiene esa tolerancia, se está frente a una olla de presión social, cuyo detonante puede darse en dimensiones y momentos no esperados. Más allá de las desigualdades de género, etnia y/o clase social tienen que sobrevivir, no hay espacio para pensar en los niveles de exclusión social, hay que conseguir el sustento diario, aún cuando ello pueda significar, como nos relataba una mujer, vender el cuerpo para poder alimentar a sus hijos; una tragedia social, que tiene rostro.

Es inaceptable que, en este siglo, y en sociedades cuyo nivel de crecimiento económico y sistema democrático sean dados como ejemplo en América Latina, y particularmente en Centroamérica, se diga: “si hay para el almuerzo, no hay para la cena, y otras veces solo desayuno”. Personalmente, nos impactó lo que nos dijo Cristina, una panameña como yo a punto de brotarle las lágrimas, “vivimos en dos mundos diferentes: el de nosotros, de los pobres; y el de ellos, de los empresarios, de los políticos; y nosotros estamos aquí por siempre sin poder salir de esta situación. No hay trabajo, sin trabajo, que comemos”.

La vida en Las Vegas no es distinta a la de Puente Blanco, es la cara de una misma moneda: la exclusión social rampante, que no hace diferencia, a lo que se suma el atropello no solo de empresarios sino el “juega vivo” de los propietarios de viviendas, que se aprovechan de programas sociales del gobierno sin que llegue a quienes lo necesitan porque no hay fiscalización. Como nos decía María:

Mira, esta casa es alquilada, tengo que pagarle a otra vieja que vive en San José, cobra los bonos de vivienda por tener propiedad acá, y no arregla la casa, simplemente dice que si no queremos estar ahí, bueno que nos vayamos, pero para donde voy a ir, este alquiler es de diez rojos [veinte dólares ...]. Yo a veces me escondo para no llorar frente a mis hijos pequeños, ellos no tienen la culpa.

Es importante tener presente que, cuando nos referimos a exclusión social, nos referimos a la situación que viven algunas personas debido a la ausencia de capacidades mínimas y empoderamiento que les

impide el acceso a las oportunidades de empleo, acceso laboral, educación, así como a participar en la toma de decisiones de actividades en las comunidades; que se suman a las condiciones de pobreza existentes y discriminación, además de a la incapacidad de salir de su situación de desigualdad social, sino es con ayuda externa.

El estudio de casos de las dos comunidades de Centroamérica, tanto en Costa Rica como en Panamá, muestra que esta población, se encuentra en el filo de la navaja de la exclusión social, entre la desesperanza y la supervivencia, y comprenden que la ausencia de oportunidades, la falta de trabajo y educación es lo que los mantiene en las peores condiciones de desigualdad. En palabras de su gente “yo veo dos países, un país de oportunidades para aquellos que tienen dinero y un país desolado, triste, deprimido y en abandono, sin oportunidad para aquellos que no tenemos nada”.

Podemos concluir que la tolerancia mostrada por la gente que vive la desigualdad social, en estas dos comunidades, no es consecuencia de la existencia de ciudadanía social o la posibilidad de acceso a excedentes, sino de la aceptación de la situación de abandono del Estado, su falta de educación y empleo, que los lleva a la desesperanza y resignación, y comprenden que su supervivencia depende de su esfuerzo diario para llevar el pan a sus hijos. Es reiterativo que a los políticos, el mercado o los empresarios no le interese resolver los problemas sociales, la vinculación de los empresarios con la clase trabajadora se produce en la medida en que se necesite de una mano de obra que soporte el trabajo precarizado y que no reclame sus derechos, y la de los políticos que solo utilizan a la gente para obtener sus votos.

Estamos frente al peor escenario. Un mercado que falla y por otro lado, el abandono del Estado, se convierte en un detonante social impredecible, por lo que es imperativo para la paz social no ser sordos ante las justas demandas de estas comunidades.

La población de Las Vegas y Puente Blanco está silenciosa, viendo el lejano progreso; pero es su derecho humano recibir respuestas del Estado y que se les brinden oportunidades reales de mejorar sus condiciones de vida. Considerando que esa desigualdad social que sufren está matizada por razones de género, etnia, clase social y territorio, las respuestas deben ser integrales pero a la vez diferenciadas, si se quiere disminuir los niveles de desigualdad social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Balandier, G. 1985 *Modernidad y Poder: el desvío antropológico* (Madrid: Júcar).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 1999 *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999* (Washington: BID).
- Barbalet, J. 1988 "Citizenship, Class Inequality and Resentment" en Turner, B. S. *Citizenship and Social Theory* (London: Sage) pp. 36-56.
- Beck, U. 1998 *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (Barcelona: Paidós).
- Benítez, Z. 1977 *Clases sociales y crisis política en América Latina (Seminario de Oaxaca)* (México: Siglo XXI).
- Bertaux, D. 2005 *Los Relatos de Vida: Perspectiva etnosociológica* (Barcelona: Bellaterra).
- Beteille, A. 1983 *The idea of natural inequality and other essays* (Delhi: Oxford University Press).
- Binetti, C. 2004 "Banco Interamericano de Desarrollo" en *Revista BID América*, octubre. En <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3058>> acceso 7 de diciembre de 2009.
- Bobbio, N. 1989 *Liberalismo y Democracia* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Bobbio, N. 1996 "El modelo Iusnaturalista" en Bobbio, N. y Bovero, M. *Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Bresser Pereira, L. C. 2009 "El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica" en *Nueva Sociedad*, N° 221, 83-99.
- Brooks, E. 2004 "Inequalities, Privatization and Intersectionality in Latin American Labor Markets", Ponencia presentada en el Seminario *Paradoxical Inequalities in Latina America*, Universidad de Princeton.
- Burchardt, H. J. 2008 "Democracia y desigualdad" en *Nueva Sociedad* N° 225: 79-93.
- Cunill Grau, N. 2009 "El mercado en el Estado" en *Nueva Sociedad* N° 221: 34-53.
- De Sousa Santos, B. 2005 *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado* (Buenos Aires: CLACSO).

- Dworkin, R. 1988 *El imperio de la justicia* (Barcelona: Gedisa).
- Fitoussi, J., y Rosanvallon, P. 1997 *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires: Manantial).
- Gootenberg, P. 2002 “Durable Inequalities in Latin America: Histories, Societies, Cultures”, Presentado como aplicación universitaria a la Fundación Rockfeller.
- Gudynas, E. 2009 “Estado y mercado en América Latina: una pareja desapareja” en *Nueva Sociedad*, N° 221: 54-65.
- Hobbes, T. 1979 *Elementos de Derecho Natural y Político* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales).
- Hobbes, T. 2000 *Leviatán o la materia, la forma y el poder de una república eclesiástica y civil* (Mexico: Fondo de Cultura Económica).
- Huber, E. et al. 2006 “Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean” en *American Sociological Review*, Vol. 71, N° 6: 943-963.
- Kaztman, R. 2002 *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (Montevideo: Errandonea).
- Locke, J. 2007 “Carta de la Tolerancia” en *ContraPeso.Info*. En <<http://contrapeso.info/articulo-4-2520-64.html>> acceso 7 de diciembre de 2009.
- Marshall, T. 1998 “Ciudadanía y Clase Social” en Marshall, T. y Bottomore, T. *Ciudadanía y Clase Social* (Madrid: Alianza) pp. 15-82 .
- Mora, M. 2004 “Desigualdad social en América Latina: viejos problemas, nuevos debates” en *Cuaderno de Ciencias Sociales* (Costa Rica: FLACSO) N° 131: 9-44.
- Mora Salas, M. 2010 *Ajuste y empleo: La precarización del trabajo asalariado en la era de la globalización* (México: El Colegio de México).
- Moreno, L. 2003 *Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar. Unidad de políticas comparadas* (s/d: CSIC).
- Pérez Sáinz, J. P. 2003a “Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias” en *Sociología del Trabajo*, N° 47: 107-138.
- Pérez Sáinz, J.P. 2003b “Globalización riesgo y empleabilidad” en *Nueva Sociedad*, N° 184: 68-85.

- Pérez Sáinz, J. P. 2005 “Algunas hipótesis sobre desigualdad social y mercado de trabajo: Reflexiones desde Centroamérica” en *La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro* (San José de Costa Rica: FLACSO-Secretaría General) pp. 45-72. En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/costar/flacso/perez.pdf>> acceso diciembre 2011.
- Pérez Sáinz, J. P. 2009 “Estado y mercado en América Latina: una mirada desde las desigualdades” en *Nueva Sociedad*, N° 221: 66-82.
- Pérez Sáinz, J. P. et al. 2010 “... *Te das hasta donde te aguantas*” (*In tolerancia hacia las desigualdades de excedente en Centroamérica* (San José de Costa Rica: FLACSO).
- Pérez Sáinz J. P., y Mora, M. 2004 “De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo” en *Alteridades*, Vol .14, N° 28: 37-49.
- Pérez Sáinz, J. P. y Mora, M. 2006 “Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina” en *Revista mexicana de sociología* (México) Vol. 68, N° 3: 431-465.
- Pérez Sáinz, J. P. y Mora, M. 2007 “Exclusión social y pobreza irreducible. Reflexiones desde el caso hondureño” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol . IV, N° 1: 7-50.
- Pérez Sáinz, J. P. y Mora Salas, M. 2009a “Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. Reflexiones desde el enfoque radical” en *Revista mexicana de sociología* (México) N° 71: 411-451.
- Pérez Sáinz, J. P. y Mora Salas, M. 2009b *Se acabó la pura vida* (San José de Costa Rica: FLACSO).
- Pérez Sáinz, J. P.; Mora Salas, M. y Cortés, F. 2004 *Desigualdad Social en América Latina: viejos problemas nuevos debates* (San José de Costa Rica: FLACSO).
- Rawls, J. 1996 *Liberalismo político* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Rawls, J. 1999 *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University).
- Reygadas, L. 2008 *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad* (Barcelona: Anthropos/UAM).
- Roemer, J. 1998 *Equality of Opportunity* (Cambridge: Harvard University Press).

- Sáenz, R. 2008 *Democracia y desigualdad: la distorsión estructural del sistema político*. (Guatemala) Documento Borrador de Investigación, mimeo.
- San Martín, J. 2009 *Tolerancia, fundamentalismo y dignidad: Tres cuestiones de nuestro tiempo* (Madrid: Biblioteca Nueva).
- Sen, A. 1976 *Elección colectiva y bienestar social* (Madrid: Alianza).
- Sen, A. 1979 *Sobre la desigualdad económica* (Madrid: Crítica).
- Sen, A. 1995a *Inequality Reexamined* (Cambridge: Harvard University Press).
- Sen, A. 1995b *Nueva economía del bienestar* (Valencia: Universidad de Valencia).
- Sen, A. 1999 *Development as Freedom* (Nueva York: Alfred A. Knopf).
- Sen, A. 2000 *Desarrollo y Libertad* (Barcelona: Planeta).
- Sen, A. 2006 “Conceptualizing and Measuring Poverty” en Grusky, D. y Kanbur, R. *Poverty and Inequality* (Stanford: Stanford University Press) pp. 30-47.
- Tilly, C. 2000 *La desigualdad persistente* (Buenos Aires: Manantial).
- Vuskovic, P. 1993 *Pobreza y desigualdad social en América Latina* (México: UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades).
- Walzer, M. 1998 *Tratado sobre tolerancia* (Barcelona: Paidós).
- Wilkinson, R. y Pickett, K. 2009 *Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva* (Madrid: Turner Noema).
- Wright, E. O. 1999 “Metatheoretical Foundations of Charles Tilly’s, Durable Inequality”, Ponencia revisitada en el panel sobre “Charles Tilly’s, Durable Inequality” en la *Social Science History Conference*, Chicago, Illinois.
- Zahily, M. R.; Becerra, F. Á. y Hernández, A. 2008 “Bienestar Social y Desigualdad del Ingreso: diferentes enfoques para su medición” en *OIDLES*, Vol. 1, N° 4.



# VÍAS DE RESISTENCIA EN ESPACIOS DE SEGREGACIÓN

## ENCLAVES POLÍTICO-CULTURALES DE LAS FORMAS DE VIDA JUVENILES EN LA CARPIO

Jorge Daniel Vásquez\*

El presente trabajo aborda las maneras en que se expresa en las formas de vida de las personas jóvenes que viven en la comunidad binacional más grande de Costa Rica, denominada La Carpio (ubicada al noroeste de la ciudad de San José), la importancia del hecho migratorio en la conformación de la Costa Rica actual, y cómo esto repercute en la constitución de este lugar como un contexto de segregación social y simbólica<sup>1</sup>. Además, se indagan algunas formas particulares de estigmatización que se dan sobre las personas jóvenes al interior de la comunidad. Para referirnos a esto recurrimos al concepto de *adultocentrismo*, pues sostenemos que su consideración es central tanto para la elaboración de políticas de juventud, como para comprender las posibilidades de *politicidades* juveniles al margen de las instituciones formales.

---

1 El presente trabajo de investigación fue realizado gracias a la asesoría y el financiamiento del Programa CLACSO-CROP en 2010-2011. Agradezco enormemente a CLACSO por la oportunidad brindada y el soporte metodológico de sus tutoras y tutor. Agradezco, también, al Dr. Oscar Azmitia de la Universidad De La Salle y a la Dra. Paula Dobles de la Fundación Cátedra de Derechos Humanos Alessandro Barratta por su respaldo personal e institucional. También deseo expresar mi profunda gratitud hacia el Dr. Luis Rivera Pérez, académico de la Universidad Nacional, por su acompañamiento a lo largo de todo el proceso de investigación.

---

\* Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional de Costa Rica. Actualmente cursa estudios de Maestría en Sociología como becario en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador).

En Costa Rica la población nicaragüense constituye el grupo inmigrante más grande, pues conforma el 76% de la población inmigrante del país, la que a su vez representa el 7,8% de la población total (Jiménez, 2009: 58). Asimismo, de los 115.280 jóvenes<sup>2</sup> migrantes actualmente en Costa Rica el 68,7% proviene de Nicaragua (Consejo Nacional de la Persona Joven, 2009). Según el Censo del año 2000<sup>3</sup>, La Carpio está conformada por un 50% de costarricenses, un 49,1% de nicaragüenses y un 0,9% de otras nacionalidades; sin embargo, esta comunidad es concebida como un lugar habitado sólo por nicaragüenses, lo cual hace que en La Carpio se combinen condiciones de exclusión social con prácticas de estigmatización sobre su población<sup>4</sup>.

Esto nos llevó a preguntarnos en qué medida los procesos de agregación identitaria juvenil existentes en La Carpio se articulan como expresión de resistencia a las formas de poder que sostienen esta estigmatización y de qué manera se entrelazan y afectan las formas de vida de las personas jóvenes en condiciones sociales de segregación. En esta tarea hemos trabajado desde elementos teóricos provenientes las ciencias de la comunicación, la antropología social y la sociología de la cultura<sup>5</sup>, pues la indagación sobre las formas de vida juveniles en La

---

2 La Primera Encuesta Nacional de Juventud definió como personas jóvenes a los hombres y las mujeres con edades entre los 15 y 35 años siguiendo lo determinado por el Viceministerio de Juventud y el Consejo de la Persona Joven en su Política Pública para la persona joven.

3 En el momento de realizar el informe de investigación no se contaba, aún, con los resultados del nuevo censo realizado en el año 2011.

4 En este sentido puede resultar ilustrativo referirnos a lo narrado por Julia Fleming, directora del documental "NICA/ragüense", cuando recupera la entrevista a un taxista en la que afirma, casualmente: "La Carpio es un lugar en donde han decidido convivir casi en un cien por ciento nicaragüenses y el ciudadano nicaragüense es por naturaleza muy violento" (Fleming, 2008: 364). Si esta naturalización de la violencia con relación a las personas migrantes la conectamos con la condición de ser jóvenes, la estigmatización llega al punto de la criminalización del migrante joven y que éste sea catalogado "sujeto atemorizante", sobre todo si es de origen nicaragüense. Esto quedó demostrado en los grupos focales realizados para el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, en el que se caracterizó como sujetos atemorizantes a drogadictos, tatuados, delincuentes juveniles y extranjeros (Fonseca y Sandoval, 2006).

5 Trabajos relevantes en este sentido (y con relación a las y los jóvenes) han sido desarrollados por Mario Margulis y Marcelo Urresti (2009) de la Universidad de Buenos Aires, Argentina; Rossana Reguillo (2000) del Instituto de Estudios Superiores de Occidente, México; Jesús Martín Barbero (1998) de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia; Néstor García Canclini (2004) de la Universidad Autónoma Metropolitana, México; Mauro Cerbino (2006) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador; José Valenzuela (2009) de El Colegio de la Frontera, México; entre otros y otras. A ellos, habría que añadir los trabajos del antropólogo español Carles Feixa (1998) de la Universidad de Lleida, España, que ha investigado el tema de las culturas juveniles a partir de sus indagaciones sobre las bandas juveniles en España y en México; con quien los autores antes

Carpio implica que, para este trabajo, hayamos desarrollado un modelo de relaciones que articula el territorio de la cultura y de la identidad como espacios de lucha por el poder simbólico que se ejerce desde formas de poder. Esta articulación se da en la realidad de la vida cotidiana como el resultado de la interacción humana.

Presentamos el análisis en cinco apartados. Inicialmente hacemos referencia a la perspectiva del autor y el trabajo de campo pues la mirada desde la cual nos aproximamos al fenómeno de lo juvenil es indisoluble de la metodología que hemos empleado (I). Por la naturaleza del planteamiento metodológico, ha sido parte de la investigación la tarea de reelaborar especialmente el concepto de *adultocentrismo* en tanto permite articular las formas de estigmatización que operan desde el poder mediático y el poder político especialmente (II), para luego centrarnos en las implicaciones de la estigmatización y la configuración de identidades juveniles en La Carpio (III). Posteriormente nos referimos a la adjudicación de identidades a través de la significación del espacio público en el que se dan agregaciones juveniles (IV), para dar paso a un balance de las expresiones de resistencia (V). Finalmente, se realiza una lectura de los resultados de la investigación en una perspectiva que busca comprender de forma no *adultocéntrica* las mediaciones con miras a promover la participación juvenil en contextos de segregación.

### **PERSPECTIVA DEL AUTOR Y TRABAJO DE CAMPO**

El estudio de las formas de vida juveniles en La Carpio implica pensar las relaciones entre el investigador y el grupo participante en el horizonte de la indagación sobre los códigos culturales presentes en todos los niveles de vida humana, y desde los cuales damos forma a la identidad, sus producciones y prácticas de diferente tipo. Consideramos que la cultura se ocupa de la dimensión significativa de los fenómenos sociales pues constituye el conjunto interrelacionado de códigos de la significación, históricamente constituidos, compartidos por un grupo social, que hace posible, entre otros aspectos, la comunicación, la interacción y la identificación (Margulis, 2009: 29-31).

Las identidades culturales, como un proyecto en construcción a través de procesos de re-significación constante de la realidad, tienen que ser histórica y socialmente contextualizadas. Esto significa abordar el problema de la hegemonía y la resistencia como subyacentes

---

mencionados han mantenido un diálogo que ha permitido que la agenda de investigación se diversifique. Estas investigaciones, que se enmarcan en el terreno de la comunicación y la cultura, han sido una base importante para el desarrollo de nuestro trabajo, que si bien pretende explorar temas similares a los explorados por los autores y autoras mencionados, busca dar una base conceptual que permita hacer nuevas interpretaciones. Un balance del trabajo de algunos de los autores mencionados se encuentra en: Padawer (2004).

a los fenómenos culturales y desde ahí nuestro interés particular en referirnos a las formas de vida juveniles que producen identidades en las personas jóvenes y a la construcción cultural del *adultocentrismo* como un conjunto de estrategias discriminatorias desde particulares formas de poder.

La constante reconfiguración de las culturas juveniles, que se da al interior de los espacios de interacción *cara-a-cara*, es profundamente dinamizada por los bienes simbólicos de los que se apropian los sujetos que las conforman. Los sujetos que integran las culturas juveniles, como proyectos simbólicos, integran a sus propias narrativas elementos que no se limitan al lugar (territorio) que comparten con sus pares.

Las expresiones de la vida cotidiana que van configurando la cultura están determinadas por los modos de percibir, significar, clasificar que se manifiestan en las dimensiones de la producción simbólica construida en la interacción humana<sup>6</sup>.

La información para esta investigación se generó a partir de un trabajo de campo<sup>7</sup> que incluyó talleres de diálogo de saberes desde una propuesta metodológica que parte de los recursos de la investigación social comunitaria como estrategia para la construcción de conocimiento a partir de la vida, las acciones y las relaciones sociales.

Los talleres fueron diseñados de modo tal que constituyeron “un instrumento válido para la socialización, la transferencia, la apropiación y el desarrollo de conocimientos, actitudes, competencias, de una manera participativa y pertinente a las necesidades y cultura de los

---

6 Las expresiones de la vida cotidiana están condicionadas por factores socioeconómicos que en un sentido más amplio refieren a la clase social; sin embargo, nuestro objeto de análisis refiere solamente a dimensiones simbólicas (en lo político, social y cultural). La preponderancia del concepto de clase social en un análisis sobre las formas de vida juveniles requeriría la elaboración de otro estudio.

7 El trabajo de campo tuvo dos momentos. El primer momento consistió en observaciones y entrevistas, mientras que el segundo implicó la realización de talleres. Las entrevistas nos han ofrecido “*narraciones personales*”. La transcripción de las entrevistas la denominamos “*memoria de la entrevista*” e integra las impresiones que el encuentro provocó en el investigador a modo de notas analíticas. Se realizó la tematización y codificación de los registros obtenidos a partir de los diarios de campo y las memorias de las entrevistas para capturar los órdenes de sentido que permitan posteriormente la articulación de la información. En un segundo momento, y dado que nuestro interés es trabajar con los y las jóvenes y dar cuenta de su experiencia, la investigación involucró la realización de *talleres de diálogo de saberes* con los entrevistados u otros interesados en el proceso, como forma de devolución de la experiencia de investigación, y como espacio de autorreflexión sobre la relación entre las formas de vida y las condiciones particulares de la comunidad. Estos talleres nos ofrecieron “*producciones grupales*”. Durante los talleres se tomaron notas que luego fueron registradas también en forma de diario de campo.

participantes”<sup>8</sup> (Ghiso, 1999: 141-142). Así, los talleres constituyeron experiencias de aprendizaje para todas las personas que participaron y abrieron las puertas para la realización de un análisis que devino en una forma de comprender la politicidad que constituye a los sujetos particulares dentro de una aproximación crítica a las formas de vida juveniles en segregación.

Los relatos generados desde las culturas juveniles no son fruto de un acto pasivo dado que son los intereses de los sujetos los que determinan la forma de apropiación de los bienes simbólicos<sup>9</sup>, por lo que podríamos afirmar que el protagonismo recae principalmente en los sujetos como receptores activos. Pensar lo contrario (pensar que los sujetos que integran las culturas juveniles son meros receptores pasivos de las condiciones de su entorno y otros bienes simbólicos) sería renunciar a la posibilidad de descubrir en las culturas juveniles las características de un nuevo orden (*des-orden*) cultural y social. Este asunto está relacionado con el problema más general de la resistencia, comenzando por la idea de que una recepción activa no conlleva necesariamente el elemento de resistencia. La actividad de la apropiación no implica necesariamente su carácter “resistente”, oposicional, alternativo, etc. Hemos asumido como supuesto para este trabajo que la resistencia se expresa en la posibilidad de leernos como productores críticos de la sociedad contemporánea en tanto cuestionamos los sentidos que nos atraviesan como sujetos particulares<sup>10</sup>. En este planteamiento se afianza el carácter participativo de la investigación en lo que respecta a los estudios sobre la subjetividad en espacios conformados a partir de la

---

8 Durante el diseño del proyecto de investigación realicé una pasantía breve en la Fundación Universitaria Luis Amigó en la ciudad de Medellín (Colombia), en la que pude conocer de cerca el trabajo que realiza el investigador argentino Alfredo Ghiso y el grupo de jóvenes investigadores que laboran con él en el Laboratorio Universitario de Estudios Sociales (LUES). Sirva esta nota para expresar mi gratitud con Alfredo por su disposición a dialogar y brindarme la oportunidad de participar de los talleres de investigación junto a las y los compañeros del LUES durante el mes de junio de 2010.

9 En este trabajo se entiende el concepto de bien simbólico en el sentido que ejemplificamos (usos de lenguaje, estilos de moda, etc.); sin embargo, eso no implica negar la dimensión material que pueden tener algunos bienes simbólicos. Como afirma Yosjuan Piña (2007: 77): “Un bien simbólico puede estar materializado (por ejemplo en un CD) que es en sí mismo un bien simbólico; sin embargo, el mercado permite distinguir el doble papel de las mercancías: por un lado el uso práctico del producto, que relaciona la práctica del consumo con la satisfacción de una necesidad determinada [...]. Por otro lado está el valor simbólico de las mercancías, que crea distinción y categoría social, producto del significado social otorgado”.

10 En el extremo, se puede ser muy activo en la reproducción de los códigos dominantes en contraste con una recepción activa y resistente que implicaría, además del posicionamiento del receptor como productor de significados, un posicionamiento crítico a los poderes hegemónicos y la ideología dominante.

migración y que además son invisibilizados cuando no criminalizados desde imaginarios sociales y discursos de poder.

En este trabajo, las formas de agregación identitaria y los procesos de construcción de la subjetividad de las personas jóvenes se han estudiado con el propósito de analizar las producciones de sentidos que los y las jóvenes hacen a partir de la valoración de su experiencia de vida, del análisis del tratamiento mediático que se da a las personas jóvenes y de la crítica a los resultados que se fueron generando en el transcurso de la investigación<sup>11</sup>. Así nuestro análisis se centra en los fundamentos conceptuales de la investigación, el análisis del contexto sociocultural del tema investigado y análisis de la experiencia del investigador y sus interlocutores.

Cada uno de los dos momentos en la estrategia metodológica (la recolección de narraciones personales y memorias de entrevista –primer momento– y, la elaboración de producciones culturales a través de talleres de diálogo –segundo momento–) responden a dos énfasis especiales. En el primer momento hay un énfasis en la poética, es decir, en el estudio de cómo las culturas se hacen y están hechas para significar a través de discursos sus propias prácticas culturales u otras y, en el segundo momento, con un énfasis político, o que significó buscar cómo esas prácticas se inscriben en relaciones de poder<sup>12</sup>.

### **ADULTOCENTRISMO Y CONFIGURACIONES CULTURALES DE LA SEGREGACIÓN**

Tradicionalmente, el problema de lo juvenil se ha reducido a través de visiones biocronológicas o psicologistas al definir la juventud como una etapa de tránsito entre la infancia y la adultez, dando forma a lo que se ha denominado “adultocentrismo” (Duarte, 2006); es decir, desde este discurso/mirada *adultocéntrico* ser joven significaría ser un sujeto inacabado e inmaduro. Estas visiones no sólo han contribuido a la configuración de estereotipos sino que además pueden ser consideradas

---

11 La información que se generó a partir de los talleres de diálogo, se basa en las propias lecturas que se van construyendo por parte de los y las jóvenes al describir fotos, elaborar o comentar relatos, murales, mapas, comentar noticias, para indagar los significados y promover reflexividad en las percepciones que tienen de la realidad. El análisis y la interpretación crítica de estas visiones y valoraciones sobre la realidad, se desarrollan por medio de procesos dialógicos donde los involucrados decodifican símbolos y reflexionan, con un esquema de análisis acordado, acerca de los sentidos y los cambios que tales visiones y valoraciones tienen cuando se las relaciona con hechos, eventualidades o acontecimientos trascendentales. En este proceso se amplía y cualifica la comprensión de cómo la construcción de sentidos y significados es producida por interacciones marcadas por tiempos, espacios sociales, negociaciones culturales y ejercicios de poder.

12 Para hacer esta diferencia entre poética y política sigo el señalamiento realizado por Stuart Hall en *The Spectacle of the 'other'* (Hall, 1997: 225).

formas contemporáneas de colonialidad. Sobre los jóvenes recaen prácticas de colonialidad (prácticas de dominación de la subjetividad), que se mantienen desde una mirada panóptica<sup>13</sup> que hace de los jóvenes un sujeto de desconfianza desde visiones naturalistas y esencialistas de las personas jóvenes, pues en el marco del imaginario moderno/colonial, tanto la construcción de la sociedad como su narración han estado protagonizadas por el sujeto colonial: *varón-blanco-urbano-burgués-heterosexual* y, además, adulto<sup>14</sup>.

Por lo tanto, el discurso/mirada *adultocéntrica* se refiere al conjunto de enunciados que reproducen una matriz colonial de poder desde la exclusión de los jóvenes y la descalificación estigmatizadora. Damos rostro a esta cuestión desde la situación de jóvenes, que configuran identidades a partir de elementos diferenciales, que los ubican en condiciones de exclusión y un pasado ligado a hechos migratorios que confiere a estos sujetos una condición de “extranjeros”. Esto es sumamente relevante en La Carpio, pues para el año 2003 el 48,42% del total de los habitantes de la comunidad estaba conformado por jóvenes nicaragüenses y el 27,36% por jóvenes de Costa Rica<sup>15</sup>.

---

13 Siguiendo a Foucault, Santiago Castro Gómez (2005) identifica el panoptismo como una nueva forma de colonialidad. El término “panoptismo” abarca el control ejercido desde la sujeción y la vigilancia que logra configurar mecanismos de dominación disciplinarias. La formulación de este término, a partir del análisis del alcance de la forma arquitectónica (el panóptico) de Bentham, se encuentra en *Vigilar y castigar* de Foucault (2008).

14 Esto significa que el “discurso adultocéntrico” es parte del imaginario colonial y constituye una de las formas coloniales contemporáneas de mantener un centro hegemónico de poder. Desde la crítica que plantean los estudios “del giro decolonial” (Castro Gómez y Grosfoguel, 2007; Mignolo, 2007) se ha cuestionado la concepción del sujeto universal que construyó la modernidad occidental pues esta considera como “fuera de la historia” aquellas subjetividades que se construyen en lo que se podría denominar “la periferia” del sistema-mundo moderno/colonial. Hasta el día de hoy permanece esta forma de negar la condición de sujeto a quienes habitan en el capitalismo periférico; es decir, permanece una forma de “colonialidad del ser” (Maldonado-Torres, 2007) que junto a la colonialidad del saber y colonialidad del poder articulan una matriz de poder. Cuando afirmamos que el discurso adultocéntrico es parte del imaginario colonial lo decimos en tanto contribuye a develar que, “la madurez” o “razón” del “sujeto universal” está fundada también sobre una diferencia generacional.

15 El dato corresponde a la población entre 12 y 35 años proporcionado por el “Informe final: Carpio 2”, realizado por la Universidad de Costa Rica en 2003. Resulta además, significativo que una comunidad con tan alta población joven no cuente con un colegio o centro de educación media. En el año 2010 el Ministerio de Educación Pública presentó un estudio titulado “Proyectos de vida, simbólica juvenil y educación intercultural” en el que recoge la percepción de los jóvenes sobre el sistema educativo costarricense. En la parte destinada a “jóvenes de zonas urbanas marginales” (sin especificar las “zonas marginales”) se hacen declaraciones dentro de una generalización que invisibiliza los elementos diferenciales hacia dentro de las zonas marginales sobre todo al tratar el tema de jóvenes. Sirva de ejemplo la siguiente: “Para los jóvenes de las zonas urbanas marginales los problemas de la globalización no son una amenaza [...] si su preocupación

Cuando hablamos de *adultocentrismo* nos referimos de modo general a una serie de operaciones desde las grandes esferas en las que se piensa, orienta y gobierna la sociedad a través del poder fáctico de los medios de comunicación y del mercado. Estos poderes normalmente se afianzan en las visiones que atribuyen a los jóvenes una “naturaleza violenta”. Se trata de abstracciones que desconocen los contextos y realidades juveniles y que se construyen desde formas de un poder institucionalizado: la fuerza pública y los sistemas de tutelaje (principalmente el sistema educativo). También podría verse en ciertos procesos políticos formales (elaboración de políticas públicas para juventud desde discursos *adultocéntricos*). No se trata de sugerir que existe una interna pretensión de exclusión de las personas jóvenes protagonizadas por adultos que dirigen esos sistemas, sino que el *adultocentrismo*, como conjunto de estrategias, opera a través de las prácticas que instituyen una realidad desde la reafirmación de esos sistemas.

Siguiendo la mirada que Reguillo (2000a) propone para observar el fenómeno juvenil, emplearemos el concepto de “formas de vida juveniles”<sup>16</sup> para agrupar tres conceptos: 1) *agregación juvenil*, el cual permite dar cuenta de las formas de *grupalización* de los jóvenes; las 2) *adscripciones identitarias*, que nombra los procesos socioculturales mediante los cuales los jóvenes se adscriben, presencial o simbólicamente, a ciertas identidades sociales y asumen unos discursos, unas estéticas, unas prácticas; y 3) *culturas juveniles*, que hace referencia al conjunto heterogéneo de expresiones y prácticas socioculturales juveniles. A estos tres conceptos añadiremos el de *producciones culturales* juveniles, que si bien no constituyen una “forma de vida” en el sentido que la hemos denominado está ligada a los procesos de subjetivación de los jóvenes, tales como: la manera de demarcar o recrear el territorio espacial o emocionalmente (desde las esquinas del barrio hasta el territorio corporal), de producir lenguajes (imágenes, líricas, etc.) y temporalidades (la noche, la fiesta, etc.)

---

diaria es tratar de satisfacer –en la medida de lo posible–, las necesidades básicas, poco van a poder ocuparse de cuestionar la globalización o los cambios culturales a las que se enfrenta el país” (p. 265). Evidentemente, los jóvenes de la comunidad binacional más grande de Costa Rica son excluidos en todas sus diferencias pues éstos pertenecen a una comunidad que resulta de procesos de globalización y cuya transformación cultural está en el seno de su constitución como espacio habitable.

---

16 Al hablar de una forma de vida, hablamos de una cultura que, en el sentido antropológico y cotidiano, es una manera de hacer las cosas (Lash, 2005), tanto en relación con los otros a la hora de formar grupos como de las prácticas que permiten que estos grupos se formen y se consoliden. El concepto “formas de vida juveniles” nos ayuda a comprender las actuales manifestaciones de los jóvenes contemporáneos.

Observar las formas de vida juveniles en La Carpio nos permite dar cuenta de las fronteras simbólicas que se trazan en la comunidad, en el sentido que afirma Bauman (2007: 66):

Las fronteras no se trazan para separar diferencias, sino que, por el contrario, cuando se trazan fronteras es precisamente cuando surgen de improviso las diferencias, cuando nos damos cuenta y tomamos conciencia de su existencia. Dicho de un modo más claro: emprendemos la búsqueda de diferencias justamente para legitimar las fronteras.

Así, desarrollaremos el argumento de que las fronteras al interior de La Carpio reproducen las formas de estigmatizar que pesan sobre la comunidad en su conjunto. Los jóvenes que pertenecen a los sectores donde hay mayor presencia de nicaragüenses son asociados con lugares de mayor peligrosidad. Esto no remite a experiencias personales sino a discursos de estigmatización sobre ciertos sectores que provienen de discursos oficiales especialmente.

De este modo, el estudio sobre las formas de vida juveniles en La Carpio da cuenta de la segregación en relación a la distribución geoespacial. En los *talleres de diálogo* que se han realizado, constatamos que las paradas de bus (para la única línea de bus que presta el servicio a la comunidad) son referentes para la adjudicación de identidades primarias para los otros jóvenes. Es decir, a los jóvenes del sector conocido como “Las Gradadas” o “La Cueva del Sapo”, o los jóvenes agrupados en las paradas de bus<sup>17</sup>, son considerados más peligrosos y a la vez son referentes de la población nicaragüense en La Carpio. Esto coincide con trabajos de investigación que analizan el establecimiento de las fronteras internas en La Carpio. Al analizar el tema de la construcción de referentes para las identidades nacionales a partir de la experiencia de los niños y las niñas que habitan en el sector de Las Gradadas, Mónica Brenes (2009: 142-143) afirma:

Esta distribución estableció fronteras internas dentro de la comunidad, “arriba” y “abajo”, que aún cuando son borrosas, refieren a la ubicación geográfica, pero también, y especialmente, a la clase social y nacionalidad de las y los habitantes. [...]; parece ser que la gente de “arriba” es representada en

---

17 Debido a que La Carpio sólo tiene un calle de entrada (que es la misma calle de salida) las paradas del bus son referentes claves para la localización al interior de la comunidad. Las paradas constituyen, a su vez, los lugares en los cuales se puede ver a los grupos de jóvenes catalogados como “chapulines” por el resto de los vecinos y vecinas. El término “chapulín” se utiliza para referirse a un determinado tipo de insecto.

mejores condiciones, costarricense y poco interesada en la situación de la gente de abajo, que a su vez es representada como nicaragüense, en las peores condiciones de la comunidad y en un estado de abandono [...] por un lado, se encuentra el grupo “de arriba” conformado por costarricenses, y por el otro lado, está el grupo “de abajo” constituido por nicaragüenses.

En Costa Rica, la preocupación por la seguridad no es únicamente un tema de las áreas metropolitanas sino que, al interior de las comunidades marginalizadas se determinan “focos peligrosos”. Es claro que esta determinación tiene que ver con la presencia de personas jóvenes asociadas con lugares de significativa población migrante, pero sobre todo con la forma en que algunos grupos de jóvenes hacen uso del espacio público. A nuestro entender esta situación evidencia cómo la estigmatización por condiciones etarias (*adultocentrismo*) y de nacionalidad se dan en La Carpio. De ahí la imposibilidad de generalizar a los jóvenes en contextos de segregación y la necesidad de introducir el *adultocentrismo* como categoría de análisis sobre las formas de vida juveniles.

## **ESTIGMATIZACIÓN Y CONFIGURACIÓN DE LA DIFERENCIA JUVENIL**

### **LAS DISTINTAS FACETAS DE LA ESTIGMATIZACIÓN**

Para los y las jóvenes de La Carpio hablar sobre la experiencia de la estigmatización es algo a lo que no les gusta referirse. Existe una sanción en general a la hora de abordarlo. Cuando Josely, una de las participantes en el primer taller, sugirió: “podríamos hablar de las formas cómo nos catalogan”, no encontró aprobación en el grupo. Esto a pesar de que, en las entrevistas, los y las jóvenes comparten algunas experiencias relacionadas con la estigmatización. Por ejemplo, Rodolfo, de 20 años, comenta:

Quando fue lo de las gases lacrimógenos fue horrible. Yo recuerdo que yo tenía que estar corriendo para mojar pañitos y ponerle pañitos a mi hermanito porque se ahogaba. Pero luego en el Colegio fue peor porque te miraban y te decían: *uyssshh* usted vive en La Carpio entonces usted es una rata, de fijo se tragó dos toneladas de gas, o de fijo trae armas o quién sabe qué varas más se les ocurra.

El acontecimiento al que remite Rodolfo es la “redada” policial<sup>18</sup> realizada en el 2004 (“Operación Escoba”) en la que se arrestó a 620 personas de las cuales se “descubrió” (término empleado en varios medios) a 173 personas con “problemas migratorios”<sup>19</sup>. Entre las declaraciones recogidas en los periódicos como justificaciones del evento, están las del entonces presidente Pacheco, quien asegura “que en esa zona existe mucho problema de violencia y muchos problemas con las drogas” (Sandoval *et al.*, 2010: 183).

A su vez Juan Carlos, joven de 23 años, comenta:

En: A usted le preguntan, ¿dónde vive? Si usted les dice que es de La Carpio, ahí mismo le dicen: Ah no mae, ¿tiene documentos? De ese hueco no queremos. Bueno, no se lo dicen así, pero se lo dan a entender.

E: ¿Cómo?

En: Tu ves la reacción, la mirada.

La vivencia de Juan Carlos es una más entre tantas formas de discriminación que experimentan los jóvenes de La Carpio cuando buscan acceder a un empleo (en la mayoría de los casos en sectores informales). Muchos y muchas jóvenes de La Carpio afirman que viven en la Uruca (que ciertamente es el sector en el que se ubica su comunidad) como una manera de evitar mencionar que se pertenece a La Carpio específicamente. El hecho de que Juan Carlos sea interrogado sobre su tenencia o no de documentos indica claramente que en el imaginario social costarricense La Carpio es un “lugar de ilegalidad”<sup>20</sup>.

Es claro que los y las jóvenes de La Carpio reconocen los estigmas que pesan sobre ellos; sin embargo, reconocen también formas diferentes de representarse a ellos mismos. Por ejemplo, Esteban, de 22 años, afirma:

---

18 En el tratamiento mediático que se da sobre La Carpio, los jóvenes son estigmatizados junto con toda la población. Los operativos policiales en La Carpio llevan nombres sugerentes sobre esta realidad: “Operación escoba” en el año 2004 es un ejemplo entre otros relacionados como la operación sobre los “Barrios intocables” en 2007. Los titulares de prensa y noticieros involucran denominaciones a La Carpio como “Tierra de nadie” (en el año 2008) y a las acciones policiales como operaciones de estilo “Caballo de Troya” en 2010. Para una ampliación de este tema se puede consultar (Sandoval *et al.*, 2010: 175-205).

19 Entiéndase personas en situación irregular en relación a su documentación, especialmente.

20 Esta criminalización de las personas jóvenes es política pública en Costa Rica, en la medida que se incorpora un Plan Operativo contra Grupos Juveniles, debido a que, según el Plan del Ministerio de Seguridad en el año 2007, “el fenómeno tomó relevancia a principios de los años noventa a raíz de una gran difusión de los medios de comunicación que exigían al gobierno respuestas ante el aumento de incidentes criminales en la ciudad de San José que involucraban menores de edad [...]” (Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, 2007). El Plan incluye un mapa sobre la comunidad de La Carpio.

Bueno así se lo voy a decir, la imagen social es como ser una rata, pero la imagen aquí dentro es ser “un luchado”, porque no podés dejar que te pongan un pie encima porque lo hacen todos y no podés andar poniéndole el pie a todos porque siempre hay alguien que te maja la cola, por lo que siempre tienes que estar luchando. Es como tener un juego con la vida.

Lo que Esteban menciona como “imagen social” alude a las diferentes formas de representación. Así, al interior de La Carpio existe una diferenciación que dice de las distintas formas de afirmar identidad con relación al lugar que se habita. Esta diferenciación se puede leer en las afirmaciones de Diana, de 20 años:

Yo de La Carpio no me voy. Se escuchan balas y todo pero yo no me muevo. En las noticias eso sale un montón pero eso es en todo lado. Recuerdo que una vez vinimos con unos amigos de Pavas, que es peor, y pensaban que el bus se iba a caer cuando venía por ese camino a la entrada [...]. Hay gente que juega de vivo y que dicen que si pudieran se largarían de aquí. Pero no son todos. Hay otra gente que trabajamos y esos no nos iríamos.

Al interior de La Carpio existe una clara diferencia entre los “jóvenes de la calle” y aquellos que se agregan identitariamente en relación a las iglesias luteranas ubicadas en la comunidad. Los y las jóvenes no identifican agrupaciones diferentes a estas. Carlos, de 22 años, quien participa del grupo juvenil de una de las iglesias, al igual que muchos otros de los y las jóvenes entrevistadas reconoce:

“Aquí lo que hay es muchos jóvenes en las iglesias. Usted ve la iglesia de la tercera, ahí hay muchos jóvenes. Los que no están en iglesias están pues en la calle. Usted aquí no va a ver ni una sola cosa por los jóvenes que no sea en la iglesia. Los demás están en la calle y ahí andan vagando. Hay veces que usted los puede ver horas de horas en la parada fumando. Yo no sé qué más hacen pero ahí están”.

Existe una situación paradójica en relación al problema de la estigmatización en La Carpio pues, si bien “afuera” de la comunidad ésta es segregada por “su origen nicaragüense” (desde un claro criterio de nacionalidad), al interior se producen formas de segregación a partir de la descalificación de las personas jóvenes que “están en la calle”. En

general para los y las jóvenes de La Carpio, aquellos que están en la calle constituyen pandillas. Tal es la idea que existe en los habitantes: que los jóvenes pandilleros personifican el peligro<sup>21</sup>.

Los jóvenes que regularmente se reúnen en las “paradas” se los identifica como pertenecientes a pandillas y sujetos atemorizantes para el resto de los habitantes de la comunidad<sup>22</sup>. Dice Karla:

E: ¿Qué grupos de jóvenes identificas?

En: Bueno, los jóvenes de las iglesias, los que están en la calle, y luego los chapulines y a los de las pandillas.

E: ¿Y cómo sabes quiénes son de las pandillas?

En: Aquí usted sabe de las pandillas por las paradas. Están los de la primera, los de la segunda pero esos se unen con los de la primera, los de la tercera que son los más pleiteros, no sé si los de la cuarta y los de la Cueva del Sapo. Pero ellos actúan más en la noche. A veces el pleito se arma en las noches.

A esto se suma una experiencia de desprotección en los y las jóvenes de La Carpio que en cierta manera articula tres formas de poder basadas en el estigma que recae sobre los y las jóvenes de La Carpio desde formas religiosas, políticas y mediáticas. Afirma Fabián, de 22 años quien, desde la edad de 4 años, vino de Nicaragua a vivir a Costa Rica:

---

21 Aunque no existen pandillas en el sentido que generalmente se las tipifica (compartir una identidad social reflejada en un nombre, expresión de esta edad mediante gestos, reclamos de control sobre ciertos asuntos ligados a los mercados, estructura jerárquica, etc.) la calificación de **“pandillas”** se utiliza para nombrar a las agrupaciones de jóvenes que tienen como principal escenario **“la calle”**.

22 En el mes de abril y mayo de 2011, Teletica Canal 7 realizó una serie de 10 reportajes en su programa Telenoticias acerca de las (supuestas) ocho pandillas existentes en La Carpio. Los reportajes proyectados en horario estelar de las 19 hs. incluían la entrevista a “Orejitas”, un joven vecino de La Carpio condenado a 53 años de cárcel, tras habersele acusado de participar, entre otros crímenes, de la muerte de un joven de la comunidad. Entre la serie de reportajes realizados, la operación del discurso *adultocéntrico* se evidencia en el reportaje “Pandillas siembran pánico en La Carpio” transmitido el día 19 de abril de 2011, pues tanto en las palabras del periodista Álvaro Sánchez como en el encuadre noticioso en general, se alude a la estigmatización criminalizadora de la persona joven, cuando reiteradamente se repite la imagen en que dos policías inspeccionan a dos jóvenes varones (vacian sus bolsillos, etcétera). Al no encontrarles ningún objeto que los involucre delictivamente los policías los dejan ir, sin embargo, la cámara persigue a uno de ellos mientras el periodista le hace en voz alta las siguientes preguntas: “¿Cómo se llama usted? ¿Qué anda haciendo aquí en la calle? ¿A qué grupo pertenece?” La persecución termina cuando el joven, al entrar en su casa, cierra la puerta frente a la cámara. La casa del joven se encontraba a menos de 50 metros del lugar en el que empezó la persecución. El video de este reportaje se encuentra disponible en el siguiente enlace: <<http://www.teletica.com/noticia-detalle.php?id=94443&idp=1>>.

La policía aquí viene pero en verdad no hacen nada. Usted los ve aquí en la parada porque hace una semana mataron a un chiquito en una balacera de las pandillas. El hecho de que aquí haya tanto nicaragüense no significa que no tengamos que estar protegidos.

Las maneras de narrar la peligrosidad en la Carpio permiten considerar al menos la posibilidad de una reproducción de la estigmatización al interior de la comunidad. En tanto la sociedad *adultocéntrica* es la sociedad de la seguridad, que se previene de ciertos jóvenes que ponen en riesgo a la comunidad. El “estado de alarma” en que la sociedad vive no se debe a un miedo natural sino a un miedo que responde al entorno físico y social donde hay mayor presencia de “jóvenes en la calle”. Rossana Reguillo (2000b: 188) plantea que el miedo se construye “a través de complejos procesos de socialización que no son, como sabemos, homogéneos, sino que están anclados en diferencias de sexo, de clase, de género, de grupo, por citar solo algunas de las mediaciones que producen las diferencias sociales (y que al mismo tiempo son producto de las diferencias sociales)”. Una de estas diferencias en las que está anclado el miedo es la diferencia que se establece desde el *adultocentrismo*.

### CONFIGURACIONES DE LA DIFERENCIA JUVENIL

La cuestión del consumo es importante en el estudio sobre formas de vida juveniles, pues nos permite entrar en el debate sobre formas de hacerse sujeto que se apartan de la matriz *adultocéntrica*. Una posición “ilustrada”<sup>23</sup> podría apelar, únicamente, a cuestionar el consumo “de los pobres” como parte de una alienación que aparece como resultado de la influencia “vertical” de los medios masivos. Así, no es necesario buscar detenidamente para encontrarse con expresiones que explican la pobreza de las personas en contextos de segregación, aludiendo que compran muchos objetos (televisores, ipods, celulares), cuando no logran solucionar problemas más básicos como puede ser el tema de la vivienda.

Si tomamos el consumo como “el conjunto de procesos socioculturales en que se realizan la apropiación y los usos de los productos” (García Canclini, 2009: 58), muchas de las formas de resignificación de la realidad que realizan las personas jóvenes ayudan a comprender, en perspectiva contextual, algo que García Canclini sitúa en perspectiva global; es decir, si pensamos desde la experiencia de los jóvenes de La

---

23 En tanto no supera la anquilosada ecuación de cultura y erudición.

Carpio, el tema de los consumos culturales adquiere una forma particular de la relación entre las dimensiones entre consumo e identidades. Para esto es necesario señalar que nos hemos ubicado en el análisis de los bienes simbólicos pues, en tanto el consumo es un momento vital del ciclo de producción y reproducción social, es claro que el consumo se encuentra en el marco de la administración macrosocial del capitalismo como sistema imperante.

En relación al tema de las identidades y las posibilidades de resignificación, el estudio de los bienes simbólicos a los que acceden las personas jóvenes de La Carpio, da cuenta de una relación entre la música como elemento de agregación identitaria con los grupos a los cuales se adscriben. La música es un elemento primordial para las agregaciones identitarias juveniles, pues permite visibilizar las heterogeneidades al interior de grupos de jóvenes aparentemente homogéneos:

Cuándo planteamos a los y las jóvenes la pregunta ¿Cómo sonamos? Y de ahí nos referimos a la música se transforma inmediatamente su actitud. Es un tema del que conocen y sobre el cual les resulta agradable argumentar su preferencia. Aparecen los ritmos: *reguetón*, bachata, pop, romántica, hip-hop, rock, electrónica y *dancehall* son los principales [...]. A continuación colocamos en el piso papeles que contienen los nombres de los géneros musicales y pedimos que se colocaran cerca de aquel género que creen que “representa mejor” “su manera de ser”. Los muchachos y muchachas se ponen de pie en seguida y tenemos que distribuir el espacio para agrupar algunos géneros. En ese momento, me doy cuenta de los subgrupos que existen al interior del “gran grupo” de veinticinco jóvenes. Recuerdo al Maffesoli de “el tiempo de las tribus”<sup>24</sup> [...] no hay grupo homogéneo. Al interior de cada grupo, por más características comunes a los integrantes, existen todas las heterogeneidades posibles (*Diario de campo*, taller del 12 de febrero de 2011).

---

<sup>24</sup> El texto al que se hace referencia es *El tiempo de las tribus* del sociólogo francés Michel Maffesoli. En este texto Maffesoli pone para el debate la contradicción de la sociedad moderna que encuentra en la proliferación de los microgrupos (microsociedades o tribus) un correlato al auge de la masificación. Esta situación de contradicción alberga procesos de neotribalización de ciertos colectivos culturales como respuesta a los procesos de desindividualización de “la masa” carente de identidad. Ver: Maffesoli (2004). Es importante mencionar que la denominación “tribus urbanas” ha sido empleada sobre todo en países del centro geopolítico, para referirse a grupalidades juveniles que podrían dar cuenta de este “neotribalismo” en la “selva de cemento” que son las grandes ciudades. Sin embargo, el término no permite comprender la complejidad de los procesos socioculturales que se ponen en juego a la hora de conformar agregaciones identitarias juveniles en condiciones de segregación.

El fragmento del *diario de campo* que acabamos de presentar se refiere a los apuntes tomados luego de uno de los “talleres de diálogo”. De aquí se desprenden algunos asuntos importantes. En primer lugar, que la presunta homogeneidad de los grupos de jóvenes determinados por condiciones macrosociales o estructurales (dígase, por ejemplo: jóvenes pobres, jóvenes migrantes, jóvenes urbanos, jóvenes trabajadores, etc.), forman parte de una invisibilización de las formas diferenciales desde las que se construyen las identidades.

