



EN-CLAVES
DEL PENSAMIENTO

**Políticas sociales focalizadas y cohesión social:
Los dilemas de la igualdad material y la simbólica**

**Targeted Social Policies and Social Cohesion:
The Dilemma of Material and Symbolic Equality**

Marta Ochman

Tecnológico de Monterrey, México
mochman@itesm.mx

En-claves del Pensamiento, vol. X, núm. 19, enero - junio, 2016, pp. 65-84
Publicación de la Escuela de Educación, Humanidades y Ciencias Sociales
Rectoría del Tecnológico de Monterrey

En-claves del Pensamiento,
ISSN (Versión impresa): 1870-879X
enclavesdelpensamiento@itesm.mx
Escuela de Educación, Humanidades y
Ciencias Sociales
México

Recibido: 02/07/2014
Aceptado: 5/01/2015

POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS Y COHESIÓN SOCIAL: LOS DILEMAS DE LA IGUALDAD MATERIAL Y LA SIMBÓLICA

Marta Ochman*

Resumen: El artículo examina la relación entre las políticas públicas focalizadas y la cohesión social. El afán de legitimar las políticas redistributivas (focalizadas) conlleva la necesidad de establecer controles para evitar fraudes y así asegurar la eficiencia fiscal, lo cual provoca la estigmatización de los grupos beneficiados. Por otro lado, el legitimar los programas focalizados con el principio de *merecimiento* conduce a la victimización de los beneficiarios, enmarcando las políticas sociales en el discurso de compasión, y no de derechos. El artículo define el concepto de cohesión social, sintetiza el debate en torno a la focalización y analiza cómo el principio de *merecimiento* funciona en el caso del *Programa de Atención Integral para Madres Solas Jefas de Familia*.

Palabras clave: Cohesión social, focalización, *merecimiento*, políticas sociales, estigmatización.

* Profesora investigadora del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México, México, mochman@itesm.mx

TARGETED SOCIAL POLICIES AND SOCIAL COHESION: THE DILEMMA OF MATERIAL AND SYMBOLIC EQUALITY

Marta Ochman*

Abstract: This article analyzes the relationship between targeted public policies and social cohesion. The need to justify redistributive policies inherently implies the need to establish controls to prevent fraud, thereby ensuring tax efficiency, resulting in the stigmatization of beneficiary groups. Furthermore, in order to legitimize the targeted programs, the principle of *deservingness* is used, leading to the victimization of the beneficiaries, and to the discourse of compassion, not rights, as the framework of targeted programs. The article defines the concept of social cohesion, summarizes the debate on targeting and discusses how the principle of *deservingness* applies to the case of Mexico's *Programa de Atención Integral para Madres Solas Jefas de Familia* (Comprehensive Care Program for Single Mothers Heads of Household).

Key words: Social cohesion, targeting, *deservingness*, social policies, stigmatization.

* Professor-researcher, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México, México, mochman@itesm.mx

Uno de los problemas fundamentales que enfrentan las políticas sociales en el siglo XXI es la erosión de la cohesión social, y por ende la fragmentación de la sociedad en grupos y facciones que buscan satisfacer sus intereses particulares. Latinoamérica, siendo la región con mayores índices de desigualdad, enfrenta este problema con particular urgencia, de manera que desde 2003, por ejemplo, la cohesión social es eje fundamental de los programas de cooperación con la Unión Europea.¹ El *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, en el eje del *México incluyente*, establece como meta el integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.² Este interés político ha promovido un renovado debate sobre las estrategias de promover la cohesión social a través de las políticas públicas, y particularmente a través de políticas sociales, explícitamente orientadas a disminuir los niveles de desigualdad.

Consideramos que es de particular interés revisar el debate sobre el impacto de la focalización de las políticas sociales sobre la cohesión social. No es un debate nuevo: en la década de los noventa y en el contexto de las reformas estructurales de los Estados latinoamericanos, la focalización fue considerada símbolo del neoliberalismo. El contexto ideológico del debate sobre el neoliberalismo y su impacto social, lo ha orientado a argumentos pragmáticos: es decir, la focalización fue considerada una solución necesaria para los Estados que enfrentaban al mismo tiempo niveles altos de pobreza y déficit fiscal permanente. En este sentido, el impacto de la focalización sobre la cohesión social ha sido relegado al segundo plano. Hoy en día, si realmente aspiramos a que las políticas públicas fomenten la cohesión social, es indispensable retomar el debate sobre la focalización, considerando no sólo argumentos pragmáticos de la eficiencia, sino también el impacto en la cohesión social, y particularmente el problema de estigmatización.

