

TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS DE INGRESOS
PARA ADOLESCENTES Y
PROCESOS DE AMPLIACIÓN DE
DERECHOS. UNA RELACIÓN
CONTRADICTORIA

Valeria Llobet y Alberto Minujin

RESUMEN

La presente ponencia explora tres de los primeros programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos enfocados en población adolescente: el Projovem Adolescente de Brasil, el Opportunity NY de la ciudad de Nueva York y el Proyecto Adolescente de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Con diferencias y similitudes entre sí, los programas comparten la definición del problema a abordar como exclusión o desconexión adolescente. La extensión de las TCI (CCT en inglés) a la población adolescente y a una definición del problema que excede la pobreza por ingreso (tal el foco canónico de estos programas) es relativamente novedoso. La aproximación utilizando el marco de exclusión, amplía la problemática a dimensiones que no son las habituales en muchos de los estudios sobre CCTs. En este sentido, es oportuno estudiar estos programas a la luz de los debates sobre los significados y alcances de inequidad, ciudadanía e inclusión. Las preguntas que se abordarán en esta ponencia exploran las dimensiones prácticas involucradas en la definición de inclusión y de ciudadanía subyacente a los programas.

Palabras clave: Transferencias Condicionadas de Ingresos, Adolescentes, Ciudadanía, Inclusión Social

Abstract:

This paper explores three of the first Conditional Cash Transfer programs (*Transferencias Condicionadas de Ingresos*) focused on the adolescent population:

Projovem Adolescente of Brazil, New York's Opportunity NY, and *Proyecto Adolescente* from the Province of Buenos Aires, Argentina. With both similarities and differences between them, these programs share the definition of the problem they are dealing with as adolescent exclusion or disconnection. The extension of the CCTs (Conditional Cash Transfer programs) to the adolescent population and using a definition of the problem that goes beyond income poverty (the canonic focus of these programs) is relatively novel. The approach, utilizing the framework of exclusion, opens the problematic to dimensions that are not the usual ones in many studies on CCTs. In this sense, it is opportune to study these programs in light of the debates about the meanings and reaches of inequity, citizenship and inclusion. The questions that we tackle in this paper explore the practical dimensions involved in the definitions of inclusion and citizenship underlying the programs.

Key words: Conditional Cash Transfer programs, Adolescents, Citizenship, Social Inclusion

La ampliación de la ciudadanía infantil en las políticas sociales

A partir de la suscripción de la Convención de Derechos de la Infancia, del desarrollo basado en derechos promovido por agencias internacionales, y de las tendencias a la reformulación del consenso dominante en la década pasada respecto al estado mínimo, se ha comenzado en la década pasada un proceso de transformación de las políticas sociales dominantes. Éstas desarrollan las siguientes tendencias: una concentración de esfuerzos por parte de los estados en la infancia, un creciente interés por reducir la pobreza infantil y un consenso general respecto a la consideración de los niños/as como ciudadanos. No obstante ello, hay razones para sostener dudas respecto a la extensión y sostenibilidad de tales logros. Más aún, parece posible encontrar en el tipo de enfoques dominantes la semilla de la terminación de "la ciudadanía tal como la conocemos", parafraseando la poco feliz frase del ex presidente Clinton refiriéndose a la protección social en Estados Unidos.

La iconización de los niños/as y adolescentes como "inversión" y como "capital humano" de las sociedades en sí mismos implica una interpretación de los niños como "en desarrollo", "en proceso", y no como seres actuales (Fawcett, 2004 en Lister, 2006): "el énfasis actual en las expectativas de vida de los niños requiere

enraizarse en una preocupación equivalente respecto del bienestar infantil y el florecimiento de los niños como niños” (Lister, 2006: 330).¹

Dobrowsky y Lister (2002) llaman la atención sobre el hecho de que enmarcar la ciudadanía mediante la adopción de un discurso de exclusión social supone un giro hacia una instrumentalización de la primera. En este contexto, responsabilidades y obligaciones son promovidas por sobre los derechos, y las nociones de ciudadanía más amplias sucumben ante objetivos económicos y una cierta materialización de las necesidades (Haney, 2002). Al mismo tiempo, éstas concepciones estrechas de la ciudadanía son entrelazadas con dimensiones morales, que regulan los comportamientos de madres y padres, eclipsando su propio bienestar y sus derechos detrás del bienestar futuro de los hijos (Lister: 2006).

