

V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

# **Programas Familia: la ambivalente relación entre ciudadanía y asistencia social.**

Gunturiz, Angelica.

Cita:

Gunturiz, Angelica (2009). *Programas Familia: la ambivalente relación entre ciudadanía y asistencia social*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-089/272>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **PROGRAMAS FAMILIA: LA AMBIVALENTE RELACIÓN ENTRE CIUDADANÍA Y ASISTENCIA SOCIAL. \***

Angélica Gunturiz R\*\*

*“Las políticas sociales expresan la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos. Asimismo, muestran la manera en que se resuelve su propia cohesión y la capacidad de integración de aquellos, no en términos a-críticos, sino en lo que esta integración dice, desde el punto de vista del pensamiento moderno, respecto del derecho que a cada uno le asiste de constituirse (reconocerse y ser reconocido) como un sujeto valioso para su sociedad y de proyectar su vida más allá de la mera supervivencia” (Estela Grassi, 2003:25).*

El objeto de estudio de la investigación en que se basa esta ponencia lo constituyen las intervenciones estatales dirigidas a la inclusión social bajo la forma de programas de transferencias condicionadas y basados en el desarrollo humano<sup>1</sup>. De forma comparativa se analizan dos casos<sup>2</sup>: El programa colombiano *“Familias en acción”* que inicia en el año 2001 y se ha convertido en la política social bandera del gobierno de Uribe Vélez y el plan *“Familias por la inclusión social”* en Argentina, aprobado en el 2005 pero con gran parte de sus beneficiarios provenientes de programas previos aparecidos en 2002.<sup>3</sup> La problemática que se plantea en torno a éstas formas de política es *¿en qué medida los programas dirigidos a la inclusión social consideran la dimensión política que supone ese estatus, es decir, la vinculación con una comunidad de derechos o ciudadanía?*.

---

\* Este artículo presenta una parte de la investigación “Concepciones de ciudadanía en las políticas contra la exclusión social: el caso de los programas Familia en los conurbanos de Bogotá y Buenos Aires”, la cual adelanto como tesis de la Maestría en Políticas Sociales de UBA. Para abordar el problema se analizan los discursos presentes en los programas y las declaraciones de algunos funcionarios, así mismo se presta atención a las opiniones y redefiniciones que sobre dichos programas tienen las beneficiarias. En la presente ponencia se hace referencia a estos últimos sujetos de análisis

\*\* Socióloga, Universidad Nacional de Colombia. Actualmente tesista de la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>1</sup> Los programas de asistencia social vía subsidios monetarios comenzaron a expandirse en la región a mediados de los 80, sin embargo la década del 2000 marcará la proliferación de los mismos y su constitución como centros de la política contra la pobreza (Serrano, 2005). La característica principal de estos programas es que el subsidio es vinculado a una obligación del beneficiario, lo específico de los programas aquí analizados es que se encuentran dentro de la perspectiva de capital humano, donde la condicionalidad se produce a través del cumplimiento de requerimientos en salud y educación de los niños.

<sup>2</sup> La demarcación temporal de esta investigación es 2001-2007, enfocándose así en el proceso de diseño y puesta en marcha de los programas. La elección de los programas en estos dos países, obedece a la similitud que los mismos presentan en la formulación de su estructura y entes consultores; ambos se constituyen en políticas protagonistas de los gobiernos en cuanto atención a la familia y adquieren importantes niveles de difusión y adscripción entre la población.

<sup>3</sup> El Plan “Familias por la inclusión social” incorpora los beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, así como beneficiarios del PROGRAMA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES” (PAGV) — SUBPROGRAMA DE INGRESO PARA EL DESARROLLO HUMANO (IDH) del año 1996. (MDS, 2005)

Esta ponencia presenta algunos puntos críticos dirigidos a tal enfoque de desarrollo humano, pensándolo en términos de la habilitación de ciudadanía que pueden o no permitir los programas analizados. En la actual exposición interactúa dicha crítica junto con referencias a las percepciones de beneficiarias de los programas argentino y colombiano.

**Cuadro 1**

**Características Básicas de los Programas Familia en Colombia y Argentina**

	<b>COLOMBIA</b>	<b>ARGENTINA</b>
<b>OBJETIVO</b>	El Programa tiene como fin mantener y aumentar la inversión que las familias en extrema pobreza, hacen sobre el capital humano de sus hijos.	Promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social y contribuir a mejorar sus condiciones de vida, a través de la inclusión social, la promoción de la igualdad de oportunidades, y la articulación entre Estado Nacional, Provincial, Municipios y la Sociedad Civil.
<b>BENEFICIARIOS FINANCIACIÓN</b>	Familias que se encuentren en el decil más bajo de la distribución del ingreso (SISBEN 1) o registradas como desplazadas, con hijos menores de 18 años. Actualmente el Programa Familias en Acción presenta una cobertura en 887 municipios de la totalidad de departamentos. El número de familias beneficiarias del Programa es de 680.000, con corte a julio de 2006	Familias cuya titular es una mujer con 2 o más hijos/as menores de 19 años, o discapacitados -sin límite de edad- y con secundaria incompleta, que manifieste voluntariamente su decisión de traspasar del Plan jefas y jefes de hogar al programa. En el 2006 este programa contaba con 454.000 destinatarias y se encontraba en 258 municipios
	Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Gobierno nacional	Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial (financia el traspaso del plan jefas y jefas), Gobierno nacional
<b>SUBSIDIO</b>	Subsidio Nutricional. El subsidio para el año 2007 es de \$50.000 mensuales (USD 23 aprox.) por familia, sin importar el número de hijos menores de 7 años. Se liquida durante los 12 meses del año. Se entrega durante 10 meses a familias con niños entre 7 y 18 años matriculados entre 2° de primaria y 11° de secundaria. En el 2007 se paga \$15.000 al mes (USD 7 Aprox.) para cada niño entre 2° y 5° grado de primaria y \$30.000 (USD 14 aprox.) al mes para cada niño entre 6° y 11° grado de secundaria.	Desde \$185 (USD 60 aprox.) dos menores hasta 305 (USD 97 aprox.) seis o más menores. Se agrega \$50 (USD 16 aprox.) mensuales por cada adulto del núcleo familiar inscrito en "remoción de barreras"
<b>CONDICIONALIDAD</b>	La madre debe garantizar la asistencia escolar de los niños, por lo tanto, no deben presentar más de 8 faltas injustificadas durante el bimestre. Para recibir el subsidio nutricional, debe existir un record de asistencia a controles de crecimiento, desarrollo y vacunación. En caso de incumplimiento se suspende momentáneamente la transferencia monetaria, hasta que se reanule el cumplimiento de compromisos.	En salud, el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos y controles bimestrales para las mujeres embarazadas; y (ii) en educación, matriculación inicial y continuidad de cumplimiento de las condiciones de alumno regular según la normativa vigente en cada provincia, para niños desde 5 años de edad hasta los 18 años, o la culminación del nivel secundario o polimodal, lo que ocurra primero. En caso de incumplimiento se suspende momentáneamente la transferencia monetaria, hasta que se reanule el cumplimiento de condicionalidades.