Las identidades juveniles, en su operación del consumo diferenciado de bienes simbólicos, crean otras diferencias que no necesariamente separan. En ocasiones, estas diferencias en cuanto a las preferencias del consumo construyen también puentes. Son expresiones que permiten el diálogo interesado en reconocer los puntos para hablar de sí mismos.

Hablar de la música con la cual “se identificaban” era una puerta para hablar de sí mismos y para referirse a la manera particular de ser jóvenes. Aquellos a los que les gustaba el *reguetón* se definían como alegres y “jóvenes con ritmo”, mientras que aquellos que prefirieron el rock expresaban cierta infravaloración de los demás géneros musicales. Cuando le pregunté a Juan Carlos y a Jessica por qué eran tan pocos los que habían preferido el rock, Juan Carlos, de 20 años, contestó: “Es que si ellos supieran lo que es el rock, de donde viene, lo que expresa, no preferirían esa música sin sentido” (*Diario de campo*, 12 de febrero de 2011).

A partir de esto se constata que la música, al interior de los grupos de jóvenes, opera como un elemento diferenciador. Sin embargo, es una diferenciación construida (resulta de la voluntad), pues es parte de la constitución de la subjetividad de las personas jóvenes en tanto permite el surgimiento de la adscripción identitaria; es decir, la diferencia, como recurso identitario, se construye.

La diferenciación pierde su sentido si “los demás” no conocen el valor sociocultural de determinados bienes simbólicos, pues requiere acentuar el valor de una adscripción identitaria; es decir, diferencia es más que diversidad pues, como dice Catherine Walsh (2009: 202):

La diversidad simplemente reconoce una gama de formas distintas de comportamiento, costumbres, actitudes y valores, sin poner en cuestión su administración por los grupos hegemónicos, mientras que la diferencia sugiere una relación donde los

distintos grupos subordinados insisten en el valor positivo de su cultura, sus historias y sus experiencias específicas.

Así, las identidades juveniles son reconocidas en la medida que ejercen un proceso comunicativo por el cual colocan en el escenario de interacción los sentidos que les confieren identidad desde la apropiación de determinados bienes simbólicos. Esto expresa una forma de socialidad que busca escaparse de los determinismos de la matriz colonial de poder *adultocéntrico* y sus formas tradicionales estructurar la sociedad.

En otro orden, el trabajo de participación en las iglesias<sup>25</sup> nos permitió conocer de qué manera las distintas formas de agregación juvenil conviven y se cruzan. Así se expresa en las *notas de campo* del día 19 de marzo de 2011, en el que se realizó una compra de talentos en la iglesia Casa de Oración y que recogimos desde una lectura sobre el cruce de los cuerpos juveniles:

Al interior de la iglesia se construye el escenario (luces, música, trajes, etcétera). Es una experiencia que se da en lo corporal. Los cuerpos juveniles, al interior de la iglesia, son cuerpos *descritos*: bailan, se iluminan, se pintan, actúan. Mientras al interior se da la compra de talentos afuera de la iglesia, en el pequeño patio de la iglesia Casa de Oración, transcurren otros encuentros. Los y las jóvenes en el pequeño patio de la iglesia están ensayando sus presentaciones. Ahí está el encuentro espontáneo, fuera del escenario, son sólo los cuerpos que bailan y se adscriben: son “de otra parte” pero del mismo lugar. En este patio está presente la alabanza del encuentro, de la risa, de la expectativa del otro, la atención a la joven o al joven que viene de “más lejos”. En este espacio se vislumbra el motivo que los convoca: verse con otros y otras.

La puerta de la iglesia marca la frontera del lugar. En la calle, “ahí afuera” están los cuerpos *escritos*: el cuerpo marcado por

---

25 Durante el transcurso de la investigación se realizó un trabajo de observación participante, en varios grupos de jóvenes de las iglesias de la comunidad, todos los días sábados por el tiempo de una hora y media. Las observaciones fueron guiadas por preguntas alrededor de: qué hacen los jóvenes; cómo viven las personas jóvenes; cómo narran los jóvenes lo que hacen. A través del contacto con estos jóvenes, se recorrieron algunos sectores de La Carpio y se visitaron sus hogares. En algunas ocasiones, se dialogó con las familias de estos jóvenes. Las conversaciones fueron informales y se trataron de temas sobre la comunidad de La Carpio, la historia de la comunidad y algunos cambios que se consideraban significativos. Estas visitas nos permitieron aproximarnos a las historias de las personas desde una perspectiva más cotidiana. Los resultados de estas visitas fueron considerados acercamientos descriptivos a la comunidad, y fueron registrados en *notas de campo*.

la tinta o por una estética particular. Los de la iglesia también tienen su estética, una estética inofensiva. No es la estética de ese cuerpo *adscrito* que recibe el nombre de “los de la cuarta”. El lugar está delimitado por los cuerpos de los otros. Los cuerpos que transgreden. Los cuerpos adscritos atemorizan los cuerpos de los y las jóvenes de las iglesias de “más allá”, que tienen que regresar caminando desde la cuarta parada hasta la segunda. Caminamos de regreso a la segunda parada y el joven líder del grupo pide a los suyos que se mantengan unidos, que tengan cuidado, que aceleren el paso [...].

La vinculación de los y las jóvenes en los grupos de las iglesias puede ser leída también como formas de “producción de sí mismos” que se hacen a través de un ritual que involucra además el cuidado sobre el cuerpo individual (vestirse y “arreglarse” es parte del hecho de ir a la iglesia los sábados, especialmente). El ritual religioso, desde la experiencia de los y las jóvenes, no inicia ni finaliza con el rito (el “culto” en el templo), pues se extiende a otros niveles: preparar las palabras a decir, preparar los atuendos, encontrarse para llegar juntos, etcétera. De tal modo que la participación en la iglesia constituye una forma particular de habitar la comunidad y para los jóvenes participantes ésta constituye una forma de vida juvenil legítima y válida.

Hay que mencionar también que esta experiencia juvenil no está exenta de los conflictos con la institucionalidad<sup>26</sup>. Eso hace que el protagonismo que ganan los y las jóvenes a través de la participación en los grupos de las iglesias sea asumido como una experiencia positiva dentro del horizonte de una tecnología de poder que corresponde a lo que Foucault denominó “poder pastoral”. Para Foucault (2005: 38) el poder pastoral se define a partir del propósito final de asegurar la preparación a sacrificarse por la vida y la salvación “del rebaño”, además de que implica un conocimiento de la conciencia de los individuos y de una habilidad para dirigirla. Siguiendo a Foucault, este poder pastoral corresponde a una serie de mecanismos ejercidos desde el disciplinamiento de las formas cómo los sujetos se “producen a sí mismos” mediante el gobierno ejercido desde el objetivo de la salvación hacia otro mundo que implica “la renuncia a uno mismo” y añadiríamos, la renuncia a “este mundo”. En las iglesias de La Carpio, “el mundo” al que se renuncia es precisamente “la calle” (como lugar de perdición y de todos los

---

26 Durante el trabajo de campo se pudo presenciar el retorno de una joven al grupo juvenil de una de las iglesias que visitamos. Ella, por instrucciones del pastor, había tenido que abandonar el grupo cuando se confirmó su embarazo. El retorno a la iglesia tuvo lugar cuando la joven contrajo matrimonio.

males), connotación que no se limita a las instituciones religiosas sino que se mantiene en el discurso institucional a otros niveles (mediático, policial, etc.) y que se comprende dentro de la lógica interpretativa que el *adultocentrismo* genera con relación a las experiencias juveniles<sup>27</sup>.

Por lo anterior, los grupos de las iglesias podrían ser interpretados como aquello que Valenzuela (2009: 30) denomina *grupos fomentados* mientras que aquellos que están en la calle conforman las *identidades proscritas*. Valenzuela explica que los primeros se refieren a las agrupaciones estimuladas y apoyadas por los grupos dominantes, mientras que los segundos implican aquellas formas de identificación rechazadas por los sectores dominantes, en las que los miembros de los grupos son objeto de caracterizaciones peyorativas y, muchas veces, persecutorias. En La Carpio, el lugar de las identidades proscritas es la calle como tiempo/espacio de la vida en segregación que veremos a continuación.

### **SIGNIFICACIÓN DEL ESPACIO/TIEMPO: LA INCORPORACIÓN DEL ESTIGMA Y FRONTERAS SIMBÓLICAS**

La incorporación del estigma se asume en la medida que, al responder a las preguntas sobre el significado de ser joven, las respuestas pasan por intentar salirse del estigma del que se es consciente y del cual, precisamente, una forma de afirmarse es establecer distancias. La distancia está marcada por el miedo, que en cierta forma responde a una generalización cuando se da el par joven/calle.

E: ¿Cómo crees que son los jóvenes de la Carpio?

En: No los puedo juzgar porque son humanos y pueden fallar, pero como se tienen catalogados son jóvenes que pasan de vagos, vendiendo drogas o asaltando o pidiendo plata (Henry, 16 años).

E: ¿Y la vida de los jóvenes, cómo es?

En: Aquí un joven es parte de un mundo del que uno no quiere ni tener que participar en él, porque aquí es un mundo muy inseguro

---

27 En este sentido tenemos la centralidad que ocupa la figura del pastor en una estructura religiosa, en la cual los roles asignados en términos de liderazgo al interior de las iglesias están definidos por la lógica *adultocéntrica* (materializada en la autoridad normativa y elocutiva del pastor), que hace que los grupos juveniles que participan de la iglesia sean vistos como grupos de relevo. Es decir, la participación de los grupos de jóvenes son fomentadas en términos de procurar la reproducción de la lógica *adultocéntrica* pues, el liderazgo al interior de los grupos busca reproducir un pastorado que requiere, en palabras de Foucault (1990: 118): “un cierto nivel de cultura por parte del pastor como por parte del rebaño”. Por lo que podemos afirmar que desde la particularidad de los grupos juveniles cuya agregación identitaria tiene como referente la vinculación a la iglesia, la serie de experiencias vividas se entienden en una perspectiva de “un microgrupo de idénticos” que no resignifica (a partir de la condición de ser joven en un contexto de segregación) los bienes simbólicos en torno a los cuales se agregan colectivamente. A esto se agrega que en la experiencia de los y las jóvenes de La Carpio la idea de “el mundo” es construida desde el poder pastoral que exige “la renuncia”.

[...]. Por ejemplo, aquí en el día se ven jóvenes estudiantes y trabajadores, en la noche es diferente, jóvenes vagos que están en las esquinas de las calles tratando de ver qué hacen porque son gentes desocupadas (Gloria, 20 años).

En el discurso sobre La Carpio, la calle es el lugar interno de la estigmatización. La calle es “aprovechar mal el tiempo”, “no hacer nada”, “andar por ahí”. El problema no radica en “el hacer” (la ocupación) puesto que, cuando se les pregunta a los mismos jóvenes que descalifican a los que están en la calle por “no hacer nada” y “estar perdiendo el tiempo”, tienen una impresión similar sobre ellos mismos<sup>28</sup>. De aquí, que no es la cuestión del “uso del tiempo” sino el lugar que determinados sujetos ocupan dentro de la configuración interna de la comunidad de La Carpio. “Estar en la calle” es la justificación que marca fronteras simbólicas entre aquellos jóvenes sobre los cuales las y los jóvenes de la comunidad (y demás pobladores) hacen recaer un estigma que, como hemos explicado antes, se da también a nivel del discurso mediático e, incluso, político.

El problema de las agrupaciones juveniles que “están en la calle” cambia desde la percepción de quienes han tenido la experiencia de participar de las llamadas “pandillas”. Así lo afirma Wilson, de 17 años, quien conoce la vida de las agrupaciones callejeras:

Si tú estás en la calle todos son peligrosos. Ahí la gente se mata. No hay amigos. Cualquiera puede ser tu amigo pero te puede matar [...]. En “Los Ángeles” lo que hay es un motón de maricones porque sólo se te acercan cuando están con armas. ¿Por qué no se vienen así, sin armas, a ver? Mire, yo vengo desde “la cuarta” pero siempre que no me tope con ninguno de “la segunda” porque ahí sí se arma.

Un asunto importante es que, al interior de las agrupaciones callejeras, la configuración del espacio pasa por la apropiación que se haga de los distintos sectores en los que está dividida La Carpio (por “paradas”). Esta apropiación es lo que se denomina “territorio”. En el lenguaje de los jóvenes que participan de agrupaciones callejeras “el territorio” hace referencia a una demarcación espacial sobre la cual se posee poder. La configuración del territorio genera identidades (por ejemplo, cuando los y las jóvenes dicen “yo soy de la cuarta” o “yo soy de la segunda”).

---

<sup>28</sup> Cuando se interroga a aquellos y aquellas jóvenes que critican a los que “están en la calle perdiendo el tiempo” sobre su propio uso del tiempo las respuestas más frecuentes suelen ser: “Yo, en mi casa sin hacer nada”, “¿Qué hago en la tarde? Nada, ver la tele, nada”.

Esta identidad, en ocasiones, es expuesta como una forma de “ganarse el respeto”. El hecho de actuar violentamente contra “el otro que cruza” por “un territorio que le es ajeno” se entiende como “defender” el territorio que es propio. Algo de esto se puede ver en la conversación con William, de 17 años:

E: ¿Y cómo se defiende el territorio?

En: A balazos. A veces a pedradas. Por ejemplo, los de la primera tenemos que bajarnos del bus antes de llegar a Los Ángeles porque apedrean el bus. El otro día hicieron eso [...]. Tienes que hacer que los demás respeten tu territorio. Pero ahora la cosas han cambiado un poco porque antes los de la cuarta no se llevaban con los de la tercera, entonces se enfrentaban. Ahora ya se llevan y no hay tanto balazo entre ellos, pero si se encuentran con los de la segunda ahí si se enfrentan.

E: ¿Quiénes tienen el poder en tu territorio?

En: En todos lados los que tienen el poder son los que venden drogas. Esos se ganan más plata que usted o que cualquier profesor. A diario venden unos cien paquetitos y ni siquiera salen de la casa. Usted no los conoce, pero sabe que ellos tienen el poder [...]. Las pandillas pelean por las drogas.

E: ¿Y la policía?

En: Mire, la policía da lástima. Ellos cogen a cualquiera que anda por la calle pero saben bien quiénes son los de los bunkers<sup>29</sup>. Solamente cuando vienen los del Grupo de Operaciones Especiales, ahí sí usted ve esto desierto, pero los otros [policías], esos, dicen: “¡Mae, no anda mota<sup>30</sup>!” porque te la quitan y ellos mismos se la fuman [...]. Hace 6 años todas las pandillas se unieron contra la policía y les quemaron la estación. Eso sí fue muy bueno”.

Las experiencias de los jóvenes en relación a las agrupaciones callejeras (ellos las llaman “pandillas”), invita a comprender la situación de La Carpio en un orden que vaya más allá de la lecturas invisibilizadoras de la conformación histórica y de origen de discriminación de los sectores marginalizados pues, como explicamos anteriormente, las condiciones de segregación que experimenta La Carpio son tanto simbólicas como espaciales. En el trabajo con jóvenes de La Carpio se puede constatar que las condiciones sociales del entorno forman parte de los procesos por los cuales se generan adscripciones identitarias (ser “de la cuarta”, por ejemplo) por lo que ciertas prácticas

---

29 “Bunker” es la forma de nombrar los lugares donde se expande y se consume droga. Normalmente son “casas” con condiciones muy precarias para la habitabilidad.

30 Marihuana.

(incluso violentas) forman parte de procesos más complejos de agregación juvenil.

### **POLITICIDAD JUVENIL Y SUBJETIVIDADES EN RESISTENCIA**

La reflexión sobre los caminos de *politicidad* juvenil parte de la experiencia concreta de los y las jóvenes que participaron de los talleres de diálogo y del entendimiento de la *politicidad* como vías de expresión de lo político como potencia. Entendemos la *politicidad* como la capacidad de dar forma a la socialidad humana, una forma que siempre es pasajera y que implica su constante reinención a la vez que, en esta operación de reinención, permite a los seres humanos entrar en el horizonte de lo histórico y hacerse sujetos. Los caminos para la *politicidad* juvenil están en la reinención de las formas de concebir la realidad sin desligarla de las formas de vivir en sociedad. El proceso de producción de una subjetividad en resistencia implica la reflexividad que se genera en el diálogo, puesto que las luchas de identidad no están ganadas de antemano, sino que se reinventan también en la medida que son luchas dialógicas. El trabajo que se realizó en los talleres de diálogo estaba orientado en este sentido.

El trabajo consistía en hacer una canción con la cual pudieran expresar la vida de los y las jóvenes de La Carpio. Cuando les pregunté de dónde sacarían las ideas para hacer la canción respondieron: “De lo que vemos, de lo que vivimos” (Noemí, 19 años). Graciela, joven de 16 años, se refirió a todo el grupo en voz alta: “Yo considero que no es tan cierto lo que se habla de La Carpio porque es un lugar bueno para vivir. Sí es cierto que estamos aislados, pero es por lo que se dice del lugar”. En su contexto la frase era una invitación a decir, a través de la canción, algo diferente a lo que todos saben que es una forma generalizada de referirse a la comunidad [...]. (*Diario de campo*, taller del 5 de marzo de 2011).

Anteriormente, hemos planteado la relación de los sujetos con sus narraciones. Los talleres de diálogo de saberes fueron también un espacio para la producción de *narrativas menores*, entendiendo por estas una serie de narrativas microsociales que contribuyen a la construcción de un sentido de sujeto. Estas narrativas son los testimonios desde los cuales los y las jóvenes recogieron su experiencia de vida en La Carpio y las plasmaron en canciones, imágenes, historias breves. Son narrativas fugaces, pero que logran manifestar cómo y en qué forma las subjetividades juveniles no están enmarcadas exclusivamente en una individualidad de la experiencia propia, sino que integra elementos del

escenario en el cual tales subjetividades se conforman en tensión con (y en resistencia a) la microinscripción de las visiones *adultocéntricas* (estigmatizadoras, homogeneizadoras, hegemónicas, etcétera). Las narrativas menores permitieron registrar simbólicamente aquellas experiencias que dan forma a la continuidad de la existencia de las y los jóvenes de la comunidad de La Carpio.

Zarzuri y Ganter<sup>31</sup> (2002: 136) señalan que “la narración es una estrategia a través de la cual el sujeto se da una manera de mantenerse idéntico a sí mismo para no perder el yo como referencia fundamental en la gestión de su vida”; es decir, los sujetos construyen narraciones que dan sentido a su existencia individual y colectiva y “precisamente porque el sujeto no es el origen sino el producto de una narración, es que esta última puede tener valor político en sí misma” (2002: 137).

En las producciones elaboradas (las letras de las canciones de tres grupos) se puede dar cuenta cómo los sujetos se disponen ante las condiciones desfavorables de su entorno, en la medida que su relato da cuenta de una experiencia en la que se leen a sí mismos en clave de resistencia. Colocamos a continuación algunos fragmentos:

Ser joven es ser valiente, insistente, inteligente, jamás indifere-  
rente, transparente, aunque a veces lo critique la gente.

(Grupo 1, taller del 5 de marzo de 2011).

Me levanto bien temprano y la gente va pa' su trabajo,

Alrededor del callejón, drogadictos y pandillas.

Se vende la droga en bunkers y a veces callecillas.

Es una gran lucha el estar con mi familia.

Aunque a veces hay peleas, me alegro de la vida.

Ser joven es luchar, ser joven es vivir, ser joven es creer y esfor-  
zarme por crecer,

Porque somos el futuro y vivimos en apuros.

Pero tengo grandes deseos de ser mejor en el futuro.

(Grupo 2, taller del 5 de marzo de 2011).

---

31 Coincido con estos autores al ubicar la emergencia de la narrativa en el horizonte de la exposición de Lyotard (2006) desde la cual el concepto de narrativa se opone al de relato y metarrelato. En este sentido, los autores hacen un señalamiento importante en establecer que no es lo mismo celebrar el fin de los metarrelatos que el fin de las ideologías. Los metarrelatos son una parte de la historia descrita por ideas tales como el cristianismo, el marxismo o la propia ciencia moderna (Zarzuri y Ganter, 2002: 139).

La resistencia aparece como una primera reacción ante las condiciones del entorno (del cual forman parte los discursos estigmatizadores) pero que, en tanto existe, no se agota en el puro momento, sino que se abre a la articulación de estrategias de potenciación del sujeto. Si bien en referencia a La Carpio se debe hablar de distintas formas de agrupación, la posibilidad está precisamente en generar un espacio que permita hacer del estigma un emblema.

“Ser de La Carpio” refiere a un estigma instaurado socialmente, por lo que las vías para la conformación de subjetividades en resistencia a estas condiciones siempre pasa por asumir, de una forma diferente a la institucionalizada, lo que significa *habitar el lugar*, desde lo que se podría considerar una lucha dialógica que permita que las vías de resistencia se articulen enfrentando estratégicamente las limitaciones del entorno y las limitaciones impuestas desde la lógica *adultocéntrica* de las instituciones de política tradicional.

Si bien no se puede afirmar que en La Carpio existan grupos que, desde manifestaciones culturales denuncien al Estado su inoperancia (denunciar lo abstracto del discurso abstracto) o denuncien el rol que juega en la invisibilización de los sujetos que se encuentran en triple condición de exclusión: *ser joven-pobre-migrante* (o pertenecer a una comunidad catalogada como tal), existe la voluntad de diferenciarse (afirmar unos determinados valores) como elemento potencial. La *politicidad* juvenil se encuentra en los significados que los y las jóvenes construyen cuando desarrollan otra mirada sobre su entorno.

El tema es que el paso de las expresiones de resistencia a la configuración de espacios de participación juvenil precisa de mediaciones que las condiciones de exclusión social dificultan. Al haber poca promoción de la juventud de parte de las instituciones estatales y al estigmatizar al interior a las personas jóvenes que habitan el espacio público, el discurso de la seguridad (en su vertiente de *securitización* –entiéndase: reducir la seguridad a un asunto de protección individualista/individualizada) favorece la aceptación de los roles adultos por parte de los y las jóvenes. El punto de quiebre está precisamente ubicado en la mediación: poder ver que los espacios de encuentro (entre agentes sociales, investigadores, líderes comunitarios, autoridades) con los y las jóvenes son oportunidades para la lucha dialógica y colectiva, y que eso implica colocarse en la “posición de atención” para que los encuentros no se conviertan en mecanismos de reproducción de la lógica *adultocéntrica*.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las identidades juveniles, en las condiciones de segregación de una comunidad como La Carpio, se construyen en la medida que los sujetos son capaces de operar la inversión de las probabilidades de definirse

a partir de la reiteración del discurso estigmatizador. De ahí que el carácter contrahegemónico se objetiva en el desarrollo de prácticas en las que “los problemas” de la comunidad sean aquello “en relación a lo cual” y “en oposición a lo cual” se generan las resistencias desde el diálogo y el encuentro.

Los y las jóvenes han hecho del espacio de los talleres de diálogo una táctica que resiste al *adultocentrismo* que opera desde la “tendencia criminal” que el discurso mediático atribuye a los y las jóvenes de la comunidad. Desde un contexto de segregación como La Carpio, en la cual la relación entre las esperanzas y las posibilidades presentan un conflicto significativo, la resistencia al orden hegemónico está en impedir, desde cualquier espacio, que quienes manejan el discurso estigmatizador terminen ejerciendo el control de las expectativas. Los y las jóvenes, tanto los que tienen experiencia en agrupaciones juveniles callejeras, como los que participan en las iglesias, así como los que participaron exclusivamente de los talleres, asumen que participar de espacios de diálogo, así como conseguir un trabajo, regresar o continuar los estudios, son formas de diferenciarse o constituirse en oposición a la homogenización que se genera desde las miradas estigmatizadoras.

Consideramos que una política de juventud, que se enfoque en sectores segregados espacial y simbólicamente, debe realizarse a partir de espacios de encuentro que funcionen como vía para la articulación de expresiones y prácticas culturales juveniles, que impliquen la autocrítica en relación a la lógica *adultocéntrica* con la que operan los discursos institucionales, pues éstos funcionan como barreras entre la conexión de los sujetos participantes de estos espacios. Pero que no implica desconocer que la participación, incluso la autoridad, de las personas adultas sea algo necesario, sino que, indiferentemente del rol que las personas adultas ocupen dentro de la configuración de esos espacios, éstos roles deben construirse como parte de la configuración de discursos y prácticas contrahegemónicos con respecto al *adultocentrismo*. Esto quiere decir que el análisis de la descalificación de lo juvenil debe ser incorporado en el momento de estudiar las estrategias que, desde las formas violentas de legitimación del sujeto *varón-blanco-heterosexual* ante otras formas de ser sujeto, hacen de *la diferencia una desigualdad*.

Asimismo es preciso trabajar con respecto a políticas culturales de juventud que permitan a los sujetos escapar de las representaciones *adultocéntricas*, muchas veces reproducidas por los y las jóvenes que amplían los alcances del poder pastoral incorporándolos a sus autorepresentaciones. Esto implica al menos dos cosas. En primer lugar considerar que, en contextos de segregación con las características de La Carpio, el problema del *adultocentrismo* tiene un componente implícito

de nacionalismo (pues de la estigmatización que recae sobre los nicaragüenses se pasa a la exigencia de asumir una condición de ciudadanía costarricense) y esto genera desafíos en relación a una transnacionalización de la juventud, que no se da sólo en términos del consumo bienes simbólicos sino de compartir formas de vida en espacios específicos. Luego, desarrollar políticas de juventud que incorporen el tema del *adultocentrismo* debe ser asumido como una lucha política de fondo, pues ante una institucionalidad controlada por adultos cabe preguntarse ¿cómo no ser *adultocéntrico* cuando se trata de una institucionalidad que gira en torno a estrategias de dominación coloniales que tienen como fundamento importante un *adultocentrismo*?

Esto nos lleva a pensar desde una *política de localización*, es decir, desde la especificidad necesaria de nuestros conocimientos y posiciones (Brah, 2004) para poder desafiar las opresiones en su conjunto y desafiarlas sobre la base de cómo se conectan y articulan dentro de las intersecciones entre el *adultocentrismo* y el nacionalismo que complejizan las formas de colonialidad del capitalismo globalizado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Zygmunt 2007 *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros* (Barcelona: Arcadia).
- Brah, Avtar 2004 “Diferencia, diversidad, diferenciación” en Hooks, Bell *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras* (Madrid: Traficantes de sueños).
- Brenes, Mónica 2009 *Las identidades nacionales en negociación. Análisis de la construcción de referentes espaciales, simbólicos y afectivos que realizan los niños y las niñas nicaragüenses que viven en Las Gradas, La Carpio, San José*, Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Psicología en la Universidad de Costa Rica.
- Castro Gómez, Santiago 2005 *La Hybris del Punto Cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana / Instituto Pensar).
- Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón 2007 *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (Bogotá: Siglo del Hombre / Universidad Central / Pontificia Universidad Javeriana).
- Cerbino, Mauro 2006 *Jóvenes en la calle. Cultura y conflicto* (Barcelona: Antrophos).

- Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven 2009 *Primera Encuesta Nacional de Juventud. Costa Rica 2008. Informe Integrado* (San José: Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven / Viceministerio de Juventud / Fondo de Población de las Naciones Unidas).
- Duarte, Klaudio 2006 *Discursos de resistencias juveniles en sociedades adultocéntricas* (San José: DEI).
- Escuela de Antropología y Sociología 2003 *Informe Final: Carpio 2. Una comunidad urbano-marginal en el Cantón Central de San José con mayoría migrante* (San José: Universidad de Costa Rica).
- Feixa, Carles 1998 *De jóvenes, bandas y tribus* (Barcelona: Ariel)
- Fleming, Julia 2008 “NICA/ragüense: La producción del documental” en Sandoval, Carlos (ed.) *El mito roto: Inmigración y emigración en Costa Rica* (San José: UCR).
- Fonseca, Karina y Sandoval, Carlos 2006 *Medios de comunicación e (in) seguridad ciudadana en Costa Rica* (San José: PNUD).
- Foucault, Michel 1991 *Tecnologías del yo y otros textos afines* (Barcelona: Paidós).
- Foucault, Michel 2005 “El sujeto y el poder” en Toro, Jaime (ed.) *Pensamiento y experimentación* (Bogotá: Carpe Diem).
- Foucault, Michel 2008 *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- García Canclini, Néstor 2004 *Diferentes, desiguales y desconectados* (Madrid: Gedisa).
- García Canclini, Néstor 2009 *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización* (México: Debolsillo).
- Ghiso, Alfredo 1999 “Acercamientos: el taller en procesos de investigación interactivos” en *Estudios sobre las culturas contemporáneas* (Colima) Vol. V, N° 9.
- Hall, Stuart 1997 “The spectacle of the ‘other’” en Hall, Stuart (ed.) *Representation. Cultural Representations and Sygnifying Practices* (Londres: Sage).
- Jiménez, Alexander 2009 *La vida en otra parte. Migraciones y cambios culturales en Costa Rica* (San José: Arlekin).
- Lash, Scott 2005 *Crítica de la información* (Buenos Aires: Amorrortu).

- Lyotard, Jean-François 2006 *La condición posmoderna* (Madrid: Cátedra).
- Maffesoli, Michel 1990 *El tiempo de las tribus. El declive del individualismo en las sociedades de masas* (Barcelona: Icaria).
- Maldonado-Torres, Nelson 2007 “Sobre la colonialidad del ser. Contribuciones al desarrollo de un concepto” en Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (Bogotá: Siglo del Hombre / Universidad Central / Pontificia Universidad Javeriana).
- Margulis, Mario 2009 *Sociología de la Cultura. Conceptos y problemas* (Buenos Aires: Biblos).
- Margulis, Mario y Urresti, Marcelo 2009 *La juventud es más que una palabra* (Buenos Aires: Biblos).
- Martín-Barbero, Jesús 1998 “Des-orden cultural y palimpsestos de identidad” en Cubides, Humberto *et al. Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades* (Bogotá: Fundación Universidad Central / Siglo del Hombre).
- Mignolo, Walter 2007 *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial* (Barcelona: Gedisa).
- Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica 2007 “*Grupos Juveniles Delictivos. Año 2007*” en <[www.policia.gob.ni](http://www.policia.gob.ni)> acceso 11 de agosto de 2008.
- Padawer, Ana 2004 “Nuevos esencialismos para la antropología: las bandas y tribus juveniles, o la vigencia del culturalismo” en *Kairós* (San Luis), Vol. VIII, N° 14.
- Piña, Yosjuán 2007 “Construcción de identidades (identificaciones) juveniles urbanas: Movimiento cultural *underground*” en Mato, Daniel y Maldonado, Alejandro *Cultura y Transformaciones Sociales en tiempos de Globalización. Perspectivas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Reguillo, Rossana 2000a *Emergencia de las culturas juveniles* (Bogotá: Norma).
- Reguillo, Rossana 2000b “La construcción social del miedo” en Rotker, Susana (ed.) *Ciudadanías del miedo* (Caracas: Nueva Sociedad).

- Sandoval et al. 2010 *Un país fragmentado. La Carpio: comunidad, cultura y política* (San José: UCR).
- Savenije, Wim 2009 *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica* (San Salvador: FLACSO).
- Valenzuela, José Manuel 2009 *El futuro ya fue. Socioantropología de l@s jóvenes en la modernidad* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte).
- Valverde, Jaime y Padilla, Carolina 2009 “Proyectos de vida, simbólica juvenil y educación intercultural” en González, Mauricio (ed.) *Educación e Interculturalidad: lo propio, lo nuestro, lo de todos* (San José: Ministerio de Educación Pública de Costa Rica).
- Walsh, Catherine 2009 *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala).
- Zarzuri, Raúl y Ganter, Rodrigo 2002 *Culturas juveniles, narrativas minoritarias y estéticas del descontento* (Santiago de Chile: UCSH).



# LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA SALUD: INTERACCIONES, SINERGIAS Y TENSIONES ENTRE ESTADO Y FAMILIA EN LA CUBA ACTUAL. UN INTENTO DE PROBLEMATIZACIÓN DE LOS ESPACIOS DE IGUALDAD\*

Susset Fuentes Reverón\*\*

## PRESENTACIÓN

En América Latina y el Caribe el diseño e implementación de políticas sociales ha estado sujeto a radicales cambios sobrevenidos esencialmente a partir de la impronta de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de los años ochenta y noventa del siglo XX. Tal contexto reconfiguró las características de los regímenes de bienestar existentes en Latinoamérica, y sus impactos concretos en el manejo de la pobreza y las desigualdades, junto a su capacidad de inclusión social. De manera general, las estructuras de protección social mostraron rasgos más agudos de fragmentación, dualidad y exclusión, ante el dominio de una orientación residual de la política social y un papel minimista del Estado<sup>1</sup>.

---

1 Dadas estas experiencias, en estos contextos tiene gran relevancia y vigencia la polémica acerca de las orientaciones normativas dominantes de la política social, cristalizada en el debate “universalización” vs. “residualismo”. Coincido con Mayra Espina en que el debate en sí mismo está mal planteado. Para una profundización al respecto, véase: Espina (2008b: 7-8).

---

\* El presente artículo constituye una síntesis del estudio desarrollado en el marco de la Beca CLACSO-CROP 2010 “Pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas”.

\*\* Licenciada en Sociología por la Universidad de la Habana (2005). Actualmente se desempeña como profesora e investigadora del Programa Cuba de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Contacto: sussetf@flacso.uh.cu.

Si bien un análisis en el ámbito de las políticas sociales en el marco latinoamericano no puede escapar, en alguna medida, al “antes” y el “después” signado por el Consenso de Washington, para el caso cubano este contexto no resulta operativo. Los derroteros del sistema de protección social en Cuba se distancian de algunas condicionantes que para otros casos dentro de Latinoamérica son muy significativas, y se sujeta a otras fuertemente signadas por la impronta del sistema económico, político y social reinante en el país. Más allá de las coyunturas específicas, e incluso los cambios en el modelo económico asumido por el país, la “universalidad” ha sido un principio que se ha mantenido constante dentro de la política social cubana (Espina, 2008a:139), fundamentado en una concepción amplia de derechos ciudadanos que amparan la satisfacción de necesidades básicas en esferas como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el agua y el saneamiento, el empleo, la seguridad y la asistencia sociales, para toda la población independientemente de sus ingresos. De manera que, para pensar los impactos del enfoque universalista como estrategia de enfrentamiento de la pobreza y la desigualdad dentro de la experiencia cubana, el patrón de comparación no respondería a un cambio de orientación normativa, sino fundamentalmente a cambios del contexto nacional inmediato en que se desarrolla la política social.

Entonces, el “antes” y el “después” para este ejercicio reflexivo en el caso cubano es otro, definido por la crisis y la reforma de los noventa como parteaguas, dado su impacto en dos sentidos fundamentales. Primero, en lo que concierne al escenario social relativo a la pobreza y la desigualdad, dada la alteración significativa de los patrones de distribución social sobre los que se asentaba el modelo de desarrollo social precedente, y su expresión en procesos como la ampliación de la diferenciación de ingresos y el acceso desigual al bienestar, y la intensificación e incremento de la pobreza y la vulnerabilidad social. En segundo lugar, en el ámbito de la política universal en sí misma y su eficacia, en este contexto, para el manejo de las problemáticas antes enunciadas, evidenciándose la capacidad limitada de sus mecanismos (los espacios de igualdad<sup>2</sup> o los fondos sociales de consumo) para brindar protección, y una creciente cantidad de responsabilidades que se

---

2 Este concepto es desarrollado por Mayra Espina. Los espacios de igualdad son un mecanismo no mercantil de distribución de bienes y servicios asociados a necesidades cuya satisfacción es considerada legalmente un derecho ciudadano, y por tanto, son ofertados a la población con carácter universal (gratuitamente o a precios subvencionados) y homogéneo. Su diseño y funcionamiento tienen un carácter público y centralizado, en manos del Estado, y su función es constituirse como escenarios de inclusión e integración social –en igualdad de condiciones para todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos– promoviendo calidad de vida, oportunidades y equidad, y asegurando el acceso al consumo material y espiritual en ámbitos como la alimentación, la salud, la educación, el deporte, la cultura, la seguridad y la asistencia social. Véase: Espina (2008a: 144).

depositan en el ámbito doméstico-familiar, dado el rol fundamental que ahora juegan los ingresos y el mercado en la satisfacción de las necesidades de la población.

Ante un panorama con tales características, se hace pertinente contribuir al conocimiento sobre los factores que impiden a las personas acercarse en condiciones de equidad a la satisfacción de sus necesidades, a pesar de gozar formalmente de iguales derechos y oportunidades al respecto, cuestión ésta de gran relevancia en las discusiones que se dan ahora mismo en la región latinoamericana sobre la igualdad real o sustantiva y el carácter efectivo de los derechos (CEPAL, 2010; Mora, 2004; Togores, 2006).

El presente estudio pretende aportar a este debate desde la experiencia cubana; para hacerlo haremos un recorte analítico concentrándonos en la esfera de la salud, siendo éste un claro ejemplo de un modelo de política social establecido por el Estado de forma universal y gratuita, que ha permanecido como un derecho no mercantilizado a diferencia de lo ocurrido en la mayoría de las reformas del sector de la salud en América Latina. Nuestro objetivo es explorar el rol que juegan los recursos económicos familiares como mediadores en el acceso a estos servicios, y en general en el enfrentamiento a situaciones de quebrantamiento de la salud por parte de las familias. Indagaremos también en las posibles conexiones entre la desigualdad económica y el uso de (y acceso a) estos espacios de igualdad, explorando qué implicaciones tiene esto para la satisfacción de las necesidades, en familias con diferentes recursos económicos, enfatizando en los retos para las que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad. Esta cuestión ha sido insuficientemente tratada en nuestro medio académico, por lo cual esta investigación es de tipo exploratorio, y se basa en una perspectiva comparativa a partir de las diferentes condiciones económicas de los hogares. A su vez el estudio incorpora un análisis que integra los niveles macro, meso y microsocioal, para así poder dar cuentas del problema a investigar.

Nuestra intención es abordar la problemática ya planteada desde la perspectiva de algunos actores involucrados (en este caso los usuarios de los servicios), a partir de sus experiencias, reflexiones y discursos sociales, a la luz de los contextos generales y particulares en que éstos se desarrollan. Por tanto, el diseño metodológico del estudio es de corte cualitativo bajo la consideración de que es esencialmente este tipo de perspectiva la que resulta más pertinente para obtener evidencia empírica sobre la clase de fenómenos que deseamos investigar, y los tipos de preguntas que nos hacemos en el marco de esta investigación. La metodología cualitativa estudia a las personas en una relación directa con su contexto y las situaciones en las que se hallan, tratando de conocer y

comprender sus perspectivas dentro de su marco de referencia, con lo cual nos permite ahondar en la riqueza y complejidad de las experiencias de los actores sociales y las significaciones asociadas a aquellas.

La construcción de evidencias empíricas, para responder a los objetivos trazados, se basó en fuentes primarias (obtenidas a partir de la realización de un cuestionario y entrevistas en profundidad a miembros de distintos tipos de hogares) y secundarias (resultados investigativos afines a los temas centrales tratados, estadísticas que fueran accesibles, y documentos oficiales).

El estudio se desarrolló con un carácter transversal, y está circunscrito espacialmente a la ciudad de La Habana. Se tomó como unidad de análisis al *núcleo familiar u hogar*<sup>3</sup>, teniendo en cuenta que de manera general “es allí donde se integran los ingresos, se consume y se elaboran estrategias de vida” (Ferriol, 2001a: 44).

La selección de los casos de estudio se hizo de forma no probabilística, y por tanto respondió a criterios fijados intencionalmente por su relevancia analítica para el abordaje del objeto de investigación. Dadas las intenciones comparativas del estudio era preciso la presencia en la muestra de sujetos pertenecientes a hogares con diversas condiciones económicas<sup>4</sup>, incluyendo las situaciones extremas y contrastantes; para garantizar, mínimamente, la heterogeneidad de la muestra se tuvo en cuenta el uso de tipologías cualitativas (como guías teóricas para el muestreo) que permitieran seleccionar casos que representen situaciones socioestructurales típicas<sup>5</sup>, con cierto grado de extensión en la estructura social cubana<sup>6</sup>. Por otro lado la selección de los casos debió responder también a otro criterio, el de *confiabilidad*: dados los problemas metodológicos universal-

---

3 En sus definiciones metodológicas la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) define como “núcleo familiar u hogar” a la persona o grupo de personas, con o sin vínculo de parentesco, que tienen un presupuesto común, cocinan para el conjunto y conviven de forma habitual, ocupando una vivienda o parte de ella.

4 La categoría “condiciones económicas” se operacionaliza a partir de indicadores como: ingresos monetarios per capita, ingresos no monetarios, tenencia de bienes y propiedades (viviendas, medios de transporte, cuentas bancarias y ahorro, joyas, obras de arte, etc.). Como información adicional, para una mejor comprensión de los casos, se tienen en cuenta las condiciones de la vivienda (estado constructivo, condiciones higiénico-sanitarias, distribución del espacio habitacional y equipamiento doméstico).

5 Siendo este el primer filtro para la selección, después se intencionó una mayor heterogeneidad en la selección de los casos referida a la composición sociodemográfica de los hogares, tamaño del núcleo familiar, municipio de residencia, situaciones específicas de salud, etcétera.

6 Esta recomendación metodológica para este tipo de estudios la podemos encontrar en Espina (2003: 14).

mente reconocidos relacionados con la resistencia a la declaración de ingresos y manejo de recursos económicos por parte de la población se precisó la construcción de “muestras de confianza”, que propiciaran cierto nivel de veracidad en la información a levantar<sup>7</sup>. El procedimiento general de análisis incorporó la triangulación como estrategia para la combinación de diferentes fuentes de datos, y la interpretación desde referentes teóricos conceptuales.

Por último, considero importante señalar que esta investigación refuerza algunos puntos considerados “débiles” dentro de los estudios de política social en Cuba: la existencia de cierto triunfalismo en el estudio de la política social, que limita las profundizaciones críticas, y la poca consideración del punto de vista de los que reciben los beneficios, como objeto de estudio (Espina, 2008a: 103).

### **LOS CAMBIOS EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, LA VULNERABILIDAD SOCIAL Y EL ROL DE LAS FAMILIAS**

Los procesos de reajuste de corte neoliberal desarrollados en la región principalmente a partir de la década de los ochenta impactaron los sistemas de protección social, ya sea en el ámbito del mercado de trabajo como de las políticas sociales. Las reformas en el área de las políticas sociales –más allá de las particularidades que estas tomaron en cada uno de los países implicados– buscaron acotar el peso relativo del Estado como proveedor de bienes y servicios, contrayendo su rol y sus funciones en la consecución del bienestar y el desarrollo. De esta manera el mercado jugó un papel más activo en la satisfacción de necesidades, lo cual se expresó en la privatización de una parte de los servicios públicos, y de manera general, en la concepción del rol residual de la política social.

En el caso específico de las reformas del sector de la salud, la situación regional actual evidencia la existencia de sistemas de salud fuertemente segmentados entre prestadores públicos y privados, en cuanto a las condiciones de acceso, calidad y rango de prestaciones, de acuerdo a la capacidad de pago (Lechuga, s/f; Fleury, 2000; CEPAL, 2000 y 2006). Ante este escenario, y en contextos donde prima la desigualdad y la pobreza, se reproducen las inequidades generadas en el ámbito del mercado, y las brechas sanitarias –no solo en el estado de salud, sino en la atención médica– se amplían y profundizan. Actual-

---

7 Para ello se recurrió a la técnica de la Bola de Nieve, que consiste en el uso de redes de relaciones personales del investigador y otros intermediarios para –partir de ahí y aprovechando los lazos ya creados, y las facilidades informativas que estos proveen– ir sumando casos a la muestra.

mente, las principales dificultades en la atención a la salud en América Latina son el limitado acceso y cobertura, la baja calidad de los servicios y el aumento de sus costos, pero estos problemas tienen un impacto diferenciado según las condiciones económicas de los grupos sociales (Arriagada, Aranda y Miranda, 2005) por lo cual la falta de equidad de los sistemas de salud constituye un problema significativo (CEPAL, 2006; Arriagada, Aranda y Miranda, 2005).

En estos contextos, dada la forma en que se estructura la atención a la salud y en general la distribución del ingreso y otros activos, se evidencia una relación directa entre pobreza, vulnerabilidad y salud. En general los pobres padecen de múltiples privaciones y están en situación de desventaja en todos los factores que determinan la salud: sufren mayor número de enfermedades, tienen tasas de mortalidad más altas, viven menos años y tienen mayores probabilidades de sufrir la falta de servicios de salud, dificultades de acceso a los mismos, o servicios demasiado caros y de calidad relativamente baja (Population Reference Bureau, 2004; Huertas, 2008; Feachem, 2003; Buchbinder, 2008). Así la pobreza causa vulnerabilidad en la salud, y a su vez tener mala salud tiene efectos perjudiciales sobre el nivel de vida familiar y los ingresos de los grupos poblacionales más vulnerables, contribuyendo a procesos de empobrecimiento<sup>8</sup> (Feachem, 2003; Castro *et al.*, 2007; Huertas, 2008).

Todo el panorama general antes descrito muestra un escenario de cambio en la arquitectura del bienestar y en la estructura de producción de riesgos en América Latina (Filgueira, 2007; Barba, *s/f*). Desde la noción más abarcadora de “regímenes de bienestar” –que alude a la constelación de prácticas de asignación de recursos mercantiles, familiares y públicos, relativas a qué le corresponde a quiénes en la producción del bienestar (Esping-Andersen, 2002, citado en Martínez Franzoni, 2007: 2)– no solo se trata de considerar las transformaciones recientes del Estado y las políticas sociales, sino de reconstruir las interacciones, sinergias y tensiones que éstas producen en relación a otros ámbitos generadores de protección (Martínez Franzoni, 2007). Desde esta perspectiva relacional “el mundo real del bienestar es producto de cómo interactúan los tres pilares del bienestar [Estado, mercado y familia]. Si uno ‘fracasa’, existe la posibilidad de que la responsabilidad sea absorbida por los otros dos o, alternativamente, que se acumulen problemas no resueltos” (Esping-Andersen, 2002: 13; citado en Martínez Franzoni, 2007: 1).

---

<sup>8</sup> Aportes al respecto lo constituyen los estudios sobre gastos de bolsillo en salud en la región. Véase: OIT / OPS (1999) y Peticara (2008).

En los regímenes de bienestar latinoamericanos<sup>9</sup> el ámbito doméstico-familiar desempeña papeles compensatorios de las fallas de otras instituciones (mercados laborales ineficientes y políticas públicas débiles) en la asignación de los recursos. Una proporción de la población no puede lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos, y dependen fuertemente de arreglos sociales y comunitarios. En el marco de las familias y las redes sociales de apoyo las personas despliegan múltiples estrategias para llenar los vacíos que dejan tanto su capacidad de satisfacer privadamente el acceso a bienes y servicios, como la propia participación estatal (Martínez Franzoni, 2007; Sunkel, 2006).

Este rasgo común: la enorme cantidad de responsabilidades que se han venido depositando en el ámbito familiar, presenta variaciones entre los distintos tipos de regímenes. Las presiones sobre las familias son muy distintas según cuenten o no con mercados laborales relativamente capaces de absorber fuerza de trabajo y remunerarla relativamente bien, y según cuenten con redes sociales compensatorias para quienes lo necesitan o con redes universales, que aunque con problemas de calidad y acceso a los servicios, constituyen una protección (Martínez Franzoni, 2007). Por otro lado, en dependencia del tipo de régimen de bienestar los problemas en el ámbito de las políticas públicas son distintos: en unos casos se trata de un repliegue del Estado como instancia de protección social y el traspaso de una significativa parte de esa labor al mercado, lo cual significa una carga extraordinaria para la familia; en otros el Estado no necesariamente se ha retirado, pero sus servicios plantean limitaciones diversas, como pueden ser dificultades de acceso y calidad, las cuales presentan retos diferentes al ámbito doméstico-familiar.

Ante escenarios nacionales económicamente muy estratificados la interacción entre familias, mercados y Estado varía considerablemente según la ubicación de las personas en la estructura social, con lo cual se hace necesario tener en cuenta las prácticas de producción de bienestar según estratos socioeconómicos. En este sentido cabe apuntar que en cada país existen realidades contrastantes: unas personas tienen múltiples opciones para el manejo de riesgos, y otras muy pocas, con un margen de acción limitado (Martínez Franzoni, 2007); éstas últimas quedan en situación de vulnerabilidad ante los cambios en las

---

<sup>9</sup> Estamos trabajando, dada su pertinencia para nuestra investigación, con la clasificación de regímenes de bienestar en América Latina desarrollada por Juliana Martínez Franzoni: “estatal-productivista”, “estatal-proteccionista” y “familiarista”. Es la primera tipología para América Latina que parte del análisis de prácticas de asignación del bienestar que trascienden al Estado. La autora se basó en el estudio de 18 países hispanoparlantes latinoamericanos, con la única excepción de Cuba.

estructuras de oportunidades y en sus requerimientos de acceso, y su escasa disponibilidad y capacidad de movilización de activos para dar respuesta a dichas transformaciones (Katzman, 2000; Filgueira 1999; Filgueira 2001).

## **CUBA: CONSIDERACIONES CONTEXTUALES Y “PUNTOS CIEGOS” QUE INVITAN A UNA PROBLEMATIZACIÓN**

### **EL CONTEXTO: “ANTES” Y “DESPUÉS”**

Durante las primeras tres décadas de la Revolución cubana, las transformaciones socioeconómicas de carácter socialista propiciaron, en sentido general, una situación de homogeneidad en muchas dimensiones del bienestar de la población.

Diferentes tipos de factores incidieron conjuntamente para lograr este resultado. Por un lado, fue decisivo el peso concedido mayoritariamente a la vía redistributiva estatal en materia de satisfacción de necesidades, y la gran amplitud del consumo garantizado por los fondos sociales, que se convirtieron en el principal mecanismo para el acceso universal a bienes y servicios, en su mayoría de forma gratuita. Al mismo tiempo se produjo una significativa reducción de las asimetrías en la distribución de ingresos monetarios de la población, que tuvo como base las profundas transformaciones estructurales en materia de propiedad sobre los medios de producción, y fue reforzada por la acción estatal sobre la política salarial del país. Ante la progresiva estatalización de la ocupación, y la mínima expresión de los ingresos por concepto de propiedad, los salarios se convierten en la principal fuente de ingresos de las familias, todo esto en el marco de la existencia de un sistema salarial uniforme y centralizado, con muy baja diferenciación entre salarios mínimos y máximos (Alonso, 2003; Nerey, 2005; Ferriol, 1997; Espina, 2003; Álvarez y Máttar, 2004). Estos efectos de homogenización socio-estructural fueron reforzados por un sistema de seguridad y asistencia social que aseguraba un acceso al consumo adecuado para los no trabajadores y asistidos (Espina, 2003: 12-13). Como resultado final se manifestó en esta etapa una bajísima diferenciación por grupos de ingresos, constatándose la eliminación de los extremos más agudos y marcados de la pirámide de estratificación<sup>10</sup>.

De manera general, este modelo de provisión de bienestar se caracterizó por conceder un papel menor a los ingresos monetarios individuales y familiares como vía para la satisfacción de necesidades,

---

10 Ante la aplicación de este modelo son constatables sus efectivos resultados en cuanto a la reducción de la pobreza y la eliminación del desamparo, al accionar directamente en las bases sobre las que se asentaban los patrones de desigualdad y pobreza, en pos de la clausura de varios mecanismos estructurales de reproducción de dichas situaciones (Espina, 2008a: 177; Alonso, 2003: 19).

priorizando el rol protagónico del consumo social (Ferriol, 2001a: 40; Espina, 2003: 8; Rosales, 2008: 67; Espina, 2011: 9; Álvarez y Máttar, 2004: 58 y 70; Nerey, 2005; Cap. II: 21). Como señala Mayra Espina,

[...] la amplitud del consumo garantizado por los llamados “fondos sociales”, las amplias subvenciones y el carácter universal y gratuito de los servicios públicos, junto con las diferencias económicas tradicionalmente reducidas, habían hecho que los ingresos personales y familiares perdieran peso como factor de diferenciación socioeconómica, especialmente en las décadas del setenta y ochenta (2008c: 137).