El objetivo de este artículo es analizar el impacto negativo que puede tener el recurso de focalización sobre la igualdad simbólica. Retomando el debate

¹ Para revisar la evolución del tema de la cohesión social en la agenda bi-regional, véase: Carlo Tassara, "Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericana", en: *Investigación & Desarrollo*, vol. 21, núm.1 (enero-junio 2013): 2-21 o Francesco María Chiodi, "Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas", en: *Investigación & Desarrollo* 21, 1 (enero-junio 2013): 185-208.

² Gobierno de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", en: <http://pnd.gob.mx/> (26 de junio de 2014).

sobre la focalización y la sostenibilidad de las políticas redistributivas, planteamos que éstas se legitiman a través del principio de *merecimiento* (*deservingness*), que conlleva la estigmatización de los grupos beneficiados. Finalmente, el análisis del discurso legitimador del *Programa de Atención Integral para Madres Solas Jefas de Familia* permite entender este mecanismo en la realidad mexicana.

Cohesión social y la importancia de la igualdad simbólica

El éxito político del concepto de *cohesión social* le ha restado la precisión analítica, que dificulta su medición:³ existe consenso de que es un fenómeno positivo, deseable en una sociedad, al mismo tiempo que escaso en las sociedades modernas. Kearns y Forrest la definen como característica de una sociedad que forma un todo, cuyas partes contribuyen al proyecto colectivo del bienestar social, y son capaces de minimizar la presencia de conflictos y actitudes disruptivas.⁴ Sin embargo, el análisis del discurso de la cohesión social, así como de los estudios empíricos orientados a medirla, claramente indican que existen dos interpretaciones muy distintas de cohesión social: la republicana y la comunitarista.⁵ En la tradición comunitarista, la cohesión social es antónimo de una sociedad anómica, en el sentido durkheimiano, y reviste tintes nostálgicos de comunidades con fuertes lazos personales, sistemas de valores compartidos a través de procesos de educación y socialización en un mismo espacio físico. Una sociedad cohesionada se caracteriza por intensas redes de mutualismo y solidaridad, es cohabitada por amigos y vecinos, más que por individuos o ciudadanos. En esta interpretación, las políticas sociales no serían prioritarias, dado que las comunidades resolverían los problemas de sus miembros, y el papel del Estado se reduciría a empoderar a la comunidad y coordinar la

³ Maria Chiodi considera, en contraste, que el concepto de cohesión social no ha sido asimilado al ámbito de políticas públicas en América Latina, a diferencia de los ambientes de investigación y reflexión política. Sin embargo, el autor reconoce que, aunque ninguna política pública latinoamericana es diseñada explícitamente en claves de cohesión social, tampoco los gobiernos han cuestionado la cohesión social como paraguas conceptual, afín a sus agendas públicas. Incluso, el autor considera que la ambivalencia conceptual favorece su uso en el lenguaje político, aumentando su capacidad normativa y evocativa. (Maria Chiodi, Francesco, *op. cit.*, 191-192).

⁴ Cfr. Ade Kearns y Ray Forrest, "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance", *Urban Studies*, 37, 5-6, (2000): 996.

⁵ Para fundamentos teóricos de la distinción, véase: Marta Ochman, "El reto de la cohesión social en la integración latinoamericana: una aproximación teórica", en *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, coords. Ángel María Casas Graquea y Marta Ochman (México: EGAP, Miguel Ángel Porrúa, 2008), 173-206.

convivencia entre distintas comunidades locales.⁶ El concepto republicano, en cambio, plantea el déficit de cohesión social como consecuencia del paradigma neoliberal y la glorificación de la competencia y competitividad, que destruye los lazos de solidaridad ciudadana. En este planteamiento, la cohesión social es característica de una sociedad unida por el ideal ciudadano de equidad, tanto material como simbólica.