La inequidad y la desigualdad en el presente son eludidas a través de un proceso particular de re-enmarcamiento: “[el estado de inversión social] *enfoca en las necesidades de grupos específicos de niños, pero presta poca atención a los determinantes estructurales y de clase social, consecuentemente reinterpretando el asunto como uno de responsabilidad personal en la meta de equiparse uno mismo para poder tomar ventada de las oportunidades de vida*” (Hendrick, 2005: 56).² Este giro personalista en la base de la nueva agenda de la política social parece ser un caso de luchas por la politización y de-politización de necesidades y demandas (Fraser, 1991). Dado este contexto, ¿qué implicaciones prácticas tiene este giro, promovido como el eje de redefinición de las políticas sociales, al considerar la extensión del modelo de CCT a la población adolescente?

Las Transferencias Condicionadas de Ingresos

Entre 1995 y 1997 se desarrollaron en Brasil y México los primeros programas que, tomando como población objetivo a niños y niñas, elaboraron estrategias de “lucha contra la pobreza” desde una perspectiva generacional. Tanto el Bolsa Escola / Bolsa Familia como el Pograma / Oportunidades, establecieron que la deserción escolar encontraba su explicación prioritaria en la capacidad de generación de ingresos de niños y niñas, y la necesidad de los hogares de contar con ellos. De modo tal que reemplazaron los ingresos infantiles con una transferencia monetaria, y establecieron inicialmente como contrapartida para su recepción la

¹ Trad. Ppia.

² Trad. Ppia.

reinscripción escolar. A menos de 15 años, el modelo de intervención se formalizó como Transferencias Condicionadas de Ingresos, ganó fundamentos más amplios apareándose a e incorporando la estrategia de *risk management* del Banco Mundial, se internacionalizó mediante la iniciativa del mismo Banco, y es hoy la estrategia privilegiada de reemplazo del Estado de Bienestar, superando el estadio de programa para arribar al de modelo de protección social.

En efecto, desde 1990 se constata un nuevo posicionamiento entre las agencias internacionales respecto a políticas sociales y protección social. El mismo parte de asumir el consenso respecto a la necesidad de cambiar el balance entre derechos y responsabilidades a la hora de definir los esquemas de protección (Kimlycka, 1997, Mayer, 2008). El argumento central de este reposicionamiento es que los hogares necesitan ser asistidos por políticas sociales proactivas para poder manejar el riesgo y la inseguridad crecientes, los cuales a su turno son considerados como pilares de la inhabilidad de tales hogares para superar la condición de pobreza (Conway, de Haan, Norton; 2000; *IDS Bulletin* 20 2, 1989; Moser, C. 1998; *World Development* 26, 1; Holzmann, 2008; De Janvry, A et al, 2006). Hay un acuerdo generalizado respecto de la necesidad de asociación entre el Estado y los beneficiarios de la asistencia social para afrontar riesgos e incertidumbres derivados de una economía global. Las TCI se visualizan como las herramientas apropiadas para lidiar con estas situaciones, dado su foco en la promoción de la capacidad de las personas en situación de pobreza para evitar, afrontar o recuperarse de situaciones adversas (Shepherd et. al, 2004, Jones, Vargas and Villar, 2007).

La posición general a la que las evaluaciones de impacto de tales programas han permitido arribar puede sintetizarse como sigue: *“Los programas de TCI han probado ser efectivos en inducir a hogares crónicamente pobres a invertir en el capital humano de sus niños/as [vg atención en salud preventiva y escolarización] al mismo tiempo que han logrado reducir la pobreza”* (De Janvry, A; Sadoulet, E.; Solomon, P; Vakis, R 2006). De este modo, los referidos programas se presentan como una manera de reducir la pobreza en el presente y romper el círculo intergeneracional de la misma.

Las características más generalizadas entre los programas en distintos países son, entonces, que enfocan en hogares con niños en edad escolar, y que ajustan las condicionalidades a la premisa de incentivo a las inversiones en capital humano infantil (de Janvry, A y E Sadoulet, 2005; World Bank, 2009).

Presentación de los Programas

Los programas analizados se desarrollan en tres países cuyas situaciones socio-económicas y tradiciones de protección social son disímiles, no obstante comparten situaciones de desigualdades persistentes, en especial respecto a la plena inclusión social de las nuevas generaciones. Al mismo tiempo, los tres estados³ proponen un desplazamiento relativo del foco lógico de las CCTs conocidas, en tanto no se dirigen a paliar la “des-inversión en capital humano” producida por las estrategias de los hogares para lidiar con la pobreza por ingresos. En efecto, ninguno de los programas propone que las y los adolescentes pobres tienen razones de índole económicas para dejar de asistir a la escuela o no ingresar al mercado de empleo. Más aún, lo que mirando a los niños/as es definido como pobreza, al enfocarse en los adolescentes es definido como desconexión o exclusión. Presentaremos brevemente algunas características salientes de los programas para fundamentar luego algunos señalamientos analíticos. Éstos no son de índole estrictamente comparativa, dado que tanto las fuentes como los tipos de datos divergen entre casos.