De esta manera se reduce la dependencia entre “consumo y bienestar” e “ingresos monetarios personales y familiares”.

En este marco el Estado asumió centralizadamente la satisfacción de disímiles necesidades, haciéndose cargo de la provisión de bienestar en detrimento también de las familias. De esta manera muchos de los servicios al hogar se estatalizaron y muchas de las redes primarias de bienestar se desfamiliarizaron rápidamente (Nerey, 2005; Cap. II: 3). El impacto de las políticas y medidas revolucionarias en las familias fue positivo, pues les proporcionó mejores condiciones para su desempeño y el despliegue de sus funciones (Álvarez *et al.*, 1994: 11).

En el caso específico de la Salud, con el triunfo de la Revolución Cubana se creó el Sistema Nacional de Salud Pública (SNSP), bajo la rectoría del Ministerio de Salud Pública (MINSAP)<sup>11</sup>, que ha sido el encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del gobierno en cuanto a este sector. A partir del reconocimiento de la salud como derecho humano inalienable, los principios rectores del SNSP cubano han sido: el carácter estatal y social de la medicina; la accesibilidad y gratuidad de los servicios; la orientación profiláctica; la aplicación adecuada de los adelantos de la ciencia y la técnica; la participación de la población y la intersectorialidad; la centralización normativa y la descentralización ejecutiva; y la colaboración

11 Si bien el MINSAP controla centralmente el plan de salud, se apoya en una gestión territorial descentralizada para elevar la eficiencia y agilidad del servicio; de ahí que el SNSP cuente con tres niveles administrativos (nacional, provincial y municipal). El presupuesto estatal financia totalmente el sistema, constituyendo este sector una prioridad histórica dentro del gasto público del país. La provisión de los servicios se da en forma escalonada, con tres niveles de atención según el grado de complejidad de las unidades que lo prestan: atención primaria, secundaria y terciaria. El sistema de atención primaria apoyado por los servicios de los niveles secundario y terciario, tales como los hospitales municipales, provinciales y los institutos de investigación conforman una estructura regionalizada que crea una interrelación entre ellas, con el objetivo de garantizar los recursos de todo el sistema en forma óptima y racional.

internacional. De esta manera se constituyó un sistema único, universal y gratuito<sup>12</sup> cuyo principal logro fue propiciar la accesibilidad y gratuidad de la atención sanitaria, y con ello contribuir significativamente al desarrollo de una progresiva equidad en salud, disminuyendo enormemente las brechas basadas en el ingreso y la distribución territorial. Como resultado de la decisiva prioridad concedida por el Gobierno a la elevación de la salud del pueblo se dedicaron considerables esfuerzos al desarrollo de este sector en materia de recursos humanos, infraestructura y desarrollo científico y tecnológico<sup>13</sup>, lo cual condujo al país a ocupar un lugar muy destacado dentro de la región latinoamericana en cuanto a indicadores del estado de salud de la población, recursos disponibles (materiales y humanos) y servicios<sup>14</sup>.

Junto al comienzo de la década de los noventa la conjunción de diversos factores, de los cuales la desaparición del campo socialista internacional fue el punto detonante, catalizó una intensa crisis económica en el país (agudizada aún más por el recrudecimiento del bloqueo económico norteamericano), que fue afrontada con la implementación de un proceso de reforma. El reajuste cubano constituyó una experiencia alternativa a las transformaciones de orientación neoliberal predominantes en esta época en América Latina, pues se mantuvo la política social como área de máxima prioridad de la reforma, sin acudir a las privatizaciones de servicios sociales básicos los cuales mantuvieron su gratuidad y cobertura, todo lo cual denota una preocupación por el manejo de los costos a partir de un criterio de justicia social. La peculiaridad de este proceso condujo a que los impactos de la crisis y el ajuste, aún siendo muy significativos, se distanciaran en magnitud y severidad a los que muestra como tendencia la experiencia internacional para procesos similares.

---

12 El Estado ofrece a la población servicios gratuitos de prevención, curación y rehabilitación, los que abarcan desde la atención primaria, médica y estomatológica, hasta la asistencia hospitalaria que implique el empleo de las más complejas tecnologías médicas, siendo, asimismo, gratuitas las investigaciones diagnósticas, los medicamentos para enfermos hospitalizados, los prescritos a embarazadas y a pacientes ambulatorios comprendidos en ciertos programas.

13 Cuba cuenta con numerosos centros de investigación y desarrollo tecnológico: institutos de especialidades médico-sanitarias, dos cardiocentros, el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología, el Instituto Finlay (especializado en vacunas), el Centro de Inmunoensayo, el Centro Nacional de Producción de Animales de Laboratorios, el Centro de Inmunología Molecular, etc., todos ellos de gran prestigio internacional. Se han logrado significativos avances en la producción de vacunas, equipos y técnicas para diagnóstico y otros (Rojas, 2003).

14 Véanse: Castillo y Arocha (2000); Mesa-Lago (2010).

Ahora bien, tal perspectiva comparativa “hacia fuera” no debe obscurecer la comprensión de lo que significó “hacia adentro” la conjunción de los impactos de crisis y reforma, en comparación con la etapa precedente. Se produjo un drástico descenso de las condiciones de vida y el bienestar de la población, que afectaron la reproducción social de la vida cotidiana a partir de la restricción en las posibilidades de acceder a bienes y servicios en la cantidad y calidad en que se hacía antes. Algunas áreas de integración social se resintieron y se constata el debilitamiento de la distribución a través de los espacios de igualdad, afectándose la calidad y posibilidades como satisfactores de necesidades de los servicios públicos (Espina, 2008a; 2008b; Álvarez y Máttar, 2004; Alonso, 2003; Zabala, 2010; Nerey, 2005; Ferriol, 2003; Mesa-Lago, 2010), los cuales se vieron socavados por la escasez de recursos necesarios, el deterioro de la infraestructura, problemas propios de la gestión y organización de los servicios, además de las lógicas tensiones entre la tenencia de pocos recursos y una gran demanda.

El sector de la salud constituyó, junto a la educación, un área priorizada por el gobierno en medio de este proceso de ajuste. A pesar de las carencias de recursos y la reducción en la asignación de divisas al sector, se mantuvo la alta cobertura del sistema de atención y la oportunidad de acceder, con independencia de los ingresos, a servicios médicos de alta complejidad, como los de trasplantología, cirugía cardiovascular y tratamiento de insuficiencia renal crónica, entre otros (Ferriol, 2003: 3). Si bien en este período, como es lógico, se resintieron algunos indicadores de salud, de manera general éstos no se desplomaron ni ocurrió el devastador efecto que podía esperarse, e incluso algunos mejoraron considerablemente en los períodos sucesivos (Díaz, 1996; García y Anaya; Ferriol, 2003; Álvarez y Máttar, 2004). Los indicadores de salud han experimentado, hasta la actualidad, un avance que en general ha sido sostenido (MINSAP, 2011; ONE, 2010); a pesar de pasar por una crisis tan severa, y estar sometidos al rudo bloqueo económico estadounidense, el país cuenta con indicadores que resaltan positivamente respecto a la situación de los países en desarrollo, y se sitúan en el rango próximo al de los países desarrollados<sup>15</sup>.

Por otro lado, el efecto entrelazado de la crisis y la reforma interrumpió la lógica de ampliación sistemática de la igualdad social y

---

15 Dentro de la Región latinoamericana, Cuba cuenta con los mejores indicadores en cuanto a mortalidad infantil, mortalidad de menores de 5 años, habitantes por médico y gasto público en salud; y comparte posiciones destacadas en otros indicadores como esperanza de vida al nacer, partos atendidos por personal calificado y mortalidad materna. Con respecto a los países desarrollados, fundamentalmente los indicadores de mortalidad infantil y mortalidad en menores de 5 años alcanzan cifras equivalentes a aquellos. Véanse: MINSAP (2011: 187-193); CEPAL (2009: 66-70); PNUD (2010: 217-221).

de clausura de las condiciones que generaban vulnerabilidad social y pobreza y creó una situación de creciente complejización social (Espina, 2003: 10). Se abre entonces una nueva etapa en el proceso de reproducción de las relaciones sociales en la sociedad cubana, denominada por Mayra Espina como “reestratificación social”<sup>16</sup>, y caracterizada, de forma general, por el ensanchamiento de las brechas de desigualdad, la polarización de ingresos monetarios, y la intensificación y el incremento de la pobreza y la vulnerabilidad social.

El modelo de ingreso-consumo se transformó sustancialmente mostrando un cambio bastante radical en la situación de la distribución de los ingresos individuales y familiares, en la medida en que se diversifican las formas, fuentes y magnitud de éstos, ampliándose significativamente su polarización. La reforma ha implicado también el paso de una franja extensa de la satisfacción de necesidades desde el sector público (en condición de gratuidad o subvención estatal) al mecanismo distributivo del mercado (Espina, 2008a: 177), lo que junto a la caída de la capacidad adquisitiva del salario real de los trabajadores y al incremento de los precios al consumidor, ha reconstituido a los ingresos y al mercado como elementos de alta fuerza diferenciadora (Espina, 2011: 11). Por demás, la dualidad monetaria (CUC y pesos cubanos)<sup>17</sup> y la segmentación de mercados se convierten en fuertes marcadores de desigualdad, pues no todas las familias poseen una fuente de ingresos en CUC, y un conjunto importante de necesidades básicas deben ser resueltas accediendo al mercado que opera con esta moneda.

Como hemos apreciado, en esta nueva etapa se ha reconfigurado el papel de los ingresos monetarios familiares e individuales en la satisfacción de las necesidades de la población y el acceso al consumo, y ahora juegan un rol fundamental y decisivo (Rosales, 2008; Ferriol, 2003; Espina, 2008c). Hay que señalar, entonces, la desventaja comparativa en que están aquellas necesidades cuyos satisfactores dependen de los ingresos familiares y personales y que se satisfacen en esta esfera privada, que en este momento son muchas y muy relevantes (una parte sustantiva de la alimentación y el transporte, ropa y calzado, artículos

---

16 El proceso de reestratificación social incluye otras significativas tendencias de cambio expresadas en fenómenos como la recomposición de la pequeña burguesía urbana, la segmentación interior de los grandes componentes socioclasistas; heterogeneización de los actores de la producción agropecuaria; profundización y fortalecimiento de las brechas de equidad relacionadas con el género, la raza y el territorio; multiplicación de estrategias familiares de supervivencia y elevación de ingresos; diversificación de los perfiles subjetivos y de las percepciones sobre la desigualdad social Véase: Espina (2008c).

17 El CUC (peso cubano convertible) tiene una tasa de cambio con relación al CUP (peso cubano) de 1 por 24. Es decir, 1 CUC=24 CUP.

de aseo, ocio, reparación de la vivienda, entre otras) (Espina, 2003: 18). En este marco, una parte importante de la población no tiene acceso, o tiene un acceso restringido, a esos mercados, con lo cual se evidencia la estructuración de mecanismos distributivos excluyentes, que a diferencia de lo que ocurría en períodos anteriores a la crisis y la reforma, generan desigualdades que se encuentran colocadas en el ámbito de las necesidades básicas: expresión de ello es que ha habido una expansión de los grupos cuyas condiciones de existencia se han precarizado y sus posibilidades de acceso al bienestar se han visto seriamente afectadas (Espina, 2003: 15).

La relación Estado-familia –con respecto a sus roles en la provisión de bienestar– sufre transformaciones importantes en este contexto, lo cual se manifiesta en una mayor autonomía y responsabilidad individual del grupo familiar ante las exigencias de la sociedad, quien al no poder contar con todo el apoyo que tradicionalmente el Estado le brindaba, asumirá paulatinamente un rol más protagónico en el cumplimiento de sus propias funciones (Álvarez *et al.*, 1994; Díaz, 2000). En este marco es vital la capacidad familiar para hacer frente, con sus propios recursos, a los cambios socioeconómicos que han tenido lugar e intentar mantener un nivel adecuado en la satisfacción de sus necesidades básicas.

A su vez, crisis y reforma han sido procesos con impactos diferenciados sobre los grupos sociales. Si bien los cambios se establecieron de forma más o menos sincrónica para todos, los efectos se difundieron e intensificaron diferenciadamente y tienen matices diversos en cuanto a su incidencia en los hogares (Iñiguez y Ravenet, 2000; Zabala, 2010; Ferriol, 2003). En general las familias han desplegado diversas estrategias para contrarrestar la caída de su nivel de vida y lograr una reinserción social con más o menos éxito en dependencia de los recursos con los que cuentan, los cuales condicionan la capacidad de respuesta y las posibilidades de amortiguamiento ante las condiciones adversas.

### **LOS DEBATES Y LAS “ZONAS OSCURAS” QUE INCITAN A LA PROBLEMATIZACIÓN**

Uno de los aspectos centrales y recurrentes del debate cubano actual en torno a la pobreza y las desigualdades es el énfasis en la peculiaridad de estos fenómenos en el contexto nacional, en comparación con sus dinámicas e intensidad en otros países, especialmente subdesarrollados y periféricos (Alonso, 2003; Espina, 2008a; Ferriol, 2003; Zabala, 2010). Este discurso está inexorablemente ligado a discusiones sobre la definición conceptual de la pobreza en Cuba, cuya diversidad de posiciones se expresa también en la construcción y puesta en boga de otras termi-

nologías alternativas: “población en riesgo”, “pobreza con protección y garantías”, “pobreza con amparo”<sup>18</sup>, etcétera.

Los rasgos que hacen distintiva esta experiencia se relacionan con la existencia de una política social que mantiene espacios de igualdad a los que todos los ciudadanos tienen derecho, y que funcionan como un piso de protección en la medida en que desmercantilizan la satisfacción de algunas necesidades básicas (Ferriol, 2003; Alonso, 2003; Zabala, 2010; Espina, 2008a; Iñiguez, 2006). Esta garantía de acceso genera una zona de oportunidades que es común a todos los grupos sociales, independientemente de su nivel de ingresos. Así la condición de pobreza no se acompaña de la clausura de estos canales de integración, los cuales han funcionado como amortiguadores o atenuantes de la precarización de las condiciones de vida de estos grupos sociales (Alonso, 2003; Zabala, 2010; Espina, 2008a). De ahí que se resalte la existencia en Cuba de un empobrecimiento atípico en el continente, exento del peligro del desamparo (Alonso, 2003: 45), con una condición de seguridad, protección y garantías (Ferriol, 2006: 34), y que por tanto, no se constituye como un proceso de exclusión general (Espina, 2008a:187). Como resultado, el perfil de la pobreza en este contexto es distintivo y manifiesta características *sui generis* tanto en magnitud como en intensidad (Zabala, 2010: 89).

Entonces la pobreza en el ámbito cubano se define, esencialmente, por la insuficiencia de ingresos para adquirir una canasta básica y por el déficit o precariedad de otros activos (Espina, 2008a; Zabala, 2010; Zabala, 2009), lo cual dificulta o impide cubrir otras demandas y necesidades básicas que se satisfacen a costa de los recursos propios de las familias, con una presencia importante del mercado. El principal mecanismo generador de la vulnerabilidad social en este marco tiene que ver con el debilitamiento de los mecanismos estructurales de inclusión social en base al trabajo (Espina, 2008c: 139); se trata, entonces, “de una situación en la que el ámbito de generación autónoma de medios propios para satisfacer necesidades y elegir sus satisfactores está seriamente dañado” (Espina, 2008a: 189).

Siguiendo toda la lógica antes expuesta, se evidencia que en la Cuba actual las carencias, privaciones y falta de oportunidades más acuciantes y visibles se localizan en aquellos rubros para cuya satisfacción hay que acudir, total o parcialmente, al mercado. Estos se muestran como “espacios de desigualdad” ante los cuales las familias se encuentran en condiciones diferenciadas de acceso, en dependencia

---

18 Sin embargo, estudiosos como Espina (2008a), Zabala (2009) y Alonso (2003) han reafirmado la pertinencia del concepto de pobreza para la comprensión del contexto cubano, aunque se haga hincapié en sus rasgos *sui generis*.

de su nivel de ingresos y los recursos que manejan, en general. Sin embargo, en algunos estudios los “espacios de igualdad” como los de la salud se presentan como escenarios no invadidos –ni tan siquiera mellados– por las desigualdades, al asumir la gratuidad de la atención como condición generadora de equidad. Es común observar que, como prueba de la masividad y equidad en el acceso a la salud, se exponen estadísticas nacionales que revelan indicadores muy satisfactorios, que sirven como muestra de un desarrollo social bastante homogéneo en todo el territorio nacional. Al respecto habría que hacer cuatro importantes acotaciones metodológicas que cuestionan este enfoque:

- 1– Se aprecia una concepción de la equidad en salud construida fundamentalmente a partir de la dimensión espacio/territorio<sup>19</sup>, lo cual a mi juicio oscurece la visibilidad de otras dimensiones de análisis y el entrecruzamiento entre ellas. Si bien lo espacial/territorial ha sido considerado como un eje de desigualdad relevante en el contexto cubano actual<sup>20</sup>, no es el único a considerar.
- 2– Los valores medios estadísticos pueden invisibilizar sensibles diferencias y las tendencias de indicadores generales enmascaran la persistencia de inequidades (Albizu-Campos, 2008; Iñiguez, 2006; Iñiguez, 2000). Sin embargo, en Cuba existen dificultades para profundizar en la evaluación de los efectos de la política social de equidad de oportunidades en términos de avances en el sentido de paridad grupal de resultados, pues las estadísticas sociales registran muy pocos eventos en su expresión diferenciada por grupos sociales, de manera que avances generales no siempre pueden ser valorados en su impacto específico sobre grupos en desventaja socioeconómica (Espina, 2008b: 17).
- 3– Estos indicadores estadísticos en materia de salud arrojan una información útil, pero no suficiente para ilustrar y explicar fenómenos sociales. Coincido con Boris Nerey cuando afirma que “en Cuba escasea la información necesaria para evaluar el funcionamiento de los servicios de bienestar a profundidad. Si bien las cifras de cobertura de estos servicios son un síntoma muy claro del desarrollo alcanzado en su extensión, sirven muy poco para evaluar su calidad” (2005: 23).
- 4– Se vislumbra que, en general, las valoraciones sobre la equidad en salud, aunque reconocen el peso de los determinantes

---

<sup>19</sup> Véanse: De la Torre *et al.* (2004: 202); Ferriol (2003: 10) y Alonso (2003: 22).

<sup>20</sup> Véanse: Iñiguez y Ravenet (2000); Espina (2008c: 140, 146 y 2003: 18-21).

sociales de la salud, no le dan a todos la misma importancia, y se privilegia una mirada centrada en el sistema de atención médica y sus logros<sup>21</sup>.

La insuficiente consideración de los puntos antes abordados ha privilegiado una perspectiva de análisis macrosocial, que toma como fuente de información la puesta en práctica de determinadas políticas sociales, y las evaluaciones del desarrollo de indicadores generales que permitan corroborar el funcionamiento de aquellas. Desde este ángulo de miras, y sin tener en cuenta otros niveles de análisis (como el meso y el microsociales) se ofrece una visión poco problematizadora de estos espacios, concebidos solo desde su estructuración formal, sin ahondar en las complejas intersecciones que van desde su diseño a nivel macro hasta su funcionamiento real en la cotidianidad. Entonces, la condición de pobreza y de vulnerabilidad –y sus efectos concretos en la vida de la gente– aparece desconectada (o al menos no suficientemente explicitada) de sus posibles implicaciones en el ámbito del acceso y el uso de estos servicios, y más aún de la posibilidad de satisfacción de las necesidades y las demandas asociadas a situaciones de quebrantamiento de la salud. En general se puede afirmar que existen pocas aproximaciones a la relación Pobreza-Vulnerabilidad-Salud-Servicios Sociales, en el ámbito nacional.

No obstante, habría que destacar aquí las “pistas” que vislumbramos en ciertos comentarios de estudiosos, que nos alertan sobre la debilidad de los vínculos de los pobres a las coberturas de amparo (Arés, s/f: 9) y un acceso a la satisfacción de necesidades básicas que puede tener muy bajo perfil (Espina, 2008a: 102). En este sentido, algunos especialistas de las disciplinas sociales llaman la atención sobre la necesidad de considerar la interrelación sistémica entre las esferas de lo social, y por ende el accionar de factores externos al sistema de salud (Domínguez, 2008: 88; Espina, 2008a:154-155; CIEM, 2000: 102-103), que más allá de la gratuidad de los servicios generan brechas de equidad, en tanto las posibilidades de los distintos hogares permiten un acceso en condiciones diferenciadas (Alonso, 2003:31). Especialmente interesante resulta la idea de que los avances en algunas esferas se pueden ver afectados o neutralizados por la falta de acompañamiento de otras (Domínguez, 2008: 88); así la carencia de ingresos genera la insatisfacción de necesidades básicas, y a partir de aquí *funciona una circularidad en relación con otras áreas de necesidades y de integración social que se debilitan*, en una

---

21 Véase : De la Torre *et al.* (2004: 177-186).

dinámica de articulaciones y reforzamientos mutuos (Espina, 2008a: 188; énfasis propio).

A su vez, un estudio realizado en la Ciudad de La Habana constató escasos sentimientos de pobreza con relación a los servicios de salud, sin embargo –y de manera llamativa– las insatisfacciones al respecto se manifestaron con mayor frecuencia en las familias de ingresos monetarios más bajos, definidas como pobres (Ferriol, Ramos y Añé, 2006). Como parte de sus conclusiones se consideran relevantes, dentro de los canales de empobrecimiento existentes en la sociedad cubana, aquellos que limitan el acceso a los servicios sociales o a los servicios de mejor calidad, ya sea por trabas organizativas o por deficiencias en el funcionamiento (Ferriol, Ramos y Añé, 2006: 100).

Por otro lado, dentro del campo de la economía de la salud en Cuba, algunas investigaciones muy puntuales han abordado la temática de los “gastos de bolsillo” que realizan los usuarios de los servicios de salud ante situaciones de enfermedad y/o hospitalización (Gálvez, 2003; Castillo, 2009; García *et al.*, s/f; Varona *et al.*, 2005; Castelao, 1991). De esta manera tratan de otorgar relevancia a cuestiones poco consideradas en los estudios, como los recursos que aportan las familias en el marco de procesos de enfermedad y cuidado de enfermos, y los impactos y afectaciones económicas que esto tiene en los hogares. Estos son elementos a tener en cuenta “porque aunque el sistema de salud garantiza totalmente la asistencia sanitaria, dadas las limitaciones económicas que tiene el país los enfermos y familiares tienen que derivar recursos propios para complementar aspectos que son deficitarios” (Castillo, 2009: 33).

También existen contribuciones más generales que se sustentan en el enfoque de los determinantes sociales de la salud y su relación con la temática equidad/inequidad, como el de Francisco Rojas *et al.* (1993) “Proyecto de Sistema Nacional de Vigilancia de la situación de salud según condiciones de vida en Cuba”; y de Abelardo Ramírez Márquez (2002) “Propuesta de un sistema de monitoreo de la equidad en salud en Cuba”. Estas propuestas se fundamentan en las modificaciones sustantivas que se han producido en las condiciones de vida de la población cubana y en otras esferas del quehacer económico y social, unido a la disminución de la homogeneidad socioestructural precedente, y la necesidad de conocer las disparidades sociales que pueden impactar en el estado de salud de la población y sus determinantes (Ramírez y López, 2005). Si bien está más que explicada la pertinencia de este tipo de estudios, coincido con la idea de que en la práctica “el afán en demostrar homogeneidad más que en detectar desigualdades” (Martínez, 2007: 3) ha obstaculizado un tanto el desarrollo de esta línea investigativa.

En otras investigaciones se ha hecho énfasis también en la cuestión de la accesibilidad a los servicios (Pérez, 2007; Martínez, 2007) en relación con la funcionalidad dentro del sistema organizacional institucional, teniendo en cuenta el tiempo de llegada, el tiempo de espera, las vías y medios para el acceso, y la calidad del servicio recibido. Estos se consideran aspectos menos tratados en evaluaciones y estadísticas sobre la situación en Cuba, de ahí la necesidad de desarrollar indicadores capaces de reflejar no solamente la cantidad de acciones realizadas sino también aquellos que reflejen la calidad de los servicios brindados y el impacto sobre la salud de la población (Gálvez, 2003: 379).

El propósito de esta investigación es explorar, precisamente, algunas de las cuestiones insuficientemente abordadas en el seno del debate antes reconstruido.

## RESULTADOS

### EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD: BENEFICIOS Y OBSTÁCULOS. UNA MIRADA A SU CAPACIDAD PARA PROVEER PROTECCIÓN SOCIAL

Las valoraciones que hacen los entrevistados<sup>22</sup> sobre el Sistema de Salud cubano parten de un intento de síntesis general de sus experiencias en la interacción con este sector a lo largo de su vida. Salen a relucir, de forma recurrente, múltiples alusiones a la etapa de crisis y reajuste (que identifican como “Periodo Especial”) lo que denota que, por la magnitud de su impacto y la mayor cercanía temporal de sus secuelas en la vida de la gente, ésta se convierte en el referente inmediato y por excelencia desde el cual las personas interpretan y sienten su cotidianidad. Es común que los entrevistados se remitan al Periodo Especial como el momento a partir del cual la situación de los servicios de salud empeoró, en contraste con una etapa anterior dentro del proceso revolucionario que consideran cualitativamente superior en este sentido.

Las opiniones sobre el Sistema de Salud se mueven en un espectro que va desde lo positivo a lo negativo como extremos, pero donde se privilegian evaluaciones que intentan equilibrar beneficios y deficiencias. Las valoraciones eminentemente desfavorables –que consti-

---

22 Se entrevistaron 37 personas (correspondientes a 30 núcleos familiares estudiados); de ellas, 16 eran jefes de hogar y 21 eran otros familiares (8 hijos/as, 7 esposas/os, 3 nueras/yernos, 1 tía, 1 hermana y 1 nieta). Con relación al sexo, el 78,4% son mujeres y 21,6% hombres. Del total de entrevistados, el 48,7% son ocupados en el sector estatal, 18,9% ocupados por cuenta propia, 16,2% son jubilados y 16,2% amas de casa. El 70,3% son blancos, 21,6% negros y 8,1% mestizos; el 24,3% son jóvenes, 40,5% adultos y 35,2% adultos mayores. En cuanto al nivel educacional, 43,2% tienen nivel medio superior, 37,8% superior, 10,8% nivel medio básico, 2,8% nivel primario y el 5,4% primaria sin terminar.

tuyen minoría– no consideran o minimizan la existencia de beneficios y oportunidades otorgados por el Sistema de Salud; otro grupo de interpretaciones considera que los aspectos positivos son definitorios y trascendentales; sin embargo para la gran mayoría se trata del reconocimiento de aciertos y deficiencias en el Sistema, cuya imbricación específica en cada experiencia particular puede mover la balanza más hacia un lado o el otro.

Los beneficios que los entrevistados reconocen se asocian significativamente a la gratuidad de los servicios y a la garantía que esto brinda a toda la población de no ser privados de atención médica ni tampoco del acceso a exámenes, análisis, vacunas y servicios especializados, incluso de alta complejidad; y el acceso a los medicamentos, en general, dados sus bajos precios<sup>23</sup>. Hay un sentimiento generalizado de que la atención médica es un derecho que efectivamente está al alcance de todos, independientemente de cualquier condición, lo cual es valorado de forma muy positiva por los entrevistados, y se constituye para ellos en el principal elemento generador de protección social desde el punto de vista institucional. Sus propias experiencias son reflejo de las posibilidades de acceso existentes, independientemente de la situación económica de cada uno de los hogares estudiados.

Por otro lado, se destacan una gran cantidad de aspectos positivos referidos a la calidad profesional de los médicos, el alto nivel científico acumulado en materia de salud, los logros en la atención de grupos poblacionales específicos (embarazadas, niños pequeños, enfermos de VIH/SIDA y de cáncer, personas con discapacidades físicas y mentales), y también los alcances generales expresados en los indicadores de salud de la población. Sin embargo, la forma en que a veces se expresan para mencionar los aspectos que consideran positivos denota inmediatamente la existencia de obstáculos y deficiencias: *“no es imposible acceder, pero es difícil”, “al final todos se atienden, un poco más mal o más bien”,*

---

23 Para el 2010 los indicadores cubanos de salud más relevantes fueron: 5,9 camas por cada mil habitantes; 125 salas de terapia intensiva; esperanza de vida al nacer de 77,79 años; 99,9% de nacidos vivos en instituciones de salud; 8,7 consultas médicas por habitante (7 médicas y 1,7 estomatológicas); se incrementó la actividad quirúrgica (948.694 operaciones mayores, menores y de mínimo acceso); el número de médicos se eleva a 76.506 y el de estomatólogos a 12.144 para una razón de 147 habitantes por médico y 925 habitantes por estomatólogo; existen 215 hospitales de asistencia médica, 14 institutos de investigación, 488 policlínicos, 158 clínicas estomatológicas. En cuanto a la ejecución de presupuesto en el 2010 se destinaron 4.937 843.700 CUP al sector de la salud, para una razón de 439,47 CUP por habitante. Al cierre del 2010 la situación de salud se caracterizaba por: la baja mortalidad por enfermedades infecciosas, elevada morbilidad y mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles, una tasa de mortalidad materna estable y aún elevada (43,1), y la tasa de mortalidad infantil más baja de la historia (4,5) (MINSAP, 2011).

*“te atienden, bien o mal, pero te atienden”, “la atención puede no ser la mejor, pero al final la recibes”, “se pasa trabajo, pero llegas igual”, “encuentras la atención, pero te desgastas buscándola”.*

Todos los entrevistados perciben y han experimentado la existencia de dificultades en los servicios de salud. Hacen alusión en general a problemas relacionados con restricciones materiales: el deterioro de las condiciones físico-constructivas e higiénico-sanitarias de las instalaciones de salud en los distintos niveles; la intermitencia y/o ausencia de algunos medicamentos; la falta o escasez de insumos para la realización de exámenes y/o análisis, la rotura de equipos médicos, etcétera.

Hay una opinión bastante compartida de que también existen un conjunto de problemáticas localizadas en el ámbito de los recursos humanos, y más específicamente en la relación entre los proveedores de los servicios y los usuarios. Según sus experiencias se evidencia un deterioro en la atención y el trato hacia los pacientes, desde el punto de vista humano, en comparación con etapas precedentes. Es este sentido los entrevistados han tenido experiencias poco estables: algunas muy favorables, donde resaltan la dedicación, preocupación, amabilidad, profesionalidad y consideración del personal de salud, específicamente los médicos, y otras extremadamente negativas donde salen a la luz el poco interés, el maltrato, la indolencia y el irrespeto al usuario. Son muy comunes las expresiones de que *“la calidad de la atención es variable”* y que *“depende de la suerte que tengas, del hospital a donde llegues y del médico que te encuentres”*.

Algunos entrevistados van más allá y exponen ciertas consideraciones sobre las causas de tales situaciones, localizándolas en el ámbito de la falta de estimulación material y las malas condiciones de trabajo del personal de la salud, principalmente los médicos, lo cual contrasta con el nivel de responsabilidad, de consagración y de exigencia que recae sobre ellos; estos factores impactan ineludiblemente, aunque no de forma determinante, en los recursos humanos. En este sentido también convergen criterios de que las misiones médicas internacionalistas –que han conllevado la movilización de grandes contingentes de especialistas de esta rama hacia el extranjero y, a su vez, beneficios y privilegios económicos especiales para los que participan en ellas<sup>24</sup>– han implicado

---

24 La colaboración médica cubana es expresión fehaciente de uno de los principios éticos que guía el funcionamiento del Sistema de Salud cubano, y aún más del proyecto sociopolítico por el cual se ha apostado en el país, que es la solidaridad. En este sentido Cuba ha hecho, y hace, un significativo aporte a muchos pueblos del mundo, sobre todo a aquellos más necesitados y desvalidos. Sin embargo, el considerable peso que tienen las referencias por parte de la población cubana sobre los efectos negativos asociados a la salida masiva de médicos a cumplir misiones internacionalistas en el extranjero, está evidenciando la necesidad de abordar estas cuestiones y reconocer sus posibles impactos en el funciona-

una gran sobrecarga para el personal médico que permanece en el país, cuyos esfuerzos y resultados no se ven incentivados materialmente por el Estado. Esta misma circunstancia es vista por los sujetos investigados como factor explicativo de otras deficiencias en el funcionamiento de los servicios de salud, que tienen que ver con la inestabilidad, intermitencia y hasta ausencia de médicos en los puestos de salud a todos los niveles (consultorios médicos, policlínicos y hospitales) pero sobre todo en los dos primeros, lo cual tiene una implicación importante, ya que son los servicios de mayor cercanía a la comunidad y están estructuralmente concebidos como la puerta de entrada al sistema de atención.

Dado el considerable peso que tiene en las experiencias de uso de los servicios médicos de las personas entrevistadas, la accesibilidad constituye la principal dificultad, no desde el punto de vista del ingreso al sistema –el cual está asegurado– sino más bien en relación al desenvolvimiento ya dentro de él. En general hay opiniones de que *“el acceso no es fácil”, “se pasa trabajo para recibir la atención”, “el proceso es difícil”*. Es decir, son los obstáculos organizativos al interior y entre los establecimientos de salud los que más interfieren con la recepción oportuna de atención. Salen a relucir de forma frecuente cuestiones relativas a los problemas de funcionamiento de los servicios: la falta de control sobre los recursos materiales y humanos, las indisciplinas por parte del personal de salud y de los usuarios, la mala organización y planificación de los servicios, etc. También es unánime la referencia a la demora que implica obtener cualquier servicio de salud, ya sea atención médica primaria o especializada, o la realización de exámenes y pruebas; lo que denota la presencia de obstáculos para recibir la atención que necesitan en el momento justo en que la necesitan. Por eso es tan común que salga a la luz de forma muy sentida en los discursos de los entrevistados las dificultades en el contacto con los especialistas y por tanto, en la posibilidad de tener un seguimiento médico adecuado.

Ante la conjunción de dificultades en el área de los recursos materiales, en los recursos humanos, y en la gestión y organización de los servicios, los entrevistados emiten opiniones sobre el limitado poder de resolución de los problemas y satisfacción de las necesidades en los servicios de salud, y el deficiente engranaje entre los distintos niveles de atención. En su opinión los mecanismos que están establecidos de forma oficial para obtener el acceso a la salud, y que se estructuran en la relación Médico de familia - Policlínico - Hospitales, *“no funcionan”, “se traban”, “tienen muchos obstáculos”, “son complicados”, “funcionan mal”, “fallan”*.

---

miento, desempeño y calidad de los servicios de salud en Cuba, temas éstos que han sido escasamente tratados –a veces, ni siquiera mencionados– por los investigadores del país.

Cuando los mecanismos “se traban” –lo cual puede implicar la demora e incluso la imposibilidad de darle solución a una problemática– muchas veces la responsabilidad de la búsqueda de las alternativas recae sobre los individuos y/o los familiares: “*mira a ver si tú consigues [...]*”, “*trata de resolver por otra vía*” son expresiones comunes que ponen a las personas ante el reto de dónde y cómo satisfacer sus demandas, algunas de las cuales no pueden y no deben esperar.

No obstante se hace preciso acotar que las experiencias en la interacción con los servicios son diversas, no solo entre casos estudiados, sino en un mismo caso. Si bien hay problemáticas bastante comunes y extendidas (escasez de recursos e insumos, por ejemplo) las cuestiones relativas a organización, funcionamiento, control y calidad pueden diferir según la unidad de salud, o el médico de familia que corresponda.

Hay cosas que no tienen nada que ver con el Sistema de Salud, tienen que ver con el funcionamiento interno de los lugares [...] porque hay hospitales, consultorios, clínicas, que te das cuenta de que funcionan bien los procesos, funcionan bien, y hay otros que tú ves que son engorrosos, afectan a la población, tienes que pasar mucho trabajo para acceder a ciertas cosas ¡y es el mismo Sistema de Salud! (caso 24; mujer, 45 años, nivel superior, ama de casa).

Como pudimos ver, si bien existen servicios disponibles de forma gratuita y universal, los senderos para aprovechar estas oportunidades suelen estar permeados de trabas, lo cual lastra la calidad del proceso. Esto apunta a una problemática ya enunciada anteriormente y es la referida al debilitamiento y afectación de los Servicios Públicos en el contexto cubano actual, en cuanto a su calidad y sus reales potencialidades de satisfacer las necesidades de la población y proveerle bienestar y protección. Entonces, las garantías y derechos ciudadanos en cuanto a la atención sanitaria pueden verse realizados en mayor o menor medida en dependencia de cómo se conjuguen las facilidades y los obstáculos en el uso de los servicios, lo cual puede responder a cuestiones muy circunstanciales. Hay un conjunto de protecciones y garantías que en ocasiones se ven lastradas y proveen solo de un piso muy básico; en otros casos se cumplen cabalmente. Las opiniones de la población entrevistada en cuanto al grado de protección que siente al respecto son muestra de esto:

¡Mucha protección! [...] nadie te pregunta quién eres para darte la atención médica, no tienes que dar nada a cambio, si no estás conforme con el trato que te dieron en un lugar puedes ir para otro hospital, nadie te lo impide [...] ¡Todo eso te asegura un nivel alto de protección! (caso 1; hombre, 64 años, blanco, directivo del sector estatal).

¡Medianamente protegida! [...] protegida en eso, que como mis ingresos no son estables y no tengo una economía solvente, sé que en cualquier momento en que yo vaya, sintiéndome lo que yo me sienta, me van a atender [...] en lo que me siento desprotegida es en que me vayan a atender como debe ser, ¿entiendes? (caso 18; mujer, 35 años, blanca, maniquiuri en el sector cuentapropista).

¡No! [...] ¡Yo me siento desprotegida! [...] yo creo que nosotros estamos desprotegidos porque cuando tienes una enfermedad que lleva seguimiento no hay protección... porque los mecanismos fallan, ¡no hay un mecanismo donde tú puedas continuar atendíendote una enfermedad que lleve una periodicidad de una atención médica! (caso 3; mujer, 61 años, blanca, dueña de pequeño negocio en el sector cuentapropista).

Aunque algunos depositan toda la responsabilidad del mal funcionamiento en el ámbito de decisiones y políticas tomadas a nivel macro, otros llaman la atención sobre reconfiguraciones, tergiversaciones y deficiencias que se dan en el marco de los organizaciones a nivel meso y microsociales, y que por tanto son responsabilidad de las personas que operan a esos niveles y producto de la forma en que estas ejercen la cuota de poder que se les ha otorgado, y que no siempre responde a los preceptos trazados por organismos rectores. Algunos estudios ya han resaltado que las instituciones no pueden ser simplemente entendidas en sus dimensiones formales, sino que en ellas operan también reglas informales, más complejas de percibir, y que pueden afectar, de forma no oficial, las oportunidades de las personas en cuanto al acceso a los recursos, constituyendo barreras que propician la exclusión y la polarización (Arriagada y Miranda, 2005: 222-223; Narayan *et al.*, 2000: 9, 84-85).

En este sentido, hay un reconocimiento por parte de los entrevistados de que, además de los mecanismos normales y formalmente establecidos, existen también “mecanismos informales” para acceder a los servicios. Ya ciertas, aunque escasas, investigaciones dentro de las Ciencias Sociales cubanas habían arrojado pistas sobre estas cuestiones al mencionar la emergencia de un fenómeno como la mercantilización informal de los servicios sociales:

[...] la desigual situación económica de las familias está compulsando que los grupos con mejor situación ejerzan presiones informales sobre los servicios de bienestar, logrando acceder a estos con la máxima calidad, en una época donde los recursos escasos en moneda libremente convertible de esta infraestruc-

tura ocasionan demoras y pérdidas de la calidad en su prestación [...] (Nerey, 2005; Cap. III: 9-10).

[...] un fenómeno muy interesante que está ocurriendo, una especie de uso y de consumo mercantiles de los espacios diseñados para la igualdad [...]. Se empieza a hacer un uso mercantil, también dependiente del ingreso personal, de bienes diseñados para ser distribuidos y consumidos de manera igualitaria, lo cual multiplica ese efecto desigualitario del consumo (Espina *et al.*, 2006: 75).

Pero también se ha señalado la importancia, en el caso cubano, de las redes sociales como mediadoras en el acceso a las oportunidades en la atención a la salud. Como parte de las conclusiones de un estudio realizado se afirma que:

Sus argumentos [de las familias estudiadas] respecto al nivel alcanzado de atención de los servicios de salud, reflejan una mejor y más rápida asistencia cuando las personas tienen capacidad de un rango de relaciones para acceder a esas garantías, que aunque en el caso cubano no se encuentran restringidas a aquellas personas que tienen disponibilidad de recursos monetarios, sí implican la movilización de otros recursos “relacionales” que median el acceso a esta atención [... por tanto] hay un capital relacional que resulta de vital importancia para atenderse con calidad y de manera rápida en los servicios médicos [...] (Voghón, 2009: 75).

Por supuesto que todo esto ocurre en contradicción con lo establecido formal y legalmente por el Estado cubano, y con las garantías que éste defiende y otorga a los ciudadanos, incluso la mercantilización de los servicios sociales opera en el marco de la ilegalidad. En general, el funcionamiento de estos mecanismos “alternativos” para la satisfacción de las necesidades de atención médica pone en evidencia un proceso de reestructuración informal de las formas de acceso y control de los recursos en los servicios de salud que restringe los derechos y oportunidades de las personas, y los condiciona a la posesión de ciertos recursos, reproduciendo así desigualdades y propiciando inequidades. Ya no se trata, solamente, de un problema de escasez de recursos condicionado por la situación económica del país, sino de la forma en que éstos se distribuyen a partir de “reglas en uso” que responden a consideraciones de conveniencia personal de sujetos que trabajan en estas instituciones y que inciden sobre la distribución de los recursos estatales asignados.

Como es lógico esto compromete la justeza de los procesos, y nos recuerda también que los contactos personales pueden utilizarse para discriminar injustamente, pues en la misma medida en que pueden facilitar el acceso a algunas personas, a la vez, excluye a otras de los mismos recursos (Bebbington (s/f): 31; Woolcock y Narayan, 2000: 2).

Todas estas cuestiones están apuntando a transformaciones en la estructura de oportunidades del Estado en el plano de los servicios sociales, en este caso no vinculadas al diseño de la Política Social, ni a una concepción neoliberal de su rol en la provisión de bienestar. La socióloga Mayra Espina nos ofrece algunas “claves” que resultan muy útiles para comprender la complejidad de estos fenómenos en el ámbito de la crisis y la reforma cubana:

[...] los cambios desbordan la escala macroestructural económica y las acciones planificadas y son absorbidos y reinventados por las micropácticas y las subjetividades de la sociedad. Esto genera consecuencias inesperadas y cursos de acción paralelos, confluyentes y contradictorios, en relación con la macrorreforma (Espina, 2008c: 145).

[...] Los mismos sujetos son, a la vez, actores de un mundo formalizado y pautado, donde funcionan códigos propuestos y controlados desde un centro de autoridad único, y de otros mundos descentrados, o con centros alternativos, de redes informales donde la frontera legal/ilegal, socialmente correcto/incorrecto, es mucho más difícil y porosa (Espina, 2004: 122-123).

#### **ESTRATEGIAS Y ALTERNATIVAS DESARROLLADAS POR LAS FAMILIAS ANTE LOS OBSTÁCULOS EN LOS SERVICIOS DE SALUD**

Ante cambios en la estructura de oportunidades, las familias desarrollan estrategias adaptativas, defensivas u ofensivas, en dependencia de la cantidad, calidad y uso de sus activos, para evitar el deterioro de sus condiciones de vida o mejorar su bienestar. Cuando se afectan específicamente las redes de protección social del Estado, los hogares se ven obligados a hacer un manejo de sus recursos familiares como medios para satisfacer las necesidades que aquel provea. En este sentido, el análisis de las estrategias familiares posibilita la comprensión de las redes de interacción que se crean o a las que se recurre para resolver una situación determinada; la capacidad autónoma o los límites de la gestión individual y familiar; y además puede vislumbrar debilidades en el funcionamiento de las instituciones sociales que impidan el uso y acumulación de diversos recursos (Ferriol; Ramos y Añé, 2006: 16).

Al indagar entre los entrevistados sobre cuáles son los canales que ellos usan asiduamente para el acceso a la atención médica sale a relucir inmediatamente que, junto al uso de las vías formalmente establecidas, también se utilizan comúnmente las rutas informales en la búsqueda y gestión de la atención médica, las cuales se constituyen en alternativas que permiten sortear las trabas existentes. De manera general ellos reconocen los beneficios que puede implicar el acceder a los servicios por los canales no formales, en la medida en que se gana en rapidez, calidad, se consiguen satisfacer las demandas existentes, se goza de más alternativas y se tiene acceso a más recursos. Es común escuchar que por esas vías *“el trato es diferente, es especial”, “recibes una mejor atención”, “te hacen todo lo que llevas”, “ponen más énfasis en ayudarte”, “tienes más garantías”*. Estas expresiones son evidencia de algo que salió a flote en nuestra investigación, y es un sentimiento de cierta desprotección con respecto a las instituciones sanitarias, que genera la creencia de que la posibilidad real de solucionar los problemas en el acceso y uso de los servicios de salud depende de las redes sociales, el dinero y/o la suerte que se tenga, más que de la tenencia y cumplimiento efectivo de garantías ciudadanas.

No obstante, si bien muchas experiencias apuntan en este sentido, también se constataron casos de personas que han experimentado una resolución efectiva de sus problemáticas por las vías formalmente establecidas, haciendo uso legítimo de sus derechos como ciudadanos, y sin apelar a otro tipo de recursos. Cabe destacar también que algunas personas –aunque constituyen minoría– tienen convenciones de acceso formales, que no son las asociadas a los servicios de salud de la comunidad, sino que están condicionadas a su vínculo laboral o jerarquía militar y funcionan también como canales complementarios y/o alternativos a aquellos, proveyéndoles de ciertas facilidades. Como vimos anteriormente, el uso de los “mecanismos alternativos” no supone *per se* la anulación de las vías formales como canal de acceso a los servicios. Partiendo de las disímiles experiencias reflejadas en los casos estudiados, podemos confirmar que éstas constituyen una fuente de recursos que las personas saben que tienen a su disposición y recurren a ella si lo necesitan.

Si bien las dificultades en los mecanismos formales son percibidas por todas las personas, cada familia maneja los riesgos de forma diferenciada, en dependencia del portafolio de recursos con que cuenta. Como nos señala Katzman “las estrategias que desarrollan los hogares –y la posibilidad de impedir con éstas el deterioro de sus condiciones de vida o mejorar su bienestar– dependerán de la cantidad, calidad y el uso de sus activos” (Katzman, 2000: 20). En relación a esto

se amplía o se restringe el espectro de alternativas para enfrentar las contingencias encontradas.

El uso de los “mecanismos alternativos” antes enunciados implica la tenencia y movilización de recursos basados en capital social y capital económico; las decisiones sobre qué camino usar en cada caso, responden entonces al grado de posesión que se tenga sobre ellos y a evaluaciones costo-beneficio. En los núcleos familiares estudiados son disímiles las formas en que se interrelacionan ambos recursos, y esta conexión está marcando su vulnerabilidad o no para el manejo de los riesgos.

En las experiencias de los sujetos de la investigación la movilización de redes sociales es la práctica más extendida, en la gran mayoría de los casos estudiados, para facilitar el desempeño. La tenencia de relaciones con personas que trabajen directamente en los servicios de salud se constituye como un recurso de gran valor y relevancia para lograr una respuesta más rápida y mejor ante las necesidades de atención médica. De manera general la distribución de este tipo de capital suele ser fortuita y no necesariamente está relacionada, de forma directa, a las condiciones socioeconómicas de las familias. Por eso la posesión de una red de relaciones dentro de la cual haya vínculos, sobre todo cercanos y fuertes, con personas directamente relacionadas con el sector de la salud, es una fuente de protección para familias con distinto nivel de capital económico, incluso donde aquel está más erosionado. Por dicha red circulan recursos que amplían la capacidad de desempeño de las familias ante las situaciones y obstáculos encontrados por otras vías. A través de esos vínculos los entrevistados han conseguido ingresos hospitalarios en centros médicos que no le corresponden, o incluso de acceso restringido; mejores condiciones y confort dentro de una misma instalación hospitalaria; acceso a medicamentos escasos y a especialistas; análisis y exámenes, ya sean simples o de mayor complejidad, etcétera.

Pero también, según los casos estudiados, las estrategias exitosas para enfrentar las dificultades y deficiencias generadas en el ámbito de los servicios que funcionan mal o de forma incompleta, se sustentan en la combinación del capital social con el capital económico, lo cual fortalece la capacidad de respuesta al brindar un espectro más amplio de alternativas. Hay casos donde el capital económico es elevado, y a pesar de ello hay cierta inseguridad al no contar con un enlace directo dentro del sistema de salud; en estos casos se dificultan un poco más los mecanismos, pues hay que acudir a intermediarios que establezcan los contactos, lo cual puede implicar menos seguridad que la que se siente cuando se llega por la existencia de lazos fuertes. No obstante, cuando se cuenta con los recursos económicos se pueden buscar estrategias

para solucionar estas dificultades: la más significativa es la inversión de capital económico en la construcción de capital social. Es decir, es común escuchar dentro de las experiencias de estas personas, que la realización de regalos a determinados médicos de forma sostenida forma parte de una especie de táctica para lograr un acercamiento que permita incluirlos en la red de relaciones más o menos estable que se tiene, para así poder recurrir a ellos cuantas veces sea necesario y gozar de los beneficios que este tipo de vínculo les puede proveer, y que para ellos es extremadamente valioso.

[...] mi familia tiene un *organopónico*, nosotros producimos alimentos y eso, un punto de leche, un vivero, un punto de carne [...] ¿qué hacemos? [...] se empezó esto de las amistades en los hospitales con mi abuela [...] ella se atendió en ese hospital y ahí se conoció al médico del que te hablaba [...] y ya entonces, ahí empezaron a cultivar la amistad [...] y entonces lo que hicieron fue que él podía ir, pasar por el *organopónico*, recoger lo que él quisiera...y así es con todos los médicos: “tú puedes pasar por mi casa, recoger lo que te haga falta, y cuando me haga falta el servicio tuyo del hospital, entonces [...]”. De por sí ellos hacen una factura semanal, algunos semanal y otros mensual [...] que a veces se metía 3 meses cogiendo la factura sin recibir atención uno del médico, ¡pero cuando uno iba, te puedes imaginar cómo era la atención! (caso 27; mujer, 22 años, blanca, nivel medio superior, ayudante no remunerado en negocio familiar).

En nuestra investigación constatamos que el tema de los regalos y estímulos a los médicos se ha convertido en una práctica muy generalizada, con independencia de las distintas condiciones económicas de las cuales parten los sujetos. Por un lado esta práctica funciona como muestra de gratitud y agradecimiento por el trato recibido. Este tipo de argumento se basa en las malas condiciones de trabajo e insuficiente remuneración que en general tiene el personal de salud, específicamente los médicos, y por tanto el estímulo o regalo es una forma de ayudarlos y recompensarlos por su labor, que es muy valorada por las personas pues se trata del cuidado de su propia salud y la de sus seres queridos. Por otra parte, la “estimulación” opera como una estrategia a partir de la creencia de que por esta vía se consigue una mejor atención, más facilidades, e incluso se garantiza un vínculo que puede ser necesario en otras ocasiones.

Como vimos, a veces la movilización del capital social precisa también de que se muevan recursos económicos que las personas con-

sideran necesarios para el reforzamiento de los vínculos. Esto ocurre sobre todo cuando los lazos no son tan fuertes, y se llega a los servicios a través de intermediarios. Lo anteriormente planteado es muy importante pues nos alerta sobre los costos, de diverso tipo, que puede tener el uso del capital social cuando éste entraña que se destinen recursos al mantenimiento de estas relaciones, y la diversa magnitud de los impactos que esto puede tener, sobre todo cuando los recursos son escasos.

Por otro lado, las prácticas recreadas en los discursos de los entrevistados nos revelan el poder que también tiene la movilización del capital económico para la resolución de los problemas, aún cuando las relaciones sean débiles o sencillamente no las haya. Cuando ya las personas conocen que hay determinados mecanismos y normas de facto que funcionan a partir de los resortes del dinero, y que pueden estar más o menos generalizadas, se arriesgan a tantear el terreno y pueden abrirse los caminos.

