

## Entre la gestión y la producción de la pobreza. Un análisis del discurso oficial sobre el *Programa Familias para la Inclusión Social* en Argentina

Between the management and production of poverty; an analysis of the official discourse on the *Programa Familias para la Inclusión Social* in Argentina

Xavier Rambla/[xavier.rambla@uab.cat](mailto:xavier.rambla@uab.cat)

Judith Jacovkis/[Judith.jacovkis@uab.cat](mailto:Judith.jacovkis@uab.cat)

*Departament de Sociologia. Universitat Autònoma de Barcelona, España*

**Abstract:** In this article we draw on the method proposed by CROP (*Comparative Research on Poverty*) so as to spell out the causal mechanisms provoking the durable inequalities that underlie social inclusion policies in Argentina. We use Norman Fairclough's Critical Discourse Analysis in order to highlight how international organizations and the Argentinean government have understood social inclusion as a way to observe and judge the everyday practices of the most vulnerable groups, thus imprinting a noticeable gender bias to the Families for Social Inclusion Program (*Programa Familias para la Inclusión Social*).

**Key words:** social policy, inequality, gender, discourse analysis, globalization.

**Resumen:** En este artículo utilizamos el método propuesto por CROP (*Comparative Research on Poverty*) para desentrañar los mecanismos causales de la persistencia de las desigualdades que subyacen a la política de inclusión social en Argentina. Con este fin usamos el método del Análisis Crítico del Discurso de Norman Fairclough, para explorar hasta qué punto los organismos internacionales y el gobierno del país han interpretado la inclusión social como una forma de observar y juzgar las prácticas cotidianas de los colectivos más vulnerables, y de este modo, han impreso un considerable sesgo de género al *Programa Familias para la Inclusión Social*.

**Palabras clave:** política social, desigualdad, género, análisis del discurso, globalización.

## Introducción<sup>1</sup>

En los primeros meses de 2002 el gobierno argentino entregó un subsidio a todas las personas que lo solicitaron para afrontar las penurias de la devastadora crisis que asolaba el país.<sup>2</sup> El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofrecieron recursos para apoyar esta iniciativa, y otros organismos internacionales brindaron su colaboración técnica en varios aspectos vinculados (salud pública, trabajo infantil, desarrollo social, etcétera). Años más tarde, en 2004, se reformó este sistema de protección social subdividiéndolo en un seguro de capacitación y en una prestación condicionada de inclusión social. Desde entonces los beneficiarios del primer subsidio pueden migrar a una de estas dos prestaciones o permanecer dentro del Plan de Jefas y Jefes de Hogar (PJJH).

En este artículo estudiaremos los mecanismos causales de la desigualdad, o de la producción de la pobreza, que el Programa Familias para la Inclusión Social (PFIS) ha terminado activando a pesar de sus intenciones igualitarias. Teniendo en cuenta nuestro propio trabajo de campo y los resultados de la evaluación de la política pública (Galasso y Ravallion, 2003; Goldbert, 2004; Repetto, Massetto y Vilas, 2004; Isuani, 2005; Campos, Faur, Pautassi, 2007), queremos interpretar lo que ha ocurrido con este programa social a partir de algunos conceptos sociológicos utilizados en el debate académico contemporáneo. Este ejercicio tiene algunas implicaciones prácticas, por supuesto, que mencionaremos brevemente en la conclusión, pero aquí nos centraremos ante todo en la consistencia del análisis sociológico del caso.

---

1 Este artículo es un producto del proyecto “EDUTODOS América Latina- Progresos y limitaciones de la Educación para Todos en América Latina” (Ministerio de Ciencia e Innovación, Gobierno de España, EDU2008-00816/EDUC). Agradecemos los comentarios recibidos en dos presentaciones anteriores: en primer lugar, en el *1<sup>st</sup> International Sociology Association Forum* (Barcelona, 09/2008, ciclo coordinado por A. Gary Dworkin, University of Houston, USA), y en segundo lugar, en el *Latin American Studies Association's XXVIII Congress* (Río de Janeiro, 06/2009, panel coordinado por Myriam Feldfeber, Universidad de Buenos Aires, Argentina). Asimismo, queremos también expresar nuestro reconocimiento a los colegas que han trabajado con nosotros en el trabajo de campo realizado en Argentina (José Adelantado, Flor Kiczkowski, Roser Pérez y Antoni Verger) y a todas las personas que con sus informaciones y sus respuestas nos han ayudado a comprender un poco más la realidad de aquel país.

2 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJH) tuvo un plazo de inscripción limitado. En este sentido, aunque se anunció como subsidio universal, el plazo de inscripción se cerró apenas cinco meses después de su apertura. A pesar de las limitaciones en el acceso al programa, éste llegó a alcanzar a cerca de dos millones de personas.

Nuestros hallazgos se apoyan en un *corpus* de documentos oficiales y en una serie de entrevistas sostenidas en 2006 y en 2008 con el personal técnico de varios programas sociales ejecutados por el gobierno federal, dos provincias y varios municipios. A estos textos aplicamos el método de “análisis crítico del discurso” (ACD) sistematizado por el lingüista Norman Fairclough (2003).

La mayoría de los estudios revisados sobre el tema detectan determinados procesos de acaparamiento de oportunidades o clausura social en la trama de relaciones sociales entabladas alrededor del PFIS. Sin embargo, nosotros también encontramos importantes señales de los mecanismos de jerarquización, emulación intencionada o denigración de un colectivo. Por ello, dedicaremos algunos apartados a justificar la base teórica y empírica de varias observaciones sobre la influencia de estas causas de “producción de la pobreza”, interpretadas a través de un diálogo con el marco teórico adelantado por los investigadores de la red conjunta del *Comparative Research on Poverty* y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

### Las causas de la pobreza

Varios teóricos coinciden en subrayar que, si bien con denominaciones variadas, una gama de mecanismos causales generan la desigualdad y la pobreza (Wright, 1994; Tilly, 1998; Øyen, 2004; Thernborn, 2006). Dichos mecanismos son complejos de causas distintas tras las cuales se adivina un papel importante de la agencia humana. Hoy por hoy, en el debate académico han tropezado con significativas anomalías empíricas las hipótesis que asociaban la prosperidad y la pobreza con la productividad de los individuos, y por ende confiaban en que a largo plazo una mejoría del nivel medio y una aceleración de la movilidad social ensanchasen las vías de salida de la pobreza y la exclusión social (Psacharopoulos y Patrinos, 2002; Treiman, Ganzeboom, Rijken, 2003). En cambio, ha ganado un cierto crédito la hipótesis, en buena medida alternativa, que atribuye la pobreza a la explotación o apropiación desigual del valor añadido generado por el trabajo humano, la tecnología, la organización y los recursos naturales, y por lo tanto, siembra la duda sobre las posibilidades de que la población se sobreponga automáticamente a la adversidad económica cuando la producción económica crece (Kaplinsky, 2004; Harvey, 2005; Cattani, 2008). Estos hallazgos señalan un aspecto contextual determinante para las políticas sociales.