Cada caso es caracterizado en las mismas dimensiones descriptivas, y el análisis es tanto inductivo (con la consideración de las particularidades de cada caso singular) como deductivo (a partir de la aplicación de preguntas teóricamente significativas a los tres casos). Los datos utilizados provienen de entrevistas, relevamiento, entrevistas electrónicas, y datos secundarios (documentación oficial, evaluaciones y monitoreos).

CUADRO 1: Características principales de los programas

	Opportunity NYC	Projovem Adolescente	Proyecto Adolescente
Definición del problema	Desconexión en relación con la escuela y el trabajo. Falta de motivación para estudiar, graduarse y progresar en la escuela.	Abandono escolar, embarazo adolescente, tasas de homicidio altas, bajo rendimiento escolar.	Exclusión en relación con pobreza e inequidad.

³ Nacional en el caso de Brasil, provincial en el caso argentino y local en el caso estadounidense.

Definición de la población	Doble. Adolescentes y niños/as en situación de pobreza para la focalización, y adolescentes "outsiders" en las caracterizaciones.	Adolescentes viviendo en situación de pobreza y beneficiarios de programas seleccionados.	Adolescentes en situación de vulnerabilidad social.
Magnitud del problema	165.000 jóvenes (16-24) desconectados de la escuela y el trabajo, o bajo la línea federal de pobreza (25% del total de personas en el rango etéreo en New York City).	4.5 millones de personas entre 15 y 29 fuera de la escuela sin completar la secundaria y desempleados.	500.000 jóvenes y adolescentes fuera de la escuela y el trabajo.
Transferencia y condicionales	Montos de hasta U\$1800 al año. LP hogares: U\$ 25.000 anuales (cálculo federal) Condicionalidades altamente monitoreadas. Asistencia escolar, pase de librería, pasar de grado, exámenes anuales, acumulación anual de créditos, logros en los exámenes anuales.	Montos de hasta U\$ 328 al año LP aprox. U\$ 1428 anuales (a IBGE, 09/08) Condicionalidades: 70% de asistencia a las actividades del programa (1200 hs en 12.5 hs semanales durante 2 años), 75% de asistencia a la escuela, realizar actividades comunitarias y respetar las reglas de convivencia grupales.	Montos de hasta U\$ 252 al año. LP aprox U\$ 792 anuales mensuales (04/09 INDEC) Condicionalidades: asistencia a las actividades del programa (variable), asistencia o retorno a la escuela, actividades comunitarias, y respetar las reglas de convivencia.
Metas de las condicionales	<ol style="list-style-type: none"> 1) Cambios comportamental y de valores. 2) Cambios en aspectos tales como: grupo de referencia, imagen en el vecindario, recompensas por logros. 3) Logros educativos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Educación ciudadana. 2) Formación laboral en contextos informales. 3) Transformación de normas sociales a través de las normas grupales. 4) Inserción escolar 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formación laboral en contextos informales. 2) Cambios culturales y comportamentales mediante actividades comunitarias. 3) Mejorar el rendimiento académico mediante actividades extraescolares en contextos informales. 4) Inserción escolar

Fuente: nuestro desarrollo en base a documentación oficial y entrevistas.

Dimensiones de los programas y ampliación de ciudadanía

¿Cuáles son los ejes por los que pesquisar las direcciones en las que se dirimen los derechos de la población? En primer lugar, recogiendo las críticas de organizaciones y activistas,⁴ es necesario revisar la proporción que representan los recursos distribuidos respecto de los necesarios.⁵ En el caso de Opportunity NYC, el monto potencial destinado a los hogares supone un máximo del 24% del total anual de ingresos necesarios.⁶ Respecto a los ingresos potenciales para las/os adolescentes, su máximo alcanza, por ejemplo, un 39% de los aranceles anuales de la universidad estatal (www.york.cuny.edu/bursar/tuition-fees.html, otoño 2009). El máximo posible, es necesario aclarar, no cuenta con un piso mínimo garantizado. En el caso de Brasil, el monto máximo por hogar alcanza al 78% de los ingresos necesarios para no ser considerado pobre por ingresos. El monto mínimo garantizado alcanza al 26% de los ingresos. El monto mensual por adolescente alcanza a 1/4 del salario mínimo. Finalmente, el caso del Proyecto Adolescente es relativamente difícil, en tanto no se vincula directamente con las transferencias realizadas a hogares. En este sentido, el monto directamente entregado a adolescentes alcanzaba a cubrir dos pasajes diarios a valor mínimo, a diciembre de 2008.