Si bien las experiencias de pago directo por algún tipo de servicio médico o en general para la resolución de problemas en el uso de los servicios sanitarios constituyen minoría dentro de los casos estudiados, nos están alertando sobre la existencia de este tipo de mecanismo. Esta vía ha sido utilizada, por los sujetos de esta investigación, en el ámbito de los servicios estomatológicos, la compra de medicamentos que son de uso hospitalario, la realización de exámenes, el uso de ambulancias, el acceso a recursos necesarios como balones de oxígeno, sillas de ruedas y camas fouble, y el pago directo al personal de salud, tanto para gozar de alguna facilidad como para que cumplan con sus funciones establecidas. Como vemos, cada una de las cuestiones antes mencionadas, constituyen servicios ofrecidos gratuitamente o de forma subvencionada por el Sistema de Salud cubano, que debe garantizarlos en la medida de sus posibilidades. La escasez de recursos del Estado y la creciente demanda por parte de los usuarios de esos servicios provoca inestabilidades en el suministro, demoras y por tanto la incapacidad de satisfacer todas las necesidades en el momento justo. En este marco, algunas personas que están a cargo que la distribución y control de los recursos escasos, en los distintos niveles del sistema sanitario, comercializan estos servicios e insumos para conveniencia propia<sup>25</sup>. Dadas estas circunstancias algunas familias eligen esta opción como parte de sus estrategias ante las contingencias ya descritas, pero queda claro que no todos los hogares están en condiciones de dar

---

25 Además, es preocupante que buena parte de los servicios que han sido pagados por estas familias a precio de mercado (ambulancias, balones de oxígeno, silla de ruedas) responden a necesidades de urgencia para la atención y cuidado de enfermos, sobre todo ancianos y personas postradas.

este tipo de respuestas a sus necesidades y demandas en el ámbito de la atención sanitaria.

Para las personas que tienen altos ingresos y en general un capital económico fuerte, los gastos que hacen pagando directa e informalmente por un servicio de salud, o indirectamente en obsequios y atenciones materiales con el personal médico, no constituyen afectaciones económicas que comprometen la satisfacción de otras necesidades o su nivel de vida. A veces las familias de bajos y medios ingresos también movilizan sus escasos recursos económicos para, a través de ellos, tratar de resolver determinadas demandas que por las vías formales están muy demoradas; en estos casos el gasto en estos aspectos afecta el desarrollo de otros, y muchas veces se realiza a costa de sacrificar la satisfacción de otras necesidades. Estos tipos de hogares se ven, en ocasiones, en apuros ante ciertas costumbres informalmente establecidas, pero ya bastante asentadas, como la de dar algún obsequio a los médicos. No obstante, e incluso en aquellos casos donde las condiciones materiales de vida son difíciles, se vislumbra que cuando se cree necesario, aunque no de forma permanente ni suntuosa, se recurre al resorte del regalo para intentar hacer el camino más fácil en el acceso a los servicios.

Bueno [...] se busca [...] si hay que hacerle un regalo al médico, hay que hacerle un regalo al médico [...] si uno ve que el médico está medio disgustado, medio que aquí y allá pues entonces uno trata de hacerle un regalo, aunque uno no pueda, pero hacérselo [...] (caso 6; hombre, 61 años, blanco, jubilado).

Tener condiciones de vida desfavorables y/o escasos recursos económicos no implica automáticamente un cierre de posibilidades a la hora de gerenciar dificultades y obstáculos. En primer lugar, como ya se había mencionado anteriormente, el mal funcionamiento de los servicios no es generalizable y puede depender de cuestiones azarosas; por tanto hay servicios que funcionan correctamente y constituyen una alternativa eficaz, que no demanda la movilización de capital social y/o económico para estas gestiones. Por otra parte, aún ante la existencia de ciertas trabas y escollos, la gratuidad de la atención y el derecho ciudadano a hacer uso de estos servicios siempre constituye un camino posible que provee amparo al ofrecer un piso de protección. Siendo así no puede establecerse una relación de total dependencia entre la vulnerabilidad económica y en materia de recursos sociales, y la vulnerabilidad en el acceso a la atención médica.

No obstante –y ante las problemáticas ya enunciadas relativas a ciertos cambios en la estructura de oportunidades que se sustenta en

las prestaciones estatales— en estas familias donde el capital económico está erosionado muchas veces el capital social se constituye como una fuente importante de protección, que incluso puede satisfacer por sí sola demandas relacionadas con la atención médica sin necesidad de apoyo económico. Esto sucede así sobre todo cuando las redes de capital social que se usan están basadas en vínculos fuertes, como lazos familiares y redes de amigos; en estos casos el capital económico es irrelevante pues los recursos que circulan por las redes están determinados por obligaciones recíprocas basadas en el afecto y la confianza. Hay otros casos donde las personas recurren a sus lazos débiles, porque en ellos cuentan con una persona que resulta influyente, y que a su vez tiene lazos fuertes con otras de igual estatus, por lo cual este vínculo brinda información y contactos adicionales y de gran valor, ampliando así los recursos movilizables para su desempeño.

Ahora bien, cuando se conjugan la precariedad de los recursos económicos y las limitaciones en las redes sociales (ya sea por la debilidad o casi inexistencia de los lazos, o porque los recursos que circulan por dichas redes tienen una capacidad limitada para facilitar el logro de este tipo de metas, específicamente), y además se agudizan las barreras para el acceso a los servicios de salud establecidos, este tipo de familias puede estar expuesta a un alto grado de inseguridad y desprotección; es decir, se encuentran en situación de vulnerabilidad. El limitado portafolio de activos que pueden movilizar para ajustarse a los requerimientos de acceso a las estructuras de oportunidades —que como hemos visto han sufrido reconfiguraciones—, si bien no implica una clausura de alternativas, los deja con solo una: el uso de los canales establecidos. Esta vía puede resultar, ante estas circunstancias, un camino muy difícil, que demanda mucho tiempo y esfuerzo por parte de las personas, y que además tiene costos objetivos y subjetivos. Transitar por estos senderos plagados de dificultades provoca desgastes, disgustos y frustraciones, y además constituye una dificultad para el adecuado diagnóstico, atención y seguimiento de las problemáticas y padecimientos por los cuales los sujetos acudieron a las instituciones médicas, lo cual tiene implicaciones lógicas para su salud.

De manera general estas personas enfrentan más obstáculos, en términos comparativos, que aquellas que sí cuentan con otras alternativas. Esto es algo que se verificó en el análisis de los casos en cuestión, pero que también surge, de manera muy contundente, en las opiniones de los entrevistados. La gran mayoría de ellos creen que existen desigualdades, en el acceso a beneficios y enfrentamiento a obstáculos, y que estas están dadas precisamente por la tenencia o no de contactos efectivos y recursos económicos.

Están las personas que tienen unos ingresos altos, un nivel alto, buenos salarios, no sé [...] que por tanto ellos van a los mejores hospitales, tienen contactos ahí en esos lugares, no sé [...] y aparte, como tienen todas esas posibilidades de dar regalos, las personas mientras más humildes, más se les dificulta [...] ¡Tienen que coger la canalita! ¿No? ¡Por dónde va! ¡Y se les dificulta! [...] Es decir, que la persona más humilde, la que no tiene amistad, ¡esa va a ser la más fastidiada! (caso 14; mujer, 50 años, negra, técnica ocupada en sector estatal).

Algunas personas, con limitaciones en materia de capital social y capital económico asumen posturas pasivas frente a los obstáculos que se les presentan, al considerar que ya no tienen vías para actuar y que los recursos con que cuentan no le permiten trazarse estrategias, más allá de las puramente adaptativas, y en este caso, de resignación y hasta conformismo.

[...] hace tres años que tengo que hacerme una biopsia de dos nódulos que tengo por la tiroides [...] me hice la primera biopsia hace seis años [...] o sea, que ya dos veces me la han mandado, pero me han dicho: “mira a ver dónde resuelves” [...] ¡Yo no tengo amistades para resolver! [...] o sea, que estos nódulos en cualquier momento se convierten en un cáncer [...] lo que sencillamente, como soy cristiana, se lo estoy dejando en las manos del Señor, y que el Señor ponga su mano y no se me convierta en un cáncer [...] (caso 3; mujer, 61 años, blanca, dueña de pequeño negocio en el sector cuentapropista).

Yo antes me atendía en el policlínico con el reumatólogo [...] ah [...] pero el reumatólogo ya no existe en el policlínico [...] entonces como no hay reumatólogo yo no me puedo atender este problema que tengo en las piernas [...] “bueno, ¿y qué hago?”, “ah, no, no hay reumatólogo” [...] “¿y quién me atiende?”, “ah, no, no hay reumatólogo”, ¿entiendes? [...] ¡Ya! [...] entonces, como no hay reumatólogo, entonces yo me acuesto aquí en mi cama ¡a esperar! a qué [...] no sé [...] (caso 29; mujer, 77 años, negra, ama de casa).

En ciertos casos se constata, además, un debilitamiento del capital social de vínculos fuertes (o capital social intensivo), esencialmente la familia, que o no está presente o no muestra preocupación por servir de apoyo en estas cuestiones. Ante la concentración de un gran número de responsabilidades en el ámbito doméstico-familiar, cuando estos

lazos se resquebrajan fomentan también situaciones de vulnerabilidad. Dentro de los casos con escasos recursos económicos, aquellos donde el apoyo familiar es escaso o nulo se ven expuestos a más riesgos, o al menos las contingencias externas causan más daño.

Como ya vimos a lo largo de este apartado, los obstáculos que perciben las personas al tratar de acceder a los servicios sociales, y los niveles de cobertura y calidad de aquellos, son componentes centrales para identificar condiciones de vulnerabilidad (Busso, 2001: 24). En este sentido, los recursos familiares pueden funcionar como vía para lograr, agilizar y/o reforzar la calidad en la atención institucionalizada, y se constituyen en capitales que pueden ser movilizados en pos de la satisfacción de las necesidades que los servicios de salud deberían atender.

### **OTRAS NECESIDADES A SATISFACER EN EL MARCO DE PROCESOS DE QUEBRANTAMIENTO DE LA SALUD. ¿CUESTA ESTAR ENFERMO?**

La posibilidad de un acceso equitativo, y en general de la equidad en salud, no solo depende de la oportunidad de tener atención médica, sino también de las condiciones de partida de las personas (sus condiciones de vida), que indudablemente tienen una gran influencia no solo en su estado de salud, sino en sus posibilidades de afrontar situaciones de enfermedad, con todas las implicaciones que esto puede traer.

En las entrevistas a personas que tienen una experiencia directa de enfermedad reciente, ya sea propia o de algún familiar<sup>26</sup>, salen a relucir con mucha insistencia un conjunto de necesidades que van apareciendo o se agudizan durante estos procesos y que demandan la movilización de diversos tipos de recursos por parte de la familia y otras instituciones. Cuestiones como el reforzamiento de la alimentación, cómo trasportarse cuando hay que acudir a las instalaciones de salud, la demanda de cuidado y acompañamiento que ameritan las personas enfermas, la necesidad de uso de determinados insumos y/o aditamentos según tipos de enfermedades, la búsqueda y gestión de los medicamentos, etc., constituyen preocupaciones compartidas por aquellos que

---

26 En los casos existen un conjunto de experiencias de las familias ante situaciones de enfermedad, pasadas y presentes, de diverso tipo: accidente cerebro-vascular, artrosis, hipotiroidismo, diabetes, hipertensión arterial, cirrosis hepática, cáncer (de mama, de colon, de pulmón, cerebral), esquizofrenia y otras enfermedades psiquiátricas, cardiopatía, demencia senil, retraso mental, asma bronquial, anemia crónica y enfermedades neurológicas degenerativas, esclerosis múltiple, alzheimer. En otras ocasiones se trata de experiencias en el cuidado de personas ancianas en el propio proceso degenerativo del envejecimiento, lo que conlleva una serie de complicaciones en materia de salud, sobre todo asociadas a la incontinencia de esfínteres, problemas psicomotores, etcétera.

enfrentan situaciones de este tipo. En este sentido es útil enfatizar que, en parte, se destacan las mismas preocupaciones (alimentación, transporte) manifestadas por la población cubana en otras investigaciones que han ahondado en cuáles son los principales problemas sentidos en la vida cotidiana de la gente (Ferriol, Ramos y Añé, 2006), pero agudizadas en caso de enfermedad, porque esto supone demandas adicionales a las habituales, que ya de por sí son muy difíciles de cumplir para una parte de la población (Togores, 2004: 8).

Existen determinados sistemas de apoyo creados por las instituciones estatales para estos casos<sup>27</sup>, cuya efectividad y capacidad de resolución de los problemas varía en dependencia de la magnitud de éstos en el marco específico de cada familia, los recursos institucionales disponibles, y también de la forma en que funcionen en cada contexto particular las estructuras que deben viabilizar estos mecanismos. Las experiencias en los casos estudiados en cuanto a la interacción con esos mecanismos de apoyo estatal son diversas. De manera general la escasez de los recursos demandados, la inestabilidad con su suministro, las demoras en la obtención de los servicios y la falta de información sobre la existencia de estos mecanismos, constituyen trabas que limitan la capacidad real de éstos de ofrecer soluciones y constituir un alivio a las responsabilidades familiares. No obstante, en los casos donde la situación es más precaria, la ayuda de Asistencia Social resulta muy importante como apoyo en algunos rubros específicos y constituye una fuente de recursos, aunque hay que destacar que no es suficiente.

Por tanto, la existencia de este tipo de situaciones en el seno del hogar demanda un esfuerzo extraordinario por parte de la familia, que pasa a jugar un rol determinante. Es muy relevante que los entrevistados mencionen frecuentemente que la principal fuente de protección ante estos casos proviene de la familia, que con más o menos recursos, intenta

---

27 A determinados tipos de enfermos se les ofrece, por la vía de la canasta alimenticia normada, una cuota adicional que consiste esencialmente en leche en polvo y pollo. Por otro lado existen mecanismos, a través de los distintos niveles y estructuras dentro del Sistema de Salud, para el suministro –a precios subvencionados o de forma gratuita– de una serie de aditamentos, insumos y servicios que se precisan, según tipos de enfermedades: taxis, pañales desechables, colectores de orina, bolsitas (para los operados con colonoscopia), sillas de ruedas, camas fouble, balones de oxígeno, prótesis físicas, bastones, soportes ortopédicos, levín, sondas, glucómetros, alcohol, torundas, gasa, algodón, etc. También está considerado el apoyo, por parte de instituciones como Asistencia Social, a familias o personas que presentan una situación económica en extremo desfavorable y, además, problemas de salud que evidentemente pueden agravar la precariedad de las condiciones de vida; de esta manera, según las especificidades de los casos, se ofrecen gratuitamente los medicamentos, se aportan productos higiénicos o insumos específicos, e incluso se ofrece el servicio de asistentes sociales a domiciliario, cuyo salario es pagado por el Estado.

siempre brindar un apoyo material y espiritual. Ante las crecientes responsabilidades que recaen en la familia en casos de quebrantamiento de la salud, los núcleos familiares intentan dar respuestas a sus necesidades: una vez más la búsqueda de soluciones estará estrechamente relacionada con los recursos económicos y a las redes sociales de apoyo con que cuenten las familias, los cuales definen su abanico de opciones.

Si hacemos una mirada a los casos estudiados, desde una perspectiva comparativa, teniendo en cuenta la desigualdad en materia de condiciones de vida, veremos que en dependencia de la magnitud y fortaleza de los recursos con los que las familias cuenten estos procesos de quebrantamiento de la salud se vivirán con más o menos limitaciones. No todas las familias están en las mismas condiciones para acceder geográficamente a los servicios, para solventar los gastos de una alimentación reforzada y/o adecuada según las necesidades, no todas tienen condiciones idóneas en su vivienda para asumir determinado tipo de situaciones que pueden demandar ciertas condiciones habitacionales, ni pueden adquirir determinados insumos que se hacen necesarios para el cuidado de los enfermos. La afectación económica que puede producir un suceso de enfermedad, ya sea por gastos directos como por costos indirectos (afectación de la situación laboral y por tanto de los ingresos por esta vía, pérdidas económicas en que se ha incurrido, tiempo que emplea la familia en el cuidado de los enfermos) no se siente de igual manera en los hogares y para algunos constituye un reto.

Las redes sociales de apoyo siguen constituyendo un recurso relevante y juegan un rol fundamental en todos los casos, independientemente de sus condiciones económicas: la familia, amistades, compañeros de trabajo y vecinos desempeñan un papel protagónico como facilitadores y proveedores en la búsqueda e implementación de soluciones. Por estas redes suelen circular diversos recursos (en especial, dinero, ayuda para realizar determinadas tareas y en el cuidado de los enfermos) que son vitales para hacer frente a estas situaciones. Ahora bien, es preciso destacar que, como generalidad, para algunos (los que tienen mejores condiciones materiales de vida) el capital social es un recurso más con el que cuentan, mientras que para otros es prácticamente la única alternativa ante la debilidad de su capacidad económica para hacer frente de forma autónoma a sus necesidades. Por tanto, la capacidad de resolución que aporta el capital social es variable en cada caso estudiado, y a veces puede ser casi nula.

Si bien el capital social permite la movilización de ciertos recursos, a veces éstos precisan ser comprados en el mercado, y por tanto dependen de los ingresos económicos que posean las familias. Es reconocido, de forma unánime, el hecho de que *“estar enfermo, cuesta”*, refiriéndose fundamentalmente a gastos que recaen en el ámbito doméstico-familiar.

Para afrontarlos, algunos hogares cuentan con altos ingresos y/o un ahorro monetario que facilita el enfrentamiento a este tipo de eventos, pero en su mayoría los entrevistados refieren no tener este tipo de soporte.

Los casos analizados en este estudio nos revelan diferencias en las capacidades de los hogares de hacerle frente a estas situaciones, y evidencian también distintos niveles de afectación económica producto de dichos eventos. Hay núcleos familiares que han desplegado una gran cantidad de recursos económicos propios en la atención y cuidado de personas enfermas, y que además cuentan con fuentes alternativas como la ayuda de algún familiar en el extranjero (se reportaron gastos mensuales de P 5.400, P 3.036 y P 3.480 que comprenden la alimentación, pago a cuidadores particulares, culeros desechables, compra de medicamentos en el mercado negro, compra de otros aditamentos necesarios). Las familias que poseen recursos económicos considerables, no solo en materia de ingresos sino también porque cuentan con un cúmulo de bienes materiales que proveen una garantía económica y buenas condiciones materiales de vida, cuentan con muchas más alternativas para enfrentar cualquier demanda o necesidad vinculada al cuidado de la salud, que trascienda al Sistema de Salud. Estas no están exentas de sufrir tropiezos, pero la movilización de sus recursos les permite sortearlos con más facilidad.

En otros casos este tipo de situaciones se ha enfrentado sin la posibilidad de destinar recursos “extras” a los que habitualmente se tienen para satisfacer mínimamente las necesidades básicas cotidianas, con lo cual –cuando no fluyen recursos por otras fuentes– se dificulta la atención adecuada ante casos de enfermedad. En general pudimos ver casos en que los enfermos gozan de una mejor atención, cuidado y confort, en materia de los recursos que tienen a su disposición, y otros que tienen limitaciones –con distinto grado de gravedad– para el enfrentamiento adecuado a estas situaciones. En los casos en que, además, hay un débil o nulo apoyo familiar, se muestra una mayor vulnerabilidad ante este tipo de contingencias.

## REFLEXIONES FINALES

La experiencia cubana en cuanto a las políticas sociales en general, y en particular en el sector de la salud se distingue por su peculiaridad en el marco de la Región latinoamericana. A la cobertura universal y gratuidad de la atención sanitaria se deben los significativos avances logrados por el país en materia de equidad en salud, propiciando un espacio de igualdad y de protección para todos los ciudadanos. Sin embargo en los últimos 20 años se ha experimentado un cambio *sui generis* en la estructura de oportunidades para el acceso al bienestar<sup>28</sup>, que sin des-

---

28 Este complejo proceso solo puede ser comprendido rompiendo con los límites de una perspectiva analítica que solo considera la parte del asunto vinculada a los macropro-

mantelar las políticas sociales ha depositado en el ámbito doméstico-familiar un creciente número de responsabilidades para la satisfacción de necesidades. De ahí que los recursos propios de los hogares jueguen cada vez un rol más importante, lo cual en un contexto de ampliación de las desigualdades sociales y de polarización en la distribución de recursos y bienes, puede generar condiciones de vulnerabilidad para determinados grupos sociales.

Este acercamiento logrado a partir de esta investigación nos manifestó la relevancia que, ante la necesidad de acceso a los servicios de salud y el enfrentamiento general a situaciones de enfermedad, adquieren los recursos económicos y el capital social que manejan las familias como herramientas que permiten viabilizar y construir estrategias para dar solución a necesidades que se presentan. La contribución que hacen los servicios públicos en este sentido sigue siendo muy significativa, y es precisamente el factor que permite que no se dé una relación de total dependencia entre la vulnerabilidad económica y en materia de recursos sociales, y la vulnerabilidad ante el manejo de situaciones de quebrantamiento de la salud. Sin embargo, y a pesar de la férrea voluntad política del gobierno cubano, la capacidad de los servicios sociales para proveer la protección se ha visto dañada por diversas causas que ya abordamos anteriormente; ante los vacíos que resultan de esta cuestión la no tenencia de capital económico y de redes sociales de apoyo sí constituyen factores que propician una situación de vulnerabilidad social.

En un contexto como este el papel que juegan los “espacios de igualdad” en relación al enfrentamiento a la pobreza y la desigualdad puede ser ambivalente. Por un lado se constituyen como zona de contención a estos fenómenos en la medida en que proveen un ámbito para la inclusión social en base al ejercicio de los derechos ciudadanos; a su vez pueden ser un espacio donde se reproduzcan las desigualdades existentes en la sociedad y se den procesos de exclusión relativa de unos grupos sociales en relación con otros.

Una vez más se vislumbra, ante los resultados de nuestro estudio, la necesidad de distinguir entre “igualdad de derechos y oportunidades”, “igualdad en el acceso a las oportunidades” e “igualdad de resultados”, pues pueden existir derechos de acceso a determinados servicios u oportunidades, y sin embargo en la práctica el uso de aquellos se puede ver limitado o depender de la tenencia de recursos, de diversos tipos, por parte de las familias (Togores, 2006; CEPAL, 2010). De ahí la importancia de tener

---

cesos formales y planificados y la intervención desde la esfera política gubernamental, como variables explicativas determinantes y suficientes para evaluar los cambios en la sociedad, y asumiendo otra basada en una concepción relacional sistémica que conceda mayor espacio a la articulación de procesos macro, meso y micro, planificados y espontáneos, centralizados, policéntricos y acéntricos (Espina, 2010b: 7).

en cuenta las condiciones de partida de las personas y grupos en el acceso a la estructura de oportunidades (Togores, 2006; Zabala; 2009; Voghon, 2009) y los capitales con que éstos cuentan (o no) para aprovecharla.

El reconocimiento legal del derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso al bienestar y la existencia de sistemas de protección de carácter universal y gratuito, que abogan por igualar las posibilidades de acceso, son condiciones no suficientes para combatir la inequidad, y deben ser complementadas con el principio de la igualdad de condiciones, que consistiría en nivelar las condiciones de vida de los diferentes grupos sociales, de manera tal que estas no se erijan en un impedimento que les permita a individuos de distinta procedencia social tener un aprovechamiento máximo de la estructura de oportunidades existente en una sociedad (Mora, 2004: 21).

## BIBLIOGRAFÍA

- Albizu-Campos, Juan Carlos 2008 “Contrapunteo cubano de la muerte y el color” en *Revista Electrónica Novedades en Población* (La Habana) Año 4, N° 7.
- Alonso, Aurelio 2003 “Lidiar con la pobreza en el Caribe hispano: en busca de claves efectivas” (Taller CIPS) soporte CD.
- Álvarez, Elena y Máttar, J. (coords.) 2004 *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI* (México: CEPAL/INIE/PNUD).
- Álvarez, Mayda *et al.* 1994 “La familia cubana: cambios, actualidad y retos” (La Habana: CIPS) Informe de Investigación.
- Arés, Patricia s/f “La familia cubana en el contexto latinoamericano actual” en <[www.monografias.com/trabajos40/familia-cubana-hoy/familia-cubana-hoy2.shtml](http://www.monografias.com/trabajos40/familia-cubana-hoy/familia-cubana-hoy2.shtml)> acceso 7 de marzo de 2011.
- Arriagada, Irma; Aranda, Verónica y Miranda, Francisca 2005 “Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas” (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Políticas Sociales N° 114.
- Arriagada, Irma y Miranda, Francisca 2005 “Propuestas para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social” en Arriagada, Irma (ed.) *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (Santiago de Chile: CEPAL / Cooperazione Italiana).
- Barba Solano, Carlos s/f “Regímenes de bienestar, producción y reproducción de pobreza: una estrategia para estudiar América Latina” (s/d).

- Bebbington, Anthony s/f “El capital social en el desarrollo: ¿teoría, concepto o estrategia?” en *Aproximaciones conceptuales e implicancias del enfoque del capital social (Panel I)* (s/l: CEPAL) Serie Seminarios y Conferencias N° 3.
- Bourdieu, Pierre 1999 *Las formas del capital* (Lima: Piedra Azul).
- Buchbinder, Marcos 2008 “Pobreza y salud” en <[www.elced.org.ar/cursos/pobreza\\_y\\_salud.pdf](http://www.elced.org.ar/cursos/pobreza_y_salud.pdf)> acceso 16 de abril de 2011.
- Busso, Gustavo 2001 “Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”, Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio. En <[www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ORGIN011.pdf](http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ORGIN011.pdf)> acceso 5 de mayo de 2010.
- Castelao, José Esteban 1991 “Calidad de vida y gastos individuales en las pacientes de cáncer de mama. Un estudio preliminar”, Tesis de Maestría en Salud Pública, Facultad de Salud Pública, Instituto Superior de Ciencias Médicas de La Habana.
- Castillo, Antonio 2009 “Procedimiento para realizar estudios de costo-utilidad en instituciones sanitarias cubanas”, Tesis de Doctorado en Ciencias de la Salud, Escuela Nacional de Salud Pública, Ciudad de La Habana.
- Castillo, Antonio y Arocha, Carmen 2000 “El estado de salud de la población cubana en el período revolucionario” en *Revista Cubana de Salud Pública* (La Habana) Vol. 26, N° 1.
- Castro, Jorge *et al.* 2007 “Pobreza y Salud” en *Boletín Científico* (Asociación de Médicos Municipales de la CBA. Instituto para el Desarrollo Humano y la Salud) Año 12, N° 53, abril.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) 2000 *Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba, 1999* (La Habana: Caguayo).
- CEPAL 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Santiago de Chile: ONU).
- CEPAL 2006 *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (Santiago de Chile: ONU).
- CEPAL 2009 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2008* (Santiago de Chile: ONU).
- CEPAL 2010 *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago de Chile: ONU).

- De la Torre, Ernesto *et al.* 2004 *Salud para todos sí es posible* (La Habana: MercieGrup / ENPSES).
- Díaz, Beatriz 1996 “Desarrollo social y políticas públicas: el caso de Cuba” (s/d).
- Díaz, Mareelén 2000 “La familia cubana ante la crisis de los 90”, Ponencia presentada en el *XXII Congreso Internacional Latin American Studies Association*, Miami.
- Domínguez, María Isabel 2008 “La política social cubana: principales esferas y grupos específicos” en *Temas* (La Habana) N° 56, octubre-diciembre.
- Espina, Mayra 1998 “Panorama de los efectos de la reforma sobre la estructura social cubana: grupos tradicionales y emergentes”, Ponencia presentada en el *XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*, Chicago, septiembre.
- Espina Prieto, Mayra 2003 “Efectos sociales del reajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización en la sociedad cubana”, Ponencia presentada en el *Congreso de LASA*, Dallas.
- Espina, Mayra 2004 “Notas para Suite Habana (desde una sociología de la vida cotidiana) en *Temas* (La Habana) N° 36, enero-marzo.
- Espina, Mayra 2008a *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Espina, Mayra 2008b “Política social en Cuba. Equidad y movilidad” en *Working Papers* (DRCLAS / Universidad de Harvard) N° 07/08-3.
- Espina, Mayra 2008c “Viejas y nuevas desigualdades en Cuba. Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 216, julio-agosto.
- Espina, Mayra 2010 “La sociedad cubana: cambios en proceso”, Ponencia presentada en *Conferencia Internacional Sociedad Civil en Centroamérica y Cuba: evolución y prospectivas*, 1 y 2 de marzo, México.
- Espina, Mayra 2011 “La política social en Cuba: resultados y retos”, Ponencia presentada en el *Seminario: La cuestión social en Cuba contemporánea*, Center for Latin American and Latino Studies, American University, febrero.
- Espina, Mayra *et al.* 2006 “El consumo: economía, cultura y sociedad” en *Temas* (La Habana) N° 47, julio-septiembre.

- Esping-Andersen, Gosta 2002 "Towards the Good Society, Once Again? en *Why We Need a New Welfare State* (Oxford: Oxford University Press).
- Feachem, Richard 2000 "Pobreza e inequidad: un enfoque necesario para el nuevo siglo" en *Boletín de la Organización Mundial de la Salud* (OMS) Recopilación de artículos N° 3.
- Ferriol, Ángela 1997 "Política social cubana: situación y transformaciones" en *Temas* (La Habana) N° 11, julio-septiembre.
- Ferriol, Ángela 2001a "Apertura externa, mercado laboral y justicia social" en *Cuba: Investigación Económica* (La Habana: INIE) N° 1, enero-marzo.
- Ferriol, Ángela 2001b "El modelo social cubano. Una aproximación a tres temáticas en debate" en *Cuba: Investigación Económica* (La Habana: INIE) N° 1, enero-marzo.
- Ferriol, Ángela 2003 "Acercamientos al estudio de la pobreza en Cuba", Ponencia presentada en el *Taller Aproximaciones Metodológicas al Estudio de la Pobreza y la Política Social*, Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller/Universidad de Harvard, Boston.
- Ferriol, Ángela; Ramos, Maribel y Añé, Lía 2006 "Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de la Habana" en *Cuba: Investigación Económica* (La Habana) Año 12, N° 1-2, enero-junio.
- Filgueira, Carlos 1999 "Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores" en Katzman, Rubén (coord.) *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (Montevideo: CEPAL).
- Filgueira, Carlos 2001 "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes", Ponencia presentada en el *Seminario Internacional La diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*, CEPAL / CELADE, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- Filgueira, Fernando 2007 "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina" (Santiago de Chile: CEPAL / ONU) Serie Políticas Sociales N° 135.
- Fleury, Sonia 2000 "¿Universal, dual o plural? Modelos y dilemas de atención de la salud en América Latina" (s/d).
- Frenk, Julio 1985 "El concepto y la medición de accesibilidad" en *Salud Pública de México* (México) Vol. 5, N° 27.

- Gálvez, Ana María 2003 “Economía de la salud en el contexto de la salud pública cubana” en *Revista Cubana de Salud Pública* (La Habana) Vol. 29, N° 4, octubre-diciembre.
- García, Anaí s/f “Gastos asumidos por la familia durante el ingreso en el hogar” (s/d).
- Huertas, Carlos Andrés 2008 “¿Brindar salud para reducir pobreza?” en <[www.seminariopublica.info/maindata/seminario/200848-182747/imagesdirs/PD17\\_HuertasCardonaCA.pdf](http://www.seminariopublica.info/maindata/seminario/200848-182747/imagesdirs/PD17_HuertasCardonaCA.pdf)> acceso 5 de abril de 2011.
- Iñiguez, Luisa 2000 “Desigualdades espaciales del bienestar y la salud en América Latina. Problemas éticos y metodológicos” en <[www.uh.cu/centros/cesbh/Archivos/bvirtual/Luisa3.pdf](http://www.uh.cu/centros/cesbh/Archivos/bvirtual/Luisa3.pdf)> acceso 15 de junio de 2010.
- Iñiguez, Luisa 2006 “Los archipiélagos donde vivimos los cubanos” en *Temas* (La Habana) N° 45, enero-marzo.
- Iñiguez, Luisa 2011 “Los servicios de salud en Cuba. Aproximación a la evolución de sus cambios” en <[www.american.edu/clals/upload/Rojas\\_Salud\\_Cuba.pdf](http://www.american.edu/clals/upload/Rojas_Salud_Cuba.pdf)> acceso 3 de agosto de 2011.
- Iñiguez, Luisa y Ravenet, Mariana 2000 “Precedencias y efectos de los procesos de la década del 90 en las desigualdades espaciales y sociales en Cuba” en <[www.uh.cu/centros/cesbh/Archivos/bvirtual/Luisa1.pdf](http://www.uh.cu/centros/cesbh/Archivos/bvirtual/Luisa1.pdf)> acceso 15 de junio de 2010.
- Katzman, Rubén 2000 “Notas sobre la vulnerabilidad social” (Chile: CEPAL) en <[www.eclac.org/publicaciones/xml/5/10905/LC-R158.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/10905/LC-R158.pdf)> acceso 15 de junio de 2010.
- Lechuga Montenegro, Jesús s/f “Las reformas de Salud en América Latina” en <[www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec001.pdf](http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec001.pdf)> acceso 22 de abril de 2011.
- Martínez, Silvia 2007 “Equidad y situación de salud” en *Revista Cubana de Salud Pública* (La Habana) Vol. 33, N° 3.
- Martínez Franzoni, Juliana 2007 “Regímenes de Bienestar en América Latina” (Madrid: Fundación Carolina / CeALCI) Documento de Trabajo N° 11.
- Mesa-Lago, Carmelo 2005 “Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 86, agosto.
- Mesa-Lago, Carmelo 2010 “Cincuenta años de servicios sociales en Cuba” en *Temas* (La Habana) N° 64, octubre-diciembre.

- MINSAP 2011 *Anuario Estadístico de Salud 2010* (La Habana: MINSAP).
- Mora, Minor 2004 “Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?” en *Cuaderno de Ciencias Sociales* (Costa Rica: FLACSO) N° 131.
- Narayan, Deepa *et al.* 2000 *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* (Washington: Banco Mundial / Mundi-Prensa).
- Nerey, Boris 2005 “Cuba: desarrollo, Estado de bienestar y política salarial”, Tesis de Maestría en Sociología, Universidad de La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) 2010 “Salud Pública y Asistencia Social” en *Anuario Estadístico de Cuba 2009* (La Habana: ONE).
- OIT / OPS 1999 “El gasto de bolsillo en salud en América Latina y el Caribe: razones de eficiencia para la extensión de la protección social en salud”, Reunión regional tripartita *Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe*, 29 de noviembre al 1 de diciembre, México.
- Pérez, Benito 2007 “La equidad en los servicios de salud” en *Revista Cubana de Salud Pública* (La Habana), Vol. 33, N° 3.
- Pérez, Victoria 2000 “Ajuste económico e impactos sociales. Los retos de la educación y la salud pública en Cuba” en *Cuba: Investigación Económica* (La Habana: INIE) Año 6, N° 1.
- Perticara, Marcela 2008 “Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos” (Santiago de Chile: CEPAL / ONU) Serie Políticas Sociales N° 141.
- PNUD 2010 *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* (Nueva York: Mundi-Prensa).
- Population Reference Bureau 2004 “Cómo mejorar la salud de los más pobres del mundo (Hoja Informativa)” (s/d: PRB).
- Ramírez, Abelardo y López, Cándido 2005 “A propósito de un sistema de monitoreo de la equidad en salud en Cuba” en *Revista Cubana de Salud Pública* (La Habana) Vol. 31, N° 2.
- Rodríguez, Lázaro Israel 2006 “Modelos de salud en Cuba. Habla un protagonista” en *Temas* (La Habana) N° 47, julio-septiembre.
- Rojas, Francisco 2003 “Situación, sistema y recursos humanos en salud para el desarrollo en Cuba” en *Revista Cubana de Salud Pública* (La Habana) Vol. 29, N° 2.

- Rosales, Susset 2008 “Determinantes de los ingresos monetarios de los hogares en Cuba. Un estudio econométrico”, Tesis de Maestría, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Sen, Amartya 2002 “¿Por qué la equidad en salud?” en *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 11, N° 5-6.
- Sunkel, Guillermo 2006 “El papel de la familia en la protección social en América Latina” (Santiago de Chile: CEPAL / ONU) Serie Políticas Sociales N° 120.
- Togores González, Viviana 2004 “Ingresos monetarios de la población, cambios en la distribución y efectos sobre el nivel de vida” en *15 Años del centro de Estudios de la Economía Cubana* (La Habana: Felix Varela).
- Togores González, Viviana 2006 “Algunas cuestiones teórico-metodológicas acerca de la equidad” en <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales06/fscommand/63T07.pdf> acceso 6 de agosto de 2010.
- Varona, Patricia *et al.* 2005 “Uso de servicios de salud y gastos de bolsillo por asma en niños de 5 a 14 años de edad. Ciudad de La Habana, 2002” en *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología* (La Habana) Año 43, N° 3.
- Voghon Hernández, Rosa María 2009 “La transmisión intergeneracional de la pobreza: entre el cambio y la reproducción”, Tesis de Maestría en Sociología, Universidad de La Habana.
- Woolcock, Michael y Narayan, Deepa s/f “Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo” en <preval.org/documentos/00418.pdf>.
- Zabala Arguelles, María del Carmen 2009 *Jefatura femenina de hogar, pobreza urbana y exclusión social: una perspectiva desde la subjetividad en el contexto cubano* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Zabala Arguelles, María del Carmen 2010 *Familia y pobreza en Cuba. Estudio de casos* (La Habana: Acuario).

# INTENTOS DE REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD EN BOLIVIA: NUEVAS BATALLAS EN EL CAMPO POLÍTICO

Sergio Patricio Ramírez Álvarez\*

## INTRODUCCIÓN

La afirmación de que Bolivia es un país preminentemente pobre puede ser argumentada de diversas maneras. Y así como esta aseveración parece ser tan cierta que podría considerarse casi irrefutable, en la dimensión plenamente social existe otra de similar consistencia, no necesariamente explicitada, según la cual hay alguien que tiene que hacerse cargo de esa pobreza: el Estado. Es posible sostener, sin entrar a errantes divagaciones, que para los bolivianos la institución que condensa la voluntad política debe tener un papel protagónico en la economía que concierne al conjunto del colectivo social.

Un aspecto que forma parte de la pobreza en Bolivia es la serie de limitaciones que tiene la mayoría de la población para acceder a servicios de salud, tanto respecto a la prevención de enfermedades como a la curación de las posibles afecciones. Si bien se puede decir que las tareas de advertencia no son muy extendidas, con la excepción notable del brote de alguna epidemia o el de una pandemia como hace algunos años con la gripe A (H1N1), aquello que en general causa mayor preocupación es tener la posibilidad de acceder a servicios de salud curativos.

En Bolivia recibir atención médica para la mayoría de la población no es algo que se logre de manera sencilla. En las zonas rurales la

---

\* Sociólogo, becario CLACSO-CROP. Este artículo forma parte de la investigación intitulada "Discursos y procesos hegemónicos en torno a la implementación del Seguro Universal de Salud en Bolivia"

cobertura de servicios en salud es todavía muy incipiente, y de los establecimientos médicos que se puede encontrar, muchos de ellos pueden ser calificados simplemente como precarios. Las ciudades están provistas de más y mejores establecimientos médicos, ya sean públicos o los correspondientes a la seguridad social, pero para quien requiera atención le esperan diferentes tipos de dificultades dependiendo de sus requerimientos. En Bolivia para enfermarse, o incluso en el infortunio de un accidente, hay que tener suerte. La otra opción es tener la posibilidad económica de acudir a un servicio privado, donde el acceso es fácil y rápido, y en el que la oferta es más diversa en cuanto a precios. En el mejor de los casos es posible viajar a Chile para hacer lo que se ha dado a llamar “turismo médico”, lo cual ocurre principalmente cuando se requiere un tipo de atención inexistente en el país, aunque al que no tiene mucho dinero le conviene padecer de afecciones curables en el ámbito local.

Con respecto a la política en salud lo que quiere el Gobierno es implementar lo que ha llamado Sistema Único de Salud (SUS). Con la realización de este proyecto, que todavía no ha sido aprobado en las instancias formales del Estado, lo que básicamente pretenden es que absolutamente toda la población que no esté asegurada en alguna caja de salud tenga acceso gratuito a los servicios médicos públicos, lo cual sería financiado enteramente por el Estado, quedando fuera de vigencia otros seguros importantes como el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), el Seguro de Salud Para el Adulto Mayor (SSPAM), y los seguros universales regionales que lograron algunos departamentos.

El intento de una medida de tanta importancia en el espacio social boliviano despertó una latente inquietud en las instituciones que forman parte del sector salud, que quedarían afectadas en caso de que el mencionado emprendimiento por parte del Gobierno se lleve a cabo. El ideal de “salud gratuita para todos”, compartido ampliamente por las organizaciones implicadas en el tema, es una propuesta que planteada a la manera en que lo hizo el Gobierno ha generado interrogaciones y rechazos más que certidumbres y aprobaciones. Esas instituciones destructoras, no solo tienen la posibilidad de expresar su desacuerdo, sino que tienen la potestad de movilizarse y presionar para influenciar en las políticas estatales como históricamente lo han hecho. Sus expresiones de discordia se dieron a conocer con inmediatez, cuando el Gobierno preparaba y posteriormente publicaba el proyecto de ley.

Cabe entonces preguntarse por las posibilidades del Estado para reestructurar el sistema de salud, en un contexto en el que el partido de Gobierno sobrevalora un moderado éxito macroeconómico, y en el que su hegemonía política no le alcanza para implementar políticas públicas en salud sin que antes sean legitimadas en el campo político boliviano.

Lo que se presenta en este artículo es un análisis temático de las manifestaciones que los actores institucionales implicados en el tema presentan entorno a la propuesta del SUS, y sus tomas de posición en el sector salud entendido como una parte del campo político. Se tomaron en cuenta las características del sistema de salud vigente y los seguros actuales, así como algunos antecedentes políticos relevantes para la propuesta gubernamental en cuestión. Para ello se han entrevistado a los portavoces de las instituciones que se considera tienen peso en el sector salud y pueden influenciar en las políticas que el Estado quiere instaurar, y se ha hecho una revisión de periódicos y de noticias por internet para obtener información complementaria durante el periodo de estudio, sobre todo entre septiembre de 2010 y diciembre de 2011.

## EL SISTEMA DE SALUD EN BOLIVIA

Si bien el sistema de salud boliviano es muy complejo y hay varios aspectos que merecen ser observados, analizados y atendidos, lo que aquí se presenta son algunas de sus características generales, de tal manera que sea posible entender aquello a partir de lo cual se propone el SUS y las consideraciones consecuentes de los actores institucionales.

Lo primero que hay que decir es que el sistema de salud es fragmentado. Se divide en los siguientes subsectores: público, en el que se atiende a la población de menores recursos y a una gran parte de los asegurados que corresponden al SUMI y al SSPAM; de la seguridad social, el conjunto de cajas de salud que atiende a los trabajadores formales asalariados y sus respectivas familias<sup>1</sup>; privado, en el que atienden clínicas privadas, consultorios particulares, compañías de seguro, la Iglesia y las Organizaciones No gubernamentales (ONG); y de la medicina tradicional, que puede ser considerado una variante del privado, aunque caracterizado como un conjunto de prácticas que pueden llegar a ser muy ritualizadas pero poco protocolizadas a la manera de la medicina de tradición occidental, llevadas a cabo por curanderos/as locales, y que se extienden más en zonas rurales que en ciudades.

De acuerdo a los datos que presenta Galindo (2010)<sup>2</sup>, el sistema de seguros de salud cubre al 26% de la población boliviana, repartida entre

---

1 Estas cajas son las siguientes: la Caja Nacional de Salud (que es la más grande del país), la Petrolera, la de las Corporaciones de Desarrollo (Cordes), la de la Banca Estatal, la de la Banca Privada, la del Seguro Social Universitario, la de Caminos y la del Seguro Social Militar.

2 En *El progreso invisible*, que es un libro que contiene una evaluación pormenorizada del SUMI, y que presenta información acerca de las políticas públicas en salud vigentes en Bolivia así como algunos de sus antecedentes, y donde también se encuentra una descripción bastante completa del Sistema Nacional de Salud, que fue la que se tomó en cuenta para esta investigación.

la que acude a la Caja Nacional de Salud, el 21%, y la que asiste a cajas menores, un 5%. Menciona este investigador que se estima que entre un 5 y un 10% acude al sector privado, y que más de un 50% concurre a la medicina tradicional. El sector público, refiere Galindo, debe cubrir al 70% de la población, aunque el acceso solo es posible para aproximadamente la mitad de ella, quedando un 35 a 40% sin cobertura<sup>3</sup>, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) del 20032004.

Cada subsector tiene su modo de funcionamiento y su propia infraestructura, aunque por ejemplo para atender el SUMI el sector público ha hecho algunos convenios con la seguridad social y el sector privado. El encargado de la rectoría y la regulación de todo el sistema, para la emisión de políticas, normas y su implementación, es el Ministerio de Salud y Deportes (MSD), aunque ya que el sector salud es intrínsecamente fragmentado, “es muy difícil que exista una labor efectiva de *regulación* del sistema” (Galindo 2010: 128, énfasis original).

El SUMI es la política pública en salud más importante de Bolivia en las últimas décadas, creado el año 2003 con el principal objetivo de reducir la mortalidad maternoinfantil. Tiene sus antecedentes en el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez creado en 1996, y el Seguro Básico de Salud que lo reemplazó en 1998, que también se orientaban principalmente a resguardar la salud del binomio madreniño. Los beneficios del SUMI se extienden a todos los servicios de salud institucionales existentes disponibles para todas las mujeres embarazadas y hasta 6 meses después del parto, y para los menores de 5 años, otorgados de manera gratuita. Sus recursos financieros provienen del Tesoro General de la Nación, de la coparticipación tributaria y del Fondo Nacional de Redistribución, el cual fue creado precisamente para cubrir los requerimientos del SUMI<sup>4</sup>. Es de notar que ninguna de las fuentes de financiamiento se relaciona de alguna manera con la venta de hidrocarburos.

Desde que se aprobó el SUMI el modelo de gestión del Sistema Nacional de Salud se divide en cuatro ámbitos: el nacional, del que se encarga el MSD, y que tiene la tarea de formular políticas, planes y programas nacionales que implican a todo el sistema; el departamental, que corresponde a las Gobernaciones y más específicamente a los Servicios Departamentales de Salud (SEDES) dependientes de ellas, que tienen la responsabilidad de articular las políticas nacionales con la gestión municipal, y de concertar y supervisar la gestión de salud en su

---

3 Es posible inferir que esta población, o gran parte de ella, conforma ese 50% que recurre a la medicina tradicional, aunque seguramente es difícil precisar datos cuantitativos de la gente que no llega a los servicios de salud formales.

4 Este fondo es financiado con 10% de la Cuenta Especial del Diálogo Nacional.

respectivo departamento; el municipal, concerniente a los Directorios Locales de Salud (DILOS, en los que confluyen representantes del SEDES, de la Alcaldía Municipal y del Comité de Vigilancia), encargados del funcionamiento de la red de salud (un conjunto de centros de salud pública, de la seguridad social de corto plazo y privados con los que el MSD tiene convenios), del municipio correspondiente, de la ejecución del SUMI y de supervisar la calidad de atención; y el local, responsable directo del establecimiento de salud en su área de influencia. Este modelo de gestión compromete la participación de todos los sectores, y está dirigido primordialmente a la reducción de morbilidad y mortalidad de los grupos más vulnerables de la población<sup>5</sup>.

Son tres las categorías de servicios que se definieron en este modelo de gestión: el primer nivel de atención es –por lo menos en teoría– aquel por el que se entra al sistema de atención en salud, donde la oferta de servicios concierne a la promoción y prevención de salud, la consulta ambulatoria y la internación de tránsito; al segundo nivel de atención le corresponden consultas ambulatorias que requieren de mayor precisión, y la internación hospitalaria que tenga que ver con medicina interna, cirugía, pediatría y ginecoobstetricia, y si acaso fuera posible con traumatología; en el tercer nivel de atención ya se atienden consultas ambulatorias de especialidad, internación hospitalaria de especialidades y subespecialidades, y otros servicios de más complejidad que pueden requerir de mayor tecnología. El tipo de infraestructura con que se cuenta en cada nivel de atención corresponde al conjunto de servicios que se ofrecen.

Si bien esta descripción del sistema nacional de salud es bastante sintética, se da cuenta de los aspectos fundamentales que cualquier análisis sobre el tema tiene que considerar, más aun cuando lo que está en discusión es una política pública de gran magnitud como el SUS. Tomando en cuenta las características expuestas del sistema de salud, ¿cómo se llega al ambicioso proyecto que promueve el Gobierno boliviano?

## **DEL SEGURO UNIVERSAL DE SALUD (SUSALUD) AL SISTEMA ÚNICO DE SALUD (SUS)**

Antes que el MSD del Gobierno de Evo Morales proponga el SUS, que como propuesta formal fue dada a conocer en septiembre de 2010, lo que intentaron previamente durante el año 2007 cuando la actual Ministra también estaba encargada de esa cartera fue implementar lo que

---

<sup>5</sup> El actual Gobierno ha denominado a su modelo de gestión SAFCI (Salud Familiar Comunitaria Intercultural) y que se refiere a un enfoque de participación comunitaria y reorientación de los servicios de salud para la atención con calidad y equidad de género e interculturalidad.

en su momento se llamó Seguro Universal de Salud (SUSALUD). Si bien la información de ese año referente a este primer proyecto es escasa, la esencia, salud gratuita para todos, es la misma y sigue vigente con el SUS. ¿Qué ocurrió en medio?

Lo que condiciona algunos hechos puntuales que pueden dar cuenta de lo acontecido entre una propuesta y otra, es el contexto político en el que se va afianzando el Gobierno a cargo del Movimiento Al Socialismo (MAS) aunque tal vez con alguna declinación en más o menos el último año que tiene como emblema al Presidente Evo. Lo que sostiene Zegada (2011) es que es posible demarcar tres momentos políticos signados por conflictividades particulares en este Gobierno, que actualmente cumple un segundo período de gestión<sup>6</sup>.

El primer momento Zegada (y sus coautores) lo define como polarización política, que “comienza con la llegada de Evo Morales a la presidencia y culmina en la coyuntura de mediados del 2008 con el referéndum revocatorio y la viabilización del texto constitucional a fines de ese año.” (Zegada et al. 2011: 306). Lo que llama “polarización” de la que hay que decir que no es otra cosa que un momento de lucha particular del campo político, donde no hay una concentración de poder en dos extremos, sino una pugna por las condiciones y por el estado legítimo en el que se quiere que se encuentre el campo, entre agentes que poseen capitales políticos dispares y por tanto con potencialidades desiguales para poner en tensión a ese microcosmos<sup>7</sup> es un enfrentamiento entre dos bloques: el Gobierno del MAS y sus organizaciones sociales afines por una parte, y por otra un conjunto de prefectos no afines al MAS, movimientos cívicos y partidos opositores (de corte más tradicional la mayoría de ellos). Considera que el objeto de disputa más importante en esta primera fase, en la que se atravesaron varios momentos críticos, fue la reforma del Estado, que se debatió en diferentes escenarios, siendo tal vez el más importante el de la Asamblea Constituyente. En esta fase también se dieron la demanda de autonomía y las reivindicaciones regionales, siendo seguramente la más relevante el pedido airado de una distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que sea favorable particularmente para los departamentos productores que eran parte de este movimiento. Zegada afirma que “estas fuerzas políticas fueron agravadas por acciones violentas como tomas de insti-

---

6 El primer período de Gobierno de Evo Morales y su partido fue entre enero de 2006 y enero 2010, año en que fue posesionado nuevamente luego de su reelección. Su actual mandato fenece el 2015, aunque no se descarta que sea rehabilitado para participar en una nueva elección.

7 Ver *Infra*, *Las disputas en el sector salud como parte del campo político*, para una explicación más detallada.

tuciones y enfrentamientos que involucraba particularmente a la dirigencia cívica y terminaron con su división y debilitamiento.” (Zegada et al. 2011: 307). Al final de cuentas, sin embargo, los recursos del IDH terminaron favoreciendo a esas regiones en gran medida, aunque la autonomía que se aprobó posteriormente no tuvo las características pretendidas por las fuerzas opositoras al Gobierno central, ya que éste supo manejar las circunstancias e hizo prevalecer su peso político también en ese conflicto.