Las investigaciones sobre las medidas contra la pobreza, el fracaso escolar y otras formas de exclusión social han reparado sobre todo en los me-

canismos causales de la clausura social y la jerarquización o emulación. La clausura social consiste en distribuir los recursos de tal modo que un grupo disfruta de un acceso privilegiado a ellos en detrimento de los derechos institucionales o consuetudinarios de otros grupos presentes en una estructura social (Thernborn, 2006). El carácter intencional de este cierre social se enfatiza si lo denominamos acaparamiento de oportunidades (Tilly, 1998). De hecho, es notoria la evidencia de que una serie de barreras sociales “producen pobreza”, excluyendo a determinados colectivos de los principales recursos económicos, políticos y culturales (Øyen, 2004; Cimadamore, 2008). Así, por ejemplo, las élites normalmente confeccionan sus percepciones de la desigualdad de tal modo que la neutralizan y naturalizan (Reis y Moore, 2005); esta actitud ha conllevado una considerable merma del presupuesto público destinado a las políticas sociales en muchos países del Sur que han padecido dictaduras y han carecido históricamente de un movimiento obrero organizado (Rudra, 2002, 2004, 2005). En el ámbito educativo se observan unos sesgos fiscales parecidos en detrimento de las escuelas más vulnerables que han llegado hasta el extremo de comprometer el derecho a una educación básica gratuita (Gentili y Frigotto, 2000; Tomasevski, 2006).

La jerarquización (Thernborn, 2006) o la emulación (Tilly, 1998) aluden a un fenómeno sociológico bien conocido desde Thorstein Veblen y Robert Merton: ha sido objeto de la atención de muchos estudios culturales, que han hallado múltiples y sutiles jerarquías entre las prácticas habituales de los grupos privilegiados, medios y subalternos. Mientras que los primeros disfrutaban de la distinción proporcionada automáticamente si consiguen convencer a la mayoría del prestigio de sus prácticas sociales, el resto puede aspirar como mucho a una imitación imperfecta de la alta cultura (Bourdieu, 1988), la lengua culta (Bourdieu, 1982) o la educación de élite (Bourdieu, 1989). No cabe duda de que esta trama de relaciones sociales establece una jerarquía entre los atributos de varios grupos; por ejemplo, se ha observado que la probabilidad de transición entre la enseñanza media y superior depende mucho menos del resultado académico para las clases altas que para las clases medias y bajas (Erikson *et al.*, 2005).

La jerarquización y la emulación devienen denigración cuando son el efecto de una decisión expresa de instaurar unas determinadas reglas sociales mediante leyes o programas de intervención. Al distinguir un grupo beneficiario específico un programa social utiliza referentes asociados comúnmente con un bajo prestigio social. Para este análisis hemos resumido la rica tradición interaccionista de conceptos sobre el “estigma” y la “deferencia” (Sennet, 2003) con el término denigración, que se refiere a una situación donde aquellas re-

glas comprometen la imagen social de los sectores sociales más vulnerables, es decir, obstaculizan la presentación de su persona en condiciones dignas.

La literatura especializada en las políticas sociales consigna una creciente cantidad de resultados empíricos que encuentran síntomas de denigración en las políticas que se han propuesto desde los años noventa con las denominaciones de *workfare*, promoción social, inversión social o inclusión social (Calvento, 2006; Álvarez Leguizamón, 2005; Leite, 2008). Por ejemplo, en Estados Unidos y en Europa Occidental los estudios disponibles sobre los programas de *workfare* muestran un efecto de selección regresiva por cuanto el personal de primera línea está sometido a presiones de sobrecarga y a incentivos de resultados que le inducen a colocar a los usuarios más “empleables” en los mejores itinerarios de formación y empleo, que de este modo parecen provocar un mayor impacto (Handler, 2003). Asimismo, en algunos países con índices medios de desarrollo varias investigaciones han observado que los profesionales encargados de distribuir rentas condicionadas toman decisiones a partir de mitos sobre las “buenas supervivientes”, acuñados a base de interpretaciones sesgadas de las correlaciones estadísticas entre los hogares encabezados por mujeres y unas mejores prácticas de crianza, y entre los emprendimientos liderados por mujeres y un menor índice de morosidad (Cornwall *et al.*, 2006; González de la Rocha, 2007; Razavi, 2007).

En la producción de pobreza el Estado juega un papel directo mediante el acaparamiento de oportunidades y la denigración, e indirecto mediante la explotación y la regulación de la movilidad social (Cimadamore, 2008). En esencia, el Estado se halla formado por un conjunto de organizaciones que, además de monopolizar la coerción legal dentro de un territorio, definen la “voluntad nacional” confeccionando una panoplia de discursos. Este carácter político de las relaciones entre el poder y la distribución de recursos (Leftwich, 2008) cristaliza en unas reglas sociales que modulan notablemente la capacidad de influencia de los agentes sociales (Jessop, 2007). Un aspecto muy notorio de esta modulación radica en el efecto selectivo de las políticas públicas sobre los arquetipos de género que se imponen en una sociedad: ciertamente las tradiciones culturales han forjado estas representaciones sociales de muchas maneras, pero las políticas del Estado contribuyen en buena medida a su vigencia (Jessop, 2007).

El método del ACD de Norman Fairclough (2003) ha demostrado su utilidad para indagar las repercusiones de estos intentos estatales de moldear la “voluntad nacional”. Dicho método distingue entre el mensaje, los géneros, el estilo y el contexto de un discurso.

El mensaje es el contenido del discurso, y su núcleo está formado por una serie de representaciones sociales de la realidad que, a través de una gran variedad de recursos retóricos, reflejan las relaciones sociales establecidas en el contexto. Sus protagonistas a menudo simplifican los hechos y las circunstancias de manera que sean inteligibles en una interacción inmediata sin necesidad de formularlas explícitamente. La importancia del mensaje suele traducirse en una competencia para imponer una versión de la realidad recurriendo a una variedad de estrategias. Por ejemplo, dos buenos indicadores de la presencia de relaciones de poder se obtienen ponderando el orden temático de un discurso y rastreando el uso de juicios aparentes de hecho, que transmiten una valoración bajo la apariencia de una afirmación fáctica. A su vez, los géneros son los formatos en los que se transmite el discurso (prosa, poesía, noticia, crónica periodística, informe, plan de acción, etcétera), y el estilo se observa mediante el elenco de marcadores de la identidad impresos en un discurso. Las variantes formales e informales de una lengua, las maneras de tomar la palabra o bien las invocaciones individuales a una ideología política (como ocurre en el PFIS con el nacionalismo) son ejemplos de estos marcadores de estilo.