En su sentido empírico, “inclusión social” implica el acceso a la universidad, o a un empleo decente, o a poder trasladarse en la ciudad. En estos sentidos, los programas conciben de maneras diferentes la relación entre el monto de dinero disponible y sus resultados en tales términos prácticos. Los balances a hacer son varios. Entre ellos, la relación entre los ingresos totales familiares y la proporción que reciben las/os adolescentes, y su asociación con estrategias que permitan a los mismos sortear los obstáculos locales que terminan en exclusión institucional y en pobreza. Algunos estudios que enfocan en las clases medias muestran cómo la desigualdad es creciente entre población con el mismo nivel de educación. Ello depende de sus carreras y posiciones en el mercado de trabajo, y muy probablemente también de sus redes sociales (Minujin, 2007). Ello obliga a cuestionar la habilidad de los enfoques desarrollados por los programas a la hora de alterar las causas de la

⁴ La Coalición contra el Hambre de la ciudad de NY estimó que el presupuesto total destinado a las personas en situación de pobreza del estado de New York alcanza a U\$ 150 por persona por año. Las estimaciones del CELS en Argentina relativas al peso de la transferencia del Plan Jefes y del Programa Familias indican que los mismos son insuficientes respecto del monto necesario.

⁵ Este cálculo supone sólo aquello que es provisto por el mercado. Las transferencias producidas por los servicios públicos no son incluidas, lo que implica una discusión.

⁶ El programa se atiene a la “Regla de Oro” del Banco Mundial, relativa al máximo de subsidio que no se asocia con des-incentivo laboral.

desigualdad y la creación de pobreza en las nuevas generaciones. Estos programas comparten, en términos generales, las limitaciones de las estrategias de CCTs para la ampliación o adquisición de los derechos sociales y en general la ampliación de ciudadanía sustantiva. No obstante esta generalidad compartida, al estar enfocados en adolescentes, la problemática de las desigualdades e inequidades horizontales se hace más importante que entre niños y niñas. De modo específico, las relaciones sociales de género comienzan a tomar fuerza en la determinación de patrones reproductivos y de morbi-mortalidad, así como parecen dar cuenta de performances diferenciales en relación con la educación. En los contextos de crisis global, las adolescentes de los países pobres y en desarrollo están expuestas al riesgo de ser víctimas de redes de trata y tráfico de personas para prostitución, y son las primeras en migrar a centros urbanos o países centrales para ampliar horizontes laborales (Nyumbu and Poulson, 2009; WEDO 2008). Por su parte, la problemática relativa al acceso al primer empleo, altamente asociada al capital social de las familias, aumenta la desigualdad entre adolescentes con similar situación económica y también es afectada por las desigualdades de género, exponiendo a los varones más que a las mujeres a ser captados por las redes de tráfico de drogas y de criminalidad organizada (Donahue, 2009).

Los distintos problemas definidos en el diseño se relacionan con exclusión y desconexión además de pobreza. En Brasil y Argentina, la exclusión es considerada tanto institucional (fuera de la escuela y fuera del trabajo) como social, mientras que las soluciones pensadas descansan en el desarrollo individual de capacidades y habilidades. Ambos programas, por el otro lado, tratan de despegar hacia definiciones de los problemas más ligadas al campo social, mediante la relación entre desigualdad o inequidad, exclusión y derechos, pero mantienen el lastre que supone el foco exclusivo en estrategias personales.