Ambos planteamientos ven el déficit de cohesión social como un problema de las sociedades modernas y post-modernas, pero la interpretación comunitarista enfatiza la desaparición de las redes de protección social tradicionales —la familia, la comunidad, la iglesia—; mientras que la republicana se preocupa más por el debilitamiento de las redes de protección social del Estado. Para el tema de política pública y las políticas sociales, el concepto republicano es mucho más relevante, dado que considera la cohesión social como condición *sine qua non* del apoyo social al Estado, de la gobernabilidad y de la democracia.⁷ Al mismo tiempo, considera que las políticas públicas bien diseñadas pueden contrarrestar el fenómeno de la clientelización del Estado y el déficit de la cohesión social. Este planteamiento considera que la cohesión social no es únicamente atributo de las comunidades pequeñas, sino también meta posible de alcanzar en las sociedades complejas y plurales, es decir, nacionales.

El concepto republicano considera que existe una relación intrínseca entre la cohesión social y la igualdad, relación compleja y recíproca, dado que involucra tanto la igualdad material, como la simbólica. La desigualdad material no es solamente cuestión de injusticia social, sino el factor que promueve el aislamiento de los grupos privilegiados y su refugio en el espacio privado:

Las élites tienden cada vez más a autoexcluirse de la vida ciudadana y refugiarse en territorios amurallados. No interactúan con otros grupos en la ciudad salvo en calidad de empleadores o directivos de empresas. Generan y pagan sus propios

⁶ Un excelente ejemplo de la interpretación comunitarista de la cohesión social y del papel del Estado es la propuesta de Amitai Etzioni, *La Tercera Vía hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo* (Madrid, Minima Trotta, 2000).

⁷ Ver por ejemplo: José Woldenberg, “Aproximaciones y reintegros: La democracia tensionada” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII, 217 (enero-abril 2013). Es tanta la afinidad del concepto republicano de la cohesión social con el tema de las políticas públicas, que en los estudios sobre éstas, frecuentemente se presenta la definición republicana como la única existente. Este fenómeno puede observarse, por ejemplo, en la síntesis de distintas definiciones de la cohesión social presentada por Tassara en su análisis de las políticas de desarrollo local, síntesis que recupera definiciones de varios organismos internacionales, como la CEPAL, el BID o el Consejo de Europa. Véase: Carlo Tassara, “Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: La experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana”. *Perfil de Coyuntura Económica*, núm. 23 (2014), pp.15-36.

sistemas educativos y dan clara prioridad a sus vínculos con pares de otros países frente a la opción desvincularse con la propia sociedad.⁸

El aislamiento, la construcción de espacios físicos y simbólicos separados, promueve la desconfianza y la estigmatización del Otro, que se traduce en la desigualdad simbólica, cuya expresión son: el no reconocimiento y el irrespeto del Otro, o las representaciones sociales estereotipadas y discriminatorias de los pobres, por ejemplo.⁹

La relación simbiótica entre la desigualdad material y la simbólica es relevante para las políticas públicas porque determina su sostenibilidad: a menor igualdad simbólica, menor apoyo a políticas sociales, cuyo objetivo es fomentar la igualdad material. La desigualdad material, a su vez, promueve la ghettoización y la criminalización de los pobres como mecanismo de defensa ante el que no es reconocido como igual. El impacto político es la formación de la *underclass*:¹⁰ un conjunto de individuos excluidos de la ciudadanía, irrelevantes para el mercado, pero también para el Estado, dada su incapacidad de movilizarse en la defensa de sus derechos. El fenómeno de la *underclass* sería la manifestación extrema de la disolución de la cohesión social, cuando la incapacidad de ejercer los derechos ciudadanos (incluyendo los sociales) afectaría también las decisiones públicas sobre la redistribución de los recursos:

A mayor presencia en el ámbito político, en la comunicación de masas, en el debate público y en el imaginario nacional, mayores son las conquistas en cuanto a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Y a más derechos, más beneficios desde las políticas sociales, menos discriminación en el empleo, mayores compensaciones establecidas por sus desventajas adscriptivas “acumuladas”, mejor acceso a la justicia y más movilidad territorial y social. De manera que si las inequidades adscriptivas son tanto simbólicas como materiales, la forma de corregirlas corresponde tanto al campo de la ciudadanía como al de los procesos estructurales para garantizar mayor igualdad de oportunidades.¹¹

Como veremos en el análisis del debate sobre la focalización, esta relación circular entre la desigualdad material y simbólica es fundamental para entender el concepto de estigmatización y de *merecimiento*. La estigmatización de los

⁸ CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Santiago de Chile: CEPAL, ONU, 2000), 308.