COMPONENTE PROMOCIONAL	<p>MADRE LÍDER: “La madre líder es elegida en una reunión plenaria de la Asamblea para representar a un máximo de 50 madres titulares por un período mínimo de un año, después del cual puede ser confirmada o no por las madres titulares.” Es un nexo entre beneficiarias y funcionarios del programa, organiza los encuentros de cuidado. ASAMBLEA MUNICIPAL DE FAMILIAS EN ACCIÓN: “Es un colectivo de personas conformado por todas las familias beneficiarias del programa en el territorio municipal, que se reúnen para compartir ideas e inquietudes, ser reconocidas, hacer que sus voces tengan poder y defender sus intereses comunes.” ENCUENTROS DE CUIDADO: “Reúne a las madres beneficiarias y a sus familias, de una vereda o un conjunto de veredas o barrios, que conforma un grupo vecinal de madres, con el apoyo del enlace municipal y de las madres líderes, para promover el cuidado de la salud y educación de los menores de 18 años de la familia y tratar otros temas relacionados con el mejoramiento de sus condiciones de vida.” Este componente cuenta además con una serie de cartillas dirigidas a la orientación de la madre líder e insumos para realizar los encuentros de cuidado. La pregunta, el rito, el juego y la fiesta son los elementos en los cuales se basan las reuniones de beneficiarias</p>	<p>A. Apoyo escolar. El objetivo es desarrollar capacidades para el aprendizaje  B. Desarrollo Familiar y comunitario. Talleres sobre temas que fortalecen el desarrollo personal, familiar y comunitario, dirigidos a los jóvenes y adultos de los núcleos familiares con el objeto de promover el desarrollo de destrezas para la vida de las familias.  C. Remoción de barreras. Busca facilitar el accesos a la oferta de terminalidad educativa y formación profesional y/o capacitación laboral, otorgando una ayuda económica de 50 pesos (USD 16 aprox.) por mes; pueden recibir la ayuda económica hasta 3 personas por familia, pero no puede superar los \$1500 (USD 480 aprox.).</p>
------------------------	--	--

*Fuente: Elaboración propia corte al 2007, con base en Acción Social (2005), FIP (2002) y Programa familias por la inclusión social (2007).*

Las entrevistas a las beneficiarias tuvieron lugar en municipios<sup>4</sup> del conurbano de Buenos Aires (Moreno<sup>5</sup>) y del área metropolitana de la sabana de Bogotá (Soacha<sup>6</sup>); se realizaron 30 entrevistas de modo semi-estructurado considerando dimensiones establecidas desde la orientación del marco teórico: percepciones sobre su situación de vida; pertenencia y participación, relación con la comunidad; relación con las instituciones; apreciaciones sobre

<sup>4</sup> La elección de estas áreas obedece a la evidencia de altos índices de pobreza, así como a la presencia de dinámicas urbanas propias y también en relación con las ciudades capitales. Dentro de tales áreas se seleccionaron municipios que tuvieran una mayor antigüedad en cuanto a la aplicación del programa y mayor número de beneficiarios del mismo, bajo dichos criterios se escogió Moreno (Argentina) y Soacha (Colombia) para adelantar el estudio de caso.

<sup>5</sup> Moreno es la ciudad cabecera del Partido homónimo. El partido de Moreno se encuentra ubicado en la región norte de la provincia de Buenos Aires, a 37 km. al oeste de la capital federal, haciendo parte del aglomerado urbano del Gran Buenos Aires. Las estadísticas del Instituto Nacional (INDEC, 2003) indican que el Gran Buenos Aires presentaba para 2003 un 25,2% de personas bajo la línea de indigencia, 51,7% bajo la línea de pobreza y una tasa de desocupación correspondiente al 16,4%. El 43% del partido de Moreno, corresponde a área urbana, constituida por el núcleo poblacional de mayor densidad, dedicado preferentemente a la función residencial, con la presencia de algunas actividades económicas. La población del partido alcanza, según el último censo (2001) la cantidad de 378.924 habitantes. La tasa de actividad es de 57,9 %, la tasa de desempleo 22,9 %, y la tasa de subocupación 22 %. La localidad de Moreno tiene un total de población de 148.290 habitantes (IMDEL, 2007).

<sup>6</sup> Soacha es el municipio más grande de Cundinamarca, departamento que contiene a la ciudad capital del país Bogotá, respecto de la cual Soacha se encuentra a 18 Km, siendo puerta de entrada de dicha ciudad y correspondiéndose con las dinámicas económicas y sociales de la capital. Su población es de 396.059 habitantes, de los cuales casi el 99% se ubica en la cabecera municipal y el resto en el área rural. En 1993, el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en Soacha (27,66%) era superior al de Bogotá (17,3%), mientras que el índice de calidad de vida (77,6) es superior al del promedio departamental (67,5) y nacional (70,8), esto se debe a que es un municipio esencialmente urbano. El total de personas que se declaró desplazada en el censo experimental del 2003 fue de 17,751 habitantes, lo cual representa el 4,8% de la población total del municipio. (Cámara de Comercio de Bogotá, 2005).

programas estatales u otras formas de asistencia; percepción sobre las condicionalidades del programa; apreciaciones relativas al subsidio; participación en la estrategia promocional.