El *Proyecto Adolescente* tiene metas muy amplias que parecen suponer un entendimiento de la exclusión como la situación en que los adolescentes están inmersos.⁷ Además, implican que las políticas sociales actuales están fallando en incluirlos en la sociedad, y parecen sostener una perspectiva de ciudadanía activa por parte de las/os adolescentes. En sus fundamentos, llama a la responsabilidad social en la construcción de oportunidades y perspectivas de futuro para las/os adolescentes: *“resulta prioritario buscar alternativas de inclusión de carácter colectivo, asociativo y solidario, que además contribuyan al ejercicio de la responsabilidad social*

⁷ A pesar de que el mismo ya no se implementa bajo la misma denominación, la persistencia del marco conceptual y las estrategias en el nuevo programa “bandera” de la provincia para la población adolescente, el Programa “Envián”, hace que optemos por el tiempo presente.

compartida, configurando un espacio en el que puedan confluír los aportes de los diferentes actores de la sociedad, ampliando las oportunidades y perspectivas de un futuro de desarrollo para los jóvenes de la provincia” (http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas/e04_descripcion.htm). Notablemente, ésta concepción se relaciona con problemas de criminalidad, en tanto una de las metas del programa es “Prevenir y evitar la judicialización y la consecuente institucionalización de los niños, niñas y adolescentes”.⁸ No obstante, durante todo el 2008, el Ministro afirmó públicamente en la mayoría de sus intervenciones que los adolescentes condenados socialmente como violentos o criminales eran aquellos excluidos por la sociedad, y no necesariamente criminales. Esta amplia definición de la interrelación entre pobreza, desigualdad y exclusión falla en desarrollar un modelo de determinación sólidamente establecido. En tanto tal, abre la puerta para definiciones abstractas de desigualdad y exclusión que no se llevan muy bien con la vida diaria de las/os adolescentes. Como ha sido consistentemente establecido por diferentes académicas/os de los estudios de género y desarrollo y de ciudadanía, la igualdad abstracta puede actuar, y muchas veces lo hace, como una determinante de la reproducción de la desigualdad (Cornwall, 2002; Kabeer, 2002; White, 2002, Llobet, 2008).

En el caso del *Projovem Adolescente*, la problemática vinculación de exclusión y criminalidad es parte de sus antecedentes, en tanto el Proyecto Agente Jovem contaba entre sus objetivos la reducción de la criminalidad juvenil.⁹ La definición más general del programa vincula de manera directa la asistencia social con los derechos ciudadanos, apelando en la fundamentación a la constitución reformada en 1988. De este modo, también este programa procura construir una argumentación de raíz societal y no individualista. La coordinación federal de los contenidos de los proyectos agrega un diálogo entre niveles, ausente en el *Proyecto Adolescente*. Dentro de éstos contenidos, la presencia de educación para la ciudadanía como eje articulador agrega coherencia a los planteamientos. No obstante, las relaciones entre pobreza, exclusión social, exclusión institucional, cultura, siguen siendo relativamente indefinidas e intercambiables.

Las dimensiones que construyen el problema de la “vulnerabilidad adolescente” son las altas tasas de embarazo adolescente, y las altas tasas de homicidio juvenil

⁸ *Propiciar el acceso en condiciones de igualdad de los adolescentes a los bienes sociales y servicios de la comunidad. Hacer partícipe de las políticas sociales al adolescente, la familia y la comunidad, procurando una participación activa, creativa, comprometida y consciente de la sociedad y sus organizaciones.*

⁹ El óbice necesario es que hay amplios sectores plenamente incluidos cuya permeabilidad a los delitos no es menor, sólo cambia el tipo de delitos al que pueden acceder.

(DPSB, 2007).¹⁰ Se mencionan la alta incidencia de mortalidad en la población mayor de 14 años, y la sobre-edad de las/os adolescentes miembros de hogares perceptores del Bolsa Familia. El Departamento de Protección Social también haya una tendencia al reingreso entre adolescentes entre 15 y 17 que podría deberse a los resultados del programa Bolsa Familia (por ejemplo debido a la interacción del PETI y los incentivos a la asistencia escolar).

Por su parte, el Opportunity New York City, dentro de un proceso de diseño basado en opiniones de expertos, tomó dos grandes fuentes para caracterizar a la población adolescente. Por un lado, la Community Social Services New York, cuya concepción sobre los jóvenes y adolescentes “desconectados” vincula el problema con discriminación étnico / racial en el mercado de trabajo, la expulsión del sistema educativo, la falta de experiencia laboral, y la maternidad temprana en condiciones de falta de soportes como guarderías (Levitas, 2005). Estas posiciones, no obstante, no parecen haber informado el diseño de Opportunity, ni en su versión Spark ni en Family Rewards. Por el contrario, éstos se basan en las posiciones sostenidas pro Harvard Equity Lab, a cargo del profesor Fryer. Éste sostiene que los estudiantes pobres no tienen razones para valorar la educación, dada su falta de ejemplos respecto de lo que la educación puede hacer para mejorar sus vidas. Dada esta situación, las/os estudiantes necesitan incentivos materiales para estudiar, ir bien en los exámenes, interesarse en inscribirse en la biblioteca, etc. En tanto los esfuerzos de los adolescentes se entienden como logros personales, y por lo tanto son pagados individualmente en Family Rewards, se supone que no suman presiones por parte de la familia por lograr un ingreso mayor para el grupo. Como discute Morais, el programa puede estar favoreciendo no el esfuerzo escolar sino las diferencias en los capitales familiares y en el conocimiento de inglés (Morais, 2009).