### **La política social en Argentina**

Entre los muchos cambios que la política social ha experimentado en Argentina durante los últimos veinte años, figura la institucionalización de un sistema de subsidios facilitados por los tres niveles de gobierno (central, provincial y municipal), como planes sociales diseñados con el objetivo de aliviar la pobreza. En la década de 1990 las administraciones Menem pusieron en marcha el Ingreso de Desarrollo Humano, pero este sistema no adquirió una envergadura considerable hasta la respuesta de la administración Duhalde al colapso de 2001 con el Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Más adelante, se empezó a estimular la migración voluntaria de los beneficiarios hacia el SCE (Seguro de Capacitación y Empleo, de dos años de duración, gestionado por el mismo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) o bien hacia el PFIS (de duración indefinida, destinado a los colectivos con menor probabilidad de incorporarse al mercado de trabajo, y gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social).

En la medida en que la condición de ser madre es necesaria para acceder a este programa, ya que otra persona sólo puede solicitar la titularidad del beneficio si la madre está ausente o incapacitada, se observa una asociación institucional de las mujeres con las dificultades de acceso al empleo formal

y con las funciones de cuidado familiar. Por lo tanto, no es ninguna sorpresa que la proporción de mujeres ascendiese al 82.8% de las 96,951 personas “preaprobadas” en la entrevista de traspaso a septiembre de 2006, ni que el 94.83% de estas personas tuviese entre 18 y 50 años (Campos *et al.*, 2007).

Una amplia evidencia empírica revela síntomas de clausura social o acaparamiento de oportunidades en la puesta en práctica de estas políticas sociales en el país.

- Directamente es cierto que las transferencias han aliviado la indignancia de muchos hogares, pero su cobertura es insuficiente (Galasso y Ravallion, 2003). Además, en Argentina la redistribución del ingreso es muy endeble, como en la mayoría de los países latinoamericanos (Goñi *et al.*, 2008). Por lo tanto, una poderosa barrera institucional se yergue entre los colectivos más vulnerables y el derecho a un ingreso mínimo que otros gobiernos del mundo garantizan.<sup>3</sup>
- A su vez, estos subsidios no han venido acompañados de unos servicios de intermediación laboral adecuados (Isuani, 2005), y los servicios de cuidado a la infancia son fragmentarios e incompletos (Faur, 2008). En este sentido, pues, también se les ha cerrado el paso a una oportunidad social imprescindible para la inclusión social que pretende esta política pública.
- Por otra parte, el estatus legal de las personas beneficiadas por el PFIS, como el de los receptores del PJJH, padece una precariedad jurídica muy acusada por su dependencia de decretos presidenciales y resoluciones ministeriales, así como por las considerables restricciones al derecho de reclamación (Goldbert, 2004; Campos *et al.*, 2007). Esta débil base normativa representa un nuevo síntoma de exclusión de unas oportunidades imprescindibles para el objetivo oficial.
- Por último, indirectamente, el PJJH y el PFIS se han puesto en práctica en una coyuntura en que el desempleo, la segregación urbana y el encarcelamiento masivo han excluido a una gran parte de la población argentina (Bialakowsky *et al.*, 2007). En este sentido, si bien no han contribuido por sí mismas a estos procesos, de hecho estas iniciativas representan a lo sumo una leve compensación para unos colectivos sometidos a muchas limitaciones.

---

3 Obviamente, dichas barreras no se limitan a las establecidas por la política social, sino que también aluden a elementos como la estructura y la carga del sistema fiscal o la estructura de propiedad de la tierra.

Nuestro análisis complementa estos hallazgos con el argumento de que el PFIS también ha comportado la denigración de su colectivo destinatario. Desconocemos el impacto del programa sobre la biografía de las personas concretas, pero con los datos que hemos encontrado podemos sostener que ha implantado una jerarquía cultural que las subordina a unas normas de vigilancia institucional muy estricta.

En los apartados siguientes ofrecemos esta evidencia analizando el discurso de los organismos internacionales, de los documentos publicados por el Ministerio de Desarrollo Social y de la opinión del personal técnico que trabaja en el programa. Los primeros han acuñado un mapa conceptual que ha impreso a dicho programa una pauta de diseño en torno a la categoría de “riesgo social”. Los segundos han reinterpretado este esquema con un estilo muy personal que concede un gran protagonismo a la ministra de Desarrollo Social, y transmite un mensaje nacionalista muy explícito. El tercer escalón de nuestro análisis desvela las contradicciones funcionales en que han operado los profesionales. En todos los casos se observa que la mayoría de las piezas del mapa conceptual elaborado por los organismos internacionales encarnan una notoria voluntad de vigilar y controlar a los destinatarios, conjugada con un profundo escepticismo profesional sobre los objetivos de esta política.

## **El discurso de los organismos internacionales**

El BM y el BID han prestado su apoyo económico y/ o técnico al PJJH y al PFIS. A su vez, el Programa Manos a la Obra se ha dedicado a generar oportunidades de empleo para los colectivos más vulnerables inspirándose en las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre el desarrollo local y el trabajo decente.

Para estos tres organismos internacionales (BM, BID y OIT) la inclusión social debe entenderse en términos de los “riesgos sociales” que afectan a un “grupo beneficiario”, definido a partir de varios criterios; asimismo, es imprescindible manejar la compleja variedad de estas circunstancias recurriendo a un abanico heterogéneo de “acciones de inclusión” desplegadas de acuerdo con varios métodos de “gestión y evaluación”. A partir de un símil con las situaciones de emergencia provocadas por los desastres naturales, presentan la inclusión social como una manera de gestionar varios tipos de “riesgos sociales”: por ejemplo, la privación de ingreso, los perjuicios de la pobreza para la salud, las dificultades de criar a los hijos en estas condiciones, o bien la adaptación a una cultura resignada de la pobreza (Holzman *et al.*, 2003: 5; IDB, 2003; ILO, 2003: 48). Dejan abierta la lista de riesgos para



subrayar la variedad de circunstancias que afectan al “grupo beneficiario”, en el que pueden figurar desde los niños afectados por el trabajo infantil y los jóvenes desempleados hasta los huérfanos y los portadores de una discapacidad (Holzman *et al.*, 2003). Entre las “acciones de inclusión”, estos organismos proponen una gestión multidimensional de la prevención, mitigación y respuesta a los riesgos sociales (Holzman *et al.*, 2003), articulada con sistemas de jubilación para los mayores (ILO, 2003). En cuanto a las fórmulas de “gestión y evaluación”, recomiendan que los diagnósticos sean el producto de consultas entre los gobiernos y la sociedad civil (IDB, 2003; ILO, 2003).

En todos los casos, la gestión de riesgos sociales (*SRM- social risk management*) intenta que los pobres consigan salir de su adversidad a partir del supuesto de que sus prácticas sociales son una parte del problema. El BM es el más explícito de todos al argumentar que la pobreza provoca un efecto de aversión al riesgo.