⁹ Véase el análisis de Nancy Fraser, “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época ‘postsocialista’” (1997): www.cholonautas.edu.pe (acceso: noviembre 9, 2009).

¹⁰ Fenómeno analizado por Ralf Dahrendorf, “Preserving prosperity” *New Stateman & Society*, 8, 38 (15 de diciembre 1995).

¹¹ CEPAL. *Equidad*, 303.

pobres, como irresponsables o como delincuentes¹² es una de las fuentes más comunes de considerar que éstos no merecen la ayuda pública por ser responsables de su propio destino. Es así que la CEPAL por ejemplo, considera que las políticas sociales focalizadas no son suficientes para revertir la corrosión de la cohesión social.¹³

El planteamiento de la CEPAL es interesante, porque cuando define los principios rectores de una política social, incluye tanto el de universalidad, como el de la eficiencia. La universalidad de las políticas sociales “implica garantizar que todos los ciudadanos reciben en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad, dentro de las posibilidades que permite el nivel del desarrollo de los países y en el marco de los pactos fiscales establecidos en cada uno de ellos”, asegurando así el sentido de pertenencia y la cohesión social. El principio de eficiencia, en cambio, exige “orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar los principios de universalidad y solidaridad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados”,¹⁴ argumento principal a favor de la focalización. Esta tensión entre la deseabilidad de la universalidad y la necesidad de la focalización es una constante en la polémica entre partidarios y detractores de las políticas sociales focalizadas.

El debate sobre la focalización: ¿problema de eficiencia o de justicia?

Como hemos señalado, la revisión del debate sobre la focalización nos permite identificar dos categorías de los argumentos: los que analizan el aspecto de la eficiencia y los que se centran en las implicaciones para la justicia. La distinción entre los enfoques pragmático y axiológico es analítica, dado que en la realidad ambos discursos se entrecruzan en su preocupación por la sosteni-

¹² En la Segunda Encuesta Nacional sobre Discriminación (2010), seis de cada diez personas consideran que *la riqueza* es el factor que más divide a la sociedad, y el 44% considera que no se respetan los derechos de las personas indigentes. En la edición anterior de la misma Encuesta (2005), el 60% de los mexicanos encuestados consideró que los pobres lo son porque no se esfuerzan suficiente; el 67.6 admitió sentir desconfianza cuando una persona pobre se acercaba; el 23.5% tiene miedo acercarse a los pobres; y el 18.8 piensa que los indígenas son pobres porque no trabajan suficiente. Resultados de ambas encuestas disponibles en la página de CONAPRED http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&op=436 (acceso: junio 26, 2014).

¹³ CEPAL. *Equidad*, 308.

¹⁴ *Ibid.*, 52.

bilidad política de los programas sociales, y establecen un debate rico en torno a las ventajas y desventajas de la focalización.

Los pragmáticos defienden la focalización enfatizando la necesidad del uso eficiente de los recursos escasos: el Estado es responsable por satisfacer las necesidades únicamente de la población que no tiene capacidad de hacerlo a través de los mecanismos del Mercado. En este sentido, la focalización permite mayor eficiencia fiscal, y por ende, asegura también la sostenibilidad de las políticas sociales a mediano y largo plazo.

Otro argumento a favor de la focalización considera que ésta permite evitar el fenómeno de la captura de los beneficios sociales por la clase media. Dado que el tener acceso a beneficios sociales implica costos transaccionales (trámites o desplazamiento, por ejemplo), así como las barreras culturales (conocimiento de leyes, reglamento y procedimientos), los programas sociales universales favorecen en realidad a la clase media.¹⁵

Un argumento pragmático en contra de la focalización enfatiza los costos administrativos de los programas focalizados. Por un lado, es costoso determinar quién tiene la necesidad, y por el otro, los más marginados se autoexcluyen de los programas focalizados, dado que el demostrar la necesidad implica el tiempo o el desplazamiento, que afectan sus ingresos.¹⁶ En cuanto a la sostenibilidad, los adversarios de la focalización consideran que el apoyo de cualquier política pública depende no solamente de su eficiencia fiscal, sino —y ante todo— del apoyo político que ésta tenga. Siendo pobres la *underclass*, el apoyo a programas sociales puede disminuir incluso si son fiscalmente eficientes.