Los programas parecen también compartir los supuestos morales que Levitas (2005) halló en el discurso sobre exclusión del Nuevo Laborismo, altamente generizado sin hablar en absoluto de género. El embarazo adolescente es un problema femenino, la criminalidad es un problema masculino. Ello informa la focalización en el Proyecto Adolescente, que incluye aproximadamente 7 varones cada 10 participantes. La evaluación del Projovem por su parte no parece tomar en cuenta la dimensión de género. Por ejemplo, la muestra de evaluación está construida a partir de una distribución demográfica, con ninguna referencia a la distribución del sexo de los adolescentes participantes.

¹⁰ El dato oficial no aclara si se trata de homicidios cometidos por adolescentes, o de los que los adolescentes son víctimas, o ambos.

Consideraciones finales

Habría una tensión entre la complejidad de las vidas de los adolescentes y las tendencias diagnósticas seguidas por los programas. Por un lado, éstos procuran desarrollar respuestas integrales a los problemas definidos, pero estas definiciones holísticas y amplias pueden transformarse en una lista de problemas sin consideración de su interrelación, ni de la manera en que funcionan en la vida cotidiana.

Las/os adolescentes enfrentan varias desventajas, y ello se relaciona con su posición socio-económica del hogar, sus propias identidades culturales y etarias, siendo éstas múltiples y divergentes. Las/os adolescentes están incluidos o excluidos de contextos institucionales, lo que plantea discursos generacionales para interpretar y entender las demandas adolescentes.

Tal como propone Young, la justicia social tiene que ser conceptualizada enfocando en las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo y ejercicio de derechos. Ello implica entender la justicia social en términos de opresión (el constreñimiento institucional para el auto-desarrollo) y de dominación (los límites institucionales a la autodeterminación) (1997, en Jones y Gaventa, 2002: 17). La pregunta aquí es, entonces, cómo los programas enmarcan la relación entre desigualdad y las personas, en qué dimensiones o fuentes de exclusión se basan para responder a los problemas y hasta qué punto consideran las dimensiones institucionales del poder, con sus efectos de exclusión o sometimiento (Kabeer, 2006). Esta consideración es aún más válida al considerar el foco en las y los adolescentes, en los cuales los procesos de búsqueda y definición de la identidad personal y social cobran fuerza y se despliegan en tales instituciones, visibilizando, naturalizando o cuestionando la desigualdad.

Cómo considerar la exclusión de la ciudadanía universal es un punto discutible en el caso de las/os adolescentes. Es necesario extender la concepción de exclusión para alcanzar las múltiples y superpuestas opresiones y desventajas que las/os adolescentes enfrentan dada la desigualdad generacional y las relaciones interetarias. Las diferencias de poder, las representaciones sociales y las exclusiones legales específicas dan forma a las exclusiones. Pero no pueden ser vistas como actuando solas, y las dimensiones económicas tienen un lugar determinante. Como afirma Fraser (1997), la injusticia y la exclusión siguen dos caminos: la injusticia económica en la forma de desigualdad y la injusticia cultural en la forma de desrespeto. Basándose en Fraser, Kabeer argumenta que “diferentes formas de desventaja tienen sus propias lógicas distintivas y sus respuestas estratégicas” (2000:86). Considerando estas perspectivas, los puntos de vista de los programas respecto de los problemas

enfrentados por las/os adolescentes caen en diferentes celdas para considerar la ciudadanía: la ausencia en el caso de Opportunity NYC, y lo que puede ser nombrado como una presencia migrante: no totalmente en el campo de la justicia social, pero moviéndose fuera del comportamiento individual, como los casos de Projovem and Proyecto Adolescente.

Es necesario considerar, no obstante, hasta qué punto algunas de estas interpretaciones despolitizan tanto la consideración de la población como de sus problemas y derechos. Finalmente, los principales resultados permiten situar la migración de significados que adquieren los términos igualdad, inclusión y ciudadanía, desde espacios de significación más sociales y públicos, a otros más individualizados y ubicados en escenarios de mercado. En este sentido, es posible sostener una hipótesis de despolitización de necesidades, en tanto son el mercado y el dominio privado o cuasi-comunitario los que aparecen como el escenario legítimo para la expresión de demandas y necesidades.