#### *El programa en Soacha - Colombia.*

El programa entró en acción en Soacha en 2005 mediante al realización de pruebas piloto para extenderlo a áreas de altos niveles de pobreza en zonas urbanas. Como resultado de la primera convocatoria realizada en ese año, se vincularon 4200 familias pertenecientes a la comuna 4 de Soacha del sector Altos de Cazucá. La segunda convocatoria realizada en noviembre del mismo año correspondió solo a familias en situación de desplazamiento vinculando 1210 familias al programa. Una tercera convocatoria realizada en enero de 2006 vinculó 6497 familias del nivel 1 de SISBEN (Sistema de identificación de Beneficiarios), pertenecientes a las zonas urbanas de Soacha en las comunas 1,2,3,4,5 y 6. En agosto de 2007 el programa contaba con 12000 familias beneficiarias y en ese mismo mes se abrieron inscripciones para población desplazada.<sup>7</sup> En marzo del 2008 el programa se encontraba con 12.215 Familias, para marzo de 2009 el programa contaba con 22.900 (Secretaría para el desarrollo social y la participación comunitaria, 2009)

Las entrevistas llevadas a cabo en este municipio se concentraron en la comuna 6, en el barrio La Florida. La comuna 6 es la segunda más habitada del municipio, y allí habitan 18% de los hogares (16.153 hogares). Sus principales características son: es la comuna donde hay menor proporción de familias inmigrantes (32%), hay una presencia un poco menor de hogares nucleares biparentales (50%) con respecto al promedio de Soacha, en asocio con mayor presencia de mujeres cabeza de hogar (29%). En esta comuna hay menor participación y ocupación del cónyuge. (Ramírez y Muñoz, 2004). Entre los principales problemas evidenciados en el Barrio La Florida se cuenta la no cobertura total de alcantarillado, problemas con la pavimentación de las calles, desempleo y la delincuencia y drogadicción juvenil, recurrente preocupación en los testimonios de las beneficiarias.

#### *El programa en Moreno - Argentina.<sup>8</sup>*

El programa *Familias por la inclusión social* actualmente es ejecutado por dos instancias administrativas: el Instituto Municipal de Desarrollo Local a través de la coordinación general de programas de inclusión social, se encarga de la operación del componente 1

---

<sup>7</sup> Funcionario de la oficina local del programa en Soacha, (Comunicación personal, Agosto de 2007).

<sup>8</sup> Funcionaria local del programa (Comunicación Personal, Agosto de 2007)

Ingreso Remunerativo, mientras que el componente 2, referido al plan de actividades que incluye toda la estrategia promocional, es ejecutado por la Secretaría de desarrollo social y humano, por medio de la subsecretaría de acción social. El programa inició en este municipio con un padrón de 2000 beneficiarios dado por el estudio en la zona que realizó el Banco Interamericano de Desarrollo. En marzo de 2003 el programa tenía alrededor de 12000 beneficiarios, pero el componente promocional sólo tenía recursos para los 2000 beneficiarios del primer relevamiento. Una parte mínima de estos beneficiarios provenían del programa de atención a poblaciones vulnerables y el resto ingresaron mediante el padrón del BID, que estuvo acompañado de graves fallas en el procesamiento hecho por SIEMPRO<sup>9</sup>, de forma tal que mucha gente quedó por fuera aún teniendo los requisitos. Este padrón no fue ampliado, pero en 2006 el programa comenzó a recibir beneficiarias provenientes del plan jefes y jefas de hogar.

En Moreno este programa ha contado con dos procesos de elaboración de plan de actividades. El primer plan contenía elementos surgidos desde la experiencia de la acción de la municipalidad, mientras que el segundo se ha ajustado más a requerimientos hechos por el BID, donde la negociación se ha centrado en aspectos más administrativos. El proceso de diagnóstico comunitario para la elaboración del plan no fue muy participativo, el programa en este municipio se estructuró sobre la base de redes de información, trabajadoras sociales e infraestructura que el municipio poseía previamente, de forma tal que no se produjo una ampliación en la oferta de servicios de salud y educación en Moreno, lo cual es un problema en la operación actual.

Las entrevistas se realizaron en el barrio Satélite, localidad de Moreno; en este barrio se puede observar que la mayoría de las calles son de tierra y algunas mejoradas, en cuanto a servicios públicos el barrio cuenta con luz y agua corriente. Las condiciones de vivienda son disímiles, algunas se encuentran en material y otras sólo en chapa o madera. La cantidad de familias que integran el barrio son aproximadamente 620, principalmente monoparentales. (Información proporcionada por la casa del niño “Camino solidario”. Octubre 2007).

---

<sup>9</sup> Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) es un programa del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

## **El “capital humano” y las “redes mínimas de protección social o manejo del riesgo” como fundamentos conceptuales de los programas de transferencias condicionadas.**

### **Una difusa idea de ciudadanía.**

Desde la óptica de la CEPAL (2000) los programas de transferencias condicionadas que se han implementado durante los últimos años en América Latina, se basan en la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, considerando que tal déficit resulta de la interacción entre los problemas de acceso de los pobres a los dispositivos institucionales de gestión de riesgos y las estrategias ineficaces de enfrentamiento utilizadas por los segmentos más vulnerables. En consecuencia, dichos programas buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar incentivos para mantener e incrementar la inversión en capital humano en los individuos y familias pobres.

Estos programas mezclan un propósito de alivio y superación de la pobreza y extrema pobreza y de soporte para mejorar sus condiciones de vida, con otro objetivo explícito de inversión en capital humano expresado en el acceso de los menores a la educación y a la salud. Un tercer objetivo es aportar un recurso monetario que en ocasiones es conceptualizado como un salario o ingreso de inclusión social para hacer frente a eventos de shock o quiebre de ingresos. (Serrano: 2005:52). Así una misma estrategia se presenta atendiendo diferentes propósitos, de forma tal que puede no ser congruente el medio con el fin, esa es precisamente la cuestión en el análisis relacionado con las concepciones de ciudadanía.

Quiero en este punto tomar en consideración el planteamiento de Sonia Álvarez (2005) acerca de que en programas basados en la idea de desarrollo humano, la protección social se desvincula de la ciudadanía adquiriendo formas tutelares asistenciales a nivel local. El discurso del desarrollo humano que ha sido promovido por organismos internacionales como el banco mundial y el BID , hace parte de una serie de dispositivos de ataque a la pobreza que propenden por mínimos vitales o umbrales de ciudadanía, esta focopolítica como la denomina la autora, establece mínimos biológicos desligando la política social de los derechos y propugnando por el fortalecimiento de capacidades para convertir los recursos escasos de los pobres en satisfactores de necesidades.

La conclusión de la autora sobre la separación que este tipo de política produce con respecto a la ciudadanía, es tajante:

“Esta ciudadanía disociada de los derechos sociales y en sus umbrales no se encamina a profundizar o renovar conquistas en relación a “una medida más acabada de la igualdad”. Contrariamente, el sistema discursivo del desarrollo “humano” a escalas mínimas, en toda su gama, constituye un humanitarismo remozado. No cuestiona ni propone modificar las causas que producen la desigualdad y la pobreza, sino que las naturaliza y las reproduce. (...)La promoción de la vida en los niveles básicos coloca a este nuevo arte de gobernar produciendo vida también, pero no en términos de un máximo razonable de “bienestar” –dado el desarrollo de las fuerzas productivas, de la riqueza acumulada y del nivel histórico que alcanzan las luchas sociales– sino en los mínimos básicos, casi a escala animal.” (Álvarez: 2005:268-269)

Esta disociación entre política social y ciudadanía en los hechos, mantiene la apariencia de permanecer unida pues muchos de los programas de transferencias condicionadas integran el uso de “ciudadanía”, “derechos” e “inclusión” en sus discursos, aquí radica la importancia de analizar la distancia entre esta ciudadanía formal y la ciudadanía sustantiva, pues como lo ha dicho Étienne Balibar (2005:176) la reivindicación de derechos expone un carácter expansivo, en la medida en que ningún grupo lograría ser por naturaleza expulsado fuera del espacio de esta reivindicación. La contradicción estatal se produce cuando dentro del marco de las instituciones políticas, sociales, domésticas, tal “categoría” o tal “clase” se mantiene en un estatuto de minoría, oscilando entre la represión y la protección, sin que por ello el principio en sí deje de ser proclamado.