El argumento de carácter axiológico a favor de la focalización considera el principio de la justicia: ante los recursos escasos, es justo atender primero las necesidades de los más vulnerables. Una vez que se haya resuelto el problema de la desigualdad material, la simbólica desaparecerá sin necesidad de la intervención pública.

El análisis de las políticas redistributivas y las de reconocimiento que hace Nancy Fraser cuestiona esta interpretación, dado que los programas focalizados inherentemente implican la estigmatización. La focalización, aunque:

¹⁵ En México podemos observar que para evitar este fenómeno, el gobierno ha disminuido la calidad de los servicios públicos, de manera que las necesidades solventes se satisfacen a través del Mercado. Este recurso amplía la desigualdad material y simbólica, estableciendo desde origen diferencias entre los que tienen acceso a la educación privada y los condenados a la pública, por ejemplo.

¹⁶ Para mayor información sobre efectividad y eficiencia de la focalización, véase Tom Sefton, "Distributive and Redistributive Policy", en *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (Reino Unido: Oxford University Press, 2006), 607-623

busca remediar la injusticia económica, deja intactas las estructuras profundas que generan las desventajas de clase. Por lo tanto, debe hacer reasignaciones superficiales una y otra vez. El resultado es que la clase menos favorecida queda marcada como inherentemente deficiente e insaciable, como si siempre necesitara más y más. Con el tiempo, puede parecer incluso que se privilegia a dicha clase, por cuanto es objeto de un trato especial y de una generosidad inmerecidos. Por consiguiente, una aproximación dirigida a resolver las injusticias de redistribución puede terminar generando injusticias de reconocimiento.¹⁷

Además, los programas focalizados para mantener su eficiencia fiscal establecen controles para evitar fraudes o asignaciones indebidas de los recursos, creando así la percepción de que el grupo beneficiado es inherentemente deshonesto.

La relación entre la focalización y la estigmatización ha sido objeto del análisis desde la publicación de la obra clásica de Gosta Esping-Andersen,¹⁸ quien estableció la tipología del Estado benefactor occidental aplicando el criterio de la des-mercantilización del trabajo. La provisión del bienestar fundamentada en el principio de focalización corresponde al modelo liberal, cuyo ejemplo es Estados Unidos. En este modelo, la provisión del bienestar es responsabilidad primordial del individuo, quien puede acceder a los bienes y servicios a través del Mercado o a través de las redes privadas de cooperación. La obligación del Estado se limita exclusivamente a corregir las fallas de estos dos mecanismos, de ahí que los beneficios son modestos y limitados en el tiempo, para evitar la cultura de la dependencia. El mismo concepto de la cultura de la dependencia establece ya la percepción de que los pobres no tienen aspiraciones y sin incentivos coercitivos estarían dispuestos a vivir siempre a costa de las contribuciones de la sociedad trabajadora y responsable.

En la contraposición está el modelo socialdemócrata, o el escandinavo, en el cual los bienes y servicios relacionados con la salud, la vivienda y la seguridad social se conciben como derechos ciudadanos y cuya provisión es universal. El nivel de provisión de estos servicios tiene como punto de referencia el nivel de vida de la clase media, y éstos son usados tanto por los pobres como por los ricos, creando así espacios compartidos, donde los individuos se conocen y conviven en su calidad de ciudadanos no solamente en escuelas y hospitales, sino también en espacios geográficos compartidos. De ahí, que la

¹⁷ Nancy Fraser, "De la redistribución", 22.

¹⁸ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Polity Press, 1990). También se pueden revisar análisis de Tom Sefton "Distributive" y de Christian Albert Larsen "The Institutional Logic of Welfare Attitudes. How Welfare Regimes Influence Public Support", *Comparative Political Studies*, 41, 2, (febrero 2008), 145-168.

provisión universal de los servicios promueve la cohesión social no solamente porque elimina la focalización, sino también porque reconstruye los espacios públicos de la convivencia.