REFERENCIAS

- Conway, Tim Arjan de Haan Andy Norton (Eds) (2000): *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*. Social Development Department, World Bank, Washington.
- Cornwall, Andrea (2002) Making spaces, changing places: situating participation in development. IDS Working Paper 170.
- De Janvry, A; Sadoulet, E.; Solomon, P; Vakis, R (2006) *Uninsured risk and asset protection: can conditional cash transfer programs serve as safety nets?* SP Discussion Paper No. 0604
- de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet, 2005: *Conditional Cash Transfer Programs for Child Human Capital Development: Lessons Derived from Experience in Mexico and Brasil* GRADE 25th Anniversary Conference, Lima, Perú, Noviembre 2005.
- de Janvry, Alain; Sodoulet, Solomon, y Vakis (2006): "Uninsured risk and asset protection: can conditional chash transfer programs serve as safety nets?". *Social Protection Discussion Paper No. 0604*. The World Bank.
- Devine, Dymrna (2002): Children's citizenship and the structuring of adult-child relations in the primary school, en *Childhood*, Vol. 9(3): 303–320.
- Dobrowsky Alexandra y Lister Ruth (2002) Social Exclusion and Changes to Citizenship: Women and Children, Minorities and Migrants in Britain. Paper

Prepared for Canadian Political Science Association Annual Meetings University of Western, London Ontario June 2-4, 2005

- Donahue, Asmaa (2009): *Adolescent Girls, Cornerstone of Society: Building Evidence and Policies for Inclusive Societies*. Conference Background Paper. UNICEF – GPIA The New School.
- Fawcett, B, Featherstone, B., and Goddard, J. 2004: *Contemporary Chile Care Policy and Practice*, Palgrave.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady, con Francisco Ferreira, Margaret Grosh, Nial Kelleher, Pedro Olinto, Emmanuel Skoufias (2009): *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. A World Bank Policy Research Report*, Washington.
- Fraser, Nancy (1991); “La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío” *Revista Debate Feminista*. Marzo 1991
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Gaventa, John y Jones, Emma (2002) Concepts of Citizenship: a review. *IDS Development Bibliography* 19.
- Haney, Lynne (2002): *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*, Berkeley, U California Press
- Hendrick, (2005): *Child welfare and social policy: an esencial reader*.
- Holzmann, Robert (2008) *Social protection for the poorest: The position and experience of the World Bank*
- Jones, Nicola, Rosana Vargas and Eliana Villar (2007) ‘El Programa Juntos y el bienestar de la infancia’ in *Niños del Milenio, Relaciones con condiciones: El Estado peruano frente a su infancia*, Lima: Niños del Milenio, GRADE
- Kabeer Nayla (2000) *Inclusive citizenship: meanings and expressions*. Zed Books, Londres.
- Kabeer, Naila (2006) *Social Exclusion and the MDGs: The Challenge of ‘Durable Inequalities in the Asian Context*. Paper presented at the Asia 2015 Conference, March 2006, Overseas Development Institute, London.
- Kabeer, Nayla (2002) *Gender Equality, Poverty Eradication and the Millennium Development Goals: Promoting Women’s Capabilities and Participation*. Gender & Development. Discussion Paper Series No. 13
- Levitas, Ruth (2005). “The Inclusive Society”? *Social Exclusion and New Labour*. Ed. Palgrave.
- Kymlicka, Hill y W.J. Norman (1995): “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, en *Theorizing Citizenship*, ed. Ronald Beiner,