En la misma línea argumentativa que Álvarez, Vera Da Silva (2000:140-141) señala que los programas bajo el discurso de desarrollo humano de los organismos internacionales, reactualizan bajo una forma renovada la gestión filantrópica de la pobreza al diluir el problema de la responsabilidad pública, así “estas nuevas formas de gestión de lo social terminan incluso por vaciar las nociones de ciudadanía y derechos. (...) Concretamente, el acceso a los servicios es definido, ya no en nombre de los derechos ciudadanos, sino por medio de criterios dirigidos y selectivos, siempre establecidos de manera ad hoc por los organismos sociales que los gestionan. En aquellas situaciones en las cuales individuos y grupos son discriminados o excluidos de estos servicios, no hay ninguna instancia en la cual reivindicar tales derechos”.

La comparación entre las definiciones de “integración” e “inclusión” hecha por Estela Grassi es muy ilustrativa para mostrar también que no necesariamente el término inclusión se

relaciona con la ciudadanía como comunidad de derechos y constitución de sujetos. Esta autora muestra que en el Diccionario de Lengua Española, incluir corresponde a “poner algo dentro de otra cosa o dentro de sus límites”, mientras que por integrar se entiende “constituir un todo; completar un todo con las partes que faltaban; hacer que algo o alguien pase a formar un todo”, de esta forma hace énfasis en que “la idea corriente de inclusión social de los excluidos pareciera haber incorporado de manera a-crítica el supuesto de la imposibilidad de absorción alguna, por lo que una parte de los esfuerzos pasan por desarrollar nuevas o reconocer y recuperar, estrategias de inclusión en espacios intersticiales del sistema, asegurando la supervivencia y algún grado de contención social, aunque no necesariamente la reproducción en un sentido amplio y la integración social en el sentido dicho al inicio, de participación y mutuo reconocimiento”. (Grassi, 2006: 7). La idea de inclusión social que guía esta investigación, dada la conexión con la ciudadanía, se encuentra más cerca de lo que Grassi conceptualiza como integración social, por lo que emplearemos este término en relación a la idea de co-participación y reciprocidad en las prácticas, y el término inclusión social se limitará a las referencias que a ésta haga el discurso de los programas; partimos del supuesto de que estos programas plantean estrategias para la “inclusión” y no para la integración social.

### **Poniendo los pies en la tierra: representaciones y prácticas en los beneficiarios a partir de la puesta en marcha de los programas.**

Lo primero que debe decirse es que las beneficiarias de Moreno y Soacha presentan una gran distancia en términos de su recorrido por programas sociales del Estado. Ello hace que las beneficiarias argentinas, dada su mayor experiencia en el sistema asistencial, resulten más críticas ante las estrategias y discurso propuesto por el programa, mientras que las beneficiarias colombianas no poseen referentes anteriores para comparar con el programa actual; por supuesto que esto también está relacionado con el desarrollo de los sistemas de bienestar en cada uno de los países, cuyas coberturas y extensión de servicios se diferencian profundamente<sup>10</sup>.

Ya hemos señalado que ninguno de los programas permite la exigibilidad de derechos ante la ley, y esto tampoco es una representación que esté presente en los testimonios de las

---

<sup>10</sup> Mesa Lago (2000), Filgueira (1997) y Barba Solano (2006).

beneficiarias; los programas, tanto el argentino como el colombiano, son vistos como ayudas o concesiones voluntariosas de los gobiernos, más no como derechos.

Pero en el caso colombiano las beneficiarias ven la ayuda positivamente, como una manifestación al fin, de la presencia del gobierno, lo cual se explica al considerar la ausencia de otros programas estatales pero también por el descrédito de las instituciones locales y municipales. Por el contrario las beneficiarias argentinas perciben el plan como una ayuda vergonzante, el sentimiento de frustración por recibir un programa en lugar de trabajo se expresó en muchas de las entrevistas, porque los planes sociales son vinculados con formas clientelares y se evidencia un extendido descrédito de las instituciones de asistencia. En el caso colombiano la existencia y duración del programa se asocia directamente a la figura presidencial, incluso muchas beneficiarias manifestaron haber votado por la reelección con el fin de no perder el beneficio del plan; así pues en el caso colombiano el clientelismo local es reemplazo por el sobredimensionamiento de la figura presidencial.

En el caso argentino, aunque se señala una mejoría en el programa familias respecto a la influencia clientelar, el lastre de la experiencia con otros programas y ayudas asistenciales sigue siendo fuerte y se hace evidente la función política del plan: contención social; según las beneficiarias el programa funciona como otros planes siendo un paliativo a problemáticas más estructurales como la cuestión del empleo. Esta misma historia de planes sociales, permite que surja un concepto muy fuerte en las percepciones referido a la generación de dependencia, los “vagos” son aquellos que se han acostumbrado a vivir de la asistencia del Estado y han perdido la cultura del trabajo; precisamente por eso el programa resulta una ayuda vergonzante para muchas de las beneficiarias entrevistadas, quienes quieren distinguirse de los “vagos”, reiterando que prefieren un empleo a recibir el plan.

Esta necesidad de distinción se produce también en algunas de las beneficiarias colombianas específicamente frente a la población desplazada, que muchas veces es vista como no merecedora de la ayuda, ya sea porque se le considera como incapaz de propiciarse su propio bienestar mediante el trabajo o porque existe la idea de que la atención brindada a esta población por el Estado y por organizaciones no gubernamentales se produce en detrimento de los otros habitantes de Soacha.

