

**Aproximaciones al estudio
comparativo de las políticas
públicas hacia las
familias en Argentina y Colombia**

Año
2011

Autor
Nucci, Nelly



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Aproximaciones al estudio comparativo de las políticas públicas hacia las familias en Argentina y Colombia.

Mg. Nelly Nucci. Docente Investigadora ETS-UNC. Correo electrónico: nellynucci@yahoo.com.ar. Dirección: Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba. S/n Córdoba, Argentina.

Lic. Juan Carlos Sabogal. ETS-UNC. Becario SECyT-UNC. Correo electrónico: juancarlosabogal@hotmail.com. Dirección: Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba. S/n Córdoba, Argentina.

Introducción.

Las políticas sociales en la región latinoamericana aunque reflejan elementos similares se han distinguido por patrones particulares de intervención en el contexto familiar, este documento pretende hacer una aproximación a dicha temática. En tal sentido se consideraran algunos elementos propios de cada contexto, la caracterización de los regímenes de bienestar en auge, las permanencias y divergencias de los discursos institucionales Internacionales y locales, desde un estudio comparativo de la institucionalidad de las políticas de protección social en cada país, que nos permita observar la coyuntura por la que transitan las políticas hacia las familias en dos países de la región sudamericana, teniendo en cuenta las diferencias abiertas entre ambos países en la actualidad.

Esta ponencia surge en el marco de la investigación en curso denominada “Las políticas hacia las familias en Córdoba: Institucionalidad, procesos y sujetos” de la Escuela de Trabajo Social (UNC) financiada por la SECyT-UNC, y los avances de la tesis de maestría titulada, “La conceptualización de las familias y las necesidades en el programa colombiano “Familias en Acción” en el periodo 1999-2008”, avalado por una beca de postgrado de la SECyT-UNC. Se considera pertinente visibilizar algunas de las discusiones adelantadas en el proyecto de investigación y el diálogo entre los autores, a la luz de un análisis comparado que evidencie algunas de las formas en que son construidas las políticas hacia las familias en ambos países.

Cuestión Social y las concepciones en auge de la Justicia Social.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

La situación de crisis económica y política global generada por los efectos de la contradicción entre la socialización de las fuerzas productivas y la apropiación privada de la riqueza social, ha generado situaciones de marginalidad y exclusión de la población a gran escala. Es así como las políticas sociales surgen de una permanente tensión: como respuesta a los desajustes del sistema económico capitalista y como consolidación de acceso a los derechos sociales vía ciudadanía.

En tal sentido podemos inferir que la Política Social no es solo el reflejo de la intervención social del Estado, o cuando el Estado toma para sí la respuesta a las cuestiones emergentes de la cuestión social, sino que es un posicionamiento técnico institucional signado por luchas y posicionamientos de diferentes actores de la sociedad civil en la arena política.

De esta forma, las respuestas a la “cuestión social” son provistas fundamentalmente por el Estado, el cual desde el gobierno refleja un proyecto de sociedad que se traduce en instituciones, normas o arreglos institucionales, es decir, políticas que propenden por legitimar dicho proyecto, a partir de las decisiones que se adoptan para la intervención en problemáticas sociales. Este proceso ocurre en el marco de la distribución secundaria del ingreso como una de las funciones principales del Estado, desde el régimen de bienestar y la política social, donde se regula pero no se elimina la injusticia en los escenarios de la contradicción capital-trabajo.

El peso de las ideas liberales en este marco juegan un papel fundamental, en este sentido, la reelaboración de las ideas políticas del liberalismo donde la libertad se funda en el individualismo, y donde el sujeto en plena libertad se encuentra por encima del colectivo, así como la no intromisión del Estado en las relaciones sociales y mercantiles, siempre y cuando se garantice el pleno desarrollo; son distintas vertientes de los distintos tipos de liberalismo (político, social, económico). Al respecto Rawls (1971), con la intención de reconciliar la teoría liberal con la vida política, planteaba un liberalismo comunitarista desde la “*justicia social*”, donde la sociedad sea lo más justa posible dentro de las inequidades presentes en el contexto económico, es así como el Estado debe ser el árbitro de las inequidades del mercado. De este modo no se pretende la igualdad, sino hacer más aceptables las inequidades a partir del desarrollo, fundamento de la “*justicia distributiva*” a la que apela.

Dubet¹ (2011) aporta ideas sugestivas al respecto y que consideramos pueden brindar algunos aportes al análisis que nos permitirán posteriormente ubicar a los países de este análisis (Argentina y Colombia) en relación a la institucionalización de las políticas de protección social en cada país.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Plantea que existen dos concepciones mayoritarias de justicia social, la primera la *igualdad de posiciones o lugares*, que busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a servicios, de la seguridad, etc. “La igualdad de posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras, y a costa de que la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad” (Dubet, 2011: 11). Y la *igualdad de oportunidades*, fundada en la idea de ofrecer a todos la posibilidad de acceder a las mejores ocupaciones en función de un principio meritocrático. “(...) luchar contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas. En este caso, las posiciones son justas, ya que todas las posiciones están abiertas a todos.” (Dubet, 2011:12).