La tipología de Esping-Andersen,¹⁹ muy influyente en los debates latinoamericanos, centra su interés en el diseño institucional de las políticas sociales. El presupuesto es que el diseño institucional influye en las percepciones y valores de los individuos, que determinan sus conductas y preferencias políticas. Sin embargo, debemos reconocer que la influencia es bi-direccional, y los valores predominantes de una sociedad determinan también la posibilidad de un diseño institucional frente a otras alternativas. De ahí la importancia de considerar los condicionamientos individuales de las políticas sociales.

El estudio de las relaciones entre las preferencias individuales y las políticas focalizadas tiene una tradición larga en Estados Unidos, dada la polémica en torno a la acción afirmativa, llamada también la discriminación positiva. Distintos autores consideran diferentes variables,²⁰ pero todos de manera explícita o implícita estudian el concepto de *merecimiento* (*deservingness*), que se refiere a una percepción, un juicio de valor sobre las características que debe tener una persona o un grupo para merecer ayuda de otros. El *merecimiento* combina el factor cognitivo y el axiológico, y en el planteamiento de Larsen²¹ implica evaluación de cinco elementos. El primero es el **grado del control sobre las causas de la necesidad**: mientras el sujeto menos controla las causas de su vulnerabilidad, mayor percepción de que merece la ayuda pública. Un ejemplo muy común es apoyo solidario a comunidades afectadas por desastres natura-

¹⁹ Retomamos aquí solamente los dos modelos extremos. El autor identifica como el tercer modelo, el Estado benefactor corporativo (Francia y Alemania, por ejemplo), donde los beneficios dependen de la permanencia en el mercado de trabajo. Es un sistema de provisión generoso, pero establece la estratificación entre los que tienen empleo formal y los desempleados o con los llamados *empleos flexibles*.

²⁰ Hetling, McDermott y Mapps, por ejemplo, miden ocho variables: interés, creencias y valores, experiencia, ideología, predisposición política, creencias sobre el merecimiento, estereotipos raciales y demográficos (raza, sexo, edad, etc.) (Andrea Hetling, Monika L. McDermott y Mingus Mapps "Symbolism Versus Policy Learning. Public Opinion of the 1996 U.S. Welfare Reforms", *American Politics Research*, vol. 36, núm. 3, (mayo 2008), 335-357. Scott Blinder las reduce a tres: demográficos, ideológicos y actitudinales (Scott B. Blinder, "Dissonance Persists. Reproduction of Racial Attitudes Among Post-Civil Rights Cohorts of White Americans". *American Politics Research*, vol. 35, núm. 3 (mayo 2007), 299-335; mientras que Lawrence Bobo o Martin Gilens consideran el interés propio, el sistema de valores y el racismo (Lawrence Bobo, Lawrence "Race, Interest, and Beliefs About Affirmative Action", *American Behavioral Scientist*, vol. 41, núm. 7 (abril 1998), 985-1003 y Martin Gilens, *Why Americans Hate Welfare. Race, media, and the politics of antipoverty policy*. (Chicago: The University of Chicago Press, 1999).

²¹ Christian Albert Larsen, "The Institutional".

les o alto nivel de consenso en el caso de apoyo a personas con discapacidad. El segundo elemento se refiere a la **necesidad**: a mayor grado de necesidad, mayor percepción del merecimiento; por ejemplo, nadie niega la legitimidad de atender población en pobreza extrema. En tercer lugar está la **identidad**, relacionada con la percepción de *deberes especiales* ante los miembros de un mismo grupo, por ejemplo nacional o racial. El componente de **actitud** evalúa el comportamiento del beneficiario: mientras más dócil y más agradecido es el individuo, mayor grado de merecimiento. Y finalmente está el principio de **reciprocidad** que relaciona la contribución pasada (de los veteranos, por ejemplo) o posible retribución futura (de los niños) a la sociedad como la condición del merecimiento.

Como hemos señalado, la percepción sobre el *merecimiento* puede ser influida por el diseño institucional de las políticas, pero existe también la evidencia del papel fundamental de los medios.²² Ambos enfoques coinciden que la percepción sobre el merecimiento es socialmente construida, y por ende, también modificable.²³ De ahí la necesidad de considerar no solamente el diseño