En los testimonios de las entrevistadas de ambos países existe una fuerte percepción sobre exclusión. Las beneficiarias colombianas se centran en mostrar que la focalización del

programa dejó por fuera gente en condiciones de pobreza que requiere de esta ayuda, lo cual contribuyó a distanciar aún más a los habitantes de la zona analizada. Aunque este aspecto también es señalado por las argentinas, en su discurso se encuentra más presente el hecho de no poder acceder a esferas que consideran útiles para mejorar su situación económica como por ejemplo crédito y empleo, esto último es planteado por las beneficiarias colombianas dentro de la definición de sus problemáticas pero pocas veces lo relacionan directamente con el funcionamiento del programa familias.

Sin embargo la idea de la exclusión del beneficio del programa ha producido en ambos casos, un requerimiento de “comprobación de necesidades” por parte de las mismas beneficiarias, quienes piden una más estricta asignación del beneficio sobre aquellos que son en verdad “merecedores”, esto es, personas que pueden demostrar precariedad en su situación económica. Aunque también se reclama que esta comprobación de necesidad sea hecha por agentes externos, capacitados, fuera del ámbito de los barrios, esto resulta contradictorio cuando se expresa la insatisfacción con la selección inicial hecha por las encuestas a los hogares. Sobre todo en el caso de Soacha, algunas beneficiarias manifestaron que fueron excluidas del beneficio por errores en la clasificación socioeconómica de la ficha técnica y ello debido a que el énfasis fue puesto en carencias habitacionales. Estas personas señalaron ser merecedoras del subsidio del programa por sus bajos ingresos, pero al poseer condiciones de vivienda adecuadas no fueron seleccionadas.

El problema evidenciado es que dada la variedad de situaciones de pobreza, cada persona puede considerar su situación como válida y desacreditar la del otro, la focalización entre una población a la que le aquejan problemáticas similares, tiene como efecto no deseado la generación de competencia entre los pobres. La comprobación de necesidad significa hacer evidente que, ante cupos limitados para el programa social, se merece estar en el programa por tener una situación peor que la del otro. Pero si no hay confianza en los mecanismos técnicos de selección, ¿cuál es entonces la forma?, para el caso argentino varias beneficiarias expresaron la necesidad de mayor control y vigilancia por parte de asistentes sociales mediante visitas a los hogares, en este caso la intervención social es redimensionada. En el caso colombiano se evidencia un fuerte control social generado por las propias beneficiarias, en constante preocupación por mostrar que invierten el subsidio en sus hijos y ello las hace “merecedoras” del programa.

La focalización repercute en la polarización social en los barrios, reforzando la idea de que el sujeto de la política social es el pobre que puede exhibir su desventaja social. Ello es un fuerte obstáculo para la contribución que estos programas puedan hacer a la construcción de ciudadanía.

El efecto sobre la situación de la mujer en cuanto titular del subsidio monetario resulta ambiguo en nuestras entrevistadas. Muchas madres señalaron que el poseer el dinero en sus manos les permitía planificar e invertir más en el cuidado de sus hijos, pero hubo pocas referencias a que les permitiera mayor autonomía o poder dentro del hogar, esto por dos razones, primero porque muchas de nuestras entrevistadas son jefas de hogar por lo que manejan el dinero de sus casas, segundo, porque el bajo monto del subsidio resultaba siempre una proporción menor en los gastos de los hogares.

Tanto para el caso colombiano como para el argentino los programas conciben a la madre como prestadora de servicios y ellas efectivamente verificaron esta situación, en palabras de una beneficiaria argentina “la mamá en la última que piensa es en la mamá”. En este sentido los programas no favorecen romper con el estereotipo de la mujer como encargada natural del cuidado infantil; en el caso argentino este aspecto es visto por las mujeres de forma más notoria que en el colombiano, pues varias beneficiarias manifestaron la necesidad de integrar a los hombres en las actividades que conciernen a los niños. Un número menor de mujeres beneficiarias consideró que su trabajo como amas de casa estaba siendo reconocido económicamente.

Ahora bien es evidente el efecto positivo que tiene sobre la mujer el hecho de poder interactuar en espacios diferentes al hogar. Para el caso argentino fue notorio en las beneficiarias que manifestaron colaborar en centros comunitarios o comedores escolares, incluso se identificó como una desventaja del programa el hecho de que las madres ya no tuvieran la “excusa” del cumplimiento de un horario laboral (como en el programa jefes y jefas de hogar) para salir de sus casas.

En el caso colombiano los efectos más interesantes se encuentran en las experiencias narradas por las madres líderes para quienes el programa se ha constituido en una opción de participación, ante la exclusión de espacios locales y municipales. Sin embargo es necesario señalar que la labor de las madres líderes resulta en un aprovechamiento de su trabajo

voluntario para los fines operativos del programa, si esto bien puede resultar la mejor estrategia para crear puentes de comunicación con las beneficiarias, la no retribución económica de la labor de las madres líderes refuerza la explotación de género y el estereotipo de “prestadoras de servicios” que mencionamos anteriormente.

También se observa que a medida que baja la estrategia promocional desde los niveles nacionales del programa, pasando por los locales y las madres líderes hasta llegar a las beneficiarias, se pierden importantes elementos que fueron considerados en el diseño del componente promocional. Por ejemplo, nuestras entrevistadas beneficiarias señalaron haber asistido a muy pocas capacitaciones y considerar los encuentros de cuidado como actividades recreativas únicamente, vistas a veces como una obligación, mientras que las madres líderes expresaban haber tenido más espacios de capacitación y tener otros objetivos en los encuentros como por ejemplo la reflexión sobre temas referidos a la familia y a la mujer. Sin embargo los testimonios de beneficiarias líderes y beneficiarias titulares, evidencian que los encuentros de cuidado en esta zona no han logrado producir acciones colectivas que se vinculen a los problemas que aquejan a las madres y a la comunidad. En este sentido, el enorme esfuerzo por asociar a las madres debe ser potenciado y producir algo más que una aglomeración de mujeres, debe dirigirse efectivamente hacia la conformación de un colectivo social.

En este aspecto de participación de la mujer, el programa argentino ha tenido menos repercusión sobre las beneficiarias que el programa colombiano, ello puede deberse también a que las madres entrevistadas no han sido partícipes efectivas de actividades promocionales hasta el momento, pese a que el programa comenzó en la zona analizada en 2003. La actual implementación del componente promocional podría cambiar esta situación, sin embargo tal componente es débil en cuanto fomentar la participación de beneficiarias en actividades deliberativas e incluso en proporcionar estrategias para la reunión.