En el modelo de igualdad de posiciones, independiente de origen, clase o estatus social, el Estado debe regular la redistribución, para que la población tenga condiciones adecuadas de vida, procurando que las posiciones estén más cerca unas de otras (ej. obreros y ejecutivos). Se presenta en regímenes de bienestar más redistributivos, para asegurar el equilibrio, y presenta inequidades menores. Siguiendo a Dubet (2011), afirmamos que la justicia social desde la “igualdad de oportunidades” es el principio en el que se fundamenta la intervención social del Estado en la región latinoamericana con ciertos matices, donde el Estado no debe intervenir en la redistribución sino que debe garantizar la oportunidad de acceder a la satisfacción de necesidades en condición de igualdad. De esta forma la idea de capacidad individual ha generado una gran recepción, pues es una respuesta plausible a la relación individuo sociedad, sin cuestionar el orden. Esta hegemonizando el sistema de desarrollo social, a partir del mito de la sociedad equilibrada, donde no existe razón para que no pueda adecuarse al mercado, y donde cada uno tiene la responsabilidad de salvaguardarse. De esta forma, existe una autorregulación del sistema permanentemente, garantizada en principio por una movilidad ascendente. Aquí el Estado retrae su intervención, y la responsabilidad es considerada inherente a la sociedad. Por ello, cada individuo le debe a la sociedad y al Estado, pero es cada sujeto quién debe asegurar la construcción de su lazo de solidaridad. Este principio produce definiciones particulares de población donde por ejemplo, la idea de discriminación positiva, entre otras categorías, han adquirido gran relevancia (ej. Mujeres, se plantea generar condiciones para equilibrar su participación en la lógica de ascenso social). Se atienden problemas particulares a partir de las clasificaciones y categorías que se crean, carenciados, sensibles, en riesgo, vulnerables, entre otros, actuando sobre sectores “*disfuncionales*” de la sociedad, siendo los agentes externos quienes definen cuales son los sujetos que se nombran.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social 1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio

Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

“El problema de la pobreza, la precariedad o la falta de renta han pasado a ser así, cada vez más, un problema personal, y no el «residuo» de una estructura social que arroja porcentajes más o menos crecientes de población en situación de pobreza o con distintos grados de exclusión.” (Observatorio Metropolitano, 2011:49).

En el caso de AL en la actualidad no se cuestiona el sistema de distribución, sino que las intervenciones en relación a la cuestión social toman la forma de protección en base a sistemas de seguridad social ligados al trabajo o son de carácter residual y meritocrático, para quienes quedan fuera de él. Este constituye a nuestro modo de ver el principio de desarrollo social preponderante en América Latina, que claro está, presenta divergencias contextuales por las diferentes transiciones económicas, sociales, políticas y culturales que cada país presenta en la coyuntura actual.

Regímenes de Bienestar y Sistemas de Protección Social, El lugar de los programas de transferencias condicionadas.

Los distintos regímenes de bienestar social, contruidos como representación para el análisis de los Estados de Bienestar y sus diferentes hibridaciones, son importantes de igual forma para caracterizar las diferentes intervenciones sociales del Estado. En este sentido los aportes de Esping-Andersen y sus clasificaciones de regímenes de bienestar en corporativistas, liberales y socialdemócratas, ganaron gran relevancia en los estudios actuales de las políticas sociales.

Los regímenes de bienestar representan la relación entre Estado, mercado y familia. Es así como las clasificaciones de los regímenes de bienestar nos permiten observar la centralidad dada a cada una de estas instituciones para construir el “*bienestar*” de los ciudadanos. Es así como el Estado con la intención de regular las relaciones entre mercado y sociedad plantea como estrategia construir políticas asociadas a procesos de control y regulación. En este sentido, el Estado de bienestar es un instrumento esencial para mantener las condiciones de orden en la sociedad del capital. Este ejercicio del mantenimiento del *estatus quo*, consideró la intervención en lo social como una forma de contener aspiraciones de la sociedad civil y de la sociedad en general, en relación a la satisfacción de sus necesidades por vía de los derechos sociales. El mercado se asumió como autoregulado desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades, y la familia difícilmente se consideró un actor central en la reproducción del lazo social. En este sentido las políticas públicas van en contravía a un apoyo



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

institucional a las familias que asegure el bienestar, y más bien consolidaron mayores obligaciones a éstas en la reproducción del orden social.

De esta forma, los regímenes de bienestar en América Latina en su mayoría informales-liberales² o liberales residuales y sus consecuentes políticas sociales, no han dado respuesta a las diversas manifestaciones de la cuestión social. Así, las reformas sociales de las últimas décadas en la región, generaron procesos de flexibilización laboral, ajustes previsionales y jubilatorios, disminución en el acceso a la salud, educación, vivienda y la consecuente privatización de los servicios públicos, limitando las políticas sociales y aumentando las condiciones de pobreza de la población. Por otro lado, y acercándonos al caso colombiano, si observamos la clasificación de Filgueira (1997)³, podríamos decir, según su propuesta fundamentada en Mesa-Lago (1978) y Esping-Andersen (1985, 1993, 1995) que las políticas de protección social colombianas, pertenecerían a cierto tipo híbrido, de *regímenes duales y excluyentes*, en el sentido de una elevada heterogeneidad regional al interior del país, una economía primaria con alta intensidad de mano de obra, burocracia clientelar y un alto nivel de corrupción.