²² Martin Gilens y Hetling, McDermott y Mapps, por ejemplo, se centran en el análisis de los medios y la opinión pública, incluyendo el discurso de los políticos. En el análisis de la percepción de las políticas sociales en Estados Unidos, Gilens habla del fenómeno de *racialización* de la pobreza, que tuvo lugar entre los años 1965-1967 y fue efecto de la imagen que los medios masivos crearon sobre los programas sociales: el sesgo en los reportajes, entrevistas e incluso fotografías ha creado la percepción en dos sentidos: los afroamericanos son los principales receptores de la ayuda pública y la mayoría de los receptores son borrachos, drogadictos, irresponsables, sin ambición de independencia económica (Gilens *Why Americans*, 133-153). Hetling, McDermott y Mapps "Symbolism" centran, en cambio, su atención en el discurso de los políticos. Mientras la élite política y administrativa comulgaba con los ideales de la Nueva Derecha, predominaba en la sociedad estadounidense la percepción de que los programas sociales son costosos, crean la dependencia de los individuos, promueven su irresponsabilidad y desincentivan los esfuerzos de encontrar el trabajo y abandonar los programas sociales. La llegada del equipo de Clinton y su campaña en torno a la reforma del sistema social en 1996 modificó las percepciones sociales y aumentó considerablemente el apoyo a las políticas sociales.

²³ No todos coinciden en que la estigmatización de ciertos grupos pueda ser modificada por políticas públicas o campañas de concientización. Herbert J. Gans, por ejemplo, considera que la estigmatización de los pobres como los que no merecen la ayuda pública tiene explicación estructural, inherente a una sociedad polarizada. La estigmatización de los pobres, según el autor, en la mayoría de los casos no es intencional, frecuentemente tampoco es consciente, sin embargo desempeña función positiva en la sociedad, por ende, no puede ser eliminada. Gans identifica trece funciones sociales de la estigmatización, que se pueden agrupar en cinco categorías más amplias. Las funciones microsociales operan a nivel individual y permiten a los individuos de los grupos no estigmatizados legitimar el distanciamiento físico, al definir a los pobres como responsables por su condición, por ende, merecedores del castigo. Las funciones económicas funcionan en el ámbito laboral. Por un lado disminuyen la presión sobre los Estados como responsables por crear empleos (los pobres son moralmente inferiores, por ende no merecen la oportunidad de trabajo). Por el otro

institucional de un programa social, sino también la campaña de comunicación que lo acompaña.

Merecimiento y el discurso legitimador: caso de programas para madres solas

Si la percepción sobre el merecimiento es socialmente construida, el discurso político reproducido por los medios masivos de comunicación juega un papel importante en este proceso. Para ejemplificar cómo el enmarcamiento discursivo es capaz de construir apoyos amplios para programas focalizados, analizaremos aquí la cobertura en la prensa nacional²⁴ del *Programa de Atención Integral para Madres Solas Jefas de Familia (PAIMS)*, que desde marzo de 2010 opera en el Distrito Federal, y que integra una variedad de leyes e iniciativas, como la Ley aprobada en octubre de 2008, y que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el DF. Según la información en el portal ciudadano del Gobierno del DF,²⁵ este programa incluye:

1. “un apoyo mensual en especie equivalente a cuatro días de salario mínimo a madres solas o casadas, en concubinato o en sociedad de convivencia, que acrediten su condición de jefas de familia, que tengan hijos o hijas menores de 15 años y cuyo ingreso diario no sea superior a los dos salarios mínimos.”
2. Programas de acompañamiento, como la capacitación para el empleo, la asesoría jurídica, psicológica y de salud, para “enfrentar las problemá-

lado, incentivan la creación de empleos para los no estigmatizados en profesiones relacionadas con la seguridad, el trabajo social, incluso investigación en aras de contener el problema. Las funciones normativas, a su vez, refuerzan las normas vigentes; por ejemplo, la estigmatización de madres solteras fortalece el valor de la familia tradicional; de los flojos y desobligados, la ética de trabajo, etc. En su categoría de funciones políticas, la estigmatización permite a los políticos desentenderse de las demandas de los pobres (planteamiento semejante al fenómeno de *underclass* de Dahrendorf) y fortalece las tendencias conservadoras. Finalmente, a nivel macrosocial, la estigmatización permite un nivel bajo de servicios a este sector, asegurando así la exterminación de la sobrepoblación, en el sentido malthusiano (ver también el fenómeno de captura de servicios públicos por la clase media en Tom Sefton “Distributive”). (Gans, Herbert J. “Positive Functions of the Undeserving Poor: Uses of the Underclass in America”, *Politics & Society*, vol. 22, núm. 3 (septiembre 1992), 269-283).