Otro aspecto importante y en relación con lo anteriormente dicho, es el estado de la organización social en los barrios analizados para cada país. En el caso argentino la mayoría de entrevistadas hicieron referencia a su relación como participantes activas además de usuarias de centros o comedores comunitarios, así como a los esfuerzos por asociarse con otras organizaciones barriales. En el caso de la zona analizada en Colombia estas referencias a formas de organización social disminuyen y se alude a un solo comedor al que asisten como

usuarias. Varios factores, propios de la historia de cada país, pueden ayudar a explicar esta situación, aunque no es este el espacio y no podemos profundizar en ello, me permito señalar como hipótesis que en la Argentina existen más experiencias de organización social dada la fuerza que tuvieron y aún hoy día tienen las organizaciones sindicales y movimientos como el piquetero; la zona analizada se vio forzada a desarrollar estrategias comunitarias ante las graves crisis económicas particularmente la acontecida en el país en el 2001; el descrédito de instituciones asistenciales y de planes sociales puede haber influido en la generación de otras alternativas comunitarias. En el caso escogido en Soacha existen otros factores que dificultan la organización social, entre ellos que es una zona con mucha población desplazada de movilidad habitacional importante, tampoco puede dejar de considerarse la influencia de las situaciones de violencia por conflicto armado y la problemática delincinencial que estuvo muy presente en los testimonios de las beneficiarias.

Aunque quizás el aspecto del monto y uso del subsidio es el punto en que menos difieren las representaciones y prácticas de las beneficiarias de ambos países, no puede dejar de apuntarse que frente a la consideración de que el monto es muy bajo, las beneficiarias colombianas parecen tener una actitud de resignación, mientras que los testimonios de las argentinas traslucen cierta frustración por el hecho mismo de depender de dicha cantidad económica. También es importante señalar que aunque madres colombianas y argentinas afirman que el dinero alcanza casi exclusivamente para las necesidades en educación y alimentación de los niños, algunas madres argentinas hablaron sobre su experiencia de combinar el subsidio y otros ingresos para poder solucionar problemas habitacionales.

Finalmente se evidenció en todos los testimonios, que en mayor o menor medida, existía un reclamo por fuentes de trabajo asociado a la idea de “ganarse el dinero” para vivir; esto pone de relieve la importancia de que la política social contemple acciones coordinadas con otras esferas para abordar la cuestión del trabajo. Según nuestras entrevistadas “hay otros que no quieren trabajar”, pero ellas definitivamente sí.

### **Desencuentros en el camino hacia la integración social.**

La idea de riesgos y de vulnerabilidad que retoman los programas para caracterizar a sus poblaciones beneficiarias no posibilita captar el núcleo duro de la problemática. Los testimonios de las entrevistadas permitieron ver que si bien el principal problema que

enfrentan es la precariedad de su situación económica, su situación no tiene carácter temporal o es producto de una crisis como concibe la perspectiva del riesgo, su situación es producto de la acumulación de factores que no han permitido su integración social.

Retomando la idea planteada por Estela Grassi (2006:3) la sociedad salarial ha representado por mucho tiempo la principal forma de integración y cohesión en las sociedades modernas, sin embargo está no contempla a “ocupados pobres” pues concibe que todo aquel que está en condiciones de trabajar está en condiciones de ocuparse de su bienestar y satisfacción de necesidades. De esta forma las principales formas de seguridad social se plantearon para cubrir las posibles contingencias en el mundo del trabajo. Sin embargo “los tipos de desarrollo capitalista y las relaciones subordinadas entre países y regiones, así como los mecanismos clasificatorios que generan diversas sociedades a partir de las disímiles formas de inserción laboral”, han evitado que la sociedad salarial integre a todos por igual.

Estos regímenes corporativistas para usar la expresión de Esping Andersen (1993) ampliaron derechos aunque bajo la figura del trabajador, que con las ideas y políticas neoliberales fueron retrotraídos. El regreso de la provisión de bienestar a la esfera del mercado, sobre la base de que la los intercambios en el mismo fundamentarían la integración, debilitaron la función del Estado de favorecer tal integración, mientras se le asignaba el papel de reparador en las fallas del mercado.

Justamente la idea de redes de protección y manejo de los riesgos que está presente en los programas de transferencias condicionadas implica que cuando falla el mercado, el Estado aparece para garantizar mínimos vitales. Nadie niega que las trasferencias monetarias resulten útiles y necesarias para las personas, el problema ésta en el cambio del objetivo en la función social del Estado; estas formas de política social pierden de vista el horizonte más amplio de generación de integración, incluso se pierde la voluntad política y de la sociedad hacia dicho objetivo. El aseguramiento de mínimos vitales puede favorecer la inclusión de los pobres, pero tal como lo ha expresado Grassi, los espacios que hacemos disponibles para ellos son reducidos e inestables; mientras la política social siga categorizándolos como poblaciones en minoría que requieren de tutelaje y protección, las posibilidades para la integración seguirán siendo limitadas.

Los testimonios de las entrevistadas mostraron que pese a historias de precariedad en la inserción laboral, “changas”, trabajos esporádicos, remuneraciones bajas, las personas siguen añorando y reclamando entrar a hacer parte de los beneficios que para muchos trajo la sociedad laboral. Pero si ésta es también excluyente, es necesario pensar en la ciudadanía y la garantía de derechos como una posibilidad para integrar a las poblaciones pobres en estos beneficios.

Una de las presencias más fuertes en las percepciones de las entrevistadas es la idea de “ganarse” los medios de vida, incluso se preocupan constantemente por mostrar que ellas merecen el subsidio, que no son “vagas que viven de arriba” para utilizar la expresión de una de las beneficiarias. La igualación de estatus que genera la ciudadanía puede permitir también que políticas de transmisión de ingresos, sean vistas como formas de discriminación positiva que integren a las personas en sistemas más universales, sin cargar el lastre de ser objetos de asistencialismo.

El dilema para la política social actual pero también para nuestras sociedades, es establecer cuáles son los sujetos que reconocemos y cuyos intereses y demandas se nos presentan como válidos; la pregunta por a quiénes y cuáles derechos estamos dispuestos a garantizar, es la pregunta por la integración social. ¿Cuál es el espacio que queremos destinar a los pobres?, los mínimos de vida que como señala Heller (1996) se encuentran en el umbral de la animalidad o el máximo de bienestar que querríamos para nosotros mismos; retomando el planteamiento de Grassi nuevamente, “si el principio de la igualdad se recupera como horizonte, son necesidades de todos, todas aquellas posibles de ser satisfechas, que las comunidades o grupos sociales (en tanto sujetos colectivos) hacen deseables y reconocen como positivas para su desenvolvimiento y bienestar y a las que en consecuencia, los individuos pueden aspirar legítimamente”. (2006:12) Este es el debate político que ha sido desplazado por la cientifización<sup>11</sup> impuesta en las actuales formas de política social.