En el caso argentino, desde los '70 en adelante se desarrollaron las políticas denominadas "de ajuste" a instancias de los organismos internacionales de crédito (Consenso de Washington), en cuyo marco las políticas sociales tendieron a reforzar los componentes de tipo liberal-residual, (González, 2006: 208). En un primer momento predominaba la expectativa respecto a que el desarrollo económico traería aparejado el desarrollo social; pero posteriormente, ante la constatación que el esperado efecto derrame no se producía, se intensificaron las intervenciones asistenciales hacia los casos de pobreza, como parte de los postulados del llamado Post-Consenso de Washington donde se propone atender paralelamente el desarrollo económico y el desarrollo social.

En esta concepción se asigna un papel central al mercado como regulador de los riesgos sociales, reservando al Estado solo la atención de situaciones extremas. Las necesidades a ser atendidas se constituyen en la base de derechos residuales de grupos específicos y las políticas asistenciales asumen el carácter de políticas compensatorias y meritocráticas.

Los programas de transferencias condicionadas.

Comprender los lineamientos de la política social global promovidos por organismos internacionales desde los programas de Transferencia Condicionada y sus articulaciones con los regímenes de bienestar regional y local, resulta un



III Jornadas Regionales de Trabajo Social 1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

ejercicio pertinente desde el cual dimensionar los impactos que dichos programas de CCT traen consigo a las familias a las que son dirigidos. En este sentido el principio de igualdad de oportunidades ha sido altamente receptado por organismos internacionales como la PNUD, el BID, FMI. Estas instituciones supranacionales plantean directrices de intervención en lo social y lo económico principalmente en los países del “Tercer Mundo”.

En tal sentido lo propuesto por Murillo es acertado en la medida que: “(...) si en el modo de producción feudal la iglesia fue un dispositivo ideológico dominante, y en el capitalismo industrial lo fueron la escuela y la familia conyugal fuertemente aliados al Estado-nación, en el capitalismo posindustrial ese lugar del Estado se subsume al de los organismos internacionales”. Esta mutación no ha hecho desaparecer a los otros dispositivos, sólo les ha asignado un lugar diverso en las relaciones de fuerzas (Murillo, 2008).

El aumento de injerencia de dichas instituciones transnacionales a partir de las reformas de primera y segunda generación del consenso de Washington⁴, se ha reforzado en las políticas económicas de los países de la región, lo que se hace visible en la liberalización de los mercados internos, y en una avalancha de contraprestaciones como el sometimiento al pago de la deuda externa, entre otros aspectos. En este panorama, una oleada de programas sociales son creados desde mediados de la década de los 80, en los que se plantean directrices generales y son aplicados directamente por las burocracias gubernamentales locales. Los *conditional cash transfers* (CCT), son hoy por hoy objeto de debate en las políticas sociales globales; su incremento a 30 programas en los últimos años —en todos los continentes—, son prueba de ello (Yeates, 2009).

En el plano internacional, algunos lineamientos para atender las necesidades de la población en extrema pobreza⁵ son contruidos con referencia a la posición que representan dichos organismos multilaterales de crédito y el papel que han jugado las agencias que representan los intereses del capital financiero, generando o reproduciendo prácticas políticas discursivas que condicionan las formas como se define e interviene sobre la población en situación de pobreza a nivel global.

Como parte de estos lineamientos, en la sociedad neoliberal emergen los CCT como programas estándar, que vinculan cada vez más población excluida, en un marco de políticas de emergencia, restringiendo de esta manera el acceso real a los derechos sociales de los ciudadanos y los convierte en beneficiarios de políticas de asistencia directa o focalizada, que, por la *buena voluntad* del gobierno son asistidas (Álvarez, 2005).



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Del mismo modo, la seguridad social para los países subdesarrollados ha sido construida principalmente desde lineamientos que sitúan el énfasis en la sociedad del trabajo, donde el empleo formal de los trabajadores de sectores urbanos fue el punto predominante. Las condiciones planteadas inicialmente se han ido transformando, buscando la inclusión de los sectores de población pobre, del mercado informal y las regiones rurales (entre otras); dicha inclusión también hace parte de los requerimientos puestos en el debate por la presión de organismos internacionales como la OIT (Leisering, 2009). En este panorama de condicionamientos, la influencia de los procesos de flexibilización laboral y la división mundial del trabajo, suponen un orden jerarquizado en las relaciones norte-sur.

Los programas de transferencia condicionada, en la región latinoamericana se pueden plantear como compensatorios de situaciones que el modelo económico no resuelve. Donde la similitud de los programas que devienen de los organismos internacionales se hace evidente y sólo en algunos aspectos se adecuan al contexto de cada país.

La protección social en América Latina. Asistencia, Seguro y Seguridad.

Fleury a partir del estudio de formas de protección social de diferentes países, construye tres tipos ideales que denomina: asistencia, seguro y seguridad. A cada uno de estos modelos le corresponde un tipo de ciudadanía como expresión de las relaciones Estado- Sociedad, respectivamente así: ciudadanía invertida, ciudadanía regulada y ciudadanía universal. El modelo de Asistencia, “tiene lugar en contextos socioeconómicos que enfatizan en el mercado, que se auto regula y no debe ser interferido, y donde las necesidades son satisfechas de acuerdo a los intereses individuales y la capacidad de cada uno de adquirir los bienes y servicios” Fleury y Molina, 2002:7). El modelo de protección basado en el Seguro, “tiene como característica central la cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual” (Fleury y Molina, 2002: 8). Y el modelo de seguridad social que refleja, “un conjunto de políticas públicas que, inspiradas en un principio de justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido” (Fleury y Molina, 2002:9).