Lo que hay que destacar respecto a lo que acontecía en el sector salud, es que en este primer momento hay una nueva política departamental en salud impulsada por la prefectura de Tarija que se pone en vigencia el año 2007. Esto ya había sido posible gracias al creciente proceso de descentralización administrativa del Estado boliviano, que se había iniciado aproximadamente dos décadas atrás, y al notable incremento en la exportación de hidrocarburos de los últimos años, que ya permitía por ley que los departamentos productores accedan a ingresos económicos extraordinarios, notoriamente superiores a los de los departamentos no productores. A partir de estas condiciones económicas favorables, la descentralización, y las manifestaciones políticas para las reivindicaciones regionales, la prefectura de Tarija crea un seguro denominado Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija (SUSAT), de total exclusividad para la población de ese departamento.

Ese mismo año el Gobierno lanza la propuesta del SUSALUD para que toda la población boliviana tenga la misma posibilidad de acceder a la salud (lo que también denominan “eliminar la exclusión social en salud”) quedando asegurada por el Estado de manera gratuita. La idea general era que se reorganice el acceso al sistema de salud para que los beneficiarios ingresen por el primer nivel de atención, el cual sería fortalecido en cuanto a infraestructura, equipos y más y mejor distribuidos recursos humanos. De esta manera consideraban en el MSD que se resolvería por lo menos un 70% de los problemas en salud, cantidad que no requeriría de atención en los niveles en los que la atención es más especializada. Sin embargo, no todos los bolivianos habrían quedado asegurados en un principio, sino solo menores de 21 años en lo que sería una primera fase de la implementación. El resto de la población hubiera quedado beneficiada un tiempo después. Una parte del financiamiento hay que mencionar se estimaba un 14% de lo requerido, tenía que provenir del IDH correspondiente a los departamentos.

El proyecto del SUSALUD fue aprobado en la cámara de diputados, pero cuando llegó a la cámara alta para ser discutido no ocurrió lo mismo. En esta primera etapa de Gobierno circunscrita por Zegada, el MAS no tenía la mayoría parlamentaria en el cenado que le permitiera aprobar sin obstáculos las propuestas que tenían. Su proyecto en salud,

que afectaba los beneficios del IDH que los departamentos recibían para poder llegar a ser financiado, fue rechazado, ya que las condiciones de posibilidad para su realización estrictamente políticas en este momento, antes que económicas no estaban dadas: para los debilitados partidos de oposición, que tenían ese lado del parlamento como uno de sus últimos refugios, alinearse con las consignas regionales no solo resultaba interesante ya que su falta de ideas y de olfato político era patente sino también necesario para no perecer ante la creciente hegemonía del partido de Gobierno. Desde las regiones opositoras también se manifestaron en contra del proyecto del SUSALUD, que de una u otra manera resultaba incompatible con las consignas regionales: retroceso en la descentralización y la imposibilidad de ese mismo año, o los inmediatamente posteriores, implementar un seguro propio, para todo el departamento, ante la alternativa de la poco palpable propuesta del Gobierno. En Tarija ese año inauguraron su propio seguro, mientras que en Santa Cruz y Beni anunciaron los suyos para los siguientes años.

La segunda etapa del Gobierno señalada por Zegada es considerada como el momento hegemónico del MAS. Una serie de acontecimientos políticos respaldan esa consolidación: la ratificación de Evo Morales como presidente mediante referéndum revocatorio y la caída simultánea de un par de prefectos opositores, la conclusión de la Asamblea Constituyente con la aprobación del texto propuesto por el partido de Gobierno, que el 2009 tendrá un sólido respaldo por la población votante para la legitimación del nuevo ordenamiento, y por último la reelección de Evo Morales en ese mismo año con una aplastante mayoría de representantes en el reestructurado órgano legislativo, de mucha mayor preponderancia que en la anterior gestión, dejando a la oposición parlamentaria reducida y sin oportunidad de lucha.

El partido de Gobierno también tuvo el ingenio de hacer suya la consigna de las autonomías, reformulándola y ampliándola de tal manera que se aleje de los intereses declarados o no de los precursores de esa medida, que previamente la habían querido imponer bajo sus propias condiciones, intentando así mellar la institucionalidad del Estado y deslegitimar a Evo y su partido. Al mismo tiempo consiguieron que los sectores sociales afines a su ideología también se hagan partícipes de ese proceso, creando por ejemplo a las Asambleas Legislativas Departamentales, que en las elecciones del 2009 lograron que estén conformadas en gran medida por miembros del partido, que tiene la facultad, ente otras, de fiscalizar a la Gobernación. Esta instancia posteriormente le permitirá al partido de Gobierno, por ejemplo, destituir al gobernador de Tarija, uno de sus no desdeñables opositores, que en su gestión había instaurado el seguro departamental en detrimento de la propuesta del MAS.

Estos sucesos y la nueva Constitución Política del Estado dan firmeza a los consiguientes proyectos del Gobierno: todo resulta más al alcance de la ideología. La propuesta de ley en salud, puede ser entendida como uno de los varios intentos del Gobierno central para hacer grandes reformas en diferentes ámbitos, y hacer efectivo el despliegue de su hegemonía política dentro de lo que popularmente han dado a conocer como “proceso de cambio”. Las propuestas sin embargo no son tan novedosas, y lo más destacable del nuevo proyecto en salud será el renovado aire ideológico. Así, “salud gratuita para todos” va a dejar de ser una idea deseable para pasar a convertirse en una especie de mandato establecido en la nueva constitución, lo cual tampoco debe entenderse como la fuerza de la ley, sino de lo político que se refuerza a partir de la ley. Lo importante aquí, es que no se trata de un proyecto que se inserta en un plan nacional que tiene su base en la economía del país que se pueda orientar en un largo plazo, es más bien una consigna ideológica que se espera sea financiable.

La propuesta del SUS se inscribe en este segundo momento. Puede ser entendido como un renovado y más pretencioso proyecto que el SUSALUD. Lo que se busca con esta reforma al sistema no es absorber a los subsectores de salud por lo menos en un principio, aunque con cierto recelo respecto al subsector de la seguridad social con el que tiene una relación directa. También habría que decir que si bien dentro de su marco normativo podrían tener convenios con instituciones del sector privado, la parte de la población que acude a éste podría elegir entre asistir al subsector público en el que estaría asegurada o al subsector privado en el que tendría que pagar como siempre lo ha hecho.

Lo que busca el MSD es reordenar el modelo de gestión que tendría un fondo único de salud para su financiamiento, que incluya lo que las gobernaciones de los departamentos gastan en este ámbito, lo cual seguramente incluiría recursos de las regalías obtenidas por el IDH<sup>8</sup>, con lo que desaparecerían los seguros regionales, concentrando así el Estado el presupuesto que sería reasignado a los departamentos de acuerdo a los requerimientos y prioridades establecidas desde el Gobierno central, y reasignando roles a las diferentes instancias<sup>9</sup>. Ese fondo único también comprendería lo que actualmente se asigna al SUMI y al SSPAM, recursos municipales destinados a la atención en salud, y otros adicionales del Tesoro General de la Nación, para que la asignación alcance progresivamente a 70\$ por persona. También se

---

8 No queda claro si se trata del 14% de los recursos del IDH, que es lo que se había estimado para el SUSALUD.

9 De hecho desde el año 2012 los hospitales de tercer nivel no estarían a cargo de las alcaldías ya que las nuevas responsables serían las Gobernaciones.

incluirían recursos obtenidos de impuestos especiales a crearse.

Este nuevo sistema también sería más estricto respecto al modo de ingreso al sistema de salud en cuanto al nivel de atención que correspondería a los pacientes, con la finalidad de que no se concentren en el tercer nivel de atención, sino que recurran en la mayoría de los casos al primer nivel donde se resolverían la mayor parte de las afecciones. La clave estaría aquí, en descongestionar el tercer nivel que ya actualmente se encuentra saturado, para que se atienda mayoritariamente en el primer nivel y por qué no también incluir al segundo que debería ser lo suficientemente eficaz como para que haya la menor cantidad posible de derivaciones al tercer nivel. La atención sería totalmente gratuita, para la que el beneficiario solo tendría que presentar un documento que lo identifique.

Una tercera fase Zegada considera se caracteriza por quiebres en la construcción hegemónica del Gobierno que “se refleja en la propensión del gobierno a controlar el poder y subordinar los posibles factores adversos y de incertidumbre política y social; mientras discurre el discurso oficial sobre la división, casi maniqueísta, entre quienes apoyan y quienes amenazan el proceso de cambio.” (Zegata et al. 2011: 308). Si bien la socióloga considera que este momento comienza con el segundo Gobierno del MAS, y que se abren lo que llama campos de conflicto (tanto externos como internos al proyecto gubernamental) que le valieron un progresivo desgaste, difícilmente puede considerarse que el inicio de esa segunda gestión marca un punto de inflexión en el Gobierno del MAS respecto a su posicionamiento político.

Lo que parece haber marcado un hito en el Gobierno de Evo fue el intento de elevar el precio de distintos carburantes, aproximadamente entre un 50 y un 95%, pocos días antes de que culmine el año 2010, “para proteger la economía boliviana” según palabras del vicepresidente, argumentando que era la única manera de luchar contra el intenso contrabando de los diferentes tipos de combustible. Esta medida provocó la reacción inmediata de diversos sectores sociales pese a que en época navideña no se acostumbra a hacer movilizaciones de ningún tipo más que comerciales de tal modo que la medida tuvo que ser revertida por el Gobierno el último día de ese año, aunque las especulaciones y la subida de precio de algunos productos y servicios no volvió a ser el mismo que antes de la emisión del polémico decreto, que ponía en entredicho la tan importante subvención de la que se ocupa el Estado desde hace dos décadas. Más allá de que esa medida en términos macroeconómicos pudo haber sido o no acertada, el hecho de que haya provenido de un Gobierno que se declara a sí mismo de corte popular y dirigido por un partido que se llama Movimiento Al Socialismo, parece haber causado la indignación generalizada: para los bolivianos

el Estado tiene que cuidar los bolsillos de la población, y esa es una de sus principales funciones, aunque se permita que a los gobernantes actuales les preocupe primordialmente lo que se llama “agenda política”.

Si bien este deslíz político puede estimarse un punto importante a partir del cual se cuestiona al Gobierno del MAS, ocurrió más o menos unos tres meses después de que el Gobierno haga conocer el proyecto del SUS. Lo que Zegada considera “quiebres en la construcción hegemónica” de acuerdo a ella desde mucho antes del intento de incrementar el precio de los carburantes puede ser entendido como los condicionantes de los conflictos en los que se involucrará el Gobierno desde que se emitiera decreto en contra de la subvención de los carburantes, lo cual incluirá su pretendida política en salud. Esas fisuras en el Gobierno le darán un tono distinto a las luchas que se den el campo político boliviano durante el 2011.

### **LAS DISPUTAS EN EL SECTOR SALUD COMO PARTE DEL CAMPO POLÍTICO**

Para acercarse a un entendimiento de cómo se toman ciertas decisiones respecto al Estado y a ciertas políticas públicas en Bolivia, hay que hacer referencia a una instancia en la que no existe un monopolio de la fuerza de parte de quienes se cree detentan el poder, porque ésta tiene que legitimarse fuera del circuito convencional por el que las palabras políticas pasan a ser políticas efectivas. Ese afuera es un espacio que envuelve a lo que convencionalmente en Bolivia algunos conocen como sistema político, y sin llegar a abarcar el espacio social, es un microcosmos en el que el juego político trasciende la representación política. En Bolivia existe un campo político en tanto que se presenta un espacio que puede ser conceptualizado como tal<sup>10</sup>.

La noción de *campo* forma parte de las elaboraciones teóricas de Pierre Bourdieu, y así como en determinado momento llega a emplearlo en lo político, en otras ocasiones lo aplica en articulaciones sociales entorno, por ejemplo, al arte, la ciencia o los consumos alimenticios, ya que es un concepto que da cuenta de determinados terrenos sociales en los que se lucha por un bien específico. Según el sociólogo francés, el campo debe entenderse como un espacio de lucha en el que hay un recurso en juego, cuya posesión diferenciada de los agentes sociales que lo conforman estructura la trama de relaciones jerarquizadas y jerarquizantes, de acuerdo al estado en que la lucha de posiciones se encuentra respecto a la posesión del bien considerado legítimo, que es el que se encuentra en juego, y donde no existe instancia alguna que

---

10 Si bien es un tema para el debate, es posible considerar que en Bolivia hay un campo político desde la revolución de 1952, sino tal vez antes.

legitime las instancias de legitimidad; “las reivindicaciones de legitimidad obtienen su legitimidad de la fuerza relativa de los grupos cuyos intereses expresan.” (Bourdieu 2003: 22).

Sin embargo, si se va a hacer referencia al campo político en Bolivia, no es suficiente adoptar el concepto planteado por Bourdieu a manera de un nuevo lenguaje, y utilizarlo solamente para nombrar los sucesos en cuanto a la democracia y los mecanismos de representación, o sustituir el término sistema político por el de campo político sin cambiar en nada su significación. Tampoco basta con manifestar que la noción de campo político es “más amplia” y que permite incluir a nuevos actores sociales para interpretaciones que únicamente parten del Estado y que terminan en él; si se tratara de eso solamente se tendría que volver más holgados conceptos que anteriormente sí resultaban suficientes.

Si se considera que las construcciones teóricas de Bourdieu pueden ser aptas para analizar la sociedad boliviana, o por lo menos algún aspecto de ella, antes de plantear la existencia de un campo político homólogo al que el investigador proponía para Francia lo cual de hecho no es factible es preferible retornar al concepto de campo, como un universo menor que se recorta dentro del espacio social, y en el que una energía social específica es producida y reproducida, generando unos efectos particulares solo posibles dentro su propio entorno. Esta energía, es un tipo de relación social en el que las propiedades incorporadas y objetivadas vinculadas a los agentes, son eficientes en tanto son valoradas en el campo de acuerdo a lo lógica que en éste impera, de tal manera que funcionan como capital específico y por tanto como factor explicativo de las prácticas. Las tomas de posición en las luchas dentro del campo tienen por objeto, de una manera general, el monopolio de los principios legítimos de visión y división que en su interior se imponen.

Lo que aquí se plantea, es que es posible encontrar un conjunto de actores sociales que tienen la capacidad de mover una energía social que se manifiesta en recursos de distinto tipo para influir en las decisiones de Estado y en determinadas políticas públicas, más allá de los partidos políticos que son los que típicamente representan a los ciudadanos en elecciones para acceder a un tipo de poder, aquel que solo es posible ejercerlo para quien ocupa el lugar de quien detenta el poder del Estado. En Bolivia, la participación política no se remite únicamente al ejercicio del voto individual por parte de cada ciudadano, sino que grupos sociales, instituciones públicas y privadas, sindicatos, juntas vecinales y varias otras entidades civiles, a través de distintos movimientos sociales que tuvieron diversos fines, como defender recursos naturales o derrocar a un presidente constitucional de la república, particularmente desde la anterior década han logrado obtener la fuerza

necesaria para, en determinados contextos específicos, hacer sentir su peso en el Estado. No se trata solamente de una capacidad de presión para obtener ciertas prerrogativas, sino de la eficacia simbólica en la dinámica del juego político, que permite la asunción de posiciones que evitan que el supuesto monopolio del poder del Estado, con el que se impondría los principios legítimos de visión y división, se haga plenamente efectivo, y con el que se puede intervenir en decisiones que en otra época eran exclusivas de quienes eran considerados gobernantes<sup>11</sup>. A diferencia del campo político al que hace referencia Bourdieu para la sociedad francesa, el campo político en Bolivia contiene a un diverso conjunto de actores en el que los partidos políticos son solamente un tipo de agente presente en el microcosmos, y donde diferentes organizaciones sociales tienen un peso relativo, casi institucionalizado, en ciertas decisiones concernientes al Estado.

Cualquier campo, en tanto que microcosmos de tensiones que se inscribe en el espacio social, tiene una autonomía relativa respecto a éste. En la sociedad boliviana donde cotidianamente se habla de política y donde lo que se considera digno de informar se refiere mayormente a algún tema político, tal vez principalmente en la ciudad de La Paz, esa autonomía puede no parecer tan nítida, ya que organizaciones sociales que no tienen fines políticos y permanecen abocadas a sus fines particulares pueden inesperadamente pasar a movilizarse radicalmente si la situación está dada, pero queda establecida con unos límites muy difusos ya que no todos los agentes están dotados de capital político, sea éste potencial o efectivo, pudiendo solo algunos hacer sentir su fuerza respecto al Estado. En lo que concierne al campo político, encontramos en éste “un cúmulo de propiedades, relaciones, acciones y procesos que encontramos en el mundo global; pero estos procesos, estos fenómenos, tendrán aquí una forma muy particular.” (Bourdieu 2001: 10), siendo lo que hace particular a un campo político el poder sobre el Estado, que es lo que se encuentra en el centro de las disputas, y que en Bolivia también consiste en la capacidad para presionar y posteriormente influenciar en políticas públicas.

En el campo político se produce y se pone en práctica una competencia específica, de un sentido de juego propio del campo y que lo caracteriza, que es el sentido del juego político. Así, lo que alguien dice en el campo lo dice en referencia a lo que los otros dicen o no dicen, hacen o no hacen, para diferenciarse “o, por el contrario, apropiarse de

---

11 A esto el Gobierno de Morales le ha puesto el slogan de “gobernar obedeciendo”, pero lo que mas bien ilustra es la imposibilidad de un agente o de un partido político de monopolizar la fuerza legítima, ya que es una energía social que va más allá de la voluntad por controlarla, por más que se haya tenido un amplio respaldo mediante sufragio.

posiciones destinadas a amenazar la apariencia de representatividad que él puede tener... Está claro que se trata de casos en los que el principio de la toma de posición está ligado a la ocupación de una posición en un espacio de posiciones que es precisamente el campo político.” (Ibíd.: 145). Aquello que se manifiesta, entonces, se lo hace desde una posición ligada a otras posiciones y solamente cobra sentido en el juego relacional en el que se arriesga el capital político. Esto es algo posible de encontrar en el sector salud, como se verá más adelante.

El capital político para Bourdieu está ligado a la notoriedad, por lo que “es entonces una especie de capital reputacional, un capital simbólico ligado a la manera de ser percibido.” (Bourdieu 2001.: 20); esta “popularidad” se funda en el hecho de ser conocido y reconocido como persona, y también en la posesión de ciertas calificaciones necesarias para adquirir y conservar tal reputación. Así como ese capital personal puede ser producto de una acumulación lenta y continua de toda una vida, hay un capital heroico lo que Weber llama “carisma” producto de una acción inaugural realizada en un momento de crisis, una acción profética que otorga sentido (Bourdieu 2001: 93). En contraposición al capital personal, otra especie de capital político es el delegado, aquel que es conferido por un organismo al que el beneficiado pertenece, “producto de la transferencia limitada y provisional (...) de un capital poseído y controlado por la institución, y únicamente por ella.” (Ibíd.). De acuerdo a Bourdieu, es el partido en cuanto tal el que ha acumulado un capital simbólico de reconocimiento, y el que se abasteció de una organización de miembros permanentes que tienen la competencia de movilizar a los demás militantes por y para la lucha política; ese aparato de movilización se apoya al mismo tiempo “en estructuras objetivas como la burocracia de la organización propiamente dicha...”<sup>12</sup>. Las empresas políticas antiguas que tienen un capital objetivado en instituciones permanentes, materializado en puestos e instrumentos de movilización, y que se reproducen por medio de determinadas estrategias, son las que pueden delegar capital político.

En esta investigación, es sobre todo el capital político que poseen las instituciones que pueden influir en la formulación e implementación de políticas en salud el que se toma en cuenta, ya que son las que tienen recursos eficientes en lo que aquí se considera un *sector* del campo político: la lógica y la dinámica en que acontecen las disputas particulares respecto a la manera legítima de reformar el sistema de salud, perte-

---

12 De esta manera el partido instituido también tiene la capacidad de controlar siempre y cuando no haya un agente que desborde con su carisma y se procure un liderazgo de facto el acceso a la notoriedad personal, mediante el resguardo de la ocupación de cargos que se presten más a la vista, ya que el que posee capital delegado puede obtener capital personal.

necen al microcosmos en el que se llevan a cabo las luchas respecto a lo que en general se llama poder del Estado. La particularidad no exclusiva de este sector, es que la especie de capital político que se hace efectivo, al encontrarse institucionalizado, es delegado a un portavoz autorizado que manifiesta de manera oficial la toma de posición de la organización a la que representa, y que tiene a su disposición un aparato con la capacidad de movilizar a los militantes.

Aquí las disputas del sector salud cobran relevancia cuando hay una propuesta de parte del Gobierno Central con respecto a una nueva política en salud, que tendría como resultado el Sistema Único de Salud, que no es aceptada o simplemente criticada, sino es resistida, cuestionada, y negociada en el contexto del campo político.

En un nivel macro e histórico el campo político tiene un partido de gobierno hegemónico, y que se puede decir se encuentra en una etapa de estabilidad. Sin embargo, en determinados períodos de tiempo y en determinados sectores, hay disputas específicas entre agentes entorno a cuestiones delimitadas y que solo conciernen a aquellos que afectan directamente, y que no moviliza a todos los agentes implicados en el campo, sino solamente a aquellos que ven afectados sus intereses de forma directa. Esto es lo que ocurre con el tema de la salud: en una zona determinada del campo político se da una contienda por la manera legítima de hacer reformas en el sistema de salud, en el que se ven implicadas determinadas instituciones que poseen, unas en mayor medida que otras, cierto volumen de capital político, que les permite acceder al juego de la política en salud, en virtud del lugar que ocupan como los que de una u otra manera permiten que se haga efectiva la política pública en el sector, y que a la vez les permite oponerse intransigentemente o sugerentemente respecto a los contenidos de la política.

De acuerdo a la posesión diferenciada de capital político se puede clasificar a los agentes involucrados en las luchas de este sector específico del campo político. Se puede señalar tres tipos de instituciones: a) las que son parte del sistema de salud y que pueden proponer políticas en tanto que sus competencias se lo permiten, que son el Gobierno Central y las Gobernaciones representadas por los Servicios Departamentales de Salud (SEDES); b) los que forman parte del sistema y no tienen capacidad de proposición, pero sí tienen capacidad de negociación y pueden hacer resistencia a los que proponen políticas, y en su calidad de componentes específicos del sistema se pueden permitir ser sugerentes respecto a las políticas en salud, que son los Colegios Médicos, tomándose en cuenta en esta investigación el Colegio Médico de Bolivia y el Colegio Médico de La Paz de manera diferenciada; y c) los que no son componentes del sistema, que son ajenos a su funcionamiento, pero que investidos del poder que la sociedad les otorga, en tanto concentran e

institucionalizan una serie de demandas sociales legitimadas, se constituyen como condicionantes e influyentes para la toma de decisiones de quienes proponen políticas en salud, las cuales no les conciernen en tanto gestores sino como representantes de los beneficiarios en los que esas políticas se hacen efectivas, y de los trabajadores del subsector de la seguridad social. Estos actores sociales son los sindicatos: el Sindicato de Trabajadores de la Caja Nacional de Salud, la Federación de Trabajadores de la Caja Nacional de Salud, que trabajan de manera coordinada, y que forman parte de la Central Obrera Boliviana, sindicato mayor que los auspicia y que en ciertas circunstancias los aglutina y representa.

### **DISCUSIONES Y TOMAS DE POSICIÓN EN LA PROBLEMÁTICA ACTUAL**

Si bien a lo largo del período de investigación el debate no ha girado mayormente en torno al proyecto de ley del SUS aunque han habido contingencias de no poca importancia como el repentino levantamiento de varias universidades en marzo de 2011, que demandaban no formar parte del SUS porque prefieren permanecer con el seguro que actualmente tienen las manifestaciones y discusiones que se han estado dando en el sector salud del campo político tienen como problemática de fondo, no siempre declarada, la mencionada propuesta del Ministerio de Salud que no ha dejado de estar vigente. Así por ejemplo, los debates y acontecimientos respecto a la Caja Nacional de Salud y su reestructuración, que ha sido un tema que ha causado movilizaciones, paros, y reuniones entre las partes en conflicto (los sindicatos y el Ministerio) principalmente en noviembre y diciembre de 2011, es un tema que para ser entendido hay que tomar en cuenta el propósito del Gobierno de hacer efectiva en esta gestión su propuesta respecto a la política pública en salud.

De acuerdo a los objetivos de la investigación, se ha entrevistado a representantes de las instituciones que en virtud de su capital político han puesto en entredicho la propuesta del SUS del Gobierno, así como a un portavoz del Ministerio de Salud. Además de consultarles específicamente sobre ese proyecto, se les ha preguntado acerca de los diferentes aspectos que se relacionan con el estado actual del sector salud y sus posibles reformas, así como lo referente a algunos asuntos puntuales que han estado surgiendo desde que se ha dado a conocer el proyecto del Gobierno.

Lo que aquí primero se presenta, es lo que los portavoces de las instituciones involucradas en la problemática del sector salud manifiestan acerca de las condiciones del actual sistema de salud y los seguros vigentes a nivel nacional como el SUMI y el SSPAM.

Tabla 1  
El actual sistema de salud y los seguros vigentes

MSD <sup>(1)</sup>	SEDES LP <sup>(2)</sup>	Sindicatos <sup>(3)</sup>	C.M. Bolivia <sup>(4)</sup>	C.M. LP <sup>(5)</sup>
<p>Que el sistema de salud sea fragmentado hace que los servicios de salud sean muy caros.</p> <p>El SUMI es de la política neoliberal: impusieron que la salud sea una mercancía.</p> <p>La lógica de ampliar el SUMI no es correcta. Con los remanentes no se sabe qué se hace.</p> <p>La mayoría de los municipios no gasta el total del presupuesto que les asignan.</p>	<p>El sistema de salud se ha convertido como una ropa de payaso, siempre se han puesto parches y parches, entonces no más parches, reformas parciales.</p> <p>Faltan servicios, caminos. No hay centros de segundo nivel en diferentes áreas. No hay recursos humanos, suficientes insumos, infraestructura.</p> <p>El SUMI es insuficiente: solo cubre a niños hasta los 5 años y a las mujeres embarazadas, mayores de 5 años son excluidos. Se debería integrar a toda la población.</p> <p>El SUMI funciona en su totalidad. La otra opción es complementar el SUMI.</p> <p>La implementación del SSPAM no se ha implementado en todos los municipios por más que hay la ley. En algunos municipios recién se está dando la afiliación.</p>	<p>El problema de la CNS es de décadas, principalmente no como trabajadores sino como aportantes. No recibimos la atención que deseáramos. Se hacen largas colas desde la madrugada para recibir atención, se espera semanas, meses, para un examen complementario.</p>	<p>Todavía desintegrado el sistema de salud: las cajas por un lado, otros seguros por otro, privadas aparte, lo público aparte.</p> <p>El acceso a la salud es actualmente para los que tienen recursos.</p> <p>Ahora la atención médica es asistencialista: el paciente atendido en el hospital y ahí queda.</p> <p>Hay autocuidado: si se tiene una molestia se va a la farmacia y se compra, también se compran servicios. Aporta cada familia para su salud.</p> <p>No hay adecuada promoción/prevención en comunidades y ciudades.</p> <p>La inequidad y desigualdad sigue existiendo: los que trabajan tienen seguridad. Hay mucha población no asegurada.</p> <p>La mujer que no tiene seguro se puede hacer atender, entonces paga el municipio con el SUMI, es una experiencia que está funcionando.</p>	<p>Ahora los hospitales colapsan. No se ha evaluado infraestructura y equipamiento actuales.</p> <p>No tienen recursos humanos para especialistas.</p> <p>El Colegio Médico pone a disposición la sociedad científica y el gremio para cubrir mejor la calidad, que cubra las expectativas de la población.</p>

(1) Ministerio de Salud y Deportes

(2) Servicio Departamental de Salud de La Paz

(3) El Sindicato de Trabajadores de la Caja Nacional de Salud (CASEGURAL), la Federación de Trabajadores de la Caja Nacional de Salud (FENSEGURAL) y la Central Obrera Boliviana (COB).

(4) Colegio Médico de Bolivia

(5) Colegio Médico de La Paz

Si hay algo en que los representantes de las instituciones están de acuerdo, es que más allá de las caracterizaciones y evaluaciones que se puedan hacer, y de lo que se pueda destacar del sistema de salud a partir de la posición que se ocupa en él, tal como funciona actualmente, se encuentra colmado de defectos y soporta una serie de insuficiencias, que dan un panorama conjunto de las carencias actuales en el sector.

Desde su posición en el campo, cada portavoz perfila la situación propia con la que percibe sería conveniente reformar el sistema, con consecuencias que pueden reordenar o no los posicionamientos en el campo: el Gobierno pretende concentrar la capacidad de decisión y de distribución de recursos económicos en el sistema de salud; los sindicatos, que al representar a los aportantes se encuentran con la oportunidad de convertir el logro de una consigna política en el incremento de su capital político; los representantes del Colegio Médico de Bolivia que al tener un reducido sentido del juego político hacen una lectura que se aleja de lo político, y que se acerca más a una interpretación moral de la situación que alude poco a la práctica médica y más a las restricciones económicas de la población, en contraste con el portavoz del Colegio Médico de La Paz, que en su evaluación resalta más los aspectos económicos insuficientes, como infraestructura y recursos humanos, que afectan directamente a la práctica médica de sus correligionarios, y que destaca el rol de la institución a la que representa; y el director del SEDES, que envuelto en temas concretos de gestión y ante los que tiene solamente cierta capacidad de proposición, destaca la ausencia de reformas integrales y la escasez de los recursos más básicos de la población para acceder, pese a la precariedad, a algún tipo de servicio de salud.

Hay un consenso de opinión respecto al SUMI, y es que funciona. El portavoz del Ministerio de Salud califica a este seguro de “política neoliberal” ya que la salud se habría vuelto una mercancía más un adjetivo que una manera de explicar algo acerca de lo que ocurre con el SUMI como política, lo cual responde a una de las tradiciones discursivas de quienes se encuentran en el Gobierno sin importar el partido político al que pertenezcan: lo que hicieron quienes gobernaron antes, ya sea por los medios o por el fin, o ambos la mayoría de las veces, es enteramente equivocado o en el mejor de los casos erróneo y contraproducente. Aunque en la entrevista el SUMI es algo acerca de lo que se pregunta, es inevitable que no sea un aspecto que se destaque, ya que por las características de sus prestaciones y su potencialidad de ser ampliado, es lo más cercano o lo menos lejano a un seguro universal.

El SUMI, aunque con una cobertura limitada, resulta un referente como seguro especialmente para el director del SEDES, el que más de cerca puede percibir lo que ocurre con la gestión en salud entre los

entrevistados por el puesto que ocupa y el que menos capital político tiene por formar parte del sector público al encontrarse supeditado al Gobierno central, aunque con cierta autonomía respecto a éste, y en el marco de una institución, la Gobernación del Departamento de La Paz, dirigida por un miembro del partido de Gobierno al que seguramente pertenece, o con el que por lo menos podría estar en contra.

El SUS propuesto por el Gobierno es el tema central por el que se pregunta en esta investigación, y las manifestaciones que provoca resultan más diversas y encontradas.

Tabla 2 (primera parte)  
Percepción del SUS y las posibilidades de que se implemente

MSD	SEDES LP	Sindicatos	C.M. Bolivia	C.M. LP
<p>Lo que se busca es reestructurar la red de servicios para que los usuarios aprendan a ir a sus postas de primer nivel. Esto se completa con la política de salud comunitaria intercultural donde hay participación y control social.</p> <p>El SUS es diferente de la lógica del seguro como el SUMI o el SSPAM. Con el SUS todos los seguros desaparecen, son comprendidos.</p> <p>Las cajas, universidades y las FF.AA. pueden ser parte del SUS por convenio. El sistema único es sistema universal, entonces también harán convenio con privados.</p>	<p>Se contribuiría de alguna manera con el SUS, sería progresivo. Las implementaciones no son inmediatas.</p> <p>Sería una debilidad hacer desaparecer seguros. Más bien tendría que fortalecerse.</p> <p>Capacidad faltaría. Si declaro por decreto el SUS ¿tendrán todos acceso? Si no hay capacidad resolutive no podrán resolver el problema.</p> <p>Hay que construir un sistema de salud con enfoque de derecho universal.</p>	<p>El seguro que quieren crear es para que todas las entidades en salud puedan ser fiscalizadas.</p> <p>El Gobierno ya ha descartado el SUSALUD.</p> <p>Nuestro propio proyecto está antes que el SUS.</p> <p>Hay que implementar seguros que no vayan en contra de la CNS.</p>	<p>De acuerdo con el SUS: todos tendrán acceso a la salud de manera gratuita.</p> <p>El SUSALUD es de necesidad imperiosa para toda la población (de acuerdo a los principios del Colegio Médico); sería una de las soluciones importantísimas.</p> <p>Tiene que haber un sistema único como un paraguas, para que las cajas y otros seguros no estén dispersos.</p> <p>Hay que coadyuvar y apoyar el SUSALUD en la parte científica.</p>	<p>Lo que plantea el Gobierno es juntar a todos los servicios de salud y convertirlo en el SUS, lo cual no beneficia a ningún sector, porque no se garantiza la atención en salud como el país requiere.</p> <p>El SUS debería ser gradual para que sea servicio de calidad.</p> <p>Si se aumenta la atención pero no los médicos puede haber más casos de negligencia médica porque se estaría exigiendo atención a más pacientes.</p>

El partido de Gobierno en su posición hegemónica propone el SUS basado en la Constitución Política del Estado que ellos mismos elaboraron: la salud es un derecho universal. Sin embargo, aquello que debería quedar en el circuito cerrado del sistema político pasando por los poderes del Estado para su realización, el proyecto de ley en sus instancias formales, tiene que legitimarse primero en el campo político, en un sector específico que es el de salud. Entonces, el que mayor volumen de capital político tiene, el partido de Gobierno, tiene que batallar con contendientes que poseen capitales políticos mucho menores, pero efectivos cuando se trata de defender sus prerrogativas y de mantener la situación del campo en suspenso. Estas instituciones más allá de dejar irresueltas ciertas propuestas del Gobierno, pueden utilizar su capital político para intentar hacer un viraje respecto a aquello de lo que es legítimo debatir dentro del campo: distracción momentánea o cambio de rumbo a largo plazo, la disuasión tiene efecto de suspensión, como estrategia que es posible gracias al respaldo que las potenciales medidas de presión les permiten.

**Tabla 2 (segunda parte)**  
**Percepción del SUS y las posibilidades de que se implemente**

MSD	SEDES LP	Sindicatos	C.M. Bolivia	C.M. LP
No estamos hablando de ningún seguro, la lógica del seguro es la prima donde se paga por cada persona, aquí no se paga nada pero todos tienen derecho a la salud.	Que el SUS sea sostenible y factible de acuerdo a la economía. Hay que tenerlo si se tienen recursos económicos. Si hoy tenemos recursos suficientes en el Estado ¿por qué no tener un SUS? Pero si no se tiene no se puede por más que quiera.	El Ministerio de Salud pretende la imposición de un seguro universal salud que de inicio todos lo hemos rechazado, porque ese proyecto no tiene un sostén financiero.	Es bastante difícil de ejecutar el sistema que propone el Gobierno pero es tarea del Estado. Hay que implementar, equipar.	El tema es plata. No puedes implementar el SUS con lo que tienes ahora.
Con el carnet de identidad le deben atender en el establecimiento de salud, y el Estado le devuelve en dinero.	Otro determinante para la implementación: la construcción de redes de salud. ¿Realmente estamos preparados para la implementación SUS? ¿La accesibilidad está satisfecha? Por más que se declare SUS hay gente que no tendrá acceso: no hay caminos, hay territorios extensos, y no hay un servicio de salud.	Por la inviabilidad en la parte financiera no ha tenido repercusiones en su aprobación, ha quedado en segundo plano y han priorizado lo que es el tema de la restructuración de la CNS. De esa pretensión grande bajaron a este tema.	Las condiciones para el SUS estarían dadas, salvo dificultades en el aspecto económico.	Para un SUS sostenible se tendría que aumentar el presupuesto del TGN a un 10%. Actualmente es del 1%. No se sabe con cuanto se cuenta ahora para lanzar el SUS. Es un problema de sostenibilidad.
El SUS es factible, se tiene el estudio económico.			Dificultades: recursos humanos (suficiente cantidad de médicos, de enfermeras) y equipamiento. Todo se relaciona con lo económico.	Si se aplica el SUS tal cual va a colapsar. Hay que planificar en relación a la infraestructura y recursos humanos que tenemos.

El SUS es una afirmación del partido de Gobierno, y cuando hace referencia a éste no le queda más que describirlo. Más allá de que sea realizable o no, sostenible o no, lo que importa es que la efectividad de su capital político sea plena: en eso se invierte en el campo político en este momento y se espera réditos de ello con la aplicación de la ley que proponen. Si los hospitales pueden colapsar o no ese no es un problema del momento, de lo que se trata para el partido de Gobierno ahora es de reafirmar el despliegue de su hegemonía y de legitimar una política pública en el campo; lo demás importa en el futuro en tanto que se jugará su capital político, pero no es ello por lo que se batalla en esta circunstancia actual de la pretendida legitimación.

Más allá de la prácticamente unánime aceptación discursiva de que de la salud se tiene que encargar el Estado y que tiene que ser gratuita para todos los habitantes, no se pronuncia más que como un *deber ser* compartido de cara a un futuro incierto, ya que los límites del proyecto encuentran su raíz en la condición económica. Imposible de soslayar, los recursos específicos para mejorar el sistema de salud se remiten a uno fundamental: el monetario. O dicho de la manera más optimista posible por el Presidente del Colegio Médico de Bolivia: “Las condiciones para el SUS estarían dadas, salvo dificultades en el aspecto económico”.

Solo no se fija en lo económico quien ha logrado distanciarse respecto de la necesidad, y tiene la capacidad de elegir y de gastar sin fijarse cuanto lleva en el bolsillo, porque lo que tiene se supone nunca es menos que lo que cuesta aquello que pretende. No es el caso de Bolivia. Por más que el portavoz de Gobierno afirme que el SUS y el correspondiente aseguramiento de todos los ciudadanos que así lo quieran es posible, y que ya se tiene un estudio económico al respecto para cuya ejecución el ministerio de Economía se tendría que hacer cargo, más parece tratarse de un ideal con referentes discursivos plasmados en ordenamientos legales, antes que una posibilidad real de mejora en los servicios de salud que solo una sólida economía permite.

Sin embargo, lo que cada portavoz dice de lo económico diferencia los posicionamientos de las instituciones. El razonamiento más elemental parte de quien preside el SEDES: hay que tener el SUS si se tienen los recursos suficientes en el Estado “pero si no se tiene no se puede por más que quiera”, que marca la distancia entre lo declarable y lo realizable, o sea entre la aprobación de la ley y su cumplimiento, trecho salvable solamente por el dinero. Proyecto que es rechazado por los sindicatos porque “no tiene un sostén financiero”, no es más que un argumento que pone énfasis en lo obvio para no referirse a aquello que puede derivar en una posible disminución o incluso desaparición de su capital político: el SUS para ellos es una causa a la que solo se pueden adherir discursivamente,

ya que en el fondo “salud gratuita para todos” es la oportunidad para los militantes a los que representan de no afiliarse a la CNS, de dejar de aportar, y de no necesitar un sindicato que represente sus intereses. El SUS podría implicar que la existencia de CASEGURAL y FENSEGURAL deje de ser necesaria, y que la COB, más grande y legendaria, pierda una parte considerable de su capital simbólico.

El Colegio Médico de Bolivia, cuyos representantes pueden encontrar las dificultades derivadas de lo que se relaciona con lo económico como recursos humanos y equipamiento, no encuentra en esos argumentos el pretexto para manifestar una oposición conflictiva, ya que tal vez asentados en el punto más bajo de la estructura del campo y con un sentido del juego político casi nulo, no caen en cuenta de las consecuencias en las que la legitimidad podría incurrir asentada en su silencio (ya que en este tipo de debates no salen a la palestra, dejando la oportunidad para que el representante de un colegio regional incremente su capital político). El representante del Colegio Médico de La Paz, ávido en su lectura política, despliega argumentos que a la postre pueden servirle para movilizar a los militantes de la institución a la que representa: taxativo y casi contradiciendo a su homólogo a nivel nacional, niega la posibilidad de implementar el SUS con lo que se tiene actualmente, afirmando no saber con qué recursos económicos se contaría para ello, ya que el aumento en la atención en salud que implicaría la instauración de ese nuevo sistema podría alterar la práctica médica de manera negativa más pacientes y más responsabilidad pero no mejores condiciones laborales que es aquello a lo que está llamado a defender y en virtud de lo cual puede hacer sentir su presencia en el campo con medidas de presión, como el siempre polémico paro de salud: solo se atienden emergencias.

**Tabla 3**  
**Descentralización y fondo de salud**

MSD	SEDES LP	Sindicatos	C.M. Bolivia	C.M. LP
Se asignan recursos a todos los niveles: nacional, a las gobernaciones y a los municipios.	Por más que haya fondo único y SUS por ley, los recursos no alcanzarían, habrá insatisfacción, y va a ser más concentrado en el sector urbano y periurbano, donde más se van a beneficiar.	El Gobierno ha pretendido meter mano al patrimonio de los trabajadores que está en las cajas.	Se incrementa la participación social y la demanda de los servicios de salud. Desde ahí empieza la descentralización.	La unidad de gestión puede ser aspecto de retroceso.
Lo que es central es el fondo solidario de reposición. Primero la asignación se debería automáticamente a las gobernaciones. Después la asignación de más recursos de acuerdo a si se ha gastado o no todo ese dinero asignado inicialmente. Para el resto se evalúa como ha gastado el dinero.	Si tuviera recursos económicos ¿por qué no hacer un sistema único de salud como el de Tarija o del Beni? El seguro de Tarija nos alegra, ha sido una buena experiencia.	Los del Gobierno seguramente pensaban que con el dinero de la CNS iban a financiar. Ellos, la CNS, tienen manejo financiero por autonomía de gestión de acuerdo al código de seguridad social.	Hay un limitante en la unidad de gestión: los responsables de los hospitales de tercer nivel seguirían siendo las gobernaciones.	El fondo único de salud es un retroceso porque se va a depender del centralismo.
Seguros de Tarija y Santa Cruz serían incorporados. Serían parte del SUS.	Se sigue constituyendo estructura social de acuerdo a autonomías, que forma parte del modelo de gestión descentralizado que se sigue implementando.	El Estado es agente de retención, solo depositan una mínima parte.		Cada departamento se va tener que abocar a lo que le dé el Gobierno. Se debería apoyar a la autonomía de gestión de todos los departamentos.
	En La Paz los recursos son menos que en Tarija.	La descentralización es necesaria, es parte fundamental.		

El proceso de descentralización se viene dando en Bolivia desde hace más de dos décadas, y se ha ido fortaleciendo particularmente en el último año con la implementación de autonomías en distintos niveles (departamental, regional, indígenaoriginaria y municipal). Durante este proceso la asignación de recursos a las Prefecturas ahora Gobernaciones ha sido diferenciado, siendo los departamentos productores de gas los más beneficiados, gracias al incremento de exportaciones en el rubro y a una reglamentación favorable respecto a las recaudaciones. Entre otras cosas, el Gobierno central ha dejado de concentrar todos los recursos económicos para que sean administrados por comunidades, municipios y prefecturas de una manera más participativa, dándoles

así cierta libertad para algunos gastos e inversiones de acuerdo a los requerimientos locales. Esto ha posibilitado que los departamentos de Tarija, Santa Cruz y Beni creen seguros de salud universales para la población de sus regiones.

Lo que ahora plantea el Gobierno con el SUS es centralizar los recursos de todos los departamentos que habían sido destinados a la salud para crear un fondo único de reposición, y volverlos a repartir según un nuevo criterio. Este propósito da lugar a muchos debates ya que es un retorno a la antigua concentración de recursos, y también quedaría suspendida una experiencia exitosa de un seguro universal, aunque ésta se habría dado de manera plena solamente en Tarija.

El Director del SEDES de La Paz, que se ocupa tanto de zonas urbanas como rurales, más allá de las limitaciones en los recursos, encuentra en el SUS y la centralización una mayor concentración de los servicios en las ciudades, ya que es en ellas donde se encuentran los hospitales capaces de brindar la mayor cantidad de prestaciones; se infiere que con esta concentración de recursos las zonas rurales permanecerían desatendidas. Los representantes del Colegio Médico de Bolivia prefieren no hacer una lectura conflictiva y consideran solamente que la unidad de gestión podría tener algún problema que no va más allá de su mera especificidad. Sin embargo, su análogo de la entidad paceña encuentra en el centralismo un retroceso, ya que iría en sentido contrario de la autonomía de gestión.

Los sindicatos no hacen una lectura nacional de acuerdo a las regiones, y manifiestan que la descentralización es fundamental en tanto que ven una amenaza por parte del Gobierno que podría querer financiar el SUS con recursos que podrían incluir el de las Cajas.

**Tabla 4**  
**Seguridad social La Caja Nacional de Salud**

MSD	SEDES LP	Sindicatos	C.M. Bolivia	C.M. LP
<p>Los sindicatos se sienten en peligro porque creían que iban a “entrar” obligados al SUS. Sin embargo lo que quieren es complementable.</p>	<p>Va a existir el sistema de seguridad social a corto plazo. Es el seguro que existe y va a existir, y nunca se va a cortar.</p> <p>La nueva constitución reconoce el sistema del seguro social.</p>	<p>Hay que hacer reestructuración total de la CNS, adecuados a la nueva constitución y a la actualidad.</p> <p>Vamos a defender intransigentemente las cajas de salud. La CNS es el último bastión de los trabajadores, después de que se ha fraccionado el régimen de largo plazo.</p> <p>Seguridad social de corto plazo: las cajas son patrimonio de los trabajadores, ya que el Estado perdió su función de fiscalizador directo, y ya no aporta al régimen de seguridad social.</p> <p>No sé si estamos de acuerdo o no con la palabra reestructuración de la caja, pero todos pretendemos que la atención mejore, que sea eficiente, oportuna, con medicamentos eficaces, con buena administración, con autoridades competentes nombradas por su capacidad.</p> <p>Profesionales independientes y FENSEGURAL presentaron propuestas para reestructurar la CNS. La prioridad: institucionalización de los cargos jerárquicos.</p>	<p>Habría que fortalecer la seguridad social.</p> <p>Médicos de la CNS son afiliados al Colegio Médico. Éste garantiza el ejercicio legal.</p> <p>Quisiéramos participar para que las cajas no se politicen, que haya concurso de méritos para selección de médicos.</p> <p>Sería una debilidad hacer desaparecer seguros. Más bien tendría que fortalecérselos.</p>	<p>Los administradores de la seguridad social son puestos a dedo por los gobernantes.</p> <p>Los directores ejecutivos no conocen la realidad de la Caja. Lo que hay que ver es cuánto ha crecido la caja desde su creación, en infraestructura y recursos humanos. Sino se ha crecido en eso pero sí en usuarios, entonces la gestión no ha sido eficiente.</p>

El tema de las cajas es central e histórico en el sector salud, y es el punto de disputa fundamental para que el SUS sea posible o no. Para el funcionamiento de la CNS participan el Gobierno, los Sindicatos y los médicos (quienes solo pueden practicar su profesión después de haber ingresado al Colegio Médico). Así por ejemplo la designación del Gerente de la CNS la hace el Presidente del Estado, escogido de una terna en la que los candidatos pueden haber sido escogidos por los sindicatos. Sin embargo, hay cargos que no están supeditados a las consideraciones del Gobierno y más bien están bajo determinaciones de los sindicatos, y cuando éstos deciden hacer una huelga, los respectivos funcionarios simplemente le obedecen. El control sobre la CNS no es exclusivo de alguna de las instituciones que participan en ella, y si acaso alguien prevaleciera de manera definitiva, tendría aventajada la lucha en el sector salud.

Lo que dicen los portavoces del Colegio Médico de Bolivia respalda la idea de fortalecer la seguridad social, ya que su balance sobre el sector no se orienta a encontrar puntos de conflicto, siendo la mencionada “no politización” otra manera de ratificar la idea comúnmente compartida de que el mérito debería prevalecer ante la prebenda. De manera cercana el representante del Colegio Médico de La Paz identifica un tipo de problema que también coincide por lo manifestado por los sindicatos, que es la institucionalización de cargos jerárquicos, lo cual es un punto de resistencia a la hegemonía pretendida por el Gobierno, ya que es el Presidente del Estado el que tendría entre sus facultades designar algunos cargos jerárquicos, por lo que podría quedar cuartada la manera en que el partido de Gobierno se hace presente en la CNS.

Cuando el portavoz del Colegio Médico de La Paz sugiere una evaluación de la gestión, se aleja del tema político y toca un aspecto en el que tanto los sindicatos como el Gobierno pueden quedar cuestionados, debido a que el servicio de la CNS de una u otra manera resulta insuficiente y requiere de mejoras urgentes que precisamente son retrasadas por estancamientos en aspectos políticos. El poder discutir este tema dentro del campo muy probablemente puede resultar favorable para su posicionamiento dentro de éste, ya que los condicionamientos para la gestión eficiente no están a cargo de los médicos, y siempre va a ser posible argumentar que las mejoras en salud en toda ocasión van a requerir mayor participación de los galenos. Criticar la gestión de la Caja, de una u otra forma resulta rentable políticamente.

Si bien el proyecto de ley del SUS no incluye a las Cajas y tampoco pretende hacerse de sus recursos, trae consigo un problema intrínseco a su propuesta: si la salud fuera gratuita para todos los habitantes, ¿por qué seguir afiliado a la Caja aportando un determinado monto de dinero? Si bien la manera más extendida de tener un seguro de salud es mediante las Cajas, el proceso de desafiliación no sería automático,

pero el SUS le infligiría un daño irreversible a los sindicatos: la pérdida considerable de su capital político. El SUS y la seguridad social a corto plazo tal como se la conoce actualmente, no son compatibles. Siendo ésta la situación, y si la instauración del SUS parece de tan difícil realización, cabe preguntarse si en última instancia las disputas se reducen al poder sobre la CNS, por lo menos en una primera instancia, que es la problemática que ha prevalecido a lo largo del 2011.

Es tal vez por eso que el debate se ha desplazado casi exclusivamente hacia la reestructuración de la Caja por fuerza de los sindicatos, ya que son quienes resultan más amenazados con la reducción de su capital político si acaso llegara a instaurarse el SUS. Teniendo o no en el horizonte la posible implementación del SUS, estos gremios han concentrado los problemas del sector salud en esa temática, pese a que puede tratarse de una estrategia peligrosa para ellos: el modo en el que termine reorganizándose la CNS puede ser una condición favorable para que luego se pueda llevar a cabo la reforma del SUS. Sin embargo, y más allá de las movilizaciones, ya se han estado reuniendo representantes del MSD y de los sindicatos para discutir el futuro de la caja<sup>13</sup>.

Lo que ha hecho el Gobierno ha sido no incluir a las Cajas en su proyecto de ley porque sería lanzarse rápidamente a un conflicto prematuro. Sin embargo, si no se las incluye ahora es solo una cuestión de tiempo, ya que a la larga se las podría absorber con mayor o menor dificultad con maniobras que sean posibles en el momento. Los sindicatos consideran a las cajas patrimonio de los trabajadores, su “último bastión”, y la llamada reestructuración estaría destinada a mejorar el servicio en salud, algo que tiene que estar presente en el discurso ya que de lo contrario quedaría mellado su capital político tal vez mejor llamado *reputacional* en este caso pero que puede leerse como un intento de reencausar la lucha a un terreno donde pueden tener mayores posibilidades de hacer sentir su capital político.

A finales del 2011 han ocurrido unos sucesos importantes en este sector del campo político incluyendo algunas medidas de presión que tomaron los trabajadores de cajas menores para que renuncien determinadas autoridades del sector que seguramente pueden entenderse como la antesala a las manifestaciones que se darán cuando se trate de aprobar el SUS en sus instancias formales<sup>14</sup>. Lo más destacable es

---

13 Los ejes temáticos para la llamada reestructuración de la CNS son los siguientes: el modelo de atención sanitaria, la gestión técnico administrativa financiera (en el cual entraría lo referente a los recursos humanos), la estructura organizacional, el ámbito jurídico normativo, el de control social, y el de participación.