Es cierto que tales cuestiones exceden el campo de acción de programas como los aquí analizados, pero justamente estas herramienta deberían ser coherentes con un sistema de

---

<sup>11</sup> Offe denomina cientifización de la política a la participación de expertos científicos en el desarrollo y la evaluación de programas políticos, pero considero que también es aplicable a lo acontecido en el campo de la planificación social. Este autor señala que “la cientifización funciona para descargar al sistema de toma de decisiones políticas, tanto socialmente (las peticiones e interpretaciones de la realidad de cualquiera incapaz de establecer su <legitimad científica> pueden ponerse de lado) como temporalmente (mientras se recoge información y se sopesan programas alternativos, puede interponerse una zona amortiguadora temporal entre la identificación de problemas y la aprobación de soluciones a ellos). (Offe, 1990:103)

política social que se oriente hacia la integración de las personas, en ese sentido la confluencia de diferentes programas posibilitaría tal objetivo y no sólo el de -mantener a raya-, protegidos a los pobres. También es importante considerar el papel activo que deben tener los destinatarios en la reconfiguración de las políticas sociales; la exigencia de servicios del Estado y de este modo el acercamiento del mismo a las necesidades de las personas, debe enmarcarse en una relación de ciudadanía y de garantía de derechos que permitan a los destinatarios apropiarse y reclamar esta atención del Estado, en lugar de una postura pasiva de receptor de prebendas estatales. En términos prácticos, hablamos de la combinación entre formas focalizadas y universales que garanticen medidas de discriminación positiva dirigidas a la integración de los más desventajados en la dinámica social.

En este sentido los programas colombiano y argentino analizados no son ineficientes o inútiles en el tratamiento de la pobreza, sino que actúan bajo una muy limitada visión de política social. Incluso con respecto al objetivo de protección social se quedan cortos, pues no logran efectivamente operar dentro de redes de protección, principalmente por problemas en la coordinación de los diferentes niveles que participan en la política social. Si bien los programas pueden ser útiles para identificar falencias en la prestación de determinados servicios, la corrección de tales falencias depende de múltiples instancias y actores y de su voluntad para garantizar la oferta.

El hecho de que éstas formas de política social se presenten desconectadas de derechos y la obligación que éstos establecen, hace que los programas que deberían combinarse para la protección de la familia, confluyan solo cuando las circunstancias son favorables y la función administrativa así lo permite. En otras palabras y utilizando la expresión de una beneficiaria de Soacha, “ser seleccionada por los programas es una cuestión de suerte”, por más que las medidas técnicas pretendan una condición de objetividad.

El objetivo más inmediato de estos programas dirigido a quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza, se ve también restringido por estos problemas de coordinación, pero sobre todo por la no coherencia entre las políticas estatales, puesto que se requiere de una confluencia ex-ante, si se quiere, una red cuyos objetivos trasciendan la protección. Pero la idea de confluencia que puede verse actualmente, se produce ex post, con lo cual políticas sociales, económicas y laborales rara vez logran favorecer a una misma población.

Ya hemos hablado de la necesidad de otros factores para que la inversión en capital humano pueda efectivamente producir una mejoría en la situación de pobreza, y esto no puede ser obviado por los programas sociales. Puesto que si los programas se plantean como no permanentes, deberían poseer un horizonte de bienestar según el cual las familias puedan emplear estas formas focalizadas como medios para integrarse en sistemas más universales. Pero el problema en los dos programas estudiados es que, como señala una beneficiaria, “dejan a la gente dentro”. Cuál podría ser el criterio para dar por finalizado el programa, si el efecto planteado a futuro requiere del paso de varios años para poder ser evaluado. Estos programas no permiten una mejoría sustancial de la situación de pobreza actual de las familias.

Las características conceptuales que hemos visto hasta aquí en los programas provienen en su mayoría de una orientación hecha por el BID, si bien es cierto que funcionarios nacionales y locales negocian y median tal orientación, la base que fundamenta estas formas de política social sigue presentándose como fórmulas de aplicación flexible en todo el mundo. Quizás el componente promocional de estos programas, que responde a disposiciones de los actores nacionales, contenga las mayores posibilidades de constituirse en política social para la integración.

La estrategia del programa argentino avanza en el impulso de oferta de servicios de cuidado infantil, a través de los talleres de apoyo escolar que brindan espacios para los niños, los cuales son reclamados por las beneficiarias. Pero en este punto debería reconsiderarse el papel de las organizaciones comunitarias en el programa, pues no solo deberían ser pensadas como las sedes de estas actividades, sino que el programa debería reforzar las iniciativas que tales organizaciones vienen adelantando. Si bien es cierto que la participación de la comunidad y la sociedad civil no son los objetivos del programa, considero que ninguna forma de política social puede obviar este elemento si en su horizonte se encuentra la integración, puesto que éstas organizaciones son las que permiten que la acción de un sujeto se colectivice y esta acción colectiva tiene muchas más probabilidades de éxito que la acción solitaria del Estado.

El diseño del componente promocional del programa colombiano evidencia una dirección diametralmente opuesta a la base conceptual del componente remunerativo. Su experiencia

de vinculación de madres es efectivamente una herramienta para la constitución de un sujeto colectivo, pero la aplicación de esta estrategia en las municipalidades puede ser distorsionada como sucede en el caso de Soacha. El vaciamiento del propósito de asambleas y encuentros de cuidado, está dirigiendo estas reuniones hacia la simple aglomeración de individuos y entonces en ese momento se manifiesta el peligro inminente del uso clientelar de tales espacios. La principal debilidad de esta estrategia es su desconexión con la comunidad e incluso con formas más organizadas de la sociedad civil; no se trata de usurpar los espacios constituidos para estas mujeres, se trata de mostrar las otras posibilidades de los mismos, puesto que la idea de constitución de sujetos está presente en el nivel de diseño del componente, pero en la ejecución requiere de ciertos apoyos como los que por ejemplo pueden brindar las organizaciones de la sociedad civil, comunitarias, organizaciones no gubernamentales e incluso también las universidades.

Si como señala Juan Carlos Portantiero (1998), la sociedad civil “es el sector integrado, sujeto de derechos, con capacidad de organización y de presión sobre el Estado”, estas organizaciones pueden sumarse como un actor más en las asambleas y encuentros favoreciendo el impulso surgido desde las mismas beneficiarias; se trata entonces de facilitar herramientas para estos espacios, no de colonizarlos. Tender puentes entre la fuerza de la vinculación de estas mujeres y los problemas de la comunidad, el reunirse para algo más, en última instancia hacer efectiva la acción colectiva.