En todo caso no existe una sola tipología en la que se pueda enmarcar un sistema de protección social de algún país y en tal sentido existen mixturas y probablemente la preponderancia de alguno de estos modos en la configuración de la protección social. De todas formas es innegable que para el caso colombiano, como ya referenciábamos en el tema de los regímenes de bienestar,



III Jornadas Regionales de Trabajo Social **1 y 2 de Julio de 2011**

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

la asistencia se constituyó en el sistema privilegiado para dar respuesta a la cuestión social. En Argentina, las políticas de asistencia fueron ganando terreno frente al sistema de protección basado en el seguro, tanto por el crecimiento del desempleo y la precarización laboral, como por el deterioro del propio sistema de seguridad social.

Políticas hacia las Familias en Colombia y Argentina.

La política social, es en esencia política pública, y su disgregación en políticas económicas y sociales es el reflejo de propuestas que plantean centrar algunos de sus componentes analíticamente. En tal sentido privilegiamos aquí la idea de política social en un contexto más amplio, el de la política pública, para ello nos sentimos tributarios de lo planteado por Pereira, donde el carácter público es atribuido por el “hecho de significar un conjunto de decisiones y acciones que resultan al mismo tiempo de injerencias del Estado y de la sociedad” (Pereira, 2008:95). Y que tiene como características las siguientes: constituye un marco o línea de orientación para la acción pública, concretiza derechos sociales conquistados por la sociedad e incorporados por las leyes, se guía por el interés común y debe apuntar a la satisfacción de las necesidades sociales. El término política en la política pública, se refiere a “medidas y formas de acción formuladas con dirección a atender las legítimas demandas y necesidades sociales (no individuales)” (Pereira, 2008:96). Es en este contexto donde las políticas hacia las familias irrumpen, en el sentido de ser uno de los escenarios de las políticas públicas, y uno de los contextos de su institucionalización. En este apartado desarrollaremos algunas relaciones de la emergencia de las políticas hacia las familias contextualizadas en los regímenes de bienestar social propios de cada país y su sistema de protección social en auge.

Consideramos que se entiende por política familiar aquí, lo propuesto por Flaquer (2000), como una intervención en las familias desde programas, medidas y directrices. En tal sentido, “como un conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas, en especial las de atención a sus hijos menores dependientes”. Sin embargo, frente a este propósito, la intervención del Estado ha tendido en las sociedades latinoamericanas a privilegiar el mantenimiento del control y el orden social, desvirtuando la responsabilidad frente al apoyo requerido por las familias o unidades domésticas para las tareas de reproducción. (González, 2003).



III Jornadas Regionales de Trabajo Social 1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

La creación de instituciones sociales protectoras de la familia en Colombia, surgen alrededor de 1968 con la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que centra la atención y asistencia a nivel nacional en los niños(as) y adolescentes en la protección y restablecimiento de derechos principalmente. Con la aparición de la ley 1098 de 2006, se intenta dar consistencia a dicha protección, y se sustenta el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) propuesto cerca de dos décadas atrás. Desde este SNBF, se postula como ente rector de todo el sistema al ICBF, de allí que los lineamientos que son construidos desde dicha institución misionalmente, sean atribuidos al resto de instituciones propias del SNBF. En general, la perspectiva presente en esta institución se consolida actualmente, desde sus lineamientos, en un proceso de transición desde una perspectiva tradicional de atención a la familia hacia una perspectiva ecosistémica, donde se entiende la intervención de sujetos de la familia, principalmente niños y adolescentes desde sistemas relacionales, donde su intervención debe estar mediada por factores fundamentalmente relacionados con la *motivación de la capacidad de resiliencia* en los sujetos pertenecientes a familias pobres; es decir, la consolidación al interior de las familias, que en condiciones adversas cuenten con los recursos propios necesarios para resolver sus problemas y necesidades, y que acudan fundamentalmente a sus propias redes afectivas y emocionales. De nuevo hace presencia el principio de igualdad de oportunidades y la individualización de la acción social.

La superposición de funciones en el marco de consolidar un SNBF, permitió que desde el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se tratara como un proceso independiente el abordaje a nivel de asignación de recursos económicos, y el programa *Familias en Acción*⁶ se consolidó como ente autónomo del SNBF, pero dependiente del Departamento de Acción Social y Cooperación Internacional así como de la Red Juntos, como nucleadora de los programas sociales dirigidos a las personas pobres. El discurso presente en el SNBF se encuentra desarticulado con los planteamientos presentes en el programa *Familias en Acción*, fundamentalmente porque no se encuentran consolidados en un organismo o entidad pública que oriente y provea marcos de acción unificados. Como evidencia de esta superposición, el documento Visión Colombia 2019 plantea que el programa *Familias en Acción* debe ser el que asuma en algunos años la política social dirigida a las familias sin plantear algún vínculo con el SNBF.