- State University of New York Press, pp. 283-322.
- Levitas Ruth (2005) *"The Inclusive Society"? Social Exclusion and New Labour*. London, Ed. Palgrave.
 - Lister, Ruth (2006): Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. En *Critical Social Policy*, Vol 26(2), pp. 315-335.
 - Llobet, Valeria (2008): Las Políticas Sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos, en Granda, Jorge (Editor) *Pobreza, Exclusión y Derechos Humanos*, FLACSO Ecuador, Noviembre 2008
 - Mayer, Victoria (2008) Crafting a new conservative consensus in welfare reform: redefining citizenship, social provision and the public / private divide. *Social Politics*, Oxford Journals.
 - Minujin, Alberto (2004) *The Middle Class: Seduced and Abandoned* EDHASA Publishing, Argentina, June 2004
 - Morais de Sa e Silva, Michelle (2009) New York's Brand-new Conditional Cash Transfer Programme: What if it Succeeds? Internacional Poverty Center, One Pager 60. www.undp-povertycentre.org
 - Moser, C. (1998) The asset vulnerability framework: identifying community-level urban poverty reduction interventions, *World Development* 26, 1;
 - Nyumbu, Sifuniso and Birgitte Poulsen. 2009. "The Global Crisis and Rising Child Labour in Zambia's Mining Communities: Are We Facing a Downward Decent Work Spiral?" ILO Global Job Crisis Observatory. August 10. http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/download/story26_childlabourzambia.pdf
 - Shepherd, A., Marcus, R. and Barrientos, A. (2004) *'Social Protection'*. Background paper prepared for DfID. London: ODI.
 - White, Sarah (2002): Being, Becoming and Relationship. Conceptual Challenges of a Child Rights Approach in Development. En *Journal of International Development* 14 (8).
 - Women's Environmental and Development Organization (WEDO). 2008. *Gender, Climate Change and Human Security: Lessons from Bangladesh, Ghana and Senegal*. Prepared for ELIAMEP with ABANTU for Development in Ghana, ActionAid Bangladesh and ENDA in Senegal. Authors: Irene Dankelman, Khurshid Alam, Wahida Bashir Ahmed, Yacine Digne Gueye, Naureen Fatema and Rose Mensah-Kutin. <http://www.wedo.org/learn/library/media-type/pdf/gender-climate-change-human-security>

Documentos consultados

- Ananias, Patrus (2009) *Políticas sociales y la construcción del Estado de Bien-Estar Social brasileño*, http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Enero/brasil/4-Ministro_Patrus_Ananias.pdf
- Apresentacao Projovem Adolescente, 2007, www.mds.gov.br
- Center for Economic Opportunity (2008): *Strategy and Implementation Report*.
- Center for Economic Opportunity (2009): *Testing a Conditional Cash Transfer Program in New York City*.
- Center for Economic Opportunity (2010): *Evidence and Impact*.
- CEO (2008) *Opportunity NYC Activity List*, Febrero de 2008.
- MDRC / Seedco para CEO (2008): *Program Design and Evaluation Strategy for Opportunity NYC – Family Rewards. A Comprehensive Condicional Cash Transfer Pilot Program for New York City*.
- Pereira Brandão, André Augusto; Oliveira De Alcântara, Marco Aurélio; Da Dalt, Salete Y Victor Hugo De Carvalho Gouvêa (2008a y b): *Projeto Agente Jovem: Avaliação De Seus Impactos. Cadernos De Estudos Números 8 y 9 Desenvolvimento Social Em Debate*, Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate à fome.
- TCU, 2004 *Avaliação do TCU sobre o Projeto Agente Jovem. Sumários Executivos 13*, Tribunal De Contas Da União Secretaria-Geral de Controle Externo Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Sitios web consultados

- www.mds.gov.br
- www.mte.gov.br
- www.presidencia.gov.br
- www.acaoeducativa.org.br
- www.tcu.gov.br
- www.oij.org
- www.fonseas.org.br
- www.peabirus.com.br
- www.jusbrasil.com.br
- http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas/21_proyecto_adolescentes/index.htm
- <http://www.nyc.gov/html/ceo/html/home/home.shtml>

Valeria Llobet es Investigadora del CONICET en temas de Infancia y Adolescencia, Derechos y Políticas Sociales. Es coordinadora regional de la Iniciativa Equidad para la Infancia. Realizó una estancia posdoctoral en el Observatorio Latinoamericano del Graduate Programme of International Affairs de la New School University en temas de ciudadanía infantil y adolescente. Es Doctora de la Universidad de Buenos Aires, en Psicología, y ha realizado especializaciones en Evaluación de Políticas Sociales y Derechos Humanos (UNSAM) y en Problemas Sociales Infanto Juveniles (UBA).

Alberto Minujin es Matemático y estadístico con especialización en demografía y políticas sociales. Profesor en el Programa de posgrado en Asuntos Internacionales, de la New School University en Nueva York, USA. Director del website: www.equityforchildren.org y de la iniciativa para America Latina www.equidadparalainfancia.org y www.equidadeparaascrianças.org. Miembro del Comité Académico de la Maestría en Política y Planificación Social, Universidad Nacional de Cuyo. Autor de diversos libros y artículos publicados relacionados con la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión social y los derechos humanos