El programa argentino es débil en este sentido, requiere de un redimensionamiento del papel de la organización social y de sumar entre sus estrategias la de favorecer los vínculos entre las beneficiarias, la comunidad y la sociedad civil. Como ya hemos dicho un programa que exprese una visión más integral de política social no puede obviar la importancia de este aspecto, al menos no sin asegurar que otras herramientas de política están favoreciendo tal desarrollo en una misma población. Recordemos que la aplicación de programas de política social no sólo mitiga situaciones de precariedad, también genera y reconfigura prácticas y representaciones en los beneficiarios y viceversa.

A modo de conclusión señalaré la importancia de repensar el esquema de política social en el que se insertan los programas familiares en cada uno de los países, se trata de dar un paso atrás y replantear la estrategia de coordinación no sólo internamente sino también con respecto a la

política económica y laboral. De esta forma podrán complementarse formas focalizadas y universales que favorezcan la integración de las personas.

Evidentemente la acción del Estado por si sola no puede asegurar la constitución de sujetos colectivos en la esfera pública, pero la política social puede favorecer la organización y acción colectiva, mediante formas de bienestar basadas en derechos exigibles. En este sentido el programa argentino requiere un replanteamiento de la idea de ciudadanía e inclusión social que presenta en su discurso, de forma tal que existan metas y objetivos congruentes con este propósito, sobre todo al considerar su expansión en una fase II, también financiada por el BID; hacia este camino parece dirigirse el esbozo de reglamentación dado a través de la resolución MDS 3380 del 24 de agosto de 2009 que reestructura los fundamentos y funcionamiento del programa familias.

El programa colombiano debe dar un paso adelante y salir del corsé de la protección social, incluyendo en el horizonte de política la ciudadanía y la integración. La exigibilidad de derechos sociales puede incluso favorecer mayor efectividad en las formas de descentralización de la política social, en la medida en que los derechos implican obligaciones para todos los niveles estatales.

Actualmente en Colombia está en marcha la adecuación de la Red de Protección contra la extrema pobreza, que busca centralizar las políticas de atención estatal en la familia. Este proyecto avanza en cuanto a contemplar elementos de graduación o promoción social, es decir considerar el horizonte de integración de las familias pobres en el sistema general de protección social; igualmente avanza en el establecimiento de gestores sociales que acompañen a las familias y en la coordinación intersectorial para la estructuración de política social. Retrocede en el incentivo de la generación de acción colectiva por parte de los propios beneficiarios, al tiempo que aumenta el estricto direccionamiento e intromisión en la vida familiar. El lenguaje y objetivo de derechos y ciudadanía sigue ausente. Considerando que el programa *familias en acción* será la base del padrón de beneficiarios de esta red y a partir del mismo se estructurará esta nueva estrategia, es necesario tener presentes los efectos de polarización, estigmatización y sentimiento de injusticia que la focalización actual ha promovido en los beneficiarios. El debate de la política social en nuestros países requiere redimensionar el papel de la redistribución en estos sistemas de protección y el horizonte de integración más allá del límite existencial en que centran los programas analizados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acción Social 2005. Aprendizaje Colectivo: Programas familias en acción. (Bogotá: Presidencia de la República.)
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2005. “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. en Alvarez, Sonia (comp) Trabajo y producción de la pobreza en latinoamérica y El Caribe : estructuras, discursos y actores. (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.)
- Balibar, Étienne 2005. “Los universales” En: Violencias, identidades y civilidad. (Barcelona: Gedisa).
- Barba Solano, Carlos 2006 “Regimenes de bienestar, producción y reproducción de pobreza una estrategia para estudiar América Latina” presentado al Simposio Políticas de producción de pobreza, organizado por el programa CLACSO-CROP de estudios sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe en el “Foro internacional sobre el nexo entre políticas y Ciencias Sociales”, Buenos Aires, 20-24 de febrero 2006.
- Cámara de Comercio de Bogotá 2005. Plan económico para la competitividad de Soacha. (Bogotá: Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Dirección de Estudios e Investigaciones)
- CEPAL (2000). “La brecha de la equidad: una segunda evaluación”. Documento presentado en la segunda conferencia regional de seguimiento de la cumbre mundial sobre desarrollo social. Santiago de Chile, 15 al 17 de mayo.
- Da Silva Telles, Vera 2000. “La sociedad civil, entre la ciudadanía y la filantropía” en Dañan, C. (comp.). Política social y Economía social: debates fundamentales. (Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira).
- Esping-Andersen, G. 1993. “Una reespecificación del estado de bienestar” en Los tres mundos del estado de bienestar. (Valencia: ediciones Alfons el magnanim –Generalitat Valenciana.)
- Filgueira, Fernando 1997. “Tipos de welfare y reformas sociales en América latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. Versión revisada y modificada de un documento previamente presentado en el marco del proyecto social policy and social citizenship in central America, social science research council. Guadalajara.
- Fondo de Inversión para la Paz (FIP), Red de Apoyo Social (2002). “Manual Operativo Programa Familias en acción” Versión 4.0 Junio
- Grassi, Estela 2006. “Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde el punto de vista de la igualdad.” Trabajo presentado en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales. 18-20 de Octubre
- Grassi, Estela. 2003 Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Heller, Agnes 1996. Una revisión de la teoría de las necesidades. (Paidós, Barcelona)
- <http://www.moreno.gov.ar/Imdel/paginas/institucional.htm> Septiembre 2007
- Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local de Moreno (IMDEL) 2007. Marco Socioeconómico del Partido de Moreno
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) 2003. Evolución de la línea de pobreza y de la tasa de desocupación en el aglomerado GBA desde 1988 en adelante. Disponible en <http://www.indec.mecon.ar/> Septiembre 2007.
- Mesa Lago, Carmelo. 2000. “Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social al umbral del siglo XIX.” en Serie políticas sociales (Santiago de Chile, CEPAL) N° 36
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. Resolución MDS N° 825/05. Buenos Aires, 12 de Mayo de 2005
- Muñoz Ayala, Jorge Enrique y Ramírez Jaramillo, Juan Carlos. 2004 Así son los hogares en Soacha. (Bogotá: DANE.)
- Offe, C. 1990. Contradicciones en el estado de bienestar. (Madrid: Alianza editorial.)
- Portantiero, Juan Carlos 2000. “Estado y sociedad en América Latina II. Ciudadanía, Instituciones y Estado de derecho” en El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000,(Buenos Aires: Temas Grupo Editorial)
- Programa familias por la inclusión social 2007. Unidad de Promoción familiar y comunitaria. Módulo de Capacitación Equipos Técnicos.
- Secretaría para el desarrollo social y la participación comunitaria 2009. Alcaldía municipal de Soacha
- Serrano, Claudia 2005. “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina.” En Serie mujer y desarrollo. (Santiago de Chile: CEPAL) agosto.