En Argentina en el marco de la consolidación de un régimen “híbrido” como consecuencia de una combinación de los modelos corporativo, universal y residual, y la adecuación a los postulados neoliberales, se siguió un proceso caracterizado por la atención exclusivamente de casos de pobreza extrema.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio

Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

En general, las intervenciones estatales no fueron dirigidas explícitamente a las familias sino que se caracterizaron por su carácter fragmentado y disperso. Los destinatarios de los recursos aportados son calificados por sus carencias – de tipo individual - legitimando de este modo su inclusión en planes y programas.

Tampoco las políticas relacionadas con familias ocuparon un lugar específico en la organización de la estructura estatal, sino que se diluyeron en diferentes áreas institucionales y jurisdicciones.

La crisis del año 2001 motivó la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH), que es el primer programa de transferencias condicionadas en nuestro país. Como se observa, los destinatarios son identificados en relación a su posición en la organización familiar. Posteriormente se crea el Programa Familias por la Inclusión Social (2003), cuyo objetivo explícito es “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”, derivándose a él a los que se encontraban en el PJJDH. También se trata de un programa de transferencias condicionadas, aunque esto ha ido variando desde la contraprestación laboral al cumplimiento de requisitos de cumplimiento de controles de salud y permanencia en el sistema educativo de los hijos.

En todos los casos estas políticas conllevan un fuerte grado de responsabilización a las familias, en especial a los miembros adultos –mayormente madres – por las condiciones de pobreza, así como de su superación. Explícita o implícitamente tratan a las familias como un todo homogéneo y tienden a reproducir las desigualdades sociales y de género.

En relación al análisis de políticas dirigidas a familias, Goldani propone tres formas de clasificarlas: *Políticas de familia* serían el “conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de “conformar” estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia”. Este ideal respondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y al papel que se le atribuye a la población en este modelo. *Políticas referidas a la familia*, “conjunto de medidas o instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones sociales que cumplen las familias”. Entre estas funciones se destacan “la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades”. Y, finalmente, *políticas públicas orientadas para la familia*. En este caso se trataría de nuevas políticas “que partirían de una concepción amplia de familia y, al mismo tiempo, representarían



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado” (Goldani, 2005).

Relacionado con lo anterior, algunos autores consideran que no existe ni ha existido una política social dirigida a las familias en Colombia, y que son más bien, intervenciones aisladas sobre determinados miembros de la familia, principalmente sobre la niñez. Es decir “la política de familia es en la práctica una política de infancia, centrada en la niñez en “situación irregular” y no en un enfoque de protección integral basado en los derechos ciudadanos.” (Rico de Alonso, 2005; Linares y Quijano, 2005).

Desde estos puntos de vista, podríamos pensar que *Familias en Acción* se encuentra direccionado fundamentalmente a establecer una relación Estado-familia que en términos de Goldani, se aproximaría a las políticas *de familia* desde la perspectiva del ideal de familia nuclear-conyugal, donde los sujetos serían los únicos responsables de su reproducción y las políticas sociales regresivas⁷ dirigidas a las familias excluirían a mayor población de su protección desde una perspectiva de derechos. En tal sentido, no sería pertinente ubicarlas en las *referidas a la familia* dado que la protección social ofrecida no cumpliría con una construcción de las subjetividades que permita, además de los espacios de socialización propios de las reuniones y los Encuentros de Cuidado, fomentar condiciones materiales de vida digna; y tampoco podríamos ubicarlas en el campo de *políticas públicas orientadas para la familia*, fundamentados en la poca relación con la generación de ingresos a partir de incrementar la protección integral de los ciudadanos y ofrecer políticas públicas estructurales que amplíen a su vez el mercado del trabajo.

“La nueva política social del actual gobierno se caracteriza por una serie de subsidios dirigidos a diferentes grupos de población en situación de pobreza o pobreza extrema (...) Estas políticas de subsidios focalizados y condicionados están centradas en la familia como eje de intervención.” (Informe alterno comité DESC, 2010: 199-200).

Es así como la creación de la *Red Juntos*, como estrategia que engloba las distintas formas de atención de las familias principalmente pobres, a partir del Programa *Familias en Acción* y los microcréditos ofrecidos por la Banca de oportunidades –como una estrategia de masificación de acceso a deuda a bajo interés– entre otras estrategias, siguen promoviendo un ideal asistencialista en el Estado colombiano en relación a la familia.

La intencionalidad de la bancarización juega un rol fundamental en la estrategia de política social, en la medida en que los préstamos de bajo interés funcionan como



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

una dinámica de endeudamiento de la población y una dependencia del sistema financiero. “Se fomenta así una posición mendigante, de recepción de dinero que avoca a desvalorizarse para tener el mérito de recibir *el cheque* y no para desarrollar iniciativas en calidad de gestora o gestor de iniciativas sociales que les permitan la autogestión o, por lo menos, el aprendizaje de proyectos de vida alternativos” (Puyana, 2008: 37).

Siguiendo los tipos de políticas propuestos para este análisis, en el caso de Argentina podemos inferir lo siguiente:

Si bien no siempre son enunciadas explícitamente como tales, las intervenciones dirigidas a familias conllevan tanto en sus formulaciones como en las prácticas de los agentes institucionales que se vinculan con ellas el reforzamiento del modelo de familia nuclear tradicional, caracterizada por la división social y sexual del trabajo, así como la diferenciación de roles o funciones. Las intervenciones están cargadas de preceptos morales sobre las funciones que se adjudican a las familias tales como las relacionadas con el sostenimiento material y la socialización.