14 Ya que la ministra de salud afirma, en enero de 2012, que el proyecto ya fue aprobado por una Cumbre Social, llevada a cabo a finales de 2011, a la que cuenta que asistieron

la medida que tomó el Ministerio de Salud al poner en vigencia una norma, basada en una antigua resolución ministerial, que da paso a la libre afiliación y desafiliación de asegurados en la CNS (hasta ahora la afiliación a esta Caja por parte de varias entidades era obligatoria), para que las empresas públicas y privadas del país aseguren a sus empleados donde consideren más conveniente. Esta medida derivó en nuevas movilizaciones y paros de los trabajadores sindicalizados para que la norma quede sin efecto (aunque también se pedía desde antes de este suceso que el gerente nacional sea destituido por otros motivos), aunque con la llegada de las fiestas de fin de año no se llegó a un acuerdo al respecto, si bien las reuniones para discutir la reestructuración de la CNS culminaron con una propuesta gubernamental.

Ya que el propósito final del Gobierno central es implementar el SUS, las cajas de salud y particularmente la CNS resultan un constante obstáculo, del que solo con una aguda sagacidad política a través del tiempo podrían deshacerse. La medida de libre afiliación no tiene la finalidad de que la CNS desaparezca, pero sí apunta a deslegitimarla y debilitarla: teniendo esta caja menos asegurados, podrían quedar más posibles afiliados del SUS, lo cual implicaría un mayor gasto para el Estado, pero también sería una manera de invertir dentro de este sector del campo, de tal manera que el partido de gobierno reafirme su legitimidad e incremente su capital político.

## CONCLUSIONES

Los Gobiernos de anteriores gestiones se han ocupado del tema de la salud enfocándose principalmente en el binomio madre-niño, que en Bolivia ha sido de los sectores poblacionales más vulnerables. La política mejor lograda para ello ha sido el SUMI, que ha alcanzado resultados no desdeñables, pero que todavía es insuficiente para los requerimientos de la población. Lo que el actual Gobierno ha decidido, entonces, ha sido promover una nueva política pública en este ámbito con el proyecto del SUSALUD que después pasó a ser el muy similar SUS, con la diferencia de tener un contexto político favorable, que es al final de cuentas lo que justifica el que se haya vuelto a plantear el proyecto.

La proposición fundamental del Gobierno es que todos los bolivianos tengan acceso gratuito a la salud. Para llegar a esto proponen centralizar todos los recursos que se destinan a la salud a nivel nacional para redistribuirlos, quedando fuera de vigencia todos los seguros existentes, reorganizando los niveles de gestión, y ordenando el acceso al sistema de salud de tal manera que los usuarios entren por el primer

---

entre un 70 y un 80% de los municipios y otras instituciones, aunque ese encuentro no tuvo la participación de representantes de las Gobernaciones ni de la COB.

nivel de atención y dejen de concentrarse en el tercero; una redistribución que permitiría ampliar la cobertura. Los otros subsectores, principalmente de la seguridad social y el privado, seguirían existiendo y podrían tener convenios con ellos para mejorar la atención.

Sin embargo el actual sistema de salud tiene muchas limitaciones detectadas por las instituciones del sector, existiendo un problema que es la base de los demás: la falta de recursos económicos. El SUS entonces es percibido de una manera general por quienes participan en el sector como algo que actualmente es insostenible, un retroceso en la descentralización, y algo que conllevaría conflictos institucionales, de gestión e incluso hasta de práctica médica. El Gobierno central afirma que es económicamente factible y no encuentra los inconvenientes que mencionan los portavoces de las instituciones involucradas, salvo el problema con las cajas de salud y particularmente con la CNS, con la que se dice se quiere una reestructuración, pero por las intenciones no declaradas de ambas partes, que resguardan ciertas tácticas políticas, terminan sosteniendo un conflicto que no es el de fondo, con la consecuencia de dejar a los usuarios postergados, condenados a tortuosas esperas y a atenciones médicas que no son las óptimas.

Si acaso el SUS llegara a legitimarse en el campo político lo cual es algo bastante difícil que ocurra y se apruebe en las instancias formales del Estado, su implementación requeriría de un proceso a largo plazo, no siempre estimado en las manifestaciones de los portavoces del MSD, de tal manera que todos los bolivianos puedan acceder a él con relativa facilidad, y sin impedimentos que puedan haber en el propio sistema o en las carencias de los establecimientos médicos. Si bien la salud gratuita para todos otorgada por el Estado es una finalidad a la que la sociedad en general quisiera llegar, su realización depende estrictamente de la economía más que de la voluntad política; así, desechar lo que se ha conseguido hasta ahora, por ejemplo con el SUMI, es un riesgo que podría implicar un retroceso. El Sistema Único de Salud es un proyecto ambicioso, pero más allá de la aceptación popular, sigue siendo una propuesta peligrosa.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Boniolo, Paula; Di Virgilio, Mercedes y Navarro, Alejandra 2008

*Documento de cátedra 55. Herramientas para el análisis de material biográfico.* (Buenos Aires: UBA).

Bourdieu, Pierre 1991 *El sentido práctico* (Madrid: Taurus).

- Bourdieu, Pierre 1997 *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario* (Barcelona: Anagrama).
- Bourdieu, Pierre 1998 *La distinción: Criterio y bases sociales del gusto* (Madrid: Taurus).
- Bourdieu, Pierre 1999 ¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos (Madrid: Akal).
- Bourdieu, Pierre 2001 *El campo político* (La Paz: Plural).
- Bourdieu, Pierre 2003 *Los usos sociales de la ciencia. Por una sociología clínica del campo científico* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Bourdieu, Pierre 2004 “Objetivación participante” en *La voz de la cuneta* (La Paz: Colectivo Editorial Pirata) N° 4.
- Boyatzis, Richard 2007 (1998) “Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development” en Fraga, Maidana, Paredes, y Vega *Documento de cátedra 41. Traducción del inglés al español 2007* (Buenos Aires: UBA).
- Galindo, Mario 2010 *El progreso invisible. El seguro universal Materno Infantil* (La Paz: Fundación Milenio).
- García Linera, Álvaro 2000 “Espacio social y estructuras simbólicas. Clase, dominación simbólica y etnicidad en la obra de Pierre Bourdieu” en *Bourdieu leído desde el sur* (La Paz: Plural).
- García Orellana Luis y García Yapur Fernando 2010 “Recomposición del campo político en Bolivia” en *Mutaciones del campo político en Bolivia* (La Paz: PNUD).
- Gómez, José 2006 “El sector salud” en *Banco Mundial: Bolivia. Por el bienestar de todos.* (La Paz: EDOBOL).
- Spedding, Alison 1999 *Cuadernos de investigación 4. Una introducción a la obra de Pierre Bourdieu* (La Paz: IDIS/UMSA).
- Spedding, Alison 2006 “Metodologías cualitativas: Ingreso al trabajo de campo y recolección de datos” en *Pautas metodológicas para investigaciones cualitativas y cuantitativas en ciencias sociales y humanas* (La Paz: PIEB).
- Tapia, Ingrid; Royder, Ricardo y Cruz, Teodora 2006 ¿Mentisan, paracetamol o wira wira? Jóvenes, salud e interculturalidad en los barrios mineros de Potosí (La Paz: PIEB).

Wanderley, Fernanda 2009 *Crecimiento, empleo y bienestar social. ¿Por qué Bolivia es un país tan desigual?* (La Paz: Plural).

Williams, Raymond 1997 (1977) *Marxismo y literatura* (Barcelona: Península).

Zegada, María Teresa; Arce Claudia, Canedo Gabriela y Quispe Alber (2011) *La Democracia desde los márgenes. Transformaciones en el campo político boliviano* (La Paz: Muela del Diablo).



**“SI NO HAY DINERO EN EL BOLSILLO,  
MUERES”**  
**PROTECCIÓN SOCIAL, INTEGRACIÓN AL TRABAJO Y  
VULNERABILIDAD: UN ANÁLISIS COMPARATIVO A  
PARTIR DEL CASO DE LOS OBREROS DE MAQUILA EN  
HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

Matías Bosch Carcuro

*“Ni la igualdad, ni la libertad, ni el progreso son valores que estén más allá de la explotación, sino características o propiedades de ésta” (González Casanova, 2006: 37).*

## **INTRODUCCIÓN**

El debate de los últimos años sobre la vulnerabilidad social se ha centrado en cómo afrontar la carencia de coberturas en sistemas de protección social que el proceso de mercantilización no resolvió y, más aún, agravó. Muchas otras variables relevantes de la integración social quedaron prácticamente al margen de la discusión. Esta visión se repite incluso en sectores con enfoques críticos, para los cuales el problema de la protección social estaría principalmente en cómo reforzar el papel rector del Estado<sup>1</sup> poniendo al mercado bajo control.

---

1 Nociones como “pisos solidarios” permiten hablar de la protección social como coberturas destinadas a cantidades cada vez más numerosas de pobres, al margen de su nivel de exclusión, con cargo al Estado, sin necesariamente confrontar la correlación de fuerzas. Así, un cambio a favor de mayores coberturas de aseguramiento debería disminuir la vulnerabilidad social. Representativos de esta visión son trabajos como el de Ernesto Aldo Isuani, que basado en un autor-ícono como Carmelo Mesa-Lago, sostiene: “Ha llegado

---

\* Licenciado en Ciencias y Artes Ambientales por la Universidad Central de Chile y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Docente de grado e investigador de la Universidad APEC, República Dominicana.

El presente estudio busca analizar comparativamente cómo los trabajadores de maquila del Grupo M en Santiago (Rep. Dominicana) y Ouanaminthe (Haití) se ubican en la condición de vulnerabilidad, a partir de su modo de integración al trabajo e inserción en sistemas de protección social, considerando sus experiencias concretas y la relación de éstas con factores estructurales. La hipótesis central a discutir es que a mayor acceso al aseguramiento social, más leve es la situación de vulnerabilidad de las personas. La investigación es exploratoria, de carácter cualitativo, basada en procesamiento de fuentes documentales, entrevistas a expertos y realización de dos grupos focales<sup>2</sup>.

A partir de los aportes teóricos de Robert Castel (1997) y Denis Merklen (1999) es posible poner en perspectiva los alcances de los sistemas de protección social respecto a la *vulnerabilidad social*, vista como un fenómeno multidimensional y contingente que hace referencia al *relacionamiento social* de los individuos, afectado por dos ejes o soportes: la integración al trabajo y la inserción en redes de sociabilidad. En ese sentido, lo que se entiende comúnmente por protección social en términos de aseguramiento, sería un aspecto parcial de la integración. A su vez, estos factores están afectados por las relaciones políticas y de poder, que se manifiestan en los esquemas institucionales, pero que, más allá, corresponden a lógicas dominantes de cada momento histórico.

El caso de países como Rep. Dominicana y Haití ofrece un interesante encuadre para la perspectiva comparada. Ambos comparten una misma isla en la Región del Caribe y denotan grados muy diversos de desarrollo. En materia de protección social, la República Dominicana ha logrado estructurar un nuevo sistema que incluye alrededor del 45% de la población, mientras Haití sucumbe en un estado de catástrofe. Ambos países han recibido influencias de una época con predominio de la ideología neoliberal y alteraciones profundas en la correlación de fuerzas entre capital y trabajo a escala mundial. Al mismo tiempo, ambos países comparten relativamente un mismo modelo histórico-

---

el momento de diseñar e implementar una protección básica desvinculada del sector del mercado de trabajo al que se pertenece, para extender la protección social a los sectores más vulnerables de nuestras sociedades" (Isuani, 2010: 32).

2 Este estudio proseguirá con el análisis de encuestas en grupos de trabajadores y ex trabajadores de las empresas estudiadas en Haití y República Dominicana, y su posterior socialización. Hasta ahora, algunas limitaciones para este estudio han sido: i) dificultad para el acceso a los lugares de trabajo y ambientes en que se encuentran los trabajadores; ii) necesidad de interactuar con grupos de trabajo en dos países, incluyendo personas que están empleadas y otras ya dispersas luego de los despidos o renunciaciones; y iii) la situación institucional, social y ambiental presente en Haití, lo cual incluye la dificultad para obtener fuentes de información.

estructural de desarrollo y de inserción en la división internacional del trabajo, orientado a las exportaciones sobre la base de la mano de obra barata y los recursos naturales. La industria de maquilas o zonas francas es un espacio clave para la integración en la globalización que expresa esos factores de competitividad.

El estudio se divide en seis secciones: La primera aborda el enfoque teórico del trabajo; la segunda analiza el modelo de protección social, considerado como aseguramiento, en que se insertan los trabajadores; la tercera evalúa el modelo de integración al trabajo de los empleados en las maquilas en ambos países y su papel en la división internacional del trabajo. La sección cuarta presenta el contexto específico en que se desenvuelven y relacionan los trabajadores de maquila del Grupo M en Haití y República Dominicana. La quinta sección presenta los resultados de los grupos de enfoque que se realizaron en ambos países, en tanto la sexta sección presenta los resultados de una encuesta realizada a trabajadores y ex trabajadores de ambas localidades. Finalmente, se proponen algunas conclusiones.

## **VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL**

Las referencias a la protección social, generalmente, aluden a una gama de servicios de *aseguramiento* vinculados históricamente con el Estado de bienestar y la sociedad salarial. Por ejemplo, Álvarez Leguizamón en *Pobreza: un glosario internacional* anota que “Se trata de un principio general de protección ante eventualidades, donde las personas están expuestas a situaciones de privación, desventaja o experimentan circunstancias adversas [...]. Se lo utiliza también para referirse a una gama de servicios de protección ofrecidos, incluyendo el seguro social, la asistencia social y la atención a la salud” (Álvarez Leguizamón, 2009: 255) ¿Sería suficiente la protección social así entendida para abordar la problemática de la vulnerabilidad?

En *Metamorfosis de la cuestión social*, Robert Castel (1997) alude con la *vulnerabilidad social* a una falencia en el grado de *integración (relacionamiento) social* de las personas, e incluye la dimensión del trabajo como complemento a la protección en tanto aseguramiento, pero también articulando una *red de relaciones*. De acuerdo con este autor, hay que atender a “la complementariedad de lo que ocurre sobre un eje de integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) con la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). Estas conexiones califican zonas de diferente densidad de las relaciones sociales: zona de integración, zona de vulnerabilidad, zona de exclusión” (Castel, 1997: 418). Así, el proceso

de generación de vulnerabilidades se puede englobar como proceso de *desafiliación* (Arteaga, 2008).

Siguiendo a Perona y Rocchi (2001), en la perspectiva de Robert Castel, la vulnerabilidad social debería ser entendida como concepto multidimensional que “se vincula con la línea conceptual que plantea pobreza como carencias y se plantea como herramienta analítica que permita estudiar lo que ocurre en ese gran espacio de marginación y de pobreza, cuyos límites son difusos y móviles, identificando situaciones diversas y con distinta condición de riesgo”. Sus planteamientos son coherentes con los de Denis Merklen (1999) en el sentido de que la vulnerabilidad es una noción más amplia que aborda realidades no comprendidas en el concepto de pobreza y que afecta cada vez a más personas, pobres o no pobres.

La deficitaria integración ocurre en formas que, aunque diversas, constituyen una lógica general que predomina en las nuevas estrategias de inserción en la globalización. Sonia Álvarez Leguizamón, al tratar el vínculo entre el trabajo y la *producción de pobreza*, señala que se ha

[...] producido una alteración profunda en la reproducción social de las personas, producto de nuevas formas de explotación y exacción del trabajo y de las reformas del Estado, generando una creciente exclusión social –aumento de la pobreza, empobrecimiento de los sectores medios, precarización del trabajo– y pérdida de derechos por el debilitamiento de la relación entre derechos sociales y ciudadanía política (Álvarez Leguizamón, 2005: 27).

Al analizar las relaciones entre trabajo y pobreza en el nuevo capitalismo, Gilberto Dupas afirma que:

[...] la incorporación de las tecnologías de la información al sistema productivo generó una economía del conocimiento que redefinió las categorías de trabajo, valor y capital [...] la nueva economía comenzó a atribuirle al factor trabajo una importancia directamente relacionada con su costo: a mayor importancia, menor trabajo [...] Los costos de mano de obra comenzaron a ser vistos como variables, lo que implica que el capital solo está dispuesto a pagar estrictamente la cantidad de trabajo que utiliza (Dupas, 2008: 64).

Marion Werner (s/f) ha explicado, en el caso de la reestructuración de la maquila entre Santiago (Rep. Dominicana) y Ouanaminthe (Haití), cómo la misma se basa en una jerarquía de trabajos (unas tareas son

más importantes que otras) y su división espacial, gracias a distinciones de género, raza y país. Las diferencias y jerarquías sociales se unen y favorecen la lógica de acumulación de capital a través de un “colonialismo del poder”. En esto cabe la condición de vulnerabilidad y despojo. Es una reproducción relacional de distinciones y vínculos Norte/Sur, donde uno comanda procesos de alto desarrollo y otro no, en virtud de condiciones propiciadas por una historia de subordinación y desposesión.

En general, las transformaciones en el capitalismo implican nuevas relaciones de poder. Agustín Wyldler, al analizar el nuevo modelo de acumulación y producción, anota que el trabajo organizado ha sido *socavado*. Las estrategias en marcha “tienen como objetivo evitar la resistencia obrera a los cambios en curso”. La reingeniería empresarial, con la “minimización de la estructura burocrática y laboral (‘hacer más con menos’) busca desligar a la empresa de los pesados costes de una estructura caduca en el contexto de mercados fluctuantes” (Wyldler, 2007:157). Vargas Solís afirma que en la globalización no todos los actores tienen “la misma capacidad para influir y dar vigencia efectiva a sus intereses y sus propuestas ideológicas y políticas. En ese sentido, la globalización no solamente es un proceso complejo, sino, además, asimétrico” (Vargas Solís, 2008: 189).

En este sentido, Robert Castel dirá que los cambios en los grados de integración (relacionamiento social) son parte de una etapa histórica distinta respecto a la sociedad salarial, en la que el Estado apareció como un “tercero mediador” e “instancia de regulación”. Ahora, en contraste, “todo el conjunto de la vida social es atravesado por una especie de *desinstitucionalización* entendida como una *desvinculación* respecto de los marcos objetivos que estructuran la existencia de los sujetos” (Castel, 1997: 471-472). Desde este enfoque, el proceso de *mercantilización* de las políticas sociales, los manejos del riesgo, la sobrevivencia laboral y las garantías en general, no corresponde solo a fenómenos de privatización; más bien ésta es solo una expresión de una lógica global que impacta en las instituciones que soportan a los individuos.

La dificultad de integración interfiere en las *capacidades* de las personas y en su posibilidad de *autonomía* (Arteaga, 2008; Samperio, 2001). La aparición de la vulnerabilidad como fragilidad en las relaciones con las instituciones de soporte se proyecta en las vidas cotidianas, a través de la ausencia de lo que Denis Merklen (1999:8-11) llama *rutinas integradoras*, la pérdida de sentido, pertenencia y de fe en la movilidad social.

En el documento citado, Merklen enuncia varias significaciones de los problemas de integración; en las mismas subyacen los procesos de desafiliación y vulnerabilidad, haciéndose presentes en la percepción

que tienen los sujetos sobre su realidad. Dichas significaciones pueden verse como experiencias respecto de la integración, condensadas en dos para este estudio, que aluden de manera concreta a los contextos de trabajo y redes de socialización institucional:

- 1- Debilidad de los lazos sociales que sostienen a los individuos en cuanto a la protección garantizada de derechos por parte del Estado.
- 2- Debilidad de los lazos sociales que sostienen a los individuos en cuanto al empleo, que se manifiesta también en una cotidianidad afectada por la inestabilidad y la precariedad mediante carencias de rutinas integradoras.

Para realizar el análisis comparativo del escenario actual de interacción entre la protección social y el trabajo, se considerarán tres combinaciones-situaciones predominantes o más habituales, respecto a las instituciones y redes de soporte, en que pueden ser ubicados los trabajadores de Haití y República Dominicana, profundizando luego en el caso de los empleados en la maquila:

- 3- Trabajadores formales<sup>3</sup> estables que se encuentran con coberturas garantizadas en las redes de aseguramiento, cercanos a una zona de integración, pero en los cuales se observa la experiencia de la precariedad como norma de vida.
- 4- Trabajadores formales que no cuentan con garantía en sus coberturas, inmersos en la precariedad cotidiana y frente a los cuales las instituciones tienen un carácter puramente declarativo; localizados en una de zona de alta vulnerabilidad.
- 5- Trabajadores informales, afectados por la precariedad y con un acceso limitado o, incluso, nulo a coberturas garantizadas por el aseguramiento, en una zona de vulnerabilidad aguda, o cercanos a una zona de exclusión o desafiliación.

### **INSERCIÓN EN EL ASEGURAMIENTO SOCIAL EN HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

Ninguno de los dos países, Haití y República Dominicana, han contado con regímenes de bienestar social. Como se verá en esta sección, en Haití predomina el aislamiento (desafiliación) del aseguramiento social, con

---

<sup>3</sup> Con formales e informales se hace referencia a lo que en algunos países llaman trabajadores registrados y no registrados.

una proporción extremadamente reducida de personas con acceso a la cobertura de salud y de pensiones. La ausencia de prestaciones garantizadas en el ámbito de la salud ha sido compensada con el gasto individual basado en la capacidad de pago de las empresas y/o de las personas, lo que se combina con una fuerte privatización. En la República Dominicana se pasó de un sistema excluyente de acceso a pensiones estatales y contratos privados con compañías aseguradoras o clínicas, a un sistema de seguridad social que ha ampliado el acceso de manera extraordinaria, pero respecto del cual –dadas las características del diseño institucional, sus actores clave y la dinámica laboral afectada por la informalidad– la mayoría de las personas se mantienen en condiciones de aislamiento o fragilidad relacional.

En el caso de Rep. Dominicana, la Constitución de 2010 establece en su Artículo 60 que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez”. Con la Ley 87/01 (2001) fue creado el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) apuntando a “un sistema de protección de carácter público y contenido social, obligatorio, solidario, plural, integrado, funcional y sostenible, [...] eliminando las exclusiones, duplicidades, distorsiones y discriminaciones” (Ley 87-01, Sección Considerando).

En el nuevo modelo de seguridad social se implementó un esquema que amplió extraordinariamente las coberturas y combina tres regímenes: el contributivo para empleados formales; el contributivo-subsidiado para trabajadores informales e independientes, que aún no está en marcha; y el subsidiado. Con algún grado de contradicción, en el proceso de discusión política y parlamentaria, el proyecto incorporó en los componentes de organización, financiamiento y administración, lógicas de mercantilización como la capitalización individual, las aseguradoras de riesgos de salud (ARS) y las administradoras de pensiones (AFP), características de las reformas previsionales de corte neoliberal iniciadas en los ochenta en América Latina.

La participación del régimen contributivo de salud alcanza hoy un 55%, y la del régimen subsidiado un 43%. Los cotizantes al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia (todos en el régimen contributivo), en julio 2011, se calculaban en un 72,1% de la población asalariada del país. La meta de política, para 2011, establecía a diez años la instauración del SDSS, una cobertura del 100% de la población, como objetivo total. Hoy día se estima en un 45% la cobertura de salud total alcanzada, siendo la de pensiones sustantivamente menor. Esto indica una combinación de altos grados de inserción nunca alcanzada en el aseguramiento con una importante cuota de marginación del sistema, que se agrava en el ámbito de las pensiones.

**Tabla1**  
Características del modelo de aseguramiento social dominicano

Seguro	Régimen	Beneficiarios insertos	Modalidad de financiamiento	Fuentes de financiamiento		Intermediarios	Nivel de solidaridad redistributiva
				Salud	Pensiones		
Público	Subsidiado	Población pobre asegurada / Población trabajadora estatal y privada voluntaria (como contribuyentes)	Subsidio  Compartida en el caso de funcionarios públicos y otros trabajadores	Estado	Nulo	Seguro Nacional de Salud (SENASA)	Solo al interior del régimen  En pensiones aún no existe aseguramiento público
Privado	Contributivo	Población trabajadora formal afiliada a régimen contributivo  Población con capacidad de pago	Capitalización individual	Empresas / hogares	Empresas/ hogares	Aseguradoras de Riesgos de Salud (incluye una de administración estatal)  Administradoras de Fondos de Pensiones	Solo al interior del régimen y de acuerdo a la capitalización individual  En pensiones solo se garantiza jubilación mínima

Fuente: elaboración propia en base a Rathe y Moliné (2011: 256).

En marzo de 2010 el régimen contributivo de Rep. Dominicana había incorporado 1.251.899 empleados formales y 2.255.339 afiliados como familiares dependientes<sup>4</sup>. Sin embargo, como resultado de la composición del mercado del trabajo, es evidente que el sector inserto en dicho régimen constituye una minoría en la composición de la fuerza laboral dominicana.

La ausencia del aseguramiento público en pensiones y del régimen contributivo-subsidiado –debido a la dificultad de encontrar

4 Los beneficiarios tiene derecho a: 1) pensión de vejez, pensión de discapacidad (total o parcial), pensión de cesantía por edad avanzada, pensión de sobrevivencia; 2) plan básico de salud, servicios de estancias infantiles, subsidios por enfermedad, subsidios por maternidad; y 3) atención médica y odontológica, subsidio por discapacidad temporal ocasionada en el trabajo, indemnización por discapacidad y pensión por discapacidad (Guzmán y Cruz, 2010: 138).

fuentes y mecanismos tanto de financiamiento sostenible como de afiliación–, la lógica de capitalización individual y el comportamiento del mercado laboral dominicano, influyen en esta situación. En el modelo diseñado hay una proporción significativa de trabajadores que, por su exposición a la informalidad laboral, se ubicarían en niveles bajos de inserción en el aseguramiento, en zonas de vulnerabilidad y de eventual desafiliación.

En el caso de Haití, según la OIT, la Constitución de 1987 “garantiza el derecho de todo ciudadano a la educación, la alimentación, la seguridad social, el mantenimiento y el restablecimiento de la salud y a una ayuda y asistencia a la infancia y a la vejez”. En específico “la protección social está regida por la Ley de 1967 que confiere al Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST) y sus órganos la gestión de la política pública en materia de la protección social”, indicando que son atribuciones del Ministerio y sus dependencias, entre otras “la protección de la familia, de la mujer, del niño, los ancianos y los enfermos” y “establecer sobre la base de una solidaridad nacional un régimen apropiado de Seguridad Social contra los riesgos fisiológicos, económicos, sociales y otros” (OIT, 2010: 30). Las normativas contemplan que los asegurados accedan a: 1) pensiones; 2) seguro de enfermedad y; 3) seguro de maternidad y seguro de accidentes laborales.

En general las estadísticas varían, pero dan cuenta de resultados paupérrimos. Según la OIT “De diciembre de 1965 al 30 de septiembre de 2007 los asegurados inscritos en la ONA se cifraban en 252 mil [...] En ese contexto, solo está cubierto el 2,5% de la población haitiana y solamente el 5,6% de la población activa ocupada no incluida en la administración pública. En 2010 la población haitiana totalizaba alrededor de 9 millones de habitantes y los 300 mil ciudadanos que acceden a un sistema de seguridad social presentan un gran retardo en la posibilidad de beneficiarse del derecho a la protección social” (OIT, 2010:31). Las empresas privadas generalmente afilian a sus empleados a aseguradoras privadas, como también lo hacen las personas con capacidad de pago. Generalmente, empresas como las maquilas tienen dispensarios médicos propios y se aseguran de que los servicios externos sean consultados en la menor medida posible, solo en casos de comprobada necesidad. A nivel general, se detecta una situación de desafiliación de los sistemas de aseguramiento social.

**Tabla 2**  
Características del modelo de aseguramiento social haitiano

Seguro	Beneficiarios insertos	Modalidad de financiamiento	Fuentes de financiamiento		Intermediario	Nivel de solidaridad redistributiva
			Salud	Pensiones		
Público	Población trabajadora formal del Estado y de empresas privadas	Compartido  El seguro de accidentes está a cargo de empleador	Empresas / hogares	Empresas / hogares	OFATMA  ONA	Solo al interior de los regímenes, limitada por disponibilidad de recursos
Privado	Población trabajadora formal de empresas privadas  Población con capacidad de pago	Capitalización individual	Empresas / hogares	Empresas / hogares	Aseguradoras de vida privadas	Nula, solo accesible al afiliado

Fuente: elaboración propia en base a OIT (2010) y Mathieu (2000).

En la tabla 3 se presenta una comparación de la apreciación de expertos, sumada al apoyo de la literatura (para el caso de Haití), sobre los modelos institucionales del aseguramiento social en Haití y Rep. Dominicana, en tres aspectos generales: la incidencia del rol estatal, la incidencia de los agentes de mercado, y la inserción de los trabajadores de acuerdo a la situación de empleo y las garantías de cobertura.

Tabla 3

## Comparación de valoraciones de expertos y documentos sobre el aseguramiento social

Aspecto	Haití	República Dominicana
Incidencia del rol estatal	<p>Rectoría estatal con bajo poder de coerción. La ley no se aplica.</p> <p>La ONA no da a conocer los fondos de pensiones acumulados por los trabajadores, ni cuenta con su confianza debido a un fraude reciente. OFATMA solo está cubriendo accidentes laborales, el seguro de maternidad es voluntario y sus centros están ausentes en gran parte del territorio nacional.</p>	<p>Rectoría estatal con capacidad regulatoria y de supervisión.</p> <p>El consejo de dirección incluye representación de los trabajadores y de los usuarios, así como una instancia de defensa e información a los afiliados.</p>
Incidencia de los agentes de mercado	<p>Desarrollo y ampliación de la atención privada y lucrativa, vía las aseguradoras y la atención privada. Proliferación de los organismos no estatales y problemas de dependencia de las instituciones públicas respecto de las empresas (Mathieu, 2000; OIT, 2010).</p>	<p>Existe un mercado regulado de servicios. Los agentes privados de intermediación (ARS, AFP) con fines de lucro administran la provisión de servicios. Existen incentivos perversos en la atención y la afiliación ya que las ARS reciben fondos de la Tesorería de la Seguridad Social medidos en un “cápita” por usuario, mientras pagan a proveedores por servicio otorgado. En este sistema se dificulta la prevención, y los intermediarios no hacen un aporte significativo, elevan el gasto de bolsillo de los usuarios, y se han vuelto un ente con capacidad de imponer sus intereses o afectar las decisiones del regulador. Los fondos de pensiones están siendo colocados en depósitos o inversiones con rentas muy bajas. Los agentes privados intermediarios se autoperciben como los garantes de la “transparencia, seguridad y eficiencia” en el manejo del sistema.</p>

Aspecto	Haití	República Dominicana
<p>Inserción de los trabajadores de acuerdo a la situación del empleo y garantías de cobertura</p>	<p>La mayoría de los trabajadores están marginados de servicios y garantías que no llegan al mínimo socialmente aceptable. Se limita a los que están en situación de formalidad y estabilidad, estrictamente los funcionarios estatales y algunas empresas que obtienen seguro privado de salud o instalan su propia consulta. La privatización de la salud y el peso de las empresas en las escasas oportunidades de empleo se notan en la ausencia de declaración de los trabajadores y la subcontratación (precarización) (OIT, 2010).</p>	<p>Los trabajadores informales y por cuenta propia están mayoritariamente fuera del sistema. Solo los trabajadores formales están incorporados. En caso de despido, se está cubierto en servicios de salud durante 60 días, a no ser que se emplee de nuevo o sea incluido en SENASA; pero el sistema de traspaso automático aún no es efectivo. Las pensiones se sostienen por capitalización individual: los despedidos mantienen su cuenta pero sin capitalización hasta volver a ser formalizados (se requieren 300 meses de cotización). Por la volatilidad del empleo y bajos salarios, se espera que las pensiones sean muy bajas. En esto incide que no hay un acuerdo sobre salarios mínimos para pertenecer al sistema.</p> <p>Las empresas intensivas en mano de obra buscan mecanismos que abaraten sus costos. Existe evasión (no incluir), elusión (reportar menor ingreso que el que efectivamente tienen), rotación, descomposición del salario en porciones, trabajo parcial y tercerización, que gravita sobre la afiliación de los trabajadores y los sueldos con los que cotizan. Las cotizaciones pesan más en las empresas pequeñas que en las grandes, lo que incentiva la informalidad. Los bajos ingresos del sistema, por los salarios promedio y los recursos limitados inyectados por el Estado, afectan su sostenibilidad financiera.</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas a expertos y a partir de Mathieu (2000) y OIT (2010) para el caso de Haití.

## INTEGRACIÓN AL EMPLEO EN LAS MAQUILAS DE HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA Y SU PAPEL EN LA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

De acuerdo con Isa Contreras, en República Dominicana a partir de 1990 se inaugura un “nuevo modelo de inserción internacional, basado en zonas francas y turismo [...] en el marco de un auge económico en los Estados Unidos que sostuvo la demanda de importaciones por confecciones textiles, y un importante crecimiento de los flujos mundiales de turismo”. En tal sentido,

[...] entre 1990 y 2000 el sector de zonas francas creció a una tasa promedio anual de 7,1% y el sector turismo a una tasa de 10%. Como resultado de este crecimiento, las exportaciones de zonas francas se multiplicaron por 5,6 entre 1999 y 2000, y su participación en las exportaciones totales de bienes y servicios pasó de 32% a 53%. Mientras tanto, la participación de las exportaciones nacionales cayó del 27% al 11% durante el mismo período” (Isa Contreras, 2007: 65).

Un concepto central que Hidalgo pone en el análisis de lo que llama *modelo multi-exportador* –implantado en América Latina mediante el *modelo de desarrollo de reformas de ajuste estructural*–, es el de “competitividad espuria”, relacionado directamente con el estatus del trabajo en la dinámica de producción flexible y concentración del excedente. A su juicio: “las exportaciones se basan en mercancías y servicios de bajo valor agregado y bajo contenido tecnológico”; en ello gravitan la “escasa retribución del factor trabajo y la escasa articulación productiva de las actividades exportadoras, que no demandan otras producciones nacionales, sino insumos extranjeros”, mientras que “el mantenimiento de los salarios en niveles tan bajos favorece la apropiación del excedente generado en la región por la vía comercial” (Hidalgo, 2005: 10-11).

Apunta Santana que el hecho de que las maquilas fueran en República Dominicana (RD) el sector más dinámico hacia los años noventa, tenía que ver con que

[...] agrupan a firmas manufactureras, fundamentalmente de propiedad extranjera, las cuales se establecen en los países periféricos con potenciales económicos y niveles de desarrollo relativamente bajos o medios, con la finalidad de ensamblar (casos masivos) y/o fabricar (casos particulares) bienes para vender en el exterior (Santana, 1994: 17-18).

Se da una especie de “interdependencia asimétrica” que mediante el avance técnico subdivide los procesos, haciéndolos parciales y separados, “convenientemente distribuidos por toda la geografía mundial” (Santana, 1994: 19)<sup>5</sup>.

Las maquilas en Haití tuvieron, también, un promisorio despegue; incluso anterior al ocurrido en República Dominicana. Según Werner, “Puerto Príncipe había sido una de las primeras locaciones en el Caribe de la llamada ‘nueva división internacional del trabajo’ en los años setenta. Más de 150 fábricas del rubro operaron durante esa década [...]. El país superó los límites del área caribeña; sus exportaciones en manufacturas alcanzaron el 58% de las ventas totales al extranjero en 1980, la más alta proporción en la macro Región” (Werner, s/f: 16). El costo laboral fue un factor clave: “Los salarios en las zonas de exportación en los primeros años de la década en Haití y República Dominicana eran comparables, equivalentes en un 0,55 y 0,58 centavos de dólares por hora, respectivamente” (Werner, s/f: 16)<sup>6</sup>.

Según el Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF) de RD, las exportaciones de maquila ascendieron en 2010 a US\$4.080,1 millones, que representan un 61,8% de las exportaciones totales del país. En términos de empleo, “Dentro del sector zonas francas, el mayor número de empleos lo continúa generando la actividad de Confecciones Textiles, con un total 41.882 empleos directos, representando el 34,6% del

---

5 Siguiendo a Wydler, esto es cónsono con la “descentralización productiva” en la globalización: “externalizando aquellas fases del proceso que no eran rentables, es parte constitutiva del proceso de desmontaje de la empresa al estilo fordista: los sistemas de producción flexible implican una dispersión geográfica inusitada” (Wydler, 2007: 156-157). Intelectuales orgánicos de la corriente neoliberal como Milton Friedman, idealizan estos nuevos momentos del capitalismo: “La revolución tecnológica ha hecho posible que una empresa ubicada en cualquier lugar del mundo pueda emplear recursos ubicados en cualquier sitio, para elaborar un producto en otro lugar y luego venderlo en cualquier lugar del planeta [...]. La posibilidad de coordinar capital y trabajo, en cualquier parte del mundo [...] significó la existencia de una gran oferta de trabajo, de salarios relativamente bajos, para colaborar con el capital de países desarrollados” (Friedman, 2006: 2).

6 Un ejemplo claro y actual de la importancia de este factor para la industria se presenta en el informe dirigido por Paul Collier al Secretario General de Naciones Unidas en 2009: “Haití tiene una oportunidad económica extraordinaria [...]. Desde la perspectiva del acceso a los mercados, Haití es ahora la locación para producción de prendas más segura del mundo [...]. Claro, esto no es suficiente: los costos de producción deben ser globalmente competitivos. Pero ahí de nuevo los factores fundamentales son propicios. En la industria de las prendas el componente más importante es el costo del trabajo. Debido a su pobreza y mercado laboral desregulado, Haití tiene unos costos laborales muy competitivos frente a China, que es parámetro mundial. El trabajo haitiano no es solo barato sino que también es de buena calidad [...] Siendo la única economía de salario bajo en la Región, tiene una ventaja de transporte sobre otras economías de bajos salarios que se encuentran distantes” (Collier, 2009: 5-6).

total [...] El 80% de los empleados está concentrado en la categoría de Obreros, el 13% en la categoría de Técnicos, y el 7% restante es Personal Administrativo” (CNZF, 2010: 2-3).

De acuerdo al impacto económico de cada subsector, según el CNZF, en 2010

[...] el sector Productos Médicos y Farmacéuticos aportó el 26,1% de las exportaciones totales del sector zonas francas (US\$ 1.064,1 millones), seguida por Confecciones y Textiles con un 23,6% (US\$964,2 millones), Productos Eléctricos con un 13,1% (US\$534,7 millones), Artículos de Joyería, con un 11,4% (US\$464,2 millones). A éstas le siguen las exportaciones de Tabaco y Derivados, con un 10,9% (US\$445,4 millones) y Calzados, con un 6,1% (US\$247 millones) [...] El 24,9% de las divisas fue generada por las empresas que se dedican a la actividad de Confecciones Textiles [...] mientras que las dedicadas a la producción de Calzados y afines aportaron el 4,6% de las Divisas (CNZF, 2010: 3).

En la tabla 4 figuran los salarios por hora que se pagaban en 2008 en la industria maquiladora en países como República Dominicana y Haití. Entre los trabajadores con salario mínimo legal por hora en Estados Unidos y los obreros de maquila de su más cercano seguidor, Costa Rica, hay un diferencial de, prácticamente, el 130%. El salario mínimo de los trabajadores en Costa Rica era prácticamente cinco veces el que recibían en Haití y casi el doble del que recibían en República Dominicana.

**Tabla 4**  
Salarios promedio por hora (en dólares) en maquilas de vestimenta, 2008

<b>País</b>	<b>Salario promedio por hora</b>	<b>Diferencial respecto al máximo anterior</b>
Haití	\$0,49 a \$0,54	-
Nicaragua	\$0,88 a \$1,20	122%
Honduras	\$1,48 a \$1,60	33%
República Dominicana	\$1,52 a \$1,65	3,125%
El Salvador	\$1,60 a \$1,70	3,03%
Guatemala	\$1,65 a \$1,75	2,94%
Costa Rica	\$2,70 a \$2,85	62,85%
Salario mínimo legal en EE.UU.	\$6,55	129,82%

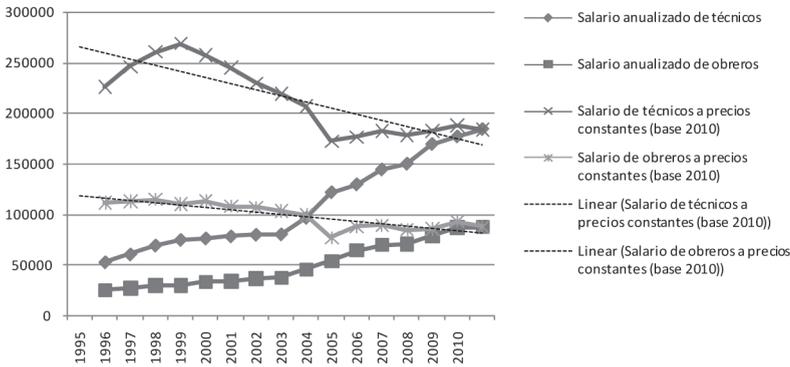
Fuente: elaboración propia en base a datos de UNITC (2008: 2-3) y Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

Respecto a una serie de estándares establecidos para la dignificación y seguridad laboral en las zonas francas en Haití, el boletín de la Red Solidaridad de la Maquila afirma que “El último informe público del programa Mejor Trabajo (*Better Work*, en inglés), emitido en octubre del año pasado, indica que el cumplimiento con dichos estándares todavía es algo remoto. El 91% de las fábricas ni siquiera están pagando el salario mínimo de Haití, que es de US\$6,20. El 87% no cumple con los horarios de trabajo legales” (Red Solidaridad de la Maquila, 2011: 3). En este sentido, se estima que cerca del 91% de las empresas no pagan siquiera el salario mínimo establecido en Haití, y que, con todo, muy pronto los empleados haitianos en maquilas pasarán de 20 mil a 80 mil (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009a).

De acuerdo con las estadísticas del sector en RD, según se observa en el gráfico 1, si bien los salarios nominales de obreros y técnicos de zona franca muestran un incremento, al eliminar el efecto de la inflación se puede apreciar que los salarios reales de los obreros mantuvieron en el tiempo una brecha con los salarios reales de los técnicos, y que ambos han tenido una tendencia decreciente, aún por debajo del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, medido por la canasta básica familiar para el primer quintil<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Calculada por el Banco Central en RD\$10.407,56 (IPC, base diciembre 2010) (Banco Central de la República Dominicana, 2010).

**Gráfico 1**  
**Evolución de salario real y nominal de obreros y técnicos en ZZ.FF. RD, 1995-2010**

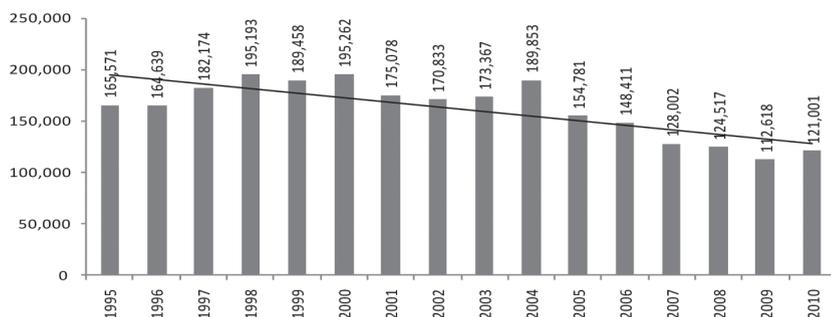


Fuente: elaboración propia en base a datos CENZFE y Banco Central de la República Dominicana; procesados por Raymer Díaz.

Junto a esto, y tal como se aprecia en el gráfico 2, el empleo entre 1995 y 2010 ha sido fluctuante y con una tendencia a decrecer. Esto es coherente con una característica esencial de la industria maquiladora, es decir el condicionamiento de la contratación por la fluctuación de la demanda de productos y la competitividad basada, principalmente, en los costos salariales. En 2010 los puestos de trabajo eran alrededor de 40 mil menos que los disponibles en 1995<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Según reportes de prensa en 2009, el en ese entonces presidente de la Asociación Dominicana de Zonas Francas (Adozona) y presidente del Grupo M, Fernando Capellán, señaló que entre las causas de eventuales despidos masivos (que cifró en 25 mil para los siguientes seis meses) se encontraban la rigidez del Código Laboral, asunto en el que coincidía con Marisol Vicens, de la Confederación Patronal Dominicana, para quien la Ley laboral debía ser “modificada y que las condiciones internas se pongan a los niveles de los trabajadores de Centroamérica, donde los trabajadores tienen menos derechos”. Los voceros empresariales protestaban en la ocasión por los costos laborales que alcanzan al 65% por encima del salario (incluyendo “pagos de vacaciones, sueldo de navidad, bonificación, seguridad social, cesantía y preaviso lo que resta competitividad al sector productivo” (*Hoy*, 19 de abril de 2009) y se sugería la modificación del Código en aspectos como la “reducción en el derecho de cesantía (compensación que reciben los trabajadores cuando son despedidos) [...] reglamentación de la jornada de trabajo, flexibilidad de horarios” (*Listín Diario*, 31 de marzo de 2009).

**Gráfico 2**  
**Empleo generado por las zonas francas dominicanas, 1995-2010**



Fuente: elaborado por Raymer Díaz, en base a datos CNZFE (2010).

De acuerdo con datos de la USITC (EE.UU.) utilizados por la Red de Solidaridad de la Maquila, la República Dominicana vio deteriorarse su posición en las exportaciones de confecciones a Estados Unidos entre 2007 e inicios de 2009, superando apenas la posición de Haití, que en medio de la crisis económica global fue el único país de la región que, gracias a las Leyes HOPE de preferencias comerciales, vio aumentar entre 2008 y 2009 un 35% sus envíos de confecciones a la potencia del norte (Red de Solidaridad de Maquila, 2009: 4).

Los países latinoamericanos, en especial México, República Dominicana y América Central sufrieron una caída del 27% en sus exportaciones a Estados Unidos. Haití, como los países asiáticos, fue contra la tendencia beneficiándose de un aumento en sus ventas (Red de Solidaridad de la Maquila (2009a: 5).

Con el cambio en el régimen de cuotas de importación en Estados Unidos a partir de 2005, la caída de los países fue entre un -5,05% en el caso del Salvador, hasta un -37,3% en el caso de Costa Rica, y -50,99% para República Dominicana. Haití, beneficiado con el régimen de las Leyes HOPE I y HOPE II, verificó un crecimiento positivo de 1,12%. Sus exportaciones de confecciones en 2009 aumentaron un 35% respecto de 2008 (Red de Solidaridad de la Maquila (2009a: 7). Según la Red, “las disposiciones recibidas a través del programa “Haitian Opportunity through Partnership Encouragement Act” (HOPE, por su sigla en inglés), incluyen “estatus libre de aranceles, menores costos laborales y tiempos de envíos significativamente reducidos” (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009a: 25).

Para marzo de 2009, la Región centroamericana y del Caribe ha tenido una disminución del valor en dólares de sus exportaciones

de ropa a Estados Unidos, en promedio del 17,2%, en general menor a la evidenciada en Asia, donde hay casos como Filipinas con baja del 23,5%. Mientras Guatemala fue el país de la Región más afectado por la disminución, Haití ha sido la excepción a esta regla (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009b: 3).

La disminución de las importaciones de ropa desde Estados Unidos, que en noviembre de 2008 llegó a ser de un 5,7% comparado con noviembre de 2007, trae aparejados fenómenos de despidos masivos en línea con lo expresado hasta aquí. Por ejemplo, en China, el principal proveedor del país del norte, se calculan en 20 millones los recortes de puestos de trabajo (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009b: 3). Para 2008, con la crisis económica, República Dominicana fue el país con más empleos perdidos (en torno a los 30 mil) en el sector textil, vestuario y calzados, solo superado por México (alrededor de 80 mil) (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009a).

Mientras que para República Dominicana las exportaciones de confección textil representan apenas un 25% del total enviado a Estados Unidos, en una posición más diversificada que solo supera México, para Haití alcanza alrededor de un 90% de sus ventas a la potencia del norte<sup>9</sup>.

Según indagaciones hechas por la Red de Solidaridad de la Maquila, publicados en 2009, Haití, junto a Vietnam, Nicaragua, Camboya y Egipto, eran los países identificados por compradores de productos de maquila como nuevos lugares de aprovisionamiento en medio de la crisis global establecida desde 2008. El factor más importante para mantener o aumentar el aprovisionamiento en la región de Centroamérica y México, los empresarios señalaron el costo de producción, además de otros factores “como la proximidad al mercado, tiempo de entrega, disponibilidad de tela y otros materiales, capacidad de proveer servicios múltiples (paquete completo), flexibilidad para hacer una variedad de estilos, capacidad de hacer productos *premium*, confiabilidad (capaci-

---

9 En su última rendición de cuentas al Congreso, el 27 de febrero de 2012, el presidente Leonel Fernández se refirió al aumento en empleos y la posición competitiva del sector maquila de la siguiente manera: “Se crearon más de 160 mil nuevos empleos netos y se logró la recuperación de las zonas francas que crecieron en 14,1%, revirtiendo, de esa manera, el desempeño negativo que se venía registrando desde el 2006 [...] En el área de zonas francas [se] alcanzaron una cifra record de 4 mil 844 millones de dólares, un crecimiento de 15,8% con respecto al 2010. El sector fue impulsado, fundamentalmente, por el área de productos médicos, el cual pasó a ocupar el primer lugar dentro de los productos exportados por las zonas francas del país, seguido por las confecciones textiles. En adición, nuestras zonas francas se han posicionado en la actualidad como el principal proveedor al mercado norteamericano de cigarros, el segundo en hilo dental, el cuarto en instrumentos médicos, el quinto en calzados para hombres, el sexto en interruptores eléctricos y el octavo en joyería”.

dad de cumplir con fechas de entrega)”, entre otros (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009b: 2).

### **LAS PLANTAS MAQUILADORAS INTERFRONTERIZAS DEL GRUPO M**

El Grupo M fue establecido en 1986. Es conocido como el principal fabricante de ropa de Centroamérica y el Caribe y el más importante empleador industrial de la República Dominicana. Según reseñas de medios electrónicos, el grupo empresarial es parte de un “sistema de integración cada vez más vertical de la cadena de suministros, mejor conocido como ‘*Full Value Garment Service*’ (Servicio de prendas de valor completo) [que] es la tendencia más nueva del negocio textil internacional, permitiendo a los clientes preocuparse solo de mercadear sus productos, dejando en manos del proveedor todo el proceso de fabricación, selección y fabricación de la tela”. Mediante el modelo de ‘*Full Package*’ (Paquete Completo), la oferta del Grupo M resultó verdaderamente innovadora para las grandes marcas de ropa, las cuales vieron en esta empresa una excelente oportunidad para concentrar geográficamente la producción de sus prendas de vestir, con menor tiempo de respuesta y una excelencia de calidad que daba garantías” (Textiles Panamericanos, 2004).

El 8 de abril de 2002, los presidentes de Haití, Jean Bertrand Aristide y de República Dominicana, Hipólito Mejía, sostuvieron un encuentro en la frontera para inaugurar la construcción de la zona franca industrial del Grupo M, “*Compagnie Development Industriel*” (CODEVI), ubicada en la ciudad limítrofe de Ouanaminthe, Haití. Según las reseñas, este proyecto apuntaba a levantar allí 26 fábricas, con una inversión de 7 millones de dólares, dentro de un plan de una docena de maquilas a lo largo de la frontera (*Multinational Monitor*, 2002; *Dollars and Sense*, 2002)<sup>10</sup>.

Se estima que este grupo llegó a emplear a más de 16 mil trabajadores, de los cuales en 2004 solo entre 700 y mil se encontraban en las

---

10 Para Marion Werner, el colapso de la industria maquiladora haitiana tiene su origen en el embargo económico impuesto por la OEA al país a raíz de sus crisis políticas en los noventa. Este colapso significó una ventana de oportunidad para subcontratar mano de obra en el lado oeste de la isla (Werner, s/f: 16). Cuando se dio inicio a la construcción de CODEVI, varias organizaciones campesinas y sociales se movilizaron protestando por la dudosa rentabilidad de admitir allí tales iniciativas, tomando en cuenta el alto valor agrícola de la tierra (357 dólares mensuales por hectárea cultivada en arroz) comparado con el salario mínimo diario calculado para los trabajadores dominicanos (13 dólares) y con el salario mínimo diario en Haití (1,25 dólares). Se señaló que bajo la etiqueta de “*Made in Haití*” se perdía un potencial productivo, y los inversionistas dominicanos iban a poder aprovechar la ilimitada cuota de exportación haitiana y sus exenciones tributarias, mientras se economizaban el 90% de sus costos laborales normales (*Multinational Monitor*, 2002; *Dollars and Sense*, 2002).

instalaciones de CODEVI (Haití). En 2008 se informaba de una nómina de 11.300 empleados. De esa cantidad, tan solo en noviembre de aquel año fueron despedidos 2.700, lo que se justificó con “los altos costos de producción de manufacturas del país y los efectos locales de la recesión en Estados Unidos”, por lo cual la reducción de personal era necesaria para “asegurar la buena marcha de sus operaciones en la República Dominicana” según indica *Diario Digital RD* (14 de noviembre de 2008).