The World Bank operationalizes the SRM framework through Risk and Vulnerability Assessments (RVAs). An RVA is a complementary analytical product that enhances static poverty analysis, by:

1. adopting an ex-ante perspective on household welfare, based on the related concept of vulnerability; and
2. analyzing explicitly the sources of household vulnerability as the combined effect of: (i) exposure to shocks and (ii) lower resilience to withstand these shocks, that can lead to, perpetuate or deepen poverty (Holzman *et al.*, 2003: 10).

La OIT (*ILO- International Labor Organization*) desemboca en el mismo corolario a partir de un supuesto análogo sobre la cultura del trabajo en condiciones de pobreza. La carencia de medios, aduce, exige muchas veces evitar los riesgos para sobrevivir.

For many small businesses in poor communities, risk avoidance has proved to be the best survival strategy. Investing in a new farm tool or an improvement to a workshop is a big step, which can be catastrophic for the family if it does not work. The business culture of poor communities, of which child labour is part, is under pressure from the rapid technological and economic changes that all countries, including the poorest, are experiencing (ILO, 2004: 24).

El BID llega a un punto parecido a través de su política de prevención de las necesidades sociales asociadas con la pobreza, que exige un esfuerzo de acción integrada sobre las prácticas sociales de este colectivo.

Prevent Social Ills. The Bank will assist countries in the reduction of social ills including child labor, crime and violence and HIV/AIDS. More cost-effective prevention will be privileged over control and remedial measures (cognizant, however, that

prevention and control are two ends of a continuum rather than mutually exclusive categories). It will privilege early intervention; social as well as situational prevention strategies; epidemiological risk assessments; and the design of integrated responses, which consider phasing responses in stages and acting on more malleable factors first (IDB, 2003: 21).

Un sucinto análisis de este discurso repara fácilmente en el orden temático y en la utilización de juicios aparentes de hecho. El esquema conceptual construido en torno a los “riesgos sociales” concede una enorme prioridad al comportamiento de los receptores de las eventuales prestaciones o acciones de un programa, en detrimento de otras dimensiones de las políticas de protección social como su cobertura, intensidad e impacto redistributivo. A su vez, llama la atención la ambigüedad con que se define el concepto clave de todo el esquema; pero esta vaguedad en última instancia es necesaria para apoyar las recomendaciones prácticas, derivadas en una serie de creencias causales inspiradas en la metáfora de la respuesta ante situaciones de emergencia.

Si en estas circunstancias el pánico o la consternación paralizan a veces a las víctimas, en el terreno de la exclusión se atribuye a la costumbre y al fatalismo un efecto perverso parecido. Al margen de la validez empírica de estos enunciados, se observa que este juego terminológico confiere a la supuesta tecnología de la gestión de los riesgos sociales una imagen científica que desacredita de antemano la discusión de otras alternativas (Nustad, 2000).

### **El discurso publicado por el Ministerio de Desarrollo Social**

El ministerio encargado de poner al PFIS en práctica ha publicado muchos documentos teóricos y técnicos al respecto, donde aparecen las mismas categorías con las cuales los organismos internacionales equiparan la gestión de riesgos sociales con la inclusión social. Pero como es lógico, el ministerio es mucho más preciso que las recomendaciones internacionales en cuanto a qué pueden ser las políticas de inclusión social. En este apartado analizaremos varias referencias ministeriales a todos estos temas, aunque no entraremos en el detalle de los pliegos de condiciones con que se otorgan las transferencias (descritos por ejemplo en UGO, 2007a, 2007b).

#### *El riesgo social*

Algunos documentos incorporan varias alusiones a los riesgos en su introducción (Ministerio de Desarrollo Social, 2008), o bien establecen un juego de

alusiones entre el riesgo- país financiero y el riesgo social (Kirchner, 2007a: 123ss). La desnutrición o la desestructuración familiar son riesgos asociados con la pobreza, cuya solución se espera de algunas políticas sociales (Kirchner, 2007a: 210ss, 216). Al parecer, una idea fuerte de la ministra consiste en apuntalar la inclusión sobre una vida familiar bien cohesionada: al menos, este punto es reiterativo en su libro teórico.

En algunas viviendas tuvimos que armar las cocinas, porque en muchas de ellas, en la década de 1990, las nuevas generaciones dejaron de construirla aunque fuera precariamente. La cocina dejó de estar en el hogar, y pasó a situarse en la escuela, el comedor comunitario o el merendero de los hijos e hijas, al que a veces se acercaban los padres o las madres tímidamente para comer, cuando regresan después de todo el día de trabajo precario e incluso formal o buscando empleos inexistentes (Kirchner, 2007a: 216).

### *El grupo beneficiario*

El ministerio no pormenoriza la definición estadística del colectivo destinatario, sino que hace hincapié en la expectativa de inducir a los pobres a superar su propia adversidad. Por ejemplo, la ministra presenta el Tren del Desarrollo Social y Sanitario<sup>4</sup> como un catalizador de la participación social (Kirchner, 2007a: 240), y las guías técnicas afirman que los pobres deben comprometerse con el destino que les ofrece la inclusión social (UGO, 2007c).

El principio de la intervención consiste en estimular a las familias de estos sectores sociales para que se “conecten” con sus derechos sociales.

El cumplimiento de los compromisos por parte de las familias es una instancia que tiene como objetivo brindar a los/as destinatarios/as del Programa un ingreso no remunerativo mensual para que las familias puedan tener acción a la salud y a la educación de los niños y niñas. Las familias son estructuras dinámicas y complejas; nuestro abordaje genera un impacto que pretende conectar a estas familias con derechos básicos inalienables e imprescriptibles, por ello se hace necesario un compromiso de las familias destinatarias en hacer efectivos estos derechos y un compromiso nuestro en acompañarlas profesional y humanamente (UGO, 2007a: 12).

En cierto sentido, las publicaciones ministeriales exhortan al personal técnico y a la sociedad civil a implicarse en la empresa inclusiva nacional. En los libros y fascículos institucionales son omnipresentes las invectivas contra

---

4 El Plan Nacional Familias incluye entre sus acciones el propio PFIS y el Tren del Desarrollo Social con el fin de “promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad” (Ministerio de Desarrollo Social, 2009).

el ritualismo burocrático (UGO, 2007a, 2007b) y las llamadas a la movilización para el desarrollo local (MDS, 2007).

### *Las acciones de inclusión*

Los textos ministeriales subrayan la trascendencia de las acciones que van más allá de la ayuda monetaria. Destacan que sus medidas refuerzan la prosperidad con unas acciones de inclusión que consisten, en general, en talleres dedicados a infundir las cualidades necesarias para desenvolverse con éxito en la sociedad (UGO, 2007a). También conceden mucha importancia a los valores solidarios adquiridos por los trabajadores de la economía social y a la implicación familiar en las escuelas (Kirchner, 2007a: 136ss). Ponen el mayor énfasis en el protagonismo de los mismos pobres en su inclusión, en la necesidad de que se “apropien” de sus derechos, en la complejidad de la persona ayudada, y la invitación a toda la familia para que colabore (Kirchner, 2007a: 17, 139, 153, 220). Muchas presentaciones generales atribuyen estas segundas implicaciones a las acciones concretas emprendidas.