A pesar de las múltiples formas de composición y de organización familiar que existen en la actualidad, los destinatarios de las políticas son pensados en el modo tradicional. Ello implica consecuencias tales como la sobrecarga de trabajo de las mujeres-madres (en la realización de contraprestaciones); o la generación de inequidades al no tener en cuenta las diferentes posiciones y situaciones de vida de los miembros de una unidad familiar en los procesos de asignación de recursos. Desde el punto de vista de las políticas referidas a la familia queda claro que se continúa asignado a las familias la responsabilidad de la reproducción cotidiana de sus miembros, dejando al Estado una función subsidiaria. Tampoco se consideran causalidades de orden estructural o del contexto.

En relación al tercer tipo propuesto por la autora, podrían considerarse algunas de las nuevas propuestas implementadas recientemente, como las derivadas de la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y el Decreto 1602/09 del 29 de octubre de 2009, que crea la Asignación Universal por Hijo, de cuyas evaluaciones deberá surgir si efectivamente representan un cambio sustantivo.

Aproximaciones para profundizar un estudio comparativo.

Asumimos aquí a las políticas públicas hacia las familias como complejidades en las que se presentan aspectos heterogéneos y dinámicos en sus propias



III Jornadas Regionales de Trabajo Social **1 y 2 de Julio de 2011**

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

configuraciones en cada país. Sin embargo podemos inferir que, en el marco estricto de los programas de transferencias condicionadas, como por ejemplo Familias en Acción y Familias por la Inclusión Social, (en proceso de disolución y traspaso de familias aún hoy a AUPHPS), estos se constituyeron en la efectivización de lineamientos de organismos multilaterales, en algunos casos adoptados a la “criolla”, y que consolidaron primordialmente políticas públicas familiaristas construidas desde las responsabilidades sobre los adultos principalmente la mujer-madre (y su contraprestación), las cargas morales sobre la familia y la reproducción de ideales familiares como la familia nuclear-conyugal.

Según la CEPAL (CEPALSTAT), las Estadísticas de Gasto Público Social en relación al PIB, en Argentina y Colombia, y que incluyen un ponderado de las inversiones en educación, salud, seguridad social y vivienda, reflejaron en 1990, un 19.09% para Argentina y un 6.04% para Colombia; en 2000, 21.44% y 10.78% respectivamente y en 2007 un 23.23% y un 12.68%. Una breve reflexión sobre esta estadística, permite observar que se duplica el gasto público social en Colombia en relación a Argentina, encontrándose por debajo del promedio del gasto generado en Argentina en igual periodo. Es de destacar también el mantenimiento constante y progresivo de la inversión social en Argentina en tres momentos de la última década. Coincidimos que el parámetro del gasto público no es suficiente para confirmar el tipo de protección social presente en un país, pero es indiscutible que el nivel de inversión refleja el privilegio por determinado tipo de políticas en una coyuntura determinada.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

ALGUNOS RASGOS PREDOMINANTES

	ARGENTINA	COLOMBIA
<i>Régimen de Bienestar según Esping-Andersen</i>	Mix Liberal, residual-Corporativo	Liberal, residual
<i>Régimen de Bienestar Social en tipologías latinoamericanas.</i>	Sistema híbrido	Dual y Excluyente
<i>Sistema de protección Social</i>	Combinación de los tres	Asistencia Social
<i>Categoría de ciudadanía</i>	Para quienes requieren de asistencia, ciudadanía invertida. En las otras categorías en forma parcial. Por ej. universal en salud y educación.	Invertida
<i>Políticas de, referidas a, o para la familia.</i>	Predominio de las políticas de familia.	Políticas de Familia. Principalmente Infancia.
<i>A que familias se dirige la intervención?</i>	Familias pobres, entendidas como beneficiarias y no sujetos de derechos.	Familias pobres, entendidas como beneficiarias y no sujetos de derechos.

Para el caso de Argentina en relación a los programas de protección social, a finales de 2009 se implementa el programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS) con la idea de complementar la protección social del Estado. Esta medida ha traído en los primeros estudios un significativo aumento en el acceso a bienes y servicios de los sectores pobres, pero que deben estar acompañados de políticas masivas de acceso a empleo (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

Podríamos preguntarnos ¿Entonces cuáles serían las diferencias de aplicación de este tipo de programas, siendo enmarcados en un contexto regional próximo, con características tan heterogéneas? Aproximamos respuestas parciales en la medida en que la política social en el contexto argentino, tiene un patrón particular dado el carácter de acceso a políticas tanto de salud, como de educación. De esta forma podemos proponer que los efectos de las estrategias de protección social, serán diferenciales dependiendo del régimen de bienestar en auge en el



III Jornadas Regionales de Trabajo Social 1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio

Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

país donde sea implementado. Esto tendría relación con: en el caso colombiano, la caracterización del *régimen de bienestar como dual y excluyente* que contribuye a que las transferencias condicionadas tengan una representación baja en términos de protección social de las familias, es decir, en la medida en que el acceso a bienes y servicios prestados por el Estado es de carácter limitado, el acceso a derechos es igualmente restringido. Y, en el caso argentino, donde el contexto del régimen de bienestar se configuró como un *sistema híbrido* –que se refleja en términos relativos en un mayor acceso a la población a los servicios sociales del Estado–, el programa de transferencia de recursos AUHPS redundaría en un significativo incremento de la redistribución secundaria del ingreso, que solventará tangencialmente las falencias en la atención a las necesidades de las familias si no se desarrollan políticas de empleo adecuadas.