A mediados de 2011, en CODEVI ya se empleaban 6.500 trabajadores (*El Caribe, ibíd.*), de los cuales el 10% eran dominicanos, en cuyas manos se concentran las funciones gerenciales y de supervisión (Ministerio de Relaciones Exteriores, *ibíd.*); el resto, las funciones de manufactura propiamente tal, se concentran en los trabajadores haitianos. De los empleados haitianos actuales, el 54% son mujeres y 46% son hombres, siendo 74% jóvenes cuya edad se encuentra entre 18 y 29 años (*Hoy*, 18 de junio de 2011). La expectativa es llegar “a 10 mil puestos de trabajo” para 2013 (Ministerio de Relaciones Exteriores, *ibíd.*). En sus plantas de República Dominicana la empresa ha mantenido la módica cantidad de 3 mil empleados.

La diferencia de salarios entre un operario del Grupo M en Santiago y del Grupo M en Haití puede superar el 100%. Esto significa que más procesos, puestos de trabajo y productos (incluyendo marcas) migran hacia CODEVI. La forma en que se desenvuelve el sistema de “*Full Value Garment Service*” y “*Full Package*” ha sido la conformación de “plantas gemelas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, *ibíd.*), lo que alude al hecho de que las diferentes locaciones se “complementan” en el proceso productivo. Esto significa que, según los reportes de medios de prensa, “el 80% del trabajo se realiza en Haití y el 20% restante en República Dominicana” (*Hoy, ibíd.*), y que “en la parte dominicana se dan los procesos más complejos, como los diseños, mercadeo y fabricación de las telas, y en Haití se realiza el ensamblaje” (*Listín Diario*, 07 de junio de 2011). En la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores (2010) se plantea que uno de los rasgos del funcionamiento como “plantas gemelas” es el hecho de que “por cada tres puestos de trabajo creadas [sic.] en Juana Méndez, se abre una plaza en Santiago” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

## RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES

En los meses de julio y agosto de 2011 se organizaron dos grupos focales, uno en Ouanaminthe, Haití y otro en Santiago de los Caballeros, República Dominicana. Los grupos estuvieron integrados por trabajadores operarios, entrenadores y ex empleados de la planta CODEVI (Haití) y de la planta de la empresa FMI del parque industrial Víctor Manuel Espaillat, (República Dominicana), ambas del Grupo M. Am-

bos grupos incluyeron dirigentes sindicales pasados y presentes.

#### **A. EL LAZO CON EL ASEGURAMIENTO SOCIAL**

Los trabajadores haitianos enunciaron una regla general: “si no hay dinero en el bolsillo, mueres”. Esto puede entenderse al saber que OFAT-MA no tiene hospital en Ouanaminthe. Entonces, el sindicato interviene cuando se requiere trasladar un enfermo o accidentado a un hospital, si no es suficiente la atención primaria que recibe en la fábrica. En caso de accidentes laborales, es probable que la persona accidentada se quede en casa y simplemente deja de percibir su dinero. En caso de enfermedades, a veces es difícil incluso obtener el permiso de la empresa para ausentarse, y en caso de hacerlo puede perder el trabajo si no es avalado por una clínica reconocida por la empresa. La ONA (cobertura de pensiones) tampoco es percibida como una entidad efectivamente existente, excepto para recibir las cotizaciones que deben aportar por ley. En el grupo se afirma: “necesito garantías; por ejemplo, mi salario no es normal; mi salud no está garantizada. La clínica no responde a las dificultades que se presentan. Si una persona se enferma, la empresa no me garantiza nada. Si tengo que ausentarme por enfermedad, no me pagan lo que me corresponde sino la mitad”.

En cuanto al derecho a la pensión, señalan, “es para la gente que tiene 60 años” y los trabajadores de la maquila generalmente tienen “entre 18 y 25 años de edad y no nos van a dejar trabajar por 20 ó 30 años”. “Es difícil acumular derechos en la empresa”; “no se puede esperar más de permanecer cinco o seis años trabajando” sea porque despiden al trabajador o porque se labora con una presión “insoportable”.

La perspectiva de los trabajadores dominicanos es radicalmente distinta, ya que para ellos el aseguramiento brinda garantías efectivas. En esa dirección afirman: “si no tuviera seguro tendría que pedir dinero a un prestamista”. Los trabajadores se sienten más seguros con su carnet de afiliados a la ARS que sin éste. Al respecto se informa: “puedes ir a una clínica y presentar tu seguro y te atienden”; “yo me siento segura porque me responden [el seguro] al problema de mi hijo que tiene una enfermedad permanente”; “Si no tienes nada de seguro tendrías que ir al prestamista ante un caso de salud”; “si tú no estás asegurado no puedes ir a una clínica, porque eso te puede costar 60 mil, pero si eres asegurado tal vez pagarás 5 mil pesos”. Entre las trabajadoras hay quienes utilizan las guarderías infantiles, con las que cuentan hasta los cinco años de edad de sus hijos. Los trabajadores relatan haber sido cubiertos en caso de accidentes, incluida una indemnización.

En todo caso, los trabajadores de Santiago viven sus propias dificultades, vinculadas a la informalidad. Quienes han quedado desempleados producto de un despido o por renuncia voluntaria y no se han reinsertado como empleados formales, han debido aplicar tres estrategias para el aseguramiento: 1) en caso de una nueva actividad económica adquieren su propio seguro privado, 2) ser dependientes o ser acogidos por familiares propietarios de alguna empresa mediante un ardid en que lo incluyen como un supuesto empleado, y 3) quedar sin seguro.

Ninguno de los casos que consiguen una cobertura de salud para ellos y sus familiares han podido incorporarse al seguro público, ni han logrado quedar cubiertos contra riesgos laborales ni seguir acumulando para su jubilación: “Yo también tengo mi seguro, a través de un tío mío. No cuento con mi pensión, porque yo sabía que me descontaban pero no sé más nada”; “seguiré pagando mi pensión cuando yo vuelva [...]. Pero yo no quiero volver”. Los despedidos que no tienen alternativas familiares ni económicas propias, han quedado sin opciones: “No tengo perspectivas de hallar algo todavía [...]. No tengo cobertura de nada de eso [...] Ya uno se acostumbra a vivir así, como Dios quiera [...] me he quedado así sin seguro [...] estoy *chiripiando*!”<sup>11</sup>. De esto se desprende que los trabajadores, mientras están estabilizados y formales, cuentan con una inserción alta, pero en caso de perder el trabajo o retirarse de la empresa, tienen un difícil reingreso al sistema de salud, salvo que sean dependientes de algún asegurado, o muchas veces por mecanismos espurios, siendo la marginación del sistema de pensiones aún más drástica.

## B. EL LAZO CON EL EMPLEO

Los trabajadores de CODEVI perciben que el trabajo no es seguro. Así como hay colegas que pueden permanecer años en la empresa, también se puede perder el empleo en cualquier momento y caer en la informalidad. Los testimonios que evidencian esto son enfáticos: “Se han despedido 60, 70 personas”; “cierta vez despidieron a 300 en un solo día”. Una razón frecuentemente aducida es que “la empresa decidió despedir personal”.

El nivel de expulsión del trabajo en la sociedad se reconoce como un factor determinante en esta problemática. Los trabajadores señalan, por ejemplo, que “cuando despiden 20, hay 30 esperando porque en la ciudad faltan los empleos”; “delante de CODEVI hay 200 esperando empleos”. Reconocen que el problema influye en su capacidad de presión: “eso nos hace débiles”.

<sup>11</sup> *Changas*. Trabajo informal por horas. Puede ser en diferentes sectores: mantenimiento, servicios, ambulante, a destajo [Nota de la correctora].

Por otro lado, es muy difícil conseguir trabajo fuera de la fábrica. CODEVI es la única que puede ofrecer un lugar de trabajo o “te quedas sentado: a mí hace cuatro años que me cancelaron y ese tiempo tengo sin trabajar”, no obstante la informalidad pueda ser ventajosa en lo inmediato: “yo también fui cancelado y ahora a veces hago trabajitos en la construcción. Si en la semana hallo dos trabajitos en la construcción, me va mejor que cuando estaba dentro con ellos” [CODEVI].

En todo caso, señalan los trabajadores de CODEVI que “el salario no da para resolver”. La deuda es una constante, lo que a veces les obliga a pedir dinero prestado incluso para poder ir al trabajo, o el dinero alcanza para comprar la comida en la fábrica pero no para traer comida al hogar. Se puede aspirar a unos 100 dólares mensuales, según los días trabajados, pero a veces es necesario hacer “otro trabajito para completar los gastos de comida, pasajes, escuela, pago de deudas”. El problema es, comentan, que “uno se endeuda y no da tiempo para hacer otra cosa aparte”, por lo que las deudas se acumulan y, cuando se le debe a dos personas, “le pago a una, y le pido excusas a la otra y le dejo para la próxima”.

Lo anterior se vincula con que para los trabajadores de CODEVI lo que hacen puede ser “trabajar por trabajar”. Se manifiestan posiciones como: “te duele la cabeza, si te sientes bien o no, es un trabajo demasiado duro. Yo pienso seguir solamente este año porque es un trabajo muy agotador”. También expresan: “Uno trabaja porque no quiere hacer cosas deshonestas”; “muchos que no trabajan están mejores que yo, porque no estoy viendo ningún beneficio”; “cuando termino estoy agotada. A veces me estoy durmiendo y me hacen presión para seguir”; “cada día me agota tanto que pienso que no voy a volver al otro día”.

Aunque en Santiago los trabajadores tienden a ver su posición más segura o no temen a despidos inminentes, no son ajenos a que los despidos ocurren y que hay un proceso de desmonte de la fuerza laboral, empujada por el trasladado de funciones a CODEVI. El resultado generalmente es la caída en la informalidad. La salida de empleados puede ser por iniciativa propia o de la empresa. Los despidos por reducción existen: “he visto despedir hasta 15 personas juntas” comentan, “algunos han vuelto a su campo después de fracasar en la vida de aquí”. Otros testimonios señalan: “me fui porque no alcanza lo que estaba ganando. No me daba para nada”; “yo decidí salir también por los pocos ingresos. También gano poco pero tú te puedes mover, no estás obligado a estar en un horario. Ahora atiendo mi propia peluquería”.

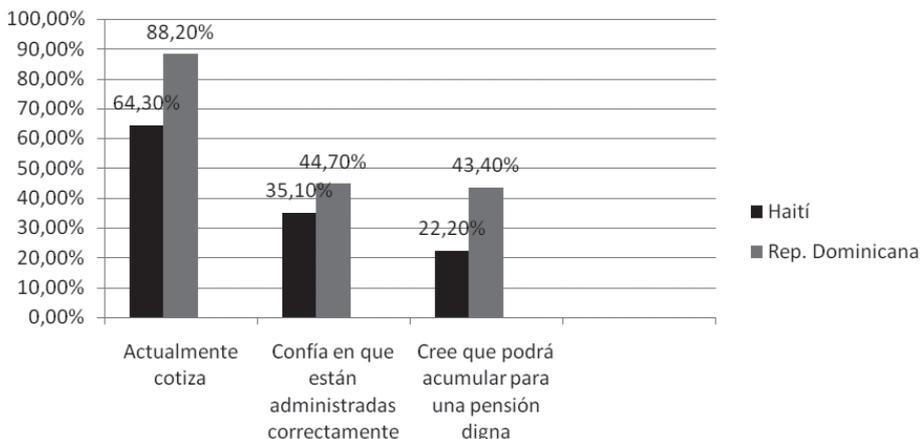
Según los participantes, actualmente no están haciendo recortes pero sí han cerrado algunas empresas: “esas fábricas que cierran aquí las abren en Haití”; en la empresa “hemos bajado de 1.500 a 350”. La lógica que está detrás es que “ellos [la empresa] buscan más ganancia”; “si yo gano 2 mil semanal aquí, allá pagan 600 gourdes, más o menos. Mano de obra barata. El sindicato de allá es menos eficaz”; “yo creo que todos se irán poco a poco allá. Ellos quieren ganarse todo”.

Respecto a la precariedad cotidiana y al sentido del trabajo, en Santiago sucede algo no muy lejano a lo observado en Ouanaminthe. Según relatan, el salario no da “ni para pagar la casa [...] no compro lo que no necesito urgente, pero no me alcanza [...] cojo prestado también”. Los ingresos semanales “no te permiten nada” y “si cobramos viernes ya el lunes no hay nada. Hay muchos gastos de transporte, más los niños, la comida [...]”. Señalan que el trabajo en la zona franca “no le cambia la vida a nadie [...]. El salario no cubre. Eso te atrasa: hilo y trabajo. Tú sacas unos 8 mil y necesitas 25 mil”; “tuve que dejar mi universidad, porque salía de la zona franca a la universidad, sin bañarme ni nada. Realmente, estanca”. Los prestamistas son quienes reciben el salario, entregan lo correspondiente el día viernes y ya el sábado los trabajadores piden prestado de nuevo. “En diciembre –con el doble sueldo– terminamos de pagar todo lo que falta, y en enero estamos cogiendo prestado de nuevo”. Los trabajadores declaran: “la zona franca es una quitadora de sueños: ya no tengo tiempo para nada”; “tú no tienes deseos de nada cuando llegas a casa, uno llega cansado, que ni puede estudiar, duelen los riñones y tiene poco tiempo para ir al baño”; “yo no me he ido de la zona franca porque no puedo, pero si consigo mi casa me voy”.

## **RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS**

A continuación, se presentan en formato gráfico los resultados de una encuesta realizada con trabajadores y ex trabajadores de la zona franca tanto en Santiago como Ouanaminthe, analizando las dimensiones “relación con el aseguramiento social” y “relación con el empleo”, a través de ciertos indicadores clave.

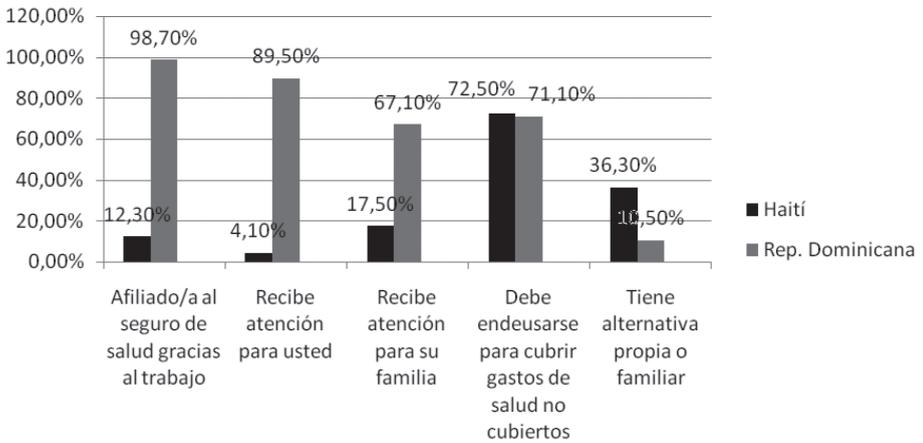
**Gráfico 3**  
**Situación de trabajadores respecto al sistema de aseguramiento en pensiones**



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la encuesta realizada, como se expresa en el gráfico 1, los trabajadores dominicanos están incorporados y se reconocen como parte del sistema de pensiones actualmente vigente. En todo caso, presentan, similar al caso de los trabajadores haitianos, una minoría de posiciones confiadas en la correcta administración de los fondos y un mayoritario escepticismo respecto a la posibilidad de que en el trabajo de zonas francas puedan acumular cotizaciones suficientes como para contar con una pensión digna.

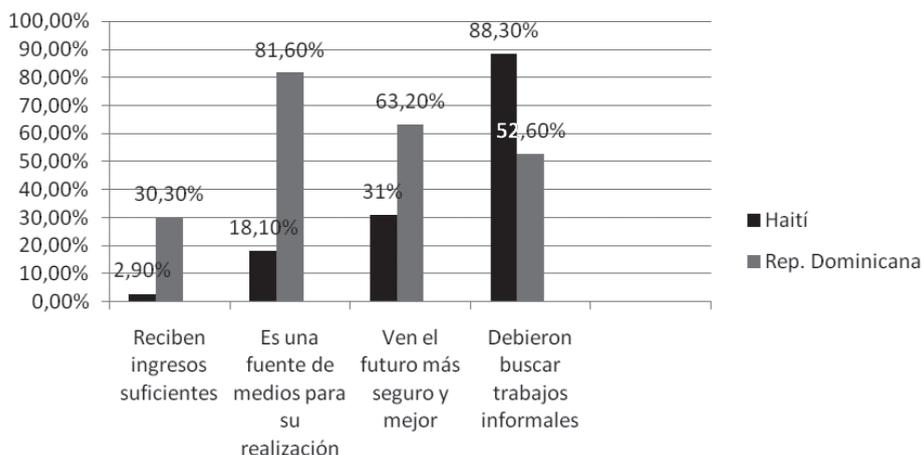
**Gráfico 4**  
**Situación de trabajadores respecto al sistema de aseguramiento en salud**



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 4 se puede observar que los trabajadores dominicanos presentan una mayor afiliación y satisfacción con la cobertura de que son beneficiarios en el aseguramiento de salud. En todo caso, ambos grupos manifiestan la misma precariedad en cuanto a la necesidad de endeudarse en caso de que sus necesidades de salud no sean cubiertas por el aseguramiento. Ambos grupos presentan una baja participación de personas con alternativas propias o familiares en caso de no poseer seguro de salud, lo que los hace muy proclives a la desprotección en caso de quedar desempleados y desafiliados.

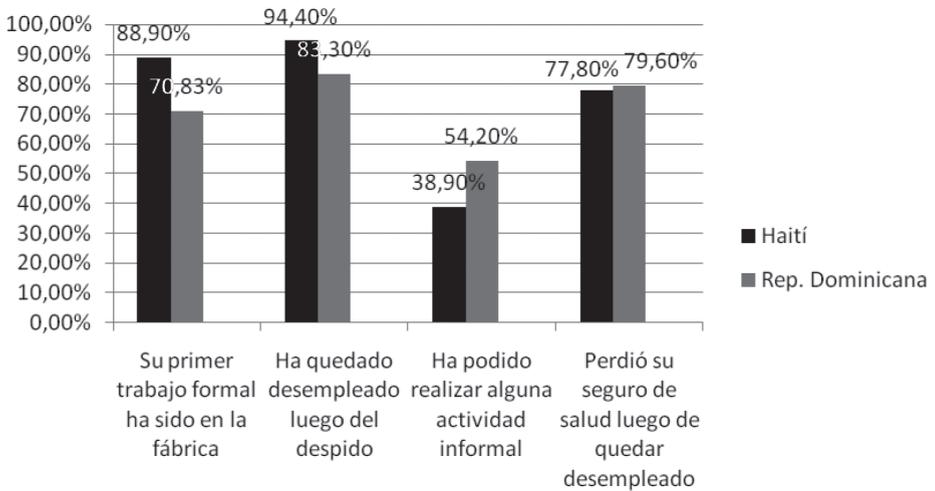
**Gráfico 5**  
**Situación de trabajadores respecto a los ingresos y la calidad del lazo con el trabajo**



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico 5, los trabajadores haitianos y dominicanos comparten una percepción negativa sobre el trabajo en la maquila como fuente de ingresos suficientes para las necesidades de sus hogares, mucho más aguda en el caso de los trabajadores en Haití. Los trabajadores dominicanos entienden, sin embargo, que el futuro es mejor y que la fábrica les permite un cierto grado de realización personal, siendo sus pares haitianos mucho más pesimistas. Esto quizás se asocia con las precariedades del contexto en que se desenvuelven, la situación de los hogares, las expectativas realizables en términos de consumo, entre otros factores conexos. Los trabajadores haitianos, por ejemplo, se ven obligados a buscar fuentes informales de ingresos.

**Gráfico 6**  
**Situación de ex trabajadores despedidos respecto al empleo**  
**y el aseguramiento en salud**



Fuente: elaboración propia.

Los trabajadores haitianos despedidos por recortes de personal en la empresa ascendieron al 83,3% de los entrevistados. Sus pares dominicanos ascendían a 87,5%. Como se observa en el gráfico 6, tanto los trabajadores haitianos como los trabajadores dominicanos consideran al empleo en la maquila su primer contrato formal. En ambos grupos, la gran mayoría (94,4% y 83,3%, respectivamente) ha permanecido en el desempleo luego de ser despedido de las fábricas. Una minoría de los ex trabajadores haitianos ha logrado hacer alguna actividad de tipo formal, cuestión que los ex trabajadores dominicanos han podido acometer en condiciones más ventajosas, posiblemente por las alternativas existentes, dada una actividad económica y productiva mucho más dinámica. En ambos grupos, la mayoría de los ex trabajadores reconocen haber perdido su seguro de salud, lo cual es similar respecto de las pensiones. En el caso de los dominicanos desempleados, se explica que no sea la totalidad, posiblemente porque en varios casos las personas quedan como asegurados dependientes de otro familiar o sigue cubierto mediante un seguro privado, dado el modelo institucional vigente.

## CONCLUSIONES

Al analizar la situación de los trabajadores de maquila del Grupo M en Haití y República Dominicana, puede obtenerse una perspectiva sobre el papel que tienen los sistemas de protección social –entendida como aseguramiento– como parte de los soportes que, junto a la incorporación al trabajo, permiten la integración social de los individuos y controlan la vulnerabilidad (Castel, 1997). La misma no es solo una condición de la pobreza, ni se reduce a ella, sino que alude a un conjunto amplio de dimensiones. Las dificultades de integración tienen significaciones, entre otras, en la experiencia de las personas respecto de los lazos sociales (Merklen, 1999) y afectan el desarrollo y ejercicio de sus capacidades y su autonomía.

El sistema de aseguramiento social dominicano ha sido un proceso de revolucionarios cambios en la posibilidad de acceso a coberturas en salud, pensiones y otra serie de prestaciones. Sin embargo, la conjunción de un diseño institucional, que potenció el papel público pero introdujo la mercantilización a través de lógicas como la capitalización individual, no ha fortalecido el principio solidario-redistributivo. Las dificultades de un Estado con recursos limitados, por un lado, y un mercado laboral marcado por la informalidad y variadas formas de precarización de la fuerza de trabajo, por el otro, han propiciado niveles importantes de lo que Castel llama la “desvinculación” entre los componentes de la lógica institucional, descoordinando los logros y resultados. En el caso de Haití, las limitaciones crónicas del Estado y la economía de ese país, han potenciado un sistema de seguridad social formalmente de bienestar, pero en la práctica casi inexistente, en extremo privatizado, carente de coberturas y excluyente.

Estos factores ubican a una mayoría de personas en zonas de vulnerabilidad y desafiliación respecto del aseguramiento. Las entrevistas a expertos y la revisión documental indican una preocupación por la pertinencia del diseño institucional, con las características antes mencionadas en esta clase de contextos. El modelo constituido en República Dominicana es cuestionable y podría ser perjudicial e inefectivo como modelo a aplicarse en Haití.

En cuanto al mercado laboral, más allá de las grandes diferencias, el mismo está condicionado por la lógica de la competitividad espuria interna y externa, que reproduce expulsión y precariedad del trabajo, lo cual potencia también la desafiliación y la vulnerabilidad. Este es el marco de la industria de la maquila para insertarse en la globalización, dentro de un modelo de desarrollo que sigue estas tendencias. La fuerza laboral se constituye como nuevo ejército de reserva respecto del centro desarrollado, posible de ser incorporado a través de los medios tecnológicos. Los datos muestran que los sueldos rea-

les en las maquilas dominicanas bajan y los puestos de trabajo son fluctuantes, como lo es la producción de las empresas. En línea con investigaciones anteriores, al ver el caso del Grupo M aprovechando la brecha de salarios y costos, producto de las crisis vividas en Haití y el diferencial de desarrollo, puede decirse que la competitividad espuria está siempre reconfigurándose y actualizándose en nuevas fronteras y dinámicas Norte/Sur (Werner, s/f).

Al observar los resultados de los grupos focales con trabajadores y ex trabajadores de las maquilas del Grupo M en cada país, puede señalarse que, en sus experiencias sobre la integración respecto los lazos sociales, se reproduce y manifiesta el comportamiento de las estructuras de soporte.

Los trabajadores dominicanos que están en la fábrica pueden ser ubicados en una zona próxima a la integración: tienen un lazo de garantías de cobertura con el aseguramiento, que se complementa con su condición de trabajadores formales. Ahora bien, esto es relativizado por la precariedad con que se ve afectada su cotidianidad, dados los bajos salarios que reciben, vistos también en las referencias estadísticas. Esto afecta la calidad de su integración al empleo como lazo de soporte, y puede empujarlos a la informalidad. Una vez en la informalidad, la cual puede ser producto tanto de la renuncia voluntaria como por una ola de recortes (o cancelaciones puntuales), los dominicanos pueden caer en una zona de vulnerabilidad, al resultar fortuita su inserción en el aseguramiento de salud, y verse excluidos de las cotizaciones en pensiones, dado el diseño institucional vigente. Esta realidad los puede llevar a escenarios, inclusive, de relativa desafiliación en términos de Castel.

Los trabajadores haitianos, en tanto estén formalmente empleados en la fábrica pueden estar amenazados de perder el empleo por: recortes, rotaciones de personal o conflictos laborales. Su experiencia es también muy precaria respecto a los soportes que les brinda el trabajo en la satisfacción de sus necesidades, agudizada por salarios aún más bajos y por las difíciles condiciones existentes en Haití. Estando en la formalidad, los trabajadores viven en una zona de vulnerabilidad producto de una desafiliación, en la práctica, del aseguramiento. La informalidad puede arrastrarlos a una desafiliación y exclusión severa tanto de los lazos con el empleo como del lazo con la protección social.

Se debe resaltar el hecho de que las condiciones estructurales del trabajo en las maquilas presionan sobre una experiencia común en los trabajadores de CODEVI y FMI, en cuanto a un lazo con el empleo caracterizado por la insatisfacción y su debilidad para ser un soporte efectivo de integración social, inhibiéndoles de ciertas rutinas integra-

doras y haciendo precaria la cotidianidad, mermando sus capacidades y el despliegue de su autonomía. Esto refuerza la pertinencia de los enfoques sobre la importancia del trabajo en la producción de pobreza.

Sobre la fragilidad del empleo en este caso particular, el desarrollo del Grupo M en Haití ha actuado a costa de los empleos en las plantas de la República Dominicana y la sobreexplotación en Haití. Salta a la vista que la vinculación con el desarrollo de las fábricas en Haití es entendida por ambos grupos como una estrategia para desmontar, paulatinamente, la producción en República Dominicana y abaratar costos.

Al observar los resultados de las encuestas, se puede notar que entre los trabajadores dominicanos hay más confianza que entre los haitianos respecto a la buena administración y suficiencia de las pensiones que se acumulan, pero en ambos casos son una minoría los que creen que las cotizaciones servirán para una pensión digna. La minoría de los trabajadores cree que cuentan con una alternativa para cubrir su seguro de salud en caso de ser despedidos, y la mayoría cree que debe endeudarse en caso de enfermedades y otros gastos que no estén cubiertos por su seguro. Los trabajadores dominicanos en su mayoría creen que el empleo de maquila es una fuente de medios para su realización, pero en ambos grupos la posición sobre si reciben ingresos necesarios es minoritaria. Finalmente, los trabajadores despedidos por el recorte de las empresas difícilmente encuentran una alternativa formal, y en su mayoría han perdido el aseguramiento del que gozaban estando empleados.

En resumen, este estudio exploratorio arroja la pertinencia de un enfoque global del problema de la vulnerabilidad, mediante el cual, siguiendo a Castel (1997) y Merklen (1999), el centro de la discusión sobre políticas sociales y regímenes de protección social debería estar en las condiciones de relacionamiento, y por tanto en cómo incrementar el nivel y la calidad de la integración social de las personas y ampliando el desarrollo de sus capacidades y autonomía, tomando en cuenta las estructuras de soporte, entre las que destaca el trabajo. La protección social, en su aspecto de aseguramiento, no debe ser analizada aisladamente de los demás factores que afectan de manera determinante los lazos sociales. A su vez, el modelo de desarrollo, junto al trabajo y los diseños institucionales, inciden profundamente en esta cuestión.

Tomando en cuenta los desarrollos de los modelos de protección social en países periféricos y dependientes como Haití y República Dominicana –con interesantes diferencias y logros, pero también notables limitaciones– queda planteada la necesidad de profundizar en investigaciones acerca de las políticas de reforzamiento del papel del Estado

en la protección social. El caso de Haití muestra la insuficiencia de las declaraciones oficiales de las instituciones, mientras que el caso dominicano evidencia que un mayor peso estatal puede coexistir con procesos de mercantilización y privatización en aspectos sustantivos, en tanto lógica de relaciones predominantes entre capital, Estado y trabajo. Es relevante, como apunta Castel (1997), recuperar la atención sobre la desvinculación y descoordinación de los lazos sociales, cuestión clave de la que se hicieron cargo, en su tiempo, los sistemas redistributivos de bienestar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Leguizamón, Sonia 2005 “Introducción” en Álvarez Leguizamón, Sonia (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO) p. 480. En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/Trabprod.pdf>>.
- Arteaga Botello, Nelson 2008 “Vulnerabilidad y desafiación social en la obra de Robert Castel” en *Revista Sociológica*, Año 23, N° 68: 151-175, septiembre-diciembre. En <<http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/6806.pdf>>.
- Arthur, Charles 2002 “Haiti’s Not-So-Free Zones” en *Multinational Monitor* (EBSCO Publishing) pp.6-7, junio.
- Banco Central de la República Dominicana 2011a “Estadísticas económicas: IPC base 2010 (1984-2011)” en <<http://www.bancentral.gov.do/estadisticas.asp?a=Precios>>.
- Banco Central de la República Dominicana 2011b “Nueva Canasta para medir la inflación IPC base diciembre 2010=100” en <<http://www.bancentral.gov.do/noticias/avisos/avisos2011-02-03.pdf>>.
- Bosch, Juan 2009 (1943) “Juan Bosch, Haití y la Republica Dominicana: una carta histórica” en *Perspectiva Ciudadana* (Santo Domingo), 30 de octubre. En <<http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=31101>>.
- Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Paidós: Buenos Aires).
- CNZFE 2010 “Informe Estadístico del sector Zonas Francas” en <<http://www.cnzfe.gov.do/documentos/informesestadisticos/InfEst2010Esp.pdf>>.

- Collier, Paul 2009 "Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security. A Report for the Secretary-General of the United Nations", enero. En <<http://www.focal.ca/pdf/haiticollier.pdf>>.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZF) 2010 "Informe Estadístico del Sector Zonas Francas, 2010" en <<http://www.cnzfe.gov.do/documentos/informesestadisticos/InfEst2010Esp.pdf>>.
- Department of Labor. Wage and Hour Division (WHD) 2011 en <<http://www.dol.gov/whd/minimumwage.htm>>.
- Díaz, Wellington 2011 "El Grupo M emplea a 6.500 personas en Haití" en *Hoy*, 18 de junio. En <<http://www.hoy.com.do/el-pais/2011/6/18/380529/El-Grupo-M-emplea-a-6500-personas-en-Haiti>>.
- Dupas, Gilberto 2008 "Pobreza, desigualdad y trabajo en el capitalismo global" en *Nueva Sociedad* N° 215: 62-78, mayo-junio. En <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3522\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3522_1.pdf)>.
- "El Grupo M celebra sus 25 años" *El Caribe*, 3 de junio de 2011. En <<http://www.elcaribe.com.do/site/nacionales/277860-el-grupo-m-celebra-sus-25-anos.html>>.
- Fernández, Leonel 2012 "Discurso de Rendición de Cuentas ante la Reunión Conjunta de las Cámaras" en *Discursos*, lunes 27 de febrero. En <[http://www.presidencia.gob.do/app/do\\_2011/article.aspx?id=14940](http://www.presidencia.gob.do/app/do_2011/article.aspx?id=14940)>.
- Friedman, Milton 2006 "Educación pública: Privatícenla" en <[http://www.elcato.org/pdf\\_files/ens-2006-12-13.pdf](http://www.elcato.org/pdf_files/ens-2006-12-13.pdf)>.
- González, Virgilio L. 2004 "El Grupo M: Modelo de éxito en el ámbito Textil" en *Textiles Panamericanos*, julio-agosto. En <[http://www.textilspanamericanos.com/Articles/2004/Julio/Articles/El\\_Grupo\\_M\\_se\\_ha\\_Convertido\\_en\\_un\\_Modelo\\_de\\_Exito\\_en\\_el\\_Ambito\\_Textil.html](http://www.textilspanamericanos.com/Articles/2004/Julio/Articles/El_Grupo_M_se_ha_Convertido_en_un_Modelo_de_Exito_en_el_Ambito_Textil.html)>.
- González Casanova, Pablo 2006 *Sociología de la explotación* (Buenos Aires: CLACSO) p. 240.
- "Grupo M confirma despido de 2.700 empleados" en *Diario Digital RD* (República Dominicana), 14 de noviembre de 2008.
- Guzmán, Rolando M. y Cruz, Consuelo 2010 "Diagnóstico del mercado laboral dominicano: empleos, salarios y seguridad social. En el tránsito de la crisis a la recuperación" (Santo Domingo:

Dirección General de Empleo y Observatorio del Mercado Laboral Dominicano), octubre.

- Hidalgo Capitán, Antonio Luis s/f “El desarrollo socioeconómico de América latina y el Caribe bajo el modelo multiexportador” en <<http://altea.daea.ua.es/ochorem/comunicaciones/MESA2COM/HIDALGOCAL.pdf>>.
- Informa* 2010 (Santo Domingo: Órgano informativo del CNSS) Boletín 7.
- Isa Contreras, Pavel 2007 *La inserción de la República Dominicana a la economía internacional: reseña histórica y perspectiva analítica* (Santo Domingo: Centro de Investigación Económica para el Caribe / Intermón Oxfam / Mediabyte).
- Isuani, Ernesto Aldo 2010 “La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas” en *Nueva Sociedad* N° 226, marzo-abril. En <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3682\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3682_1.pdf)>.
- James, Clara 2002 “Haitian Free Trade Zone” en *Dollars and Sense* (EBSCO Publishing) pp. 20-23 y 31-33, noviembre-diciembre.
- Ley 87 2001 “Sistema Dominicano de Seguridad Social y sus modificaciones” en <[http://www.cnss.gob.do/app/do/doc\\_leyes.aspx](http://www.cnss.gob.do/app/do/doc_leyes.aspx)>.
- Mathieu, Suze 2000 “Rapport sur l’état des lieux de la protection sociale en Haïti. Bureau International du Travail”, enero. Disponible en <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=17618>>.
- Merklen, D. 1999 “La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata” en *Documentos / 20* (Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales). En <[http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/documentos/documentos/20.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/20.pdf)>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana 2010 “Canciller Morales Troncoso destaca solidaridad del Grupo M con Haití”, 24 de abril. En: <[http://www.mirex.gov.do/index.php?option=com\\_content&view=article&id=888:Canciller\\_Morales\\_Troncoso\\_destaca\\_solidaridad\\_del\\_Grupo\\_M\\_con\\_Hait%C3%AD\\_&catid=51:mas-noticias](http://www.mirex.gov.do/index.php?option=com_content&view=article&id=888:Canciller_Morales_Troncoso_destaca_solidaridad_del_Grupo_M_con_Hait%C3%AD_&catid=51:mas-noticias)>.
- OIT 2011 “La promotion du travail décent dans la reconstruction et le développement d’Haïti après le tremblement de terre de 2010. Mission du BIT février-mai 2010» (Ginebra : OIT), mayo. En

<[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_149531.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_149531.pdf)>.

- Peralta, Leoncio 2011 “Grupo M, 25 años en la industria” en *Listín Diario*, 8 de junio. En <<http://listindiario.com/economia-and-negocios/2011/6/7/191281/Grupo-M-25-anos-en-la-industria>>.
- Perona, Nélide B. y Rocchi, Graciela I. 2001 “Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares” en *Kairos*, Año 5, N° 8, segundo semestre. En <<http://www.revistakairos.org/k08-08.htm>>.
- Spicker, Paul; Álvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David (eds.) 2009 *Pobreza: Un glosario internacional* (Buenos Aires: CLACSO). En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/>>.
- Rathe, Magdalena y Moliné, Alejandro 2011 “Sistema de salud de República Dominicana” en *Salud Pública de México*, Vol. 53, suplemento 2. En <[http://bvs.insp.mx/rsp/\\_files/File/2011/vol%2053%20suplemento%202/20Republica%20Dominicana.pdf](http://bvs.insp.mx/rsp/_files/File/2011/vol%2053%20suplemento%202/20Republica%20Dominicana.pdf)>.
- Red de Solidaridad de la Maquila 2009 “Actualización: la industria del vestido y la crisis económica ¿Qué está pasando en las Américas?”, Preparado para la sesión del grupo de trabajo del *Foro del Acuerdo Multifibras (FAMF)*, 24 de abril. En <<http://es.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/RSM-PresentacionAmericas-ESP-2009-04-24.pdf>>.
- Red de Solidaridad de la Maquila y Yanz, Lynda 2009 “La crisis y la producción de ropa en América Central” en <[http://es.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/RSM-Crisis\\_y\\_CA-2009-03.pdf](http://es.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/RSM-Crisis_y_CA-2009-03.pdf)>.
- Red de Solidaridad de la Maquila 2011 “Conflicto en Haití por los derechos sindicales” *Boletín de la Red de Solidaridad de la Maquila*, Vol. 16 N° 3, diciembre. en <[http://es.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/2011-12-RSM\\_Boletin.pdf?SESS53b17d9f47af1f0d31f6f3983a2605df=bhqlcnao](http://es.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/2011-12-RSM_Boletin.pdf?SESS53b17d9f47af1f0d31f6f3983a2605df=bhqlcnao)>.
- Santana, Julio 1994 *Estrategia neoliberal, urbanización y zonas francas industriales: el caso de Santiago, República Dominicana* (Santo Domingo: FLACSO).
- Samperio, Elsa Teresa 2011 “Protección social, claros oscuros de un concepto en el hacer de las prácticas sociales”, Trabajo presentado en el *Encuentro de Trabajo Social: Autonomía, Ética y Compromiso*

- Social* de ADASU-DTS/FCS/UR-UCUDAL, Montevideo, 12,13 y 14 de mayo. En <<http://www.xicongresonacionaldetrabajosocial.com/pdf/trabajo/49.pdf>>.
- UNITC 2008 “Textiles and Apparel: Effects of Special Rules for Haiti on Trade Markets and Industries” Investigación N° TR 5003-1, Publicación 4016, junio. En <<http://www.usitc.gov/publications/332/pub4016.pdf>>.
- Vargas Solís, Luis Paulino 2008 “Actores sociales y relaciones de poder: la globalización como proceso y fenómeno socio-político” en *Ciencias Económicas* 26, N° 1. En <<http://www.latindex.ucr.ac.cr/econ-2008-1/08-VARGAS.pdf>>.
- Werner, Marion 2011 “Coloniality and the Contours of Global Production in the Dominican Republic and Haiti” en Nast, Heidi (ed.) *Antipode: A Journal of Radical Geography*, en prensa. En: <[http://www.acsu.buffalo.edu/~wernerm/Werner\\_Antipode.pdf](http://www.acsu.buffalo.edu/~wernerm/Werner_Antipode.pdf)>.
- Wydler, Agustín 2007 “Taylorismo, fordismo y acumulación flexible. Modelos de acumulación y organización del trabajo en el capitalismo” en Marcaida, Elena V. (comp.) *Historia económica mundial: de la Revolución Industrial a la globalización neoliberal* (Buenos Aires: Dialektik).



# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: UNA PROPUESTA PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE

Francisca Gallegos Jara\*

*El concepto total de desarrollo puede quizá expresarse mejor como el “ascenso humano”. El ascenso de todos los seres humanos en su integral humanidad, incluyendo las dimensiones económicas, biológicas, psicológicas, sociales, culturales, ideológicas, espirituales, místicas y trascendentales (Goulet 1971).*

## INTRODUCCIÓN

Durante el año 2010 Chile fue promovido para formar parte de la lista de países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>1</sup>. Los motivos para esta promoción guardan relación con los buenos rendimientos que éste ha alcanzado en materia económica, tanto a nivel regional como mundial. Junto con esta califi-

---

1 El 11 de enero del año 2010, el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría y el entonces Ministro de Hacienda de Chile, Andrés Velasco, firmaron, el convenio de adhesión de este país a la OCDE. Con esto Chile se convirtió oficialmente en el miembro número 31 de la OCDE y el primero de América del Sur. La aceptación de Chile a formar parte de la OCDE como país miembro representa un reconocimiento internacional respecto de su reformulación de su sistema democrático y sus políticas económicas. Para la OCDE, la adhesión de Chile representa un momento histórico en su misión por construir una economía más fuerte, más transparente y más justa. Información disponible en: <[http://www.oecd.org/document/20/0,3746,fr\\_21571361\\_44315115.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3746,fr_21571361_44315115.html)>.

---

\* Socióloga y Magíster en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado. Actualmente se desempeña como académica e investigadora asociada del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: <[fgallegos@osuah.cl](mailto:fgallegos@osuah.cl)>.

cación, la misma OCDE ha situado a Chile como el país con una mayor segregación educativa y desigualdad de ingresos<sup>2</sup>. ¿Es compatible una robusta economía y altos niveles de desigualdad en un país desarrollado?

Las últimas décadas en Chile han estado marcadas por un debilitamiento del Estado nación, basado en la idea de que una mayor eficiencia resulta de: (1) una disminución de las capacidades del Estado; (2) políticas de ajuste estructural neoliberales y; (3) una amplia apertura a los procesos de globalización, sin considerar la volatilidad de sus instrumentos financieros (Ffrench-Davis, 2010).

Así también, Chile no ha logrado una buena evaluación en términos de la calidad de su democracia y, actualmente, la comunidad social presenta una profunda desconfianza hacia el sistema político, lo cual se pone en manifiesto en movilizaciones ciudadanas, cuyas principales exigencias refieren a cambios a nivel estructural respecto de la forma de asignación de los beneficios sociales, que hasta la fecha, ha descansado en un sistema de provisión privado<sup>3</sup>.

Este esquema, que ha caracterizado a Chile desde la dictadura del año 1973 y que sufrió cambios parciales durante los gobiernos de la coalición de centro izquierda, ha tenido como resultado que, el primer gobierno de derecha en democracia, reciba un país con profundas inequidades sociales y un sistema de provisión de beneficios que tiene las condiciones legales, económicas y políticas para no cambiar.

Producto de ello es posible observar que los esfuerzos por superar la pobreza en Chile, que tuvieron buenos resultados durante la década del noventa, han sufrido algunos retrocesos<sup>4</sup>. Esto se constata en: (1) el aumento de la incidencia de pobreza en la última medición; (2) la mantención de las cifras de desigualdad<sup>5</sup> desde el retorno a la

---

2 El 13 de septiembre del año 2011 se publica un estudio en el que señala que Chile es el país de la OCDE con mayor segregación socioeconómica. De acuerdo al informe, Chile es el miembro del organismo en el que tiene más peso relativo la financiación privada en la educación primaria y secundaria, y aquel en que es menor la inclusión socioeconómica de los alumnos al interior de un mismo colegio. El estudio precisa que el grado de inclusión de las variaciones socioeconómicas dentro de una escuela se sitúa en Chile en menos del 50%.

3 Como plantea Garretón (2009), en Chile, a lo largo de la década del ochenta, se instaló de manera extendida un proceso de privatización de los diferentes servicios sociales, entre ellos, salud, educación, seguridad social. Este proceso modificó sustantivamente la relación entre las personas, el Estado y el mercado, dejando en manos del último la dotación de los satisfactores de las necesidades básicas.

4 Recordemos que, según las cifras oficiales, Chile logró reducir la pobreza desde un 30% en 1990 a un 13% en 2006.

5 Pese a la buena situación económica de la última década, la mantención de la desigualdad en Chile ha sido un elemento característico de Chile. El Ministerio de Planificación en el año 2010 indicó que el aumento de los ingresos de los hogares ubicados en el primer

democracia y; (3) la situación de riesgo de caer en pobreza de alrededor de un 40% de la población.

La pobreza es un fenómeno que en el siglo XXI asume nuevas complejidades y debe entenderse como un estado de las cosas no deseable, para lo cual es necesario realizar acciones para su superación (Grupo de Río, 2010). En esta doble dimensión, el presente estudio corresponde a una aproximación centrada en una perspectiva alternativa para definir, medir e identificar pobreza.

Para el desarrollo de este trabajo se han establecido dos decisiones al respecto. Por un lado, se considera la pobreza como una vulneración de los derechos humanos y, por tanto, se establece que se encontrarán en situación de pobreza todas aquellas personas que experimenten una falta de realización de sus derechos, con mayor énfasis en las dimensiones económicas, sociales y culturales.

Por otro lado, resulta fundamental mirar el fenómeno desde una perspectiva multidimensional. Como plantea Iguñiz (2002), en el progreso del estudio de la pobreza existe un doble camino: el de la multidimensionalidad y el de la profundización. Si asumimos que la profundización estará lograda por una noción de pobreza con enfoque de derechos, la multidimensionalidad descansará en la inclusión del conjunto de dimensiones de los derechos al momento de medirla. De este modo, para identificación y agregación de la pobreza se seleccionó la medición de pobreza multidimensional de Alkire y Foster, aplicada como oficial en México desde el año 2009.

El artículo se conforma de cinco partes. La primera corresponde a una presentación de las principales observaciones sobre la medición de la pobreza a través de la línea monetaria. La segunda parte expone los pasos de la propuesta para la medición de la pobreza con enfoque de derechos. En tercer lugar, se presenta una fundamentación de la perspectiva conceptual empleada. Luego, se indican los principales resultados obtenidos para cada uno de los indicadores estudiados. Y, por último, un conjunto de consideraciones finales y desafíos que deja este trabajo.

Se espera que al concluir este artículo se obtenga una pertinente y contextualizada justificación para la definición de la pobreza con enfoque de derechos, y un análisis exploratorio de su incidencia en la población chilena entre los años 1990 y 2009.

---

decil (grupo cuyos ingresos están en el 10% inferior del país) fue de un 1% real, mientras que el décimo decil fue 9% real. Asimismo, Chile se mantiene con un índice de Gini de un 0.55 y un indicador 10/10 que aumenta desde el 2006 al 2009 de un 31,3 a un 46,2; es decir el ingreso autónomo de los hogares con mayores ingresos es 46 veces más grande que el de los hogares con menores ingresos (MIDEPLAN, 2009).

## EL ENFOQUE DE LA LÍNEA DE POBREZA MONETARIA ABSOLUTA: EL INGRESO Y SUS SUPUESTOS

Las medidas que definen la pobreza monetaria absoluta se basan en la premisa de que es posible definir un conjunto de necesidades relevantes (vitales) para todas las familias e individuos que viven en un determinado país, e identificar un estándar de recursos monetarios necesarios para satisfacerlas (Grupo de Río, 2010). Entonces, ¿qué necesidades y bajo qué umbral es o no es pobreza?

Desde la perspectiva de la línea de la pobreza monetaria absoluta empleada en Chile, son pobres aquellas personas que no pueden acceder a un ingreso suficiente para comprar una canasta básica, compuesta por un conjunto de alimentos, sobre el cual se aplica un factor para las necesidades no alimenticias<sup>6</sup> (Feres y Mancero, 2001). Específicamente, se identifican como pobres aquellas personas que no tienen un ingreso suficiente para acceder a una canasta en zonas rurales y dos en zonas urbanas. El valor de esta canasta básica depende de la estructura de precios de cada país y, por cierto, de los bienes incluidos en ella. Según la última medición, en Chile el precio de una canasta básica es de 64.134 pesos chilenos, equivalente a 122 dólares estadounidenses<sup>7</sup>.

Con el avance del estudio de la pobreza, esta aproximación enfrenta dos críticas. En primer lugar, no queda claro qué noción de condición humana<sup>8</sup> se operacionaliza para enlistar necesidades básicas ni cómo se consideran aquellas necesidades no materiales y no transables en el mercado, por ejemplo la participación<sup>9</sup>. Sin duda en Chile podríamos vernos tentados a creer que el mercado es la puerta de acceso para todos los bienes y servicios. Sin embargo desde el esquema de análisis de realización de derechos humanos ¿es pertinente entender

---

6 Este factor, en el caso de Chile, corresponde coeficiente de Engel, estimado en un aproximadamente un 0.5 de valor de la canasta. De este modo, es posible observar que no existe un proceso específico para cuantificar los costos de cada uno de los servicios y bienes no alimentarios.

---

7 Para este cálculo se consideró la equivalencia de un dólar corriente a 523,31, reportada por el diario oficial de Chile el día 9 de octubre de 2011. La información fue obtenida del sitio web del Banco Central de Chile en <[www.bancocentral.cl](http://www.bancocentral.cl)>.

---

8 La discusión que acá se plantea es si las necesidades básicas están enlistadas bajo los esfuerzos que hacen los Estados para combatir o definir y paliar la pobreza se refieren, en última instancia, a la defensa del derecho a la vida o al cumplimiento de una garantía que guarde relación con el establecimiento de una condición humana digna para cada habitante del país. En el caso de este texto se asume que el derecho a la vida no puede ser reducido a necesidad materiales y, además, no se puede dejar de lado el resto de los derechos.

---

9 Aquí se considera tanto la participación cívica en la toma de decisiones vinculantes a nivel país y, también, la participación en cuanto al uso de espacios públicos.

a la educación como un bien de consumo transable en el mercado?<sup>10</sup> En segundo lugar, el patrón de consumo se modifica constantemente y, con ello, la definición de satisfactores requiere una creciente y constante actualización. En ese sentido, ¿cómo podemos asegurar que la identificación de los bienes indicados en la canasta básica permite a todas las personas la satisfacción de su patrón de consumo? y ¿bajo qué justificación los bienes y servicios elegidos aseguran una adecuada satisfacción de las necesidades?

El Ministerio de Planificación de Chile (2009) sostiene que la medición de la pobreza, a través de la línea absoluta del ingreso, es un método que está instalado desde el año 1990 y se utiliza extensamente en América Latina, debido a que corresponde a una medida objetiva y metodológicamente robusta para, indirectamente, saber el estado de las personas en materia de satisfacción de necesidades accesibles mediante el ingreso. Su medición se realiza mediante la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), la cual se aplica cada tres años, realizándose a una muestra de hogares representativa de la población tanto en zonas urbanas como rurales de todas las regiones del país. El objetivo de original de este instrumento era medir la eficiencia de las políticas sociales, pero con el paso del tiempo, este se ha ampliado hasta emplearse para la medición de la pobreza en Chile (MIDEPLAN, 2009).

La encuesta CASEN tiene un amplio reconocimiento nacional e internacional, por la sistematicidad en su aplicación y la rigurosidad de su análisis. Asimismo, Chile cuenta con un extenso reconocimiento sobre las condiciones de transparencia y calidad en que realiza el cálculo de pobreza<sup>11</sup>. Según los resultados obtenidos en ella, durante las últimas décadas se constata un descenso de la pobreza de un 38,6% en 1990 a un 15,1% en el año 2009. Cabe destacar que en esta última medición se obtuvo una variación de +1,4% en relación al año 2006<sup>12</sup>.

---

10 Esto es interesante de plantear, particularmente para Chile, en donde el mismo presidente de la República sostuvo frente a la opinión pública esta noción de la educación, justificando de este modo que no era necesario pensar en la educación como un bien social de dotación pública. Esto fue publicado en los principales medios de comunicación el día 19 de julio del año 2011.

11 La adopción en Chile de la noción de *pobreza* basada en los *ingresos*, como una buena aproximación al nivel de vida de la población, viene dada por las extensas recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la cual está encargada de ajustar los ingresos declarados de las personas por Cuentas Nacionales.

12 Cabe destacar que esta información no agrega la discusión generada durante el mes de diciembre de 2010, en torno a los cambios en la medición de la pobreza que incluyó CEPAL y que se tradujeron en informar una caída en la incidencia de la pobreza entre el 2006 y 2009, bajando desde un 15,4% a un 11,5%.

En la versión del año 2009 de esta encuesta es posible observar que alrededor de un 7% de la población ocupada se encuentra por debajo de la línea pobreza y que un 15% de la población, que se encuentra por sobre ella, no cuenta con niveles educativos suficientes para participar de la vida social<sup>13</sup>. En este sentido, ¿el ingreso es un buen indicador para saber el estado de las personas en materia de educación y empleo? Pese a la correlación entre esos factores, existen porcentajes de la población que quedan al margen de esta medición.