Por lo tanto, las necesidades sociales no son reducidas a meras carencias materiales, aunque éstas obligan, por derecho, a su atención. La modificación de situaciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión [...] implica la acción y la necesaria transformación de múltiples dimensiones y planos desde los cuales debe trabajarse (económico, político, social, cultural, institucional, subjetivo y organizacional) (Kirchner, 2007b).

### *La evaluación y gestión del programa*

La política social argentina ha adoptado los métodos de consulta y coordinación acreditados por los organismos internacionales, pero ha reformulado el orden temático de estas recomendaciones imprimiéndoles un cariz inclusivo, comunitario y “republicano”.

Como se señalara, al principio de la gestión las políticas sociales concebidas desde la ciudadanía intentan promover la participación activa de los actores para dar respuestas a las problemáticas de la comunidad, recuperando las capacidades instaladas a partir de su propia experiencia y vinculando lo estrictamente “social” a una política que no se escinde de lo “económico” (Kirchner, 2007a: 155).

Una ilustración muy significativa de este espíritu se encuentra en el orgullo por haber promovido la inclusión de los colectivos menos favorecidos en el sistema financiero. El hecho de que reciban su transferencia en el cajero automático, donde los ciudadanos ordinarios llevan a cabo otro tipo de ges-

ciones, se presenta como una protección contra el caciquismo y como una señal de que todo el mundo se incorpora a los espacios centrales de la sociedad argentina (Kirchner, 2007a: 385).

La gestión de los programas también promueve una participación de la sociedad civil presente en todos los rincones del territorio nacional, basada en buena parte en el trabajo voluntario (Kirchner, 2007b: 43), que favorezca “la consolidación de un perfil productivo que resulte inclusivo socialmente” (MDS, 2007: 75).

Así pues, el discurso ministerial conjuga las dimensiones del estilo con el mensaje. En el primer sentido, pretende movilizar por el bien común tanto al personal técnico como a las asociaciones de la sociedad civil y al colectivo beneficiario. El tono exhortativo con el que la mandataria se pone una y otra vez al frente de la ciudadanía para luchar contra la pobreza y la exclusión convierte su discurso en una interpelación personal, reforzada por muchas fotografías en donde ella misma visita los barrios extremos. Los juicios aparentes de hecho, que contraponen una y otra vez el enfoque obsoleto y supuestamente pasivo de la asistencia social con el enfoque actual y activo de la inclusión social, transmiten al mismo tiempo un mensaje de necesidad lógica de la política adoptada en respuesta a la necesidad material. En este sentido, podemos ver cómo una presentación determinada del problema implica un conjunto de soluciones que aparecen como inevitables (Noël, 2006).

El contexto, en este punto, revela una importante implicación de género. Estas alusiones tan incisivas interpelan en última instancia a las mujeres pobres que han solicitado la renta de inclusión porque dudan de sus posibilidades de empleo mientras estén cuidando de sus hijos menores (Campos *et al.*, 2007). Al mismo tiempo, en sus alocuciones orales la ministra suele referirse a ellas con la denominación de “las mamás”, asociada al mensaje sobre la cocina del hogar y los hábitos alimentarios recogido en las citas anteriores.

Ello ocurre al mismo tiempo que desde hace años el gobierno pugna por neutralizar las reivindicaciones de las organizaciones sociales que han gestionado el PJJH, cuya participación en las actividades complementarias del programa se ve mermada a raíz del traspaso de amplios sectores al PFIS. De este modo, los documentos oficiales en última instancia hacen hincapié en la urgencia de reemplazar el activo papel de la mujer en estas organizaciones (Quirós, 2006; Peralta, 2006) por un refuerzo de su rol en el ámbito familiar.

## La interpretación del personal técnico

Una serie de entrevistas con el personal técnico que gestiona los planes sociales tanto desde el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social, como también desde dos provincias y dos municipios, nutre otro análisis centrado en el penúltimo escalón de la recepción del discurso sobre la inclusión social. Ciertamente los mismos (o las mismas) beneficiarios conforman el último sujeto de esta trama de relaciones sociales, pero el análisis de su visión debería constituir por sí mismo el objeto de otra investigación. Asimismo, aunque esta muestra no proporciona una panorámica de todos los programas de inclusión social desplegados en Argentina, es suficiente para señalar varios denominadores comunes de la percepción de profesionales que conocen esta política pública desde distintos ángulos.

### *El riesgo social y el grupo beneficiario*

Significativamente, estas entrevistas omiten las menciones al riesgo social. En cambio, la caracterización del grupo beneficiario abre varios temas, entre los cuales surge la imputación de malos hábitos laborales, de costumbres favorables al trabajo infantil, y de falta de responsabilidad de los hombres pobres respecto a la crianza y educación de sus hijos. Incorporados al diagnóstico o a la evaluación del programa tal como expresaron en nuestras entrevistas, estos juicios ponen las costumbres y rutinas de la población beneficiaria en el foco de atención.

El extracto siguiente es un ejemplo, entre otros posibles, de ello:

Como trabajadora social yo tengo una teoría que es ésta: una vez que se ha instalado la problemática social, revertirla es mucho más difícil que prevenirla, y no alcanza con acciones puntuales. Por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires es la entidad más rica del país, tiene montones de programas sociales, hay una oferta de programas sociales, y sin embargo.... tiene los chicos en la calle... Estos chicos no han visto el trabajo como una de las obligaciones de sus padres, entonces, remover esto, trabajar con estas familias, convencerlos de que ellos, los adultos se reinserten, que los chicos estén en el hogar y vayan a la escuela, hay, hay determinados... (entrevista con el personal técnico del Programa de Lucha contra el Trabajo Infantil, 2006).

Por otro lado, además de “revertir la problemática social”, a este continuo interés en moldear la conducta de los pobres se le atribuyen también otras funciones, puesto que el foco en sus costumbres cotidianas sirve para compensar las carencias materiales de la organización y para facilitar la in-

tegración social de los inmigrantes de provincias a las ciudades. Así, en uno de los municipios estudiados, la escasez de medios técnicos del PFIS era un obstáculo para llegar a la población destinataria, pero se podía sobrellevar la situación recurriendo a vías informales para que la noticia del programa complementario de alimentación se extendiese.

En la misma entrevista el personal técnico local interpretaba como una virtud (síntoma de arraigo de las familias procedentes del campo) y no como un déficit en los mecanismos de comunicación y promoción de políticas públicas que las beneficiarias supiesen de estos servicios por sus redes sociales, que se relacionasen con las oficinas del programa y que recibiesen los mensajes asociados sobre higiene (entrevista con el personal técnico del Programa de Alimentación y Salud Infantil, vinculado con Plan Familias en un municipio, 2006).