En ambas situaciones la necesidad de transversalidad de la política familiar, en el sentido de políticas públicas del Estado que respondan a los diversos efectos que las dinámicas de la cuestión social generan en las familias, y tengan en cuenta el carácter complejo de la intervención social en ellas, serán factores fundamentales en juego para generar acceso a derechos.

De igual forma debemos entender que la familia sin una red institucional de respaldo, no podrá seguir siendo la portadora de la responsabilidad social de reproducción del lazo social y la solidaridad. Es así como debemos problematizar la idea de redes sociales fundantes del lazo social, pues sin el debido apoyo institucional las familias no podrán ser portadoras de tan altas responsabilidades.

En cierto sentido, los cambios acaecidos en la sociedad del trabajo y la inclusión de la mujer en el mercado laboral, deberían coincidir con el aumento de las estrategias de cuidado, vía políticas públicas con justicia social que permitan proteger a la infancia, adultos mayores, y sujetos en situación de discapacidad, además de la calidad de vida del grupo familiar, lo que redundaría en el fortalecimiento del lazo social.

BIBLIOGRAFÍA

Agis, E. Cañete, C. y Panigo, D. (2010) El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina Consultado el 10/08/2010. En:

http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos /AUH_en_Argentina.pdf.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social 1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Álvarez Leguizamón, S. (2005) "Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de pobreza" en S. (ed.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).

Arriagada, I. (2007) "Familias y Políticas Públicas una historia de desencuentros". Comisión para América Latina y el Caribe. CEPAL.

Barrientos, A. (2009) "Understanding Conditions in Income Transfer Programmes" *Global Social Policy*; 165-167.

Bilavcik, C; Nucci, N; y otros (2009) "Representaciones sociales y prácticas que se configuran en la relación entre las familias y las políticas asistenciales" Ponencia presentada a las V Jornadas de Investigación en Trabajo Social. Paraná.

Cerrutti, M; y Binstock, G, (2009) *Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública*. Serie Políticas Sociales Num. 147. Santiago de Chile: CEPAL. Accesible vía:

www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/37438/sps147-Familias-latinoamericanas.pdf

Dubet, F (2011) Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Siglo XXI Editores Argentina. S.A.

Esping-Andersen, G (1985). "Power and Distributional Regimes" en *Politics and Society* 14, No. 2, pp. 223-256.

Esping-Andersen, G (1993), Los Tres mundos del Estado de Bienestar. Ed. Alfons el Magnánim, Valencia.

Esping-Andersen, G. (1995). "O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial" en *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*. No. 35, pp. 73-111.

Esping-Andersen, G. (2000) "Fundamentos sociales de las Economías Posindustriales", Trad. De Francisco Ramos. 1ª Ed. Editorial Ariel S.A

Filgueira, F. (1998): "*El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada*", en Brian Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*. San José, Costa Rica: FLACSO/SSRC, pp. 71-116.

Flaquer, L. (2000) *Las Políticas Familiares. En Una Perspectiva Comparada*. Editorial: Fundación La Caixa.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social 1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Fleury S. y Molina C. (2002) Modelos de Protección Social. INDES. Washington.

Gil Montero, R. (2007) “¿Métodos, modelos y sistemas familiares o historia de la familia?”. En publicación: *Familia y Diversidad en América Latina. Estudios de casos*. Robichaux, David. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Goldani, A. (2005); *Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasilera y la utopía*. Reunión de expertos de la CEPAL. Políticas Hacia las familias, protección e Inclusión sociales. 28 y 29 de Junio.

González, C; (2003) “La relación Familia-Estado y la formación de ciudadanía”. En Aquín, Nora (Compiladora), y otros; *Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Espacio Editorial.

Gough, I. y Wood, G. (2004): «Introduction», en Gough y Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Inglaterra: Cambridge University Press.

Leibovich, J. (2005) “Los desafíos institucionales para reducir la pobreza en Colombia” Seminario: Medición de la Pobreza y Estrategias para Reducirla. Bogotá.

Leisering, L. (2009) “*Extending Social Security to the Excluded. Are Social Cash Transfers to the Poor an Appropriate Way of Fighting Poverty in Developing Countries?*” *Global Social Policy*; 246-272.

Linares B. y Quijano P. (2005), *Nueva ley para la infancia y la adolescencia en Colombia*. Disponible (mayo 24 de 2007) en:

<http://www.unicef.org.co/Ley/Presentacion/ABC.pdf>

Martínez Franzoni, J. (2004), Regímenes de Bienestar en América Latina. Documento de Trabajo No. 11. Fundación CAROLINA. CeALCI.

Mesa-Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*. University of Pittsburg.

Mesa-Lago, C. y Bertanou, F. (1998). *Manual de economía de la seguridad social*. Montevideo, Uruguay: CLAEH.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social 1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Murillo, S. (2008) Capítulo I. Acerca de la Ideología. *En publicación: Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón. Buenos Aires: CLACSO.*

Nucci, N. (2003) “¿Reproducción o subversión? Reflexiones sobre la familia desde el Trabajo Social” en Aquín, Nora (Compiladora), y otros; “Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social”. Espacio Editorial.