Cuando se observan los datos de la versión longitudinal de la encuesta CASEN, a saber, la encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006<sup>14</sup>, es posible observar que cerca de un 40% de la población ha estado bajo la línea de la pobreza en algún periodo y solamente el 4% habría sido pobre los tres períodos (Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado, 2007). Es decir, 4 de cada 10 chilenos, en un periodo de 10 años, tienen posibilidad de caer en pobreza.

Al realizar un análisis de los factores determinantes de las caídas y salidas de la pobreza, se constata que la educación (años de escolaridad y educación universitaria) y contrato de trabajo tienen un efecto significativo en explicar los movimientos a través de la línea de la pobreza<sup>15</sup>. En este sentido pasa a ser estadísticamente necesario considerar, junto con el ingreso, otros factores que determinan la situación de caer de ella.

Junto con lo anterior, la Fundación para la Superación de la Pobreza en el 2008<sup>16</sup> realizó el estudio “Voces de la Pobreza”, en el cual se definió el concepto desde la visión de las personas. Entre los discursos

---

13 En Chile se considera como requisito mínimo para acceder a un empleo contar con el Certificado de realización de enseñanza media, lo cual implica la culminación del nivel de educación secundaria, es decir, 12 años de escolaridad.

14 Esta encuesta corresponde a la primera aproximación de la observación de la pobreza en Chile de manera longitudinal. La encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006 corresponde a una encuesta longitudinal que tiene una muestra representativa de los hogares de las regiones III, VII, VIII y RM, lo cual corresponde a un 60% de la población del país. La muestra original tuvo un tamaño de 5.210 hogares y llegó a un total de 3.888 hogares en el año 2006. Los datos de esta encuesta serán actualizados con la Panel CASEN 2006, 2007, 2008, 2009 la cual deberá ser liberada por el Ministerio de Planificación a fines del año 2011.

15 Los investigadores del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado realizaron modelos de regresión para explicar los factores que determinan caídas y salidas de pobreza.

16 El estudio de Voces de la pobreza corresponde a una primera aproximación cualitativa a nivel nacional, en la cual se realizaron alrededor de 49 de entrevistas grupales a personas que están en el circuito de la pobreza y a personas fuera de él. Junto con las observaciones indicadas, este estudio es concluyente en la representación de la no pobreza como un vínculo de calidad de las personas con la sociedad a la que pertenecen.

recolectados se destaca la asociación de la no pobreza con la participación en el mundo del trabajo, la mantención en el sistema educativo, la no discriminación y una vida con mayor dignidad. Esto se puede observar en las siguientes frases, extraídas de dicha investigación:

“Yo digo, que no es justo pensar solamente en que uno tenga para comer no más, encuentro que eso no es justo, que hay otras cosas que uno necesita [...]” (Mujer, 50 años, San Bernardo).

“Yo me siento pobre cuando no tengo trabajo y soy joven y tengo todas las ganas de trabajar y no encuentro trabajo, no hay posibilidades de trabajar” (Hombre, 30 años, Tomé).

“No es tanto que la ayuden a una en dinero si no en una oportunidad, porque una no está buscando que la mantengan toda la vida” (Mujer, 25 años, Temuco).

Fuente: Fundación para la superación de la pobreza (2010).

Esta aproximación cualitativa, permite observar que los sujetos que han experimentado situaciones de pobreza agregan una mayor profundidad a la noción, incorporando a la categoría existencial de “tener”, las de “ser”, “estar” y “hacer”<sup>17</sup>.

Dada esta insuficiencia de la medición de la línea de pobreza absoluta del ingreso, se han realizado algunas aproximaciones de mediciones multidimensionales de pobreza para Chile. Entre ellas los trabajos de Larrañaga (2007) y Denis; Gallegos y Sanhueza (2010) han presentado la aplicación de alternativas metodológicas de medición multidimensional de la pobreza, basadas en axiomas matemáticos específicos para esta materia<sup>18</sup>. Dichos trabajos coinciden en tres aspectos:

- La pobreza aumenta cuando se consideran otras dimensiones dentro de su estudio, dado que la falta de ingresos oculta situaciones de carencia en otras dimensiones.
- La pobreza tiene distintas trayectorias entre las diferentes dimensiones.
- Los datos disponibles para Chile, a través del encuesta CASEN,

---

17 Estas categorías están inspiradas en el trabajo de Max Neef “Desarrollo a escala humana”, publicado en Chile en el año 1994.

18 El trabajo de Larrañaga emplea la metodología de Bourguignon y Chakravarty (2003), quienes construyen una medida a partir de la proporción de la población carente en cada dimensión, el de Denis; Gallegos y Sanhueza (2010) utiliza los aportes de Alkire & Foster (2007) quienes reconstruyen los índices de incidencia y brechas FGT multidimensionalmente.

son confiables pero insuficientes para abordar otras dimensiones de la pobreza.

Estos antecedentes ponen en evidencia la necesidad de avanzar en la generación de metodologías de medición de la pobreza que sean sensibles a su multidimensionalidad, variabilidad en el tiempo y expresión entre grupos sociales. Para desarrollar una propuesta de conceptualización y medición que se haga cargo de esa multidimensionalidad se requiere llevar a cabo una serie de pasos que se presentan a continuación.

Denis; Gallegos y Sanhueza (2010), plantean que la construcción de una propuesta para definir (y luego medir) pobreza está asociada a un conjunto de decisiones relacionadas. Éstas son: (1) la definición de la noción de pobreza que se propone; (2) las dimensiones y variables de la medición de pobreza; (3) la unidad de análisis en que se medirá la pobreza (las personas, familias u hogares, unidades territoriales más amplias); (4) la selección de la fuente de información para la medición y cálculo de la pobreza y, por último; (5) la definición del umbral definido como mínimo bajo el cual se considera que una persona se encuentra en situación de pobreza. Partamos de la primera de ellas.

## **POBREZA Y DERECHOS SOCIALES: FUNDAMENTACIÓN DEL ENFOQUE**

El enfoque de derechos para la superación de la pobreza es una propuesta que se ha desarrollado a través del reconocimiento y aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales como mecanismo regulador de la vida en sociedad (Abufhele y Gallegos, 2006).

Para esta investigación, los derechos humanos constituyen un esquema ético-político de alcance operacional-instrumental, desde el cual se concibe la no pobreza como una situación que implica (1) la vinculación plena y permanente a la sociedad que se pertenece; (2) la definición de un nivel de vida individual y agregado en que se considere el estado y proceso de vivencia de las libertades asociadas y; (3) la generación de estructuras económicas y políticas que den el soporte para la implementación de acciones para alcanzarla.

Así también, entender la pobreza desde los derechos humanos es un medio y un fin para el desarrollo. Un medio en la medida en que permite la integración plena a la sociedad, sin lo cual no es posible el desarrollo. Y un fin, ya que no se considera posible el desarrollo sin la experiencia de libertad, dignidad e igualdad<sup>19</sup> para todos sus miembros.

---

19 La razón de ser de los derechos sociales es, sobre cualquier otra cosa, igualitaria. Los derechos económicos, sociales y culturales tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen (Bobbio, 1995).

En esta misma línea, la realización de los derechos económicos, sociales y culturales son expresión de un nivel de vida adecuado y, a la vez, condiciones de posibilidad para el disfrute, formal y material, de los derechos civiles y políticos (Lovera, 2009). De este modo, la división entre estos tipos de derechos es contraproducente, en la medida en que el pleno disfrute de los mismos considera no experimentar hambre, enfermedad o analfabetismo y, junto con ello, privación de la libertad de expresión. Estas dos dimensiones son aspectos constitutivos del disfrute de los derechos.

No obstante, los derechos económicos, sociales y culturales son fundamentales para abordar la pobreza ya que permiten establecer el piso de condiciones materiales y no materiales que se requieren para que las personas puedan experimentar una situación de bienestar.

En la operacionalización de los derechos para la medición de “pobreza”, se debe resolver si se está observando: “las personas” o las “condiciones estructurales en que viven las personas”. Autores como Iguiñiz (2002) plantean la necesidad de observar ambas perspectivas, en miras de superar la centralidad de la observación “del pobre” tan propia del enfoque del utilitarista del ingreso.

Considerando los aportes de Sen, la atención está en qué es la pobreza y en qué consiste reducirla, dejando para un segundo momento cómo superarla. Cuando no se centra la atención en los factores personales de pobreza, operacionalmente el punto de partida es identificar las dimensiones en las cuales se produce. Para el caso de este estudio esto se resuelve con la identificación de las condiciones y decisiones que los países han adoptado para avanzar en realización de los derechos y, con ello, el estado en que se encuentran las personas.

Para el estudio de la pobreza, Sen (1998) plantea considerar la tenencia de las personas de los bienes de mérito, los cuales se entienden como un conjunto de bienes propios y exclusivos de cada uno de los seres humanos, los cuales no dependen de la dinámica del crecimiento económico. Por el contrario, los bienes de mérito son convenidos socialmente y se expresan en el contrato social que por excelencia es la Carta Constitucional y refieren, principalmente, a la libertad, justicia, seguridad, educación, salud, nutrición y vivienda (PNUD, 2004).

Según esto, serán pobres todas aquellas personas, mujeres y hombres, que no accedan a un conjunto de titularidades de derechos y bienes de mérito indicados en las cartas constitucionales.

A juicio del PNUD (2004), la identificación de los bienes de mérito tiene la ventaja de permitir la jerarquización de los bienes básicos y por tanto orientar las prioridades de las políticas. Por este motivo, una sociedad debe estar atenta a cómo están distribuidos estos bienes y, a partir de ello, concluir quienes son los menos aventa-

gados y cómo se ven afectados por la porción distributiva que poseen los más favorecidos.

Sen (2002) plantea que: “si a las personas se les niega la educación o carecen de derechos económicos básicos debido a desigualdades masivas en la propiedad, los resultados no se limitan a la desigualdad, sino que afectan la naturaleza de la expansión económica, el florecimiento de desarrollos políticos y culturales, etcétera”.

El acceso a los bienes de mérito es un mínimo para la equidad en las oportunidades y para el ejercicio de las capacidades. Dado que su asignación no depende de las características de las personas, sí debe prestarse atención a los arreglos sociales establecidos para su distribución. De este modo, los Estados estarían incumpliendo si no resguardan la debida asignación de estos bienes a todos sus miembros en igualdad de condiciones.

La pregunta de identificación de la pobreza, por tanto, será ¿qué titularidades y bienes de mérito posee?, situadas en la categoría existencial del tener, pero complementada con ¿qué realizaciones alcanza con ellos? abriendo espacio a las categorías de ser, estar y hacer<sup>20</sup>.

### **PROPUESTA DE MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL DE DERECHOS EN CHILE**

Una vez expuestos los fundamentos sobre el cual se hace posible instalar una noción de pobreza con enfoque de derechos, en éste apartado se presentan las decisiones metodológicas establecidas para esta medición y, luego, las dimensiones de derechos que se emplearon.

#### **¿QUÉ METODOLOGÍA?**

Existe un gran desarrollo en materia de medición de pobreza univariada, multidimensional. En este trabajo se optó por asumir un modelo de medición que permita identificar un porcentaje de “personas en situación de pobreza de derechos” y, también, “las condiciones estructurales en que se obtienen esos resultados”. De este modo, se empleó una metodología que integra un enfoque cualitativo y cuantitativo, en base a información secundaria.

Para la aproximación cualitativa se realizó un análisis de contenido, en base a los principales documentos de políticas sociales en Chile, más datos secundarios de diferentes fuentes internacionales. Esta decisión sigue las recomendaciones de la Comisión Interamericana de

---

20 “Las realizaciones se refieren a las dimensiones del ser, estar y hacer que pueden o no ser alcanzadas, mientras que las capacidades a la habilidad para alcanzar esas condiciones de vida. Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograrlo” (Sarmiento, 1998).

derechos humanos, a partir de lo cual se pudo realizar una aproximación al estado del Chile actual en materia de derechos.

En la aproximación cuantitativa se seleccionó la metodología de Alkire y Foster (2009) empleada por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL). La elección de esta metodología se fundamenta en que es una medida axiomática, que tiene un amplio reconocimiento a nivel internacional y, sobre todo, es la primera en América Latina que –explícitamente– utiliza el enfoque de derechos sociales como marco conceptual para identificar pobreza.

Específicamente, esta metodología está inspirada en las medidas unidimensionales propuestas por Foster-Green-Thorbecke y corresponde a una medida absoluta de pobreza multidimensional. La identificación corresponde a que con un parámetro, se considera pobre multidimensionalmente a la persona privada en o más dimensiones:

De este modo, el parámetro  $k$  representa un número de corte que establece que un individuo se encuentra en situación de pobreza en derechos<sup>21</sup>. Dado que en esta metodología cada una de las dimensiones corresponderá a un derecho económico, social y cultural, será de interés considerar el parámetro  $k=1$  ya que no se concibe una no pobreza sin la realización de alguno de los derechos sociales (CONEVAL, 2010). De este modo, “se dice que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2010). Luego, la población se clasifica en cuatro grupos:

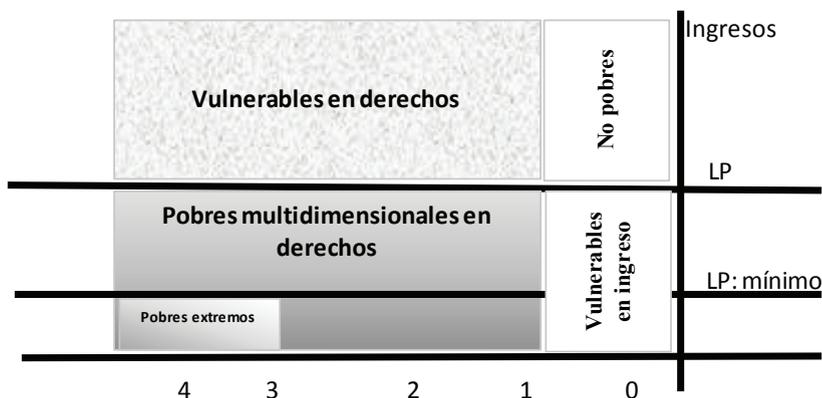
- a) *Pobres multidimensionales*: población con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza y que padece al menos una carencia social.
- b) *Vulnerables en derechos sociales*: población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- c) *Vulnerables por ingresos*: población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.

---

21 Si  $k=1$ , significa que será considerado como pobre si se encuentra privado en al menos una dimensión. Este es el enfoque de unión. Ahora, si  $k>1$  se considera pobre si está privado en todas las dimensiones, el cual corresponde al enfoque de intersección. Por tanto, tal como ocurre con el FGT se definen pobreza como el porcentaje de personas pobres identificadas a partir del parámetro  $k$ .

d) *No pobres multidimensionalmente y no vulnerables*: población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

**Esquema 1**  
Presentación de los grupos de población según situación de pobreza multidimensional de derechos



Fuente: elaboración propia según la información de CONEVAL (2010).

### ¿QUÉ DIMENSIONES?

A lo largo del documento se han establecido que las dimensiones corresponden a los derechos del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante, se optó por considerar un grupo acotado de derechos, siguiendo las recomendaciones del CONEVAL y la Fundación para la superación de la pobreza de Chile.

En primer lugar, el CONEVAL fundamenta la medición en los contenidos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, la cual tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales asegurando el acceso a toda la población al desarrollo social. En el Artículo 6º considera los derechos a la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, la vivienda y sus servicios<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> De este modo, en México se estable que las dimensiones de la pobreza serán todas aquellas que estén consignadas en ese documento normativo y que, por tanto, se deben realizar los instrumentos y mediciones necesarias para cumplir con lo establecido en cada uno de sus artículos. La metodología se encuentra al servicio de esta decisión normativa y no viceversa. Cabe agregar que CONEVAL plantea como otra dimensión la medición de Cohesión, la cual se encuentra reportada de manera independiente a los diferentes documentos establecidos.

En segundo lugar, según la Fundación para la Superación de la Pobreza, “los umbrales sociales garantizados<sup>23</sup> como un conjunto acotado de oportunidades, bienes y servicios claves en las áreas de educación, salud, vivienda, trabajo participación e ingresos, que resguardan el desarrollo humano de las personas” (Funasupo, 2009). Para esta institución, estos establecen un piso de ciudadanía e integración social y deben ser considerados como un conjunto de áreas acotadas para la superación de la pobreza<sup>24</sup>.

En consideración a estas recomendaciones para este trabajo las dimensiones de derechos establecidas son: (1) educación; (2) al trabajo; (3) salud; (4) vivienda e; (5) ingresos. Si bien este último no corresponde a un derecho en sentido estricto, se optó por considerarlo como una descripción de los recursos materiales para el bienestar.

### ¿QUÉ INDICADORES?

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de los Estados Americanos (CIDH), se propuso el año 2008 definir una metodología para medir el progreso de los Estados en el cumplimiento de las obligaciones comprometidas en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En ese documento, la CIDH definió tres tipos de indicadores<sup>25</sup>: i) estructurales; ii) de proceso y; iii) de resultados.

Los *indicadores estructurales* buscan medir qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos del Protocolo. Refieren a la existencia de normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas destinadas a implementar esos derechos.

Los *indicadores de proceso* buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias empleadas. Refieren a la identificación de las políticas públicas en tér-

---

23 Como se señala en la Constitución, en la obligación de garantía el Estado debe emprender las acciones necesarias para asegurar que todas las personas estén en condiciones de ejercer y gozar plenamente de sus derechos humanos. Esta requiere obligación de la existencia de normas y de acciones concretas destinadas a asegurar los derechos contemplados en los tratados internacionales y mantener una continua actitud de observancia, de manera de anticiparse a posibles vulneraciones. Cumplir con esta obligación conlleva adoptar leyes, definir políticas públicas, asignar recursos, y establecer prácticas administrativas y procesos judiciales con el fin de generar condiciones para el pleno goce de los derechos humanos (INDH, 2010).

24 Los umbrales garantizados se expresan en los ámbitos de acceso, calidad, permanencia, protección financiera, oportunidad, participación, exigibilidad, actualización, adaptabilidad y aceptabilidad.

25 La CIDH establece estos indicadores desde la propuesta de la ONU establecida en el “Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos”.

minos de la realización progresiva de derechos y a los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo.

Los *indicadores de resultado* buscan medir el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado. Proveen de una medida cuantitativamente verificable que permite comparar la situación de las personas en cuanto a su realización de derechos humanos. De esta manera, los se instalan como un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos.

En base a los aspectos antes mencionados se ha decidido presentar la situación de Chile en materia de indicadores estructurales, de procesos y de resultados.

Los indicadores estructurales permiten analizar el estado de Chile en adscripción a la normativa internacional en materia de derechos sociales, económicos y culturales, mientras que los indicadores de proceso y resultados permiten dar cuenta del estado de realización y aseguramiento de los derechos de educación, trabajo, salud, vivienda e ingresos.

- Para los indicadores estructurales y de proceso se analizaron los documentos de políticas sociales de cada uno de los derechos mencionados. Específicamente, se consideró el nivel de aceptación de cada uno de los derechos en la Carta Constitucional y, luego, el tipo de políticas sociales desarrolladas. Se empleó la definición del nivel de garantías de acceso y calidad para la superación de la pobreza desarrollada por la Fundación para la Superación de la pobreza. La unidad de análisis considerada son las políticas desarrolladas durante el periodo de 1990 a 2009.
- Para los indicadores de resultados se utilizó la información disponible en las encuestas CASEN entre los años 1990 y 2009. Sin duda, emplear este instrumento tiene un conjunto de limitaciones, las cuales fueron mencionadas anteriormente. No obstante, hasta la fecha corresponde al instrumento oficial con mejores condiciones de representatividad para la medición de la pobreza<sup>26</sup>. La unidad de análisis considerada es el individuo, diferenciando entre los niños y niñas menores de 15 años, adultos entre 16 y 60 años y los adultos mayores de 60 años o más<sup>27</sup>.

---

26 Originalmente, se pensó desarrollar este instrumento con los datos de la encuesta Panel CASEN 2006, 2007, 2008 y 2009. Sin embargo, el Ministerio de Planificación hasta la fecha no ha liberado los datos para el uso académico.

27 Se consideró diferenciar estas tres poblaciones ya que el sistema de agregación en hogares requiere de un conjunto de decisiones metodológicas que escapan este trabajo,

En la tabla que se presenta a continuación se expone una síntesis de los indicadores considerados.

**Tabla 1**  
Definición de los indicadores utilizados en la propuesta de medición

<b>Tipo de indicadores</b>	<b>Definición nominal</b>	<b>Variables utilizadas para el análisis</b>	<b>Fuentes de información</b>
Estructurales	Estado de ratificación de los Pactos de Protocolos de DESC	Estado de ratificación del Pacto y Protocolo facultativo de los DESC	Informes de Chile del Alto comisionado de derechos humanos de la ONU
	Consignación de los DESC en la Carta Constitucional	Presencia en la Carta Constitucional de Chile	Constitución de la República de Chile
Procesos	Tipo de políticas sociales	Descripción políticas sociales	Documentos oficiales de las políticas sociales
	Tipo de garantías para la superación de la pobreza presente en las políticas sociales	Identificación del tipo de garantías para cada ámbito de derechos	
Resultados	Nivel de privación de los derechos en cada una de las poblaciones	Variables de la situación de acceso y calidad de los derechos	Encuestas CASEN 1990-2009

Fuente: elaboración propia en base a los datos del informe de Derechos Humanos de Chile (INDH, 2010).

### ¿QUÉ UMBRALES?

En la definición de los umbrales se consideró diferenciar entre la privación entre acceso y calidad. La primera corresponde a la participación en un sistema de provisión pública de los derechos y el segundo a las condiciones en que se ofrece esa provisión para dimensión. La tabla de a continuación establece una descripción de cada uno de ellos para los diferentes indicadores.

pero que es recomendable abordarlo en futuras investigaciones.

**Tabla 2**  
**Umbral para los indicadores de proceso y resultados de los derechos económicos, sociales y culturales en Chile**

<b>Derechos estudiados</b>	<b>Umbral de proceso</b>	<b>Umbral de resultado</b>	<b>Población</b>
Educación	Políticas sociales que garantizan, en algún nivel, el derecho a la educación	Acceso a la educación: mínimo de años de escolaridad obligatorios por ley para su edad	Niños y niñas menores de 15 años
		Calidad: sabe leer y escribir	Adultos entre 16 y 60 años (mujeres)
			Adultos entre 16 y 60 años (hombres)
			Adultos mayores > 60 años (mujeres)
			Adultos mayores > 65 años (hombres)
Trabajo	Políticas sociales que garantizan, en algún nivel, el derecho al trabajo	Acceso: se encuentra ocupado o inactivo (excluyendo a los desocupados latentes)	Adultos entre 16 y 60 años (mujeres)
		Calidad: tiene contrato firmado indefinido ó contrato firmado no indefinido y cotiza	Adultos entre 16 y 60 años (hombres)
		Tiene un sistema de previsión social	

Derechos estudiados	Umbral de proceso	Umbral de resultado	Población
Salud	Políticas sociales que garantizan, en algún nivel, el derecho a la salud	Acceso: tiene sistema previsional de salud.	Niños y niñas menores de 15 años
		Calidad: presenta estado de salud sin problemas o decide no consultar pues no lo considera necesario	Adultos entre 16 y 60 años (mujeres)
Vivienda	Políticas sociales que garantizan, en algún nivel, el derecho a la vivienda	Acceso: pertenece a un hogar que no comparte la vivienda con otros hogares	Adultos entre 16 y 60 años (hombres)
		Calidad: tiene Servicios Sanitarios	Adultos mayores > 60 años (mujeres)
		Pertenece a un hogar con menos de 2,5 personas por habitación.	Adultos mayores > 65 años (hombres)
Ingresos	Políticas sociales que garantizan, en algún nivel, el derecho	Acceso: línea de la pobreza absoluta de ingresos	

Fuente: elaboración propia en base a los datos del informe de Derechos Humanos de Chile (INDH, 2010).

Una vez planteadas estas consideraciones para la propuesta, en los apartados se presentan los resultados obtenidos para cada una de los indicadores.

## **RESULTADOS OBTENIDOS: SITUACIÓN DE CHILE EN MATERIA DE POBREZA CON ENFOQUE DE DERECHOS INDICADORES ESTRUCTURALES: APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES EN CHILE 2011**

Como se mencionó en apartados anteriores, existe un conjunto de documentos internacionales que se refieren a la descripción y realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En la siguiente tabla se observa que, hasta la fecha, Chile ha aprobado, ratificado y promulgado los diferentes Pactos de los derechos en cuestión. Sin embargo, el Protocolo facultativo de los DESC no ha sido promulgado, siendo condición

necesaria para precisar las obligaciones que asume el Estado parte en materia de realización de estos derechos.

**Tabla 3**

Instrumento internacional	Fecha de promulgación	Fecha de publicación en el diario oficial	Vigencia del organamiento interno
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	30-11-1976	29-04-1989	29-04-1989
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	15-06-1992	20-08-1992	20-08-1992
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	28-04-1989	27-05-1989	27-05-1989
Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*	no aprobado	no aprobado	no aprobado

**Presentación de los instrumentos internacionales aprobados y promulgados en Chile**

(\*) Chile sólo ha firmado el 25 de septiembre del año 2009 (ONU, 2011).

Fuente: elaboración propia en base a los datos del informe de Derechos Humanos de Chile (INDH, 2010).

Por otra parte, se observa que cada 5 años se solicita que los Estados partes entreguen informes de avances en materia de realización de las obligaciones adquiridas mediante la ratificación de los pactos. Chile ha presentado cuatro informes en materia de Derechos económicos, sociales y culturales. El primer y segundo informe fue entregado durante la década del ochenta en situación de dictadura. La versión oficial del tercer informe fue entregada 17 años después del último informe, en el cual se incluye información sustantiva sobre los avances en las obligaciones de derechos. Ahora, entre las observaciones de este tercer informe, se destaca la necesidad de incorporar el derecho a la vivienda de manera explícita en la carta constitucional y avanzar en obligaciones de garantía del sistema de seguridad social y educación de calidad en todos sus niveles.

Hasta la fecha estos aspectos siguen pendientes y si bien existe el registro de emisión de un cuarto informe en el año 2009, no se presentan observaciones oficiales hasta la fecha de realización de este estudio.

**Tabla 4**

Presentación de Informes de avance en derechos económicos sociales y culturales al alto comisionado de los derechos humanos de las Naciones Unidas, 1981-2009

Fecha de presentación del informe		
Informe	Fecha de emisión	Fecha de observaciones
Cuarto informe de avance	30-06-2009	Pendiente
Tercer informe de avance	20-07-2003	2004
Segundo informe de avance	29-10-1986	1986
Primer informe de avance	01-09-1981	1986

Fuente: elaboración propia en base datos del Comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas (2010).

Las observaciones a nivel estructural de Chile se pueden sintetizar en dos. Por un lado, se requiere la promulgación de su adscripción al Protocolo Facultativo de los DESC. Este paso corresponde al piso mínimo para la generación de obligaciones en el desarrollo de políticas con enfoque de derechos. Si no existe la adscripción a los marcos no normativos, existe un avance en materia de incorporación de los derechos.

Por otro lado, se requiere de una revisión sustantiva de la Carta Constitucional de Chile, en la cual los derechos económicos, sociales y culturales tienen un lugar marginal, dejando sin desarrollo a más de alguno de ellos. Es dificultoso pensar en condiciones institucionales o decisiones técnicas orientadas a la medición de avances en derechos, si en la Constitución no se establece una expresa exposición de los derechos a los cuales adscribe. Este vacío deja espacio a la maleabilidad de los gobiernos de turno en materia de políticas sociales y, con ello, poco espacios para la exigibilidad del cumplimiento de obligaciones los DESC.

Considerando el umbral establecido para este tipo de derechos es posible señalar que Chile tiene desarrollo irregular de los indicadores estructurales, a lo cual se agrega la escasa evidencia sobre avances en modificar esta situación. Durante los veinte años de retorno a la democracia se han establecido acciones sustantivas para avanzar en la transparencia de la situación del país en materia de derechos humanos. No obstante, se requiere de una mayor atención a los ámbitos económicos, sociales y culturales, ya que está dar un salto al desarrollo para toda la población.

## **INDICADORES DE PROCESO: TIPO DE POLÍTICAS SOCIALES PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES EN CHILE 2011**

Al observar específicamente la carta magna, se observa que en el Artículo 5° de la Constitución de la República de Chile (del año 1989), se incorporan los derechos garantizados de los tratados ratificados por este país. Se agrega en dicho artículo que la limitación para el poder soberano corresponde al respeto irrestricto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y, agrega, que es deber de todos los órganos del Estado respetar y promover los derechos garantizados por la Constitución (Artículo 5°, Inciso 2°).

Se establecen obligaciones de respetar y promover, es decir, de no impedir la realización de esos derechos y realizar acciones promotoras para potenciar su desarrollo. No existen referencias a la acciones de proteger, es decir, impedir que otros (mercado, decisiones internacionales, sociedad civil, entre otros) obstaculicen el disfrute de estos derechos. Tampoco existen indicaciones de garantizar los derechos, es decir, realizar las acciones necesarias para procurar el disfrute de los mismos para quienes no pueden lograrlo por sus propios medios.

Específicamente los derechos económicos, sociales y culturales que señala la Constitución son:

- Derecho al trabajo: la libre elección del trabajo, una justa retribución, negociación colectiva y sindicación voluntaria.
- Derecho a la salud: acceso libre e igualitario a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y rehabilitación de individuo, garantizando la libre elección del sistema de salud.
- Derecho a la educación: la obligación del Estado de promover la educación preescolar y garantizar el financiamiento público que asegure el acceso a la educación básica y media. Reconoce igualmente la libertad de enseñanza y la libertad de crear y difundir las artes.
- Derecho a la vivienda: no se considera explícitamente en la Carta Constitucional.

Como se puede observar, en Chile existe una adscripción preferencial al otorgamiento de “libertad de elección” dentro de las diferentes alternativas de provisión privada que existen para acceder a la educación, salud y vivienda. En la Constitución se consignan acciones para asegu-

rar el financiamiento, pero no para realizar una provisión de servicios para estos derechos.

No obstante, esto no ocurre en el caso de la salud. Pero este derecho, durante los últimos 10 años, se ha generado instrumentos para complementar esa dotación a través de sistemas de garantías. Caso emblemático corresponde al diseño del Plan de acceso universal de garantías en salud, el cual explicita las condiciones de otorgamiento de un conjunto de prestaciones para las 56 enfermedades con mayor prevalencia en la población chilena. Pese a las dificultades de su implementación, este plan marca el inicio de una concepción de las políticas sociales con enfoque de derechos que, hasta la fecha, no se ha extendido a otros ámbitos del derecho.

En términos de políticas sociales cabe agregar que a partir de los resultados de la encuesta Panel CASEN 1996, 2001 y 2006, se ha avanzado en el desarrollo de un sistema de protección social basado en un conjunto de acciones públicas para proteger caídas en pobreza o, dicho de otro modo, para proteger al 40% más vulnerable de la población. Este sistema de protección es emblemático en la medida en que amplía la cobertura de beneficiarios, se define conceptualmente con enfoque de derechos y otorga acceso preferente al sistema de salud, educación y trabajo, entre otros. No obstante, tiene tres limitaciones.

La primera refiere a la insuficiencia en el desarrollo de acciones intersectoriales que permitan establecer sinergias entre los diferentes beneficios a los que acceden los sujetos. Hasta la fecha el sistema de protección constituye una sumatoria de planes y programas que han desarrollado las instituciones públicas y no surgen desde planificación que aborde la protección social de manera integral.

La segunda guarda relación con que los planes que integra este sistema no tienen una operacionalización con enfoque de derechos, dejando al margen mecanismos de exigibilidad o desarrollo de capacidades para los sujetos de derechos. Por el contrario, existe una predilección por el otorgamiento de beneficios focalizados, en base a transferencias condicionadas para un conjunto de la población (MI-DEPLAN, 2006; 2009). Por este motivo, no logra avanzar de manera sustantiva en el desarrollo de un sistema robusto que incluya otras dimensiones del bienestar.

El otorgamiento de subsidios, subvenciones y transferencias condicionadas son aspectos claves en el perfil de las políticas sociales que tiene Chile en materia de vivienda, educación y trabajo. Hasta la fecha, no existe evidencia significativa de otras acciones generales que aborden esos derechos.

En la tabla que se presenta a continuación se incluye una descripción detallada del estado de realización de los indicadores estudiados

en este trabajo, el cual de cuenta del estado de realización de los indicadores de proceso.

**Tabla 5**  
Situación de indicadores estructurales, proceso y resultados para Chile, 2011

DERECHO	PRESENCIA EN LA CONSTITUCIÓN  (indicadores estructurales)	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES  (indicadores de procesos)	DIMENSIONES DE LAS GARANTÍAS DEL DERECHO  (indicadores de procesos)	INCIDENCIA DE PRIVACIÓN  (indicadores de resultados)
EDUCACIÓN	Artículo 5°:  “Libertad de enseñanza”	Escolaridad obligatoria de 12 años.  Sistema municipal de educación básica y preparatoria.  Creación de instituciones de vigilancia para el control del lucro	Acceso y garantía de financiamiento a la educación primaria y secundaria  Sólo en referencia a la libertad de enseñanza en otros niveles	15,6%
VIVIENDA	Sin consagración constitucional	Entrega de subsidios para acceder a unidades habitacionales básicas*	Acceso a los subsidios para la vivienda y programa de promoción de vivienda propia	22,2%
SALUD	Artículo 5°:  “Libertad de elección del sistema de salud”	Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas*	Acceso- Calidad  Protección financiera  Actualización y exigibilidad	16%

TRABAJO	Artículo 5°:  “Libertad de elección del trabajo”	Sistema de seguro de cesantía*	Sin desarrollo de garantías	33,8%
INGRESOS	No corresponde a un derecho en sentido estricto, pero tampoco existe una consagración específica a nivel constitucional.	Proyecto de ley para la definición del salario ético*  Sistema de protección social.	Sin desarrollo de garantías.	15,2%

Fuente: elaboración propia en base datos del Primer Informe de Derechos Humanos de Chile (2010); la Constitución de la República de Chile (1989); Umbrales sociales garantizados de la Fundación para la superación de la pobreza (2009) y datos de la encuesta CASEN (2009).

El análisis no agota las diferentes aristas referidas al estudio de las políticas sociales en Chile. Sin embargo, sí permite observar que existen avances en la incorporación de una noción de derechos en las políticas sociales de manera general, como es el sistema de protección social y, por otro lado, particularmente en la dimensión de salud. Considerando el umbral establecido se puede observar, nuevamente, que existen avances en la materia, los cuales requiere acrecentarse y robustecerse durante la próxima década.

### **INDICADORES DE RESULTADO: INCIDENCIA DE LA POBREZA DE DERECHOS EN CHILE A PARTIR LOS DATOS DE LAS ENCUESTAS CASEN 1990- 2009**

En este apartado se presentan los resultados de incidencia de la pobreza en derechos económicos, sociales y culturales estudiados a partir de los datos de las encuestas CASEN.

Como se observa en la tabla de a continuación, la privación en cada uno de los derechos analizados ha tenido una caída a lo largo de los años. La caída más significativa se produce en los derechos de vivienda teniendo una variación de -28,9% durante estos 20 años, el cual es seguido por salud cuya variación en el mismo periodo es de -18,7%

No obstante, la excepción es el derecho al trabajo el cual tiene un alza desde un 28,3% en el año 1990 a un 33,8% en el año 2009, sufriendo un aumento de un 5,5% durante este periodo. Esta es la clara señal de

la ausencia de esfuerzos sustantivos por avanzar en el aseguramiento de condiciones de acceso y calidad al mundo del trabajo.

Es relevante observar que la incidencia de privación en el derecho a la educación es menor, lo cual se debe a la temprana exigencia de, al menos, 8 años de escolaridad durante la década del noventa. Pero también se debe considerar que los indicadores para el cálculo de privación en calidad de este derecho sólo refieren a saber leer y escribir, lo cual corresponde a un bajo nivel de exigencia si consideramos los requerimientos de habilitación en conocimientos que requieren las personas para la plena integración de una sociedad globalizada.

**Tabla 6**  
Evolución de la pobreza según privación de derechos para la población total en Chile, 1990-2009

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la encuesta CASEN 1990-2009 y Denis; Gallegos y

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	Variación
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Derecho a la Educación	20,3	20,4	19,1	18,2	17,3	16,0	14,9	15,9	15,6	-4,7
Derecho a la Salud	34,7	31,2	23,3	23,3	26,9	19,5	16,8	18,8	16,0	-18,7
Derecho al trabajo	28,3	28,4	29,4	26,8	30,4	31,0	31,7	33,2	33,8	5,5
Derecho la Vivienda	51,1	48,5	43,0	40,2	36,7	31,9	28,7	25,4	22,2	-28,9
Ingreso	38,8	33,0	27,8	23,3	21,8	20,3	18,8	13,8	15,2	-23,6

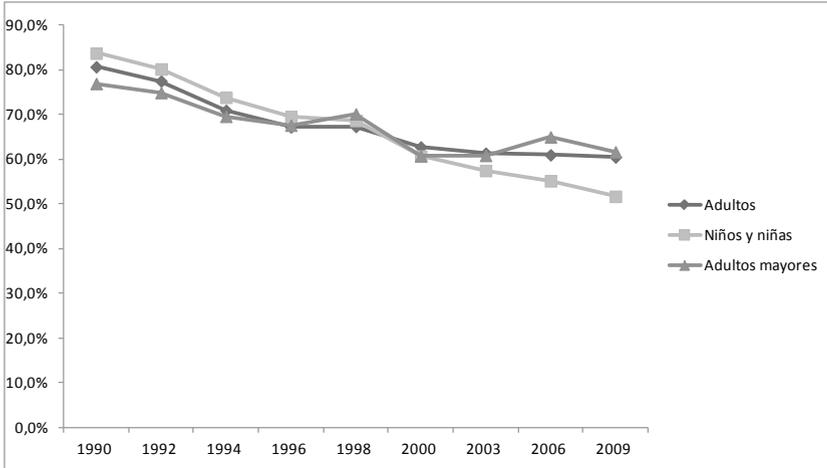
Sanhueza (2010).

El gráfico que se presenta a continuación pone en evidencia que las privaciones en los diferentes derechos según tipos de población son diferentes. Aún cuando se observa una caída en la privación tanto para niños/as, adultos y adultos mayores, es posible observar que son los primeros quienes presentan una mayor variación a lo largo de estos 20 años. Específicamente, se observa que pese a que los niños/as son la población con mayores privaciones en el año 1990 (83,7%), en el año 2009 el porcentaje que presenta privaciones cae a un 51,7%.

La variación es menor en la población de adultos mayores, la cual presenta en el año 2009 un 61,6% de personas en situación de carencia de algún derecho. Estas diferencias son relevantes en la medida en que permiten comprobar un empobrecimiento de la población a lo largo de su vida y, con ello, la necesidad de un fortalecimiento del sistema de previsión social al momento de salir del mundo del trabajo. Como se pudo observar en los indicadores de proceso, este aspecto ha sido escasamente fortalecido en Chile.

**Gráfico 1**

Distribución de las privaciones en algún derecho según tipo de población en Chile, 1990-2009



	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
<b>Adultos</b>	80,7	77,5	70,9	67,2	67,3	62,7	61,3	61,0	60,5
<b>Niños y niñas</b>	83,7	80,2	73,8	69,5	68,7	60,7	57,5	55,2	51,7
<b>Adultos mayores</b>	76,9	74,9	69,6	67,6	70,1	60,8	60,8	65,0	61,6

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la encuesta CASEN 1990-2009 y Denis; Gallegos y Sanhueza (2010).

Una vez presentados los resultados en materia de privación de cada uno de los derechos analizados y su distribución según diferentes grupos de la población es posible observar cómo se presenta la pobreza multidimensional de derechos. Según los datos del año 2009, es posible observar que un 57% de la población presenta pobreza en derechos, de los cuales un 10,6% experimenta también pobreza en ingresos. Este dato señala que existe un 46,4% de la población que es vulnerable en derechos y que no es identificado a través de la medición de la pobreza en ingresos.

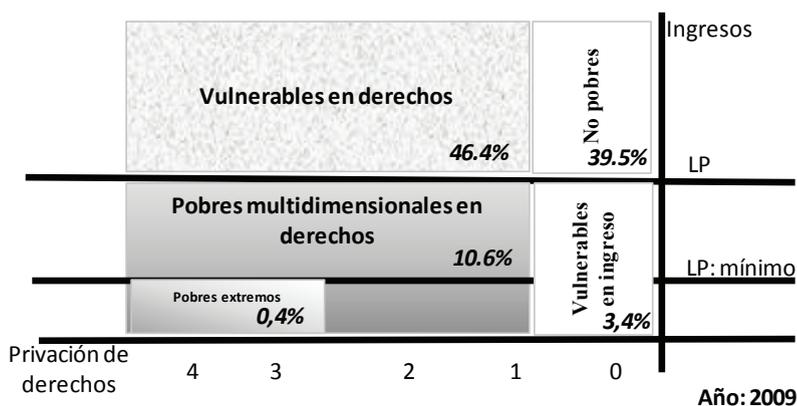
Por otra parte, es interesante observar que del 15% de la población pobre según la línea de la pobreza de ingresos, un 70% (10,6% de la población total) presenta, además, carencia en alguno de los derechos.

Finalmente, es posible observar que 4 de cada 10 personas en Chile no son pobres ni por ingresos y por derechos, que 3 de cada 10 personas solo son pobres en ingresos pero no en otras dimensiones y

que un 0,4% de la población experimenta una carencia extrema tanto en derechos como en ingresos.

Observar la situación de pobreza desde esta perspectiva permite superar la visión dicotómica de pobre y no pobre de la línea de ingreso, agregando una identificación respecto del tipo de privaciones que experimentan las personas. De este modo, es posible diferenciar ámbitos que requieren acciones públicas diferentes a las empleadas hasta hoy. Es decir, se debe considerar que para la superación de la pobreza en ingresos se requieren acciones diferentes a las que requiere para enfrentar la pobreza los otros derechos.

**Gráfico 2**  
Distribución del tipo de pobreza según derechos en Chile, 2009



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la encuesta CASEN 1990-2009 y Denis; Gallegos y Sanhueza (2010).

Entre los años 1990 y 2009 es posible distinguir algunas tendencias específicas sobre la situación de pobreza de la población chilena. En primer lugar, el tipo de pobreza y vulnerabilidad de ingresos presentan caídas relevantes, excepto la vulnerabilidad de derechos, que expresa un alza desde el año 2006. Esto indica un proceso regresivo en materia de pobreza de derechos, lo cual contradice uno de los principios definidos para los derechos humanos, que en este caso está asociado al aumento de privación en el derecho al trabajo.

**Tabla 7**  
**Distribución del tipo de pobreza según derechos en Chile, 1990 a 2009**

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Pobreza multidimensional	30,98	25,44	21,2	17,49	16,62	15,48	13,51	9,9	10,61
Vulnerabilidad de ingresos	4,17	4,23	3,34	3,06	2,58	2,98	3,34	2,33	3,43
Vulnerabilidad de derechos	45,51	47,81	46,39	46,66	48,12	44,26	44,49	48,74	46,44
No pobres ni vulnerables	19,34	22,52	29,07	32,79	32,68	37,27	38,66	39,03	39,53
Pobreza extrema	2,83	1,71	1,4	1,16	1,3	1,11	0,69	0,49	0,4

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la encuesta CASEN 1990-2009 y Denis; Gallegos y Sanhueza (2010).

A partir de estos datos es posible corroborar lo planteado en los apartados anteriores, en los cuales se sostuvo que los esfuerzos por superar la pobreza monetaria no se traducen en disminuir la privación de los derechos. Luego, que en Chile no existen mecanismos suficientes de garantías de permanencia de la no privación en el tiempo y, por último, la urgente necesidad de incorporar acciones positivas para superar la situación regresiva que experimenta la población en materia de realización de sus derechos económicos, sociales y culturales.

## CONSIDERACIONES FINALES

Para finalizar es necesario establecer que, a la luz de los resultados obtenidos, la medición de la pobreza en base a líneas monetarias absolutas debe ser complementada, en la medida en que (1) el ingreso es un indicador de medición, pero es insuficiente para definir el fenómeno; (2) el ingreso, como otros, es un medio pero no un resultado o un fin de la superación de la pobreza y; (3) en la medición de la pobreza el ingreso debe ser complementado con otros indicadores.

Frente a estas consideraciones el enfoque de derechos se instala como una alternativa para el estudio de este fenómeno teniendo en cuenta las siguientes consideraciones finales.

Entender la pobreza desde el enfoque de derechos implica que los Estados asuman la obligación para avanzar en su superación, en la medida en que el carácter vinculante de los Pactos consigna la realización de estos derechos para todos los miembros de sociedad. Sin embargo, la instalación constitucional no necesariamente se traduce en el ejercicio o realización efectiva de estos derechos. Como se observa en el caso de Chile, pese a la ratificación del PIDESC en la Constitución vigente, no existen referencias al derecho a la vivienda y, además, la definición de los derechos se centra en las libertades, dejando en un lugar marginal a las condiciones de igualdad.

En este sentido, un primer desafío para Chile es avanzar en una extensa revisión de su carta constitucional, incorporando las recomendaciones de las Naciones Unidas en materia de DESC. Específicamente se refiere a la complementariedad de las libertades con una dotación de sistemas de garantías que aseguren las condiciones de acceso y calidad para el conjunto de derechos estudiados.

Para el estudio de la pobreza con enfoque de derechos se debe considerar, junto con el estado de la situación de las personas, los indicadores estructurales y de procesos. Sólo en la medida en que se incluya una descripción completa de estos tres ámbitos será posible alcanzar una descripción acabada de las condiciones con que un país asegura la realización de sus derechos.

Ahora bien, pese a que en Chile existe un reconocimiento extendido de la importancia del derecho como esquema para evaluar el bienestar, no existen condiciones, instituciones, voluntades políticas y marcos de participación y exigibilidad ciudadana para que exista una realización de los derechos. Esta ausencia se ha traducido en que el diseño de políticas sociales se justifica en los derechos sociales, pero no asegura acciones progresivas de superación de pobreza en el tiempo. Para avanzar en este desafío, en Chile se requiere una reformulación del rol del Estado y de la inversión que este realiza en estas materias. Esto, nuevamente, pone en cuestionamiento el modelo neoliberal que impera en el país, el cual impide instalar al Estado como garante de la dotación de recursos y titularidades de derechos.

Finalmente, es posible establecer dos recomendaciones para el desarrollo de futuros estudios en la materia.

La primera refiere al estudio de la relación entre la noción de capacidades y derechos. La tríada dotaciones de recursos, capacidades y derechos permite un análisis de la pobreza en las categorías existenciales de tener, ser, estar y hacer. Estos aspectos fueron poco abordados en este documento y se recomienda avanzar en el estudio de esta sinergia en futuros trabajos.

La segunda refiere a los instrumentos necesarios para desarrollar la medición de la pobreza con enfoque de derechos. Específicamente, se requiere el desarrollo de indicadores que sean capaces de abordar las diferentes dimensiones en que se crean los derechos. A lo largo del texto, se ha constatado que la encuesta CASEN presenta grandes ventajas para el análisis de la pobreza de ingresos; pero no es suficiente para enfrentar los desafíos de una medición desde los derechos. De este modo, se deberá acompañar de una redefinición de los instrumentos para el seguimiento de todos los ámbitos en que los Derechos Humanos se desenvuelven. Vital es aquí el trabajo que está desarrollando el Instituto Nacional de Derechos Humanos en la aplicación de la primera encuesta de DD.HH. en Chile.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abufhele, V. y Gallegos, F. 2006 *Marco conceptual y metodológico para el desarrollo de un enfoque de garantías para la superación de la pobreza* (Santiago de Chile: FUNASUPO).
- Alkire, S. et al. 2009 “Multidimensional measures of poverty and Well-being” (Oxford: Oxford University). En <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pdf/7\\_alkire\\_final\\_formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/7_alkire_final_formatted.pdf)> acceso 3 de marzo de 2011.
- Alkire, S. y Foster 2007 “Counting and Multidimensional Poverty Measurement” (s/d: OPHI) Working Paper Series.
- Bobbio, N. 1995 *De derecha a izquierda* (Madrid: Taurus).
- Bourguignon, F. y Chakarvarty, S. 2003 “The measurement of multidimensional poverty” en *Journal of Economic Inequality*, N° 1.
- CIDH 2008 “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales” (Washington: OEA).
- CONEVAL 2010 “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México” (México: CONEVAL).
- Denis, A.; Gallegos, F. y Sanhueza, C. 2010 *Estudio de Evaluación de Metodologías de Medición de la Pobreza Aplicadas en Chile 1990-2009* (Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado).
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier 2001 “Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura” (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 4.
- Ffrench-Davis, R. 2010 “Estrategia de desarrollo para los derechos económicos y sociales” en Erazo, X.; Pautassi, L. y Santos, A. (eds.) “Exigibilidad y realización de derechos social: impacto en la política pública” (Santiago de Chile: LOM).
- Fundación para la Superación de la Pobreza 2009 *Umbrales sociales garantizados para Chile, hacía una futura política social* (Santiago de Chile: Fundación Superación de la Pobreza).
- Fundación para la Superación de la pobreza 2010 *Voces de la pobreza* (Santiago de Chile: Fundación superación de la pobreza).
- Garretón, M. 2009 “La posibilidad democrática en Chile” (Santiago de Chile: FLACSO) Cuadernos de difusión.

- Golay 2009 “The Rights to Food and Access to Justice: examples at the national, regional and international levels” (Roma: FAO).
- Grupo de Río 2010 *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza* (s/d: Santiago de Chile) Capítulo 2.
- Iguíñiz 2002 “La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación” (Lima: Universidad Católica del Perú) Documento de Trabajo 209. En <<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD209.pdf>> acceso 4 de enero de 2011.
- INDH 2010 “Primer informe de derechos humanos en Chile 2010” (Santiago de Chile: INDH). En <[www.indh.cl](http://www.indh.cl)> acceso 9 de octubre de 2011.
- Larrañaga, Osvaldo 2007) “La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso” (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 58.
- Lovera, Domingo A. 2009 “Derechos Sociales en la Constitución del 80 (... y del 89, y del 2005)” (Santiago de Chile: ICSO / Universidad Diego Portales) Documento de Trabajo.
- Max Neef, Manfred 1994 “Desarrollo y necesidades humanas” en Max Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro* (Santiago de Chile: CEPAL).
- MIDEPLAN 2006 “Encuesta CASEN: Documento Metodológico, Chile” en <<http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=25&catid=124>>.
- MIDEPLAN 2009 “resultados de la Encuesta CASEN 2009” en <[www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)> acceso 9 de octubre de 2011.
- OACDH-ONU 2004 “Los Derechos Humanos y la reducción de pobreza: un marco conceptual”, (Nueva York / Ginebra: ONU).
- OCDE 2009 “Estudios económicos de la OCDE: Chile” (París: OCDE).
- OCDE 2010 “Estudios económicos de la OCDE: Chile” (París: OCDE).
- OSUAH 2007 “Resultados preliminares del Panel Casen 1996, 2001, 2006” (Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado).
- PNUD y Ministerio de la Protección Social de Colombia 2004 “Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia” (Bogotá: Cuadernos PNUD / Ministerio de la Protección Social de Colombia).

- Sen, Amartya 1996 “Capacidad y bienestar” en Sen, Amartya y Nussbaum, Martha (comps.) *Calidad de Vida* (México: Fondo De Cultura Económica).
- Sen, Amartya 2002 “¿Qué impacto puede tener la ética?” en <[www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)> acceso 9 de octubre de 2011.
- Sunstein, C. 2004 “Constitutive Commitments and Roosevelt’s Second Bill of Rights: a dialogue” en *53 Drake Law Review*, N° 205.
- UNESCO 2003 “Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: obstáculos para su eficacia” (México: UNESCO).
- Vivero, J. 2010 “El enfoque legal contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria” en Erazo, X. Pautassi, L. y Santos, A. (eds.) *Exigibilidad y realización de derechos social: impacto en la política pública* Santiago de Chile: LOM).
- Vivero, J. y Scholz 2009 “La justiciabilidad del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe” en Vivero J. y Erazo, X. (eds.) *Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre* (Santiago de Chile: LOM).