### *Las acciones de inclusión*

Las entrevistas esbozan una variedad de acciones centradas en el comportamiento de los beneficiarios. Así, las campañas informativas sobre el traspaso están diseñadas para encontrar al colectivo beneficiario en la calle y persuadirle de las bondades del Programa en un pabellón instalado para el caso en la plaza pública; igualmente, se repite con insistencia la necesidad de cambiar la cultura del trabajo y los hábitos familiares de este colectivo; se espera también que las acciones de inclusión sirvan no sólo para mejorar la salud y la escolaridad infantiles, sino también para evitar que los adolescentes abandonen la escuela prematuramente y para detectar la violencia doméstica. La interpretación técnica de estas acciones también se hace eco de la preocupación de la ministra por la supuesta desintegración social provocada por los comedores populares de los años de la crisis (entrevista con el personal técnico del Programa de Desarrollo Social, vinculado con el Plan Familias en un municipio, 2006).

El personal técnico menciona muchas contradicciones institucionales que atenazan su labor. En alguna ocasión recuerda que el SCE no tiene en cuenta la conciliación laboral y familiar, y por lo tanto, deja de lado la posibilidad de que muchas madres sean también trabajadoras. En otras expresa su malestar por la estratagema, arraigada en muchas municipalidades, de pagar los planes sociales mediante intermediarios y de conceder las ayudas por motivos de competencia política. A menudo menciona los dilemas derivados de la concurrencia de los organismos internacionales que también han gravitado sobre su capacidad de diseñar acciones de inclusión.

Tuvimos una discusión con el BID, y el BID lo que te dice es: “eh... nosotros estábamos dando un crédito para estas personas, entonces, las actividades adicionales que se hacen para apoyar a estos hijos de estas familias, tienen que ser para estas familias y no para juegos”. O sea que es un paquete cerrado. Lo cual es un tema también de discusiones con la provincia, con el municipio y con el sistema educativo (entrevista con el personal técnico del Plan Familias, 2006).

Las transferencias son uno de los temas recurrentes en estas entrevistas, especialmente porque llevan aparejadas unas condiciones que no es posible cumplir, ni por parte de los beneficiarios ni por parte de las administraciones. Además, reprochan una buena dosis de opacidad al cierre del plazo de solicitudes del PJJH en 2002 y a las ulteriores concesiones de planes municipales.

La contraprestación la exigió el Banco Mundial, pero con compromiso del gobierno argentino, y de quienes confeccionaban el plan. Y también tiene su razón de ser ¿no? Digamos, esto de la cultura del subsidio después es muy difícil de revertir, digamos, la presencia de algún tipo de actividad por parte de la persona que recibe esto, no está tan mal en sí, no creo que esté tan mal considerado, sino que está bien, el tema es que... por ejemplo, los municipios no todos pueden darle actividades a esas personas, porque hay lugares donde cobran miles de jefes (entrevista con el personal técnico del Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desempleados, 2006).

No podemos, con 20.000 beneficiarios y los que somos es imposible. Lo único que se está tomando ahora, que si vos ves gente es la gente que cobra la beca, y la gente que por ahí está suspendida por no haber traído un papel el año pasado que se hace ya de diciembre que no está cobrando, o alguien que a lo mejor nació un bebé y tiene que incluirlo en el grupo familiar, eso sí, pero lo rutinario no (entrevista con personal técnico municipal y provincial del Plan Familias – Rosario, 2008).

### *Gestión y evaluación*

Muchas de las referencias anteriores implican aspectos de gestión en tanto las interferencias políticas en las concesiones y la cooperación entre agentes sociales distintos forman parte del quehacer cotidiano del personal técnico. Mencionan los términos de su negociación con el área de desarrollo social de muchos municipios, que vincula al PFIS con otras acciones ajenas a sus objetivos.

A menudo los equipos profesionales muestran su disconformidad con la poca claridad con que los objetivos del programa son transmitidos a los niveles municipal y provincial.

El inconveniente que hay ahora en el programa es que no sabemos qué es lo que se quiere de este programa. Eso genera una gran incertidumbre porque no sabemos... digamos, hay



un préstamo que es para tres años más de programa, pero en realidad nosotros no sabemos qué es lo que se pretende con este programa. No sabemos si el año que viene las líneas de acción van a ser las mismas, porque nos van informando de los cambios con cuentagotas (entrevista con el personal técnico del Plan Familias en un municipio, 2008).

Las mismas contradicciones que malogran muchas acciones concretas de inclusión perjudican, en opinión del personal técnico, la gestión del programa. La indefinición sobre las sanciones, juzgada inevitable, y los sesgos de la cobertura destacan en el enunciado de estos problemas (entrevista con el personal técnico del Plan de Alimentación y Salud Infantil, vinculado con el Plan Familias en un municipio, 2006).

Una opinión muy compartida sobre la gestión añade un aspecto importante. Para una buena parte de profesionales la subdivisión del primer PJJH en una opción de capacitación y otra de inserción social ha resuelto un problema cuantitativo ineludible, puesto que era imposible ofrecer un empleo a toda la lista de beneficiarios registrados en el primer momento.

Aunque existen análisis del impacto del PJJH y del PFIS, el personal técnico no encuentra en ellos una evaluación consistente de las acciones de inclusión. Tan sólo en una entrevista un equipo local especialmente motivado para su labor reconoció la necesidad de conocer este impacto y acto seguido expresó la dificultad de hacerlo con los medios disponibles.

Sí, hicimos una evaluación el año pasado, digamos, hicimos un balance, digamos, muy general que tenía que ver, a nivel cuantitativo con los lugares, con la cantidad de proyectos que teníamos, digamos, lugares que habíamos logrado consolidar, cantidad de proyectos de apoyo escolar, actividades recreativas y culturales. Balance muy general en ese sentido. De impacto en la gente no. De impacto en la población no. Tenemos uno pendiente. Lo que pasa es que tenemos muy pocos recursos técnicos (entrevista con el personal técnico de un programa municipal, 2006).

En suma, estos profesionales tienen que valorar su trabajo a partir de sus propias intuiciones, pues no disponen de informes sistemáticos de evaluación. Con esta base imputan los problemas sociales a la supuesta tradición ancestral del trabajo infantil, o bien la influencia de los movimientos sociales en la gestión de los planes a la supuestamente endeble vida asociativa de algunos barrios.

En el mensaje y el contexto de este discurso las contradicciones y los indicios parciales de evaluación se traducen inevitablemente en unos juicios profesionales de hecho mezclados con unas valoraciones. De este modo el personal interpreta la propia responsabilidad de influir en el comportamiento de los usuarios de los servicios sociales. Siguiendo el hilo de nuestro análisis

sis, cabe subrayar esta atención a la rutina diaria de los pobres, matizada pero insistente, con la que acaban remitiendo a su función de vigilancia al valorar los resultados del programa.