Observatorio Metropolitano (2011) La crisis que viene. Algunas notas para afrontar esta década. Editorial Traficantes de Sueños. Madrid.

Pereyra, E. (2000) “Las reformas de primera y segunda generación en la Argentina: acerca del rol del Estado en el desarrollo”. *Revista Taller. Volumen 5 No. 12. Abril.*

Pereira, P. (2008). “Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania”. En Política social no capitalismo: Tendencias contemporáneas. Cortez Editora.

Puyana Villamizar, Y. (2008) *Políticas de Familia en Colombia: Matices y orientaciones*. Revista de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Rico de Alonso, Ana (2005) Familia, pobreza y política social en Colombia, CEPAL, Santiago de Chile.

Rudra, N. (2005), Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World. *American Journal of Political Science*, 49: 704–730.

Spicker, P; Álvarez Leguizamón, S y Gordon D. (2009) *Pobreza: Un glosario internacional* - 1a ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Therborn, G. (2006); “Sexo e Poder. A Família No Mundo 1900-2000”. Tradução de Elisabete Dória Bilac. Editora Contexto. Sao Paulo.

Valencia, E. (2009) “Conditional Cash Transfer Programs: Achievements and Illusions”; *Global Social Policy*; 167-171.

Yeates, N. (2009) “Global Social Policy Forum: Editorial Introduction: Conditional Cash Transfers”, *Global Social Policy*; 163-165.



III Jornadas Regionales de Trabajo Social

1 y 2 de Julio de 2011

Hacia la Jornada Nacional Universidad y territorio

Colegio
de Profesionales
en Servicio Social
de la Provincia de Córdoba



Ministerio de
Desarrollo Social
Presidencia de la Nación



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Bienestar Familiar (2006) Memorias Seminario Ley 1098 de 2006 y dictamen pericial de los lineamientos misionales del ICBF para la Inclusión de la Familia.

¹ Sí bien Dubet no se explicita tributario de los planteamientos de Flora y Heidenheimer en relación a los principios de Igualdad de oportunidades e Igualdad de resultados -este último es similar al de igualdad de posiciones- (1981, citado por Fleury, 1998), se observan desarrollos interesantes.

² Es de resaltar al respecto el esfuerzo de establecer criterios de clasificación de los distintos regímenes de bienestar, diferenciándose de las posiciones ya clásicas de Esping-Andersen (1993, 2000) y otros que centran su visión en los “tres mundos del bienestar” y que dejan por fuera del análisis a Asia, África y América Latina. Ver: Filgueira (1998), Ian Gough y Geof Wood (2004), Rudra (2005) y Martínez Franzoni (2004). Sobre los efectos de las políticas sociales en los procesos de protección social, “seguridad social” en América Latina ver Mesa-Lago (1978,1998), Filgueira (1997) y Fleury y Molina (2000).

³ Filgueira en su clasificación no toma en cuenta al caso colombiano, entre su análisis de las políticas de protección social con base en el efecto redistributivo del gasto social.

⁴ Siguiendo a Pereyra, las reformas presentes en dicho consenso indicaban en primer lugar la respuesta estructural a la crisis de la deuda en Latinoamérica, a partir de políticas económicas que se caracterizaban por la privatización de servicios y empresas públicas, la reducción del déficit fiscal, la desregulación de los mercados, la apertura económica, entre otros ajustes estructurales. Las denominadas reformas de segunda generación buscaron darle prioridad al papel del Estado en el desarrollo, desde las omisiones presentes en las reformas del primer tipo. Es así como las continuidades parecen más significativas que las rupturas (Pereyra, 2000).

⁵ A grandes rasgos lo que se pretende, no es como ya decíamos resolver las desigualdades y las inequidades vía universalización de los derechos, sino que las estrategias de intervención se construyen a partir de la focalización solamente en los pobres que cumplan ciertos perfiles: ser los más pobres de los pobres, aunque la tendencia clientelar ha generado que otros estratos sean beneficiarios también. El acceso a servicios y bienes está supeditado a esta condición pobreza.

⁶ El programa *Familias en Acción*, como desglose del Plan Colombia, implica una transferencia monetaria de recursos (*cash transfers*) directamente a las familias con más escasos ingresos de determinadas regiones del país, para subvencionar gastos alimentarios (nutrición), de subsistencia básica, y un subsidio escolar para familias con hijos menores de 17 años, entregado directamente a las madres de los hogares, que implica como contraprestación asumir compromisos por parte de las familias. Cuenta en la actualidad con 3 millones de familias “beneficiarias”.

⁷ En el caso colombiano, se observa la construcción de sus intervenciones sociales en el plano de la “excepcionalidad”, donde los estados de excepción proclamados por el ejecutivo garantizan la presencia o desaparición de programas sociales como Familias en Acción, es así como lo postulado en el artículo 26 de la Convención Americana de los Derechos Humanos en relación a la progresividad de los derechos, no es considerado como parte de la protección de los ciudadanos y plantea a la población la imposibilidad de asumir el programa como un derecho adquirido, aunque precario, y la probable desaparición del programa a un corto plazo.