En cuanto al contexto, por un lado es muy significativa la ausencia de menciones a la vaga noción de “riesgo social”, ya que con ello se ha interrumpido la recepción de una parte importante del mensaje ministerial. Aunque las publicaciones oficiales recojan exhortaciones nacionalistas y muchos juicios sobre el comportamiento del grupo beneficiario, el personal técnico es muy neutro en el primer punto y tan sólo aborda el segundo cuando menciona las contradicciones institucionales y el carácter más bien menguado de los impactos observados del programa sobre la inserción social efectiva. Por otro, estas entrevistas reconocen el complejo contexto político local en el que se aplican los planes sociales, caracterizado por unas formas de competencia política mezcladas a menudo con el clientelismo y por estrategias sutiles de cooptación de unos movimientos sociales y de enfrentamiento gubernamental con otros (Quirós, 2006).

## Conclusiones

El análisis anterior indica de qué modo la “denigración” ha contribuido a “producir la pobreza” en Argentina. Aunque en sí mismas no son la única causa de sus privaciones materiales, las creencias fácticas sobre la supuesta aversión de los pobres al riesgo (y al mismo tiempo sobre su especial vulnerabilidad ante el mismo), la aserción que contraponen la modernidad activa de la inclusión social a la obsolescencia y pasividad de la asistencia social, y las imputaciones con que los profesionales juzgan los limitados logros del programa, en conjunto, contribuyen a colocar al colectivo destinatario del PJJH y del PFIS bajo el escrutinio público.

En Argentina, el ciclo expansivo iniciado en 2003 ha atenuado pero no ha eliminado la pobreza, ni siquiera la ha restringido a los niveles que muchas personas recuerdan que prevalecían unas décadas atrás. Aun cuando el problema se atribuye a múltiples causas, el gobierno y el personal del Ministerio conceden mucha importancia a las tradiciones populares, a la desestructuración de los hogares, al desánimo de los barrios y a las interferencias políticas en los sectores populares. Todo ello redundando en una jerarquía cultural de mejores y peores hábitos en cuyo último peldaño se congregan precisamente los beneficiarios de estos programas, vigilados desde todos los demás niveles de la organización de las políticas sociales.

El análisis revela que estas implicaciones denigrantes se asocian con los temas más significativos del discurso sobre la gestión de los riesgos sociales por medio de varios recursos retóricos: en primer lugar, un orden temático centrado en las prácticas sociales del colectivo beneficiario; en segundo lugar, un uso reiterado de los juicios aparentes de hecho, en ocasiones combinados con exhortaciones a la nación formuladas en primera persona por la ministra; y en tercer lugar, la dificultad en mencionar (y gestionar) la competencia política desencadenada en torno a determinados planes sociales en las provincias.

Asimismo, en Argentina la denigración es muy selectiva en términos de género, porque la interpretación “familista” de los problemas sociales ha cobrado una notable vigencia. Tras la selección de este discurso oficial, se encuentra la capacidad del Estado para inscribir varios arquetipos de los hombres y mujeres ideales en la “voluntad nacional” (Jessop, 2007), que introduce la cohesión familiar y comunitaria en la agenda política y relega otros temas a un segundo plano. Al cabo, la política social se dedica a promover un ideal armonioso del hogar, sobre el cual se apoya la cohesión social de la nación, formado por una familia nuclear que divide sus responsabilidades claramente entre los hombres y las mujeres.

En contraste con la incidencia mucho más decisiva de la explotación o del acaparamiento de oportunidades, esta jerarquía cultural sólo neutraliza y naturaliza los problemas de los grupos sociales explotados y excluidos (Tilly, 1998). Ahora bien, la candente centralidad de las buenas prácticas populares, y del “familismo” vinculado con ellas, comporta también un importante efecto selectivo sobre las estrategias de los agentes políticos (Jessop, 2007). Con un enorme cúmulo de contradicciones y un menguado balance de éxitos, la agenda gubernamental ha menospreciado la base jurídica de la protección social, y las objeciones parciales de los ejecutores se han restringido tan sólo a determinados aspectos de la cobertura. El símil de las emergencias naturales da por supuestas unas explicaciones meramente coyunturales de la pobreza que desatienden las cuestiones relacionadas con la redistribución (impuestos, gasto público, etcétera).

Finalmente, queremos recordar la facilidad con que un concepto tan difuso como el de “riesgo social” se acaba traduciendo en estas creencias causales sobre el buen o mal comportamiento de los pobres. El dato indica que si en algún momento los estudios de la política social argentina contemporánea son fuente de inspiración para los autores interesados en el diseño institucional, deberían preocuparse por universalizar los derechos sociales y al mismo tiempo evitar los efectos de denigración, *dis-respect* (Sennet, 2003) o *misrecogni-*

tion (Frazer, 2001). Como mínimo, esta investigación confirma la sospecha inversa sugerida por varios especialistas, a saber: que las acciones selectivas son susceptibles de provocar estos efectos estigmatizadores (Sen, 1999).

## Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, Sonia (2005), “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez Leguizamón, Sonia [ed.], *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe, estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Bialakowsky, Alberto *et al.* (2007), “Prácticas gubernamentales en la regulación de poblaciones extinguibles”, en Cattani, Antonio D. [ed.], *Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Bourdieu, Pierre (1982), *Ce que parleur veut dire. L' économie des échanges linguistiques*, París: Fayard.
- Bourdieu, Pierre (1988), *La distinción*, Madrid: Taurus.
- Bourdieu, Pierre (1989), *La noblesse d' état. Grandes écoles et esprit de corps*, París: Minuit.
- Calvento, Mariana (2006), “Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina”, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm.13.
- Campos, Luis E. *et al.* (2007), *Programa Familias para la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Buenos Aires: CELS.
- Cattani, Antonio D. (2008), “Riqueza sustantiva y relacional: un enfoque diferenciado para el análisis de las desigualdades en América Latina”, en Cimadamore, Alberto; Cattani, Antonio [ed.], *Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Cimadamore, Alberto (2008), “Las Políticas de Producción de Pobreza: Contruyendo Enfoques Teóricos Integrados”, en Cimadamore, Alberto y Antonio Cattani [eds.], *Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Cimadamore, Alberto y Antonio D. Cattani [eds.] (2008), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Cornwall, Andrea *et al.* (2006), “Gender Myths and Feminist Fables: The Struggle for Interpretive Power in Gender and Development”, en *Development and Change*, vol. 38.
- Erikson, Robert *et al.* (2005), “On class differentials in educational attainment”, en *Papers of the National Academy of Sciences*, vol. 102.
- Fairclough, Norman (2003), *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, London: Routledge.
- Faur, Eleanor (2008), *The “Care Diamond”: Social Policy Regime, Care Policies and Programmes in Argentina*, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

- Xavier Rambla y Judith Jacovkis. *Entre la gestión y la producción de la pobreza. Un análisis del discurso oficial sobre el Programa Familias para la Inclusión Social en Argentina*
- Frazer, Nancy (2001), "Recognition without Ethics?", en *Theory, Culture and Society*, vol. 18.
- Galasso, Emmanuela y Martin Ravallion (2003), "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", en *World Bank Policy Research Working Paper Series*, WPS3165.
- Gentili, Pablo y Gaudencio Frigotto (2000), *A cidadania negada: politicas de exclusao na educacao e no trabalho*, Buenos Aires: CLACSO.
- Goldbert, Laura (2004), "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", en *CEPAL- SERIE Políticas Sociales*, núm. 84.
- González de la Rocha, Mercedes (2007), "The Construction of the Myth of Survival", en *Development and Change*, núm. 38.
- Handler, Joel F. (2003), "Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract", en *Journal of European Social Policy*, núm. 13.
- Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Holzmann, Robert et al. (2003), *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*, Washington: The World Bank Group.
- Inter-American Development (IADB) (2003), *Social development: strategy document*, Washington: IDB.
- International Labour Organization (ILO) (2003), *Working Out of Poverty*, Geneva: ILO.
- Isuani, Fernando J. (2005), *Gestión intergubernamental de programas sociales El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jessop, Bob (2007), *State Power: A Strategic- Relational Approach*, London: Polito.
- Kaplinsky, Raphael (2004), "Spreading the Gains from Globalization. What Can Be Learned from Value-Chain Analysis?", en *Problems of Economic Transition*, núm. 47.
- Kirchner, Alicia (2007a), *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia y Organización Social*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social
- Kirchner, Alicia (2007b), *Centro Integrador Comunitario: una oportunidad para la organización*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Leftwich, Adrian (2008) "Developmental states, effective states and poverty reduction: The primacy of politics", en *UNRISD Project on Poverty Reduction and Policy Regimes*, Geneve.
- Leite, Izildo C. (2008), "Novos Olhares, Novos Lugares: Por una Política Social de Combate a Pobreza Condizente com a Construção de Cidadania", en *Convergencia. Revista de Ciências Sociais*, núm. 15.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2007), *La Construcción Pública del Desarrollo Social: la experiencia del Plan Nacional "Manos a la Obra" en 2006*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2009). Disponible en: <http://www.desarrollsocial.gov.ar/planes/> [7 de julio de 2009].
- Noël, Alain (2006), "The new global politics of poverty", en *Global Social Policy*, núm. 6.
- Nustad, Knut G. (2000), "On the theoretical framework of the World Development Report", en CROP, *A critical review of the World Bank report: World development report 2000/2001. Attacking poverty*, Bergen: International Social Science Council (CROP).

- Øyen, Else (2004), *Poverty Production: A Different Approach to Poverty Understanding*, Bergen: VS Verlag Für sozialwissenschaften, GWV Fachverlage gmbh
- Peralta, María I. (2006), *Las estrategias del clientelismo "social"*, Buenos Aires: Espacio.
- Psacharopoulos, Georges y Harry A. Patrinos (2002), "Returns to Investment in Education: A Further Update", en *World Bank Policy Research Working Papers*, núm. 2881.
- Quirós, Julieta (2006), *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Antropofagia.
- Razavi, Shahra (2007), "The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options", en *UNRISD Gender and Development Programme Papers*, núm. 3.
- Reis, Elisa y M. Moore (2005), *Elite Perceptions of Poverty and Inequality*, Cape Town and London, New York: CROP, David Phillip and Zed Books.
- Repetto, Fabian *et al.* (2004), *Plan "Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina" (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica*, Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES, BID).
- Rudra, Nita (2002), "Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries", en *International Organization*, núm. 56.
- Rudra, Nita (2004), "Openness, Welfare Spending, and Inequality in the Developing World", en *International Studies Quarterly*, núm. 48.
- Rudra, Nita (2005), "Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World", en *American Journal of Political Science*, núm. 49.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Sennet, Richard (2003), *El respeto en un mundo de desigualdad*, Barcelona: Anagrama.
- Thernborn, Goran (2006), *Inequalities of the World. New Theoretical Frameworks, Multiple Empirical Approaches*, London, New York: Verso.
- Tilly, Charles (1998), *Durable Inequalities*, Berkeley: University of California Press.
- Tomasevski, Katarina (2006), *The State of the Right to Education Worldwide: Free or Fee*, París: UNESCO.
- Treiman Donald J. *et al.* (2003), "Educational Expansion and Educational Achievement in Comparative Perspectiva", en *California Center for Population Research On-line Working Papers Series*, Paper CCPR-007-003.
- Unidad de Gestión Operativa (UGO) (2007a), *Desde la Integralidad hacia los Derechos*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social.
- Unidad de Gestión Operativa (UGO) (2007b), *Proceso de traspaso*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Unidad de Gestión Operativa (UGO) (2007c), *Modificaciones al Manual de Traspaso*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social.
- Wright, Erik O. (1994), "Class Analysis of Poverty", en *Interroguing Inequality*, New York: Verso.

**Xavier Rambla.** Doctor en Sociología y profesor titular del Departamento de Sociología de la *Universitat Autònoma de Barcelona* (Cataluña, España). Sus líneas de investigación actuales se concentran en el estudio de la agenda educativa global, de las desigualdades y del desarrollo. Publicaciones recientes: en coautoría con Antoni Verger, “Pedagogising Poverty Alleviation: a discourse analysis of education and social policies in Argentina and Chile”, en *British Journal of Sociology of Education*, vol. 30, núm. 4 (2009); en coautoría con Aina Tarabini y Antoni Verger, “La influencia externa en las políticas educativas de Argentina, Brasil y Chile”, en *Linhas Críticas*, vol. 15, núm. 28 (2009); en coautoría con Xavier Bonal, “In the Name of Globalisation: southern and northern paradigms of educational development”, en *Globalisation and Europeanisation in Education*, London (2009).

**Judith Jacovkis.** Obtuvo su Diploma de Estudios Avanzados en el Programa de Doctorado en Sociología de la UAB en 2007 con el soporte de una beca predoctoral para formación de investigadores, concedida por la misma universidad y gracias a la cual actualmente prosigue sus estudios de doctorado. Sus líneas de investigación se centran en el análisis de políticas de lucha contra la pobreza y su rol en la producción de pobreza, y en el estudio de las relaciones que éstas establecen entre el Estado y la ciudadanía. Publicaciones recientes: “Focalización educativa”, en *A los principios republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, Madrid (2006); “Polítiques socials com instruments de violència d’Estat. El cas argentí”, en *Memòria d’investigació del Doctorat en Sociologia*, 12 de setembre de 2007, Departament de Sociologia de la UAB (inèdit).

Recepción: 07 de octubre de 2009.

Aprobación: 19 de octubre de 2010.