²⁴ La revisión no se exhaustiva, se seleccionaron noticias referentes al tema, indexadas en *Infolatina*, en el periodo entre enero de 2008 y octubre de 2011.

²⁵ Gobierno del DF *Programa de Atención Integral para Madres Solas*, Portal ciudadano del Gobierno del DF, <http://www.df.gob.mx/index.php/programa-de-atencion-integral-para-madres-solas> (acceso 17 de octubre de 2011).

ticas que la mayoría de las beneficiarias refieren, como son el desempleo, la discriminación por parte de la sociedad y de la familia, la violencia y el acoso”.

La breve presentación del Programa inicia con datos estadísticos que afirman que en el Distrito Federal, “el 33 por ciento de los hogares es encabezado por una mujer, quien es responsable de la manutención y desarrollo de sus hijos, razón por la que el Gobierno capitalino” implementa este Programa de Atención Integral.

En esta breve presentación podemos observar varios elementos orientados a construir un amplio consenso sobre la legitimidad de este Programa. Recordemos que la percepción sobre el *merecimiento* se construye con cinco elementos: la existencia de la necesidad, el control sobre las causas de la necesidad, la identidad, la actitud y la reciprocidad. La existencia de la necesidad se enfatiza con uno de los criterios de focalización: ingreso diario igual o menor a dos salarios mínimos, y con la alusión al derecho a alimentación, que es —evidentemente— derecho básico relacionado con la sobrevivencia. Por otro lado, la inclusión de los datos estadísticos —una constante en todas las noticias relacionadas con el tema— ayuda a construir el sentido de identidad, de pertenencia a la comunidad amplia, dado que transmite la idea de que madres solas jefas de familia ya no constituyen una excepción, sino son mujeres con las cuales convivimos a diario, parte del paisaje social, de la *normalidad*, no la excepción a la norma. Finalmente, la definición de destinatarias como *madres*, enfatiza el elemento de reciprocidad: como responsables del mantenimiento y educación de los hijos, contribuyen significativamente al bienestar de la sociedad. Vale la pena notar que tanto la Ley, como la descripción oficial del programa hablan de *madres solas*, aunque en la prensa los políticos hablan con cierta frecuencia de *madres solteras*. Socialmente, la denominación de *madre soltera* conlleva el estigma de una falla moral, una conducta irresponsable, mientras que el adjetivo *solas*, tiene significado más neutral, tendiente incluso a sugerir el abandono, es decir que la situación vulnerable de la receptora de la ayuda no es efecto de su irresponsabilidad, sino de causas ajenas.

En el sentido parecido apunta la declaración del diputado local del PRD, Alejandro Sánchez Camacho,²⁶ quien planteó la necesidad de promulgar una ley de bienestar para madres jefas de familia, que les permita “afrontar situaciones de desempleo o abandono, para encarar solas, sin problemas, las dificultades de manutención de un hogar”; o de la diputada Esthela Damián

²⁶ “Planean en ALDF Ley de bienestar para madres jefas de familia”, *Notimex* 9 de mayo de 2011 (recuperado de *Infolatina*, 17 de octubre de 2011).

Peralta,²⁷ quien defendió la necesidad de programas de apoyo a madres solteras “que a corta edad se ven obligadas a ocuparse en empleos con jornadas que se prolongan hasta 12 horas, con sueldos que no rebasan un salario mínimo al día”, y citando los datos de INEGI, profundizó en las causas del problema:

la mujer se convierte en madre soltera entre los 14 y los 18 años, cuando aún no tiene la mayoría de edad ni la capacidad física para poder emplearse, o bien cuando un conflicto familiar, la violencia o los factores sociales la obligan a divorciarse o separarse de su pareja, quedando los hijos bajo su tutela en la mayoría de los casos.

A pesar de que algunas noticias enfatizan que el educar sola a los hijos puede ser una decisión libre de la mujer, el discurso de los políticos prefiere hacer presente en la conciencia de la sociedad la situación de abandono, violencia intrafamiliar o muerte, para enfatizar que las beneficiarias de los programas no tienen control sobre las causas de su vulnerabilidad.

Si la presentación oficial del Programa o las declaraciones aquí citadas dejan el juicio sobre quién es el responsable por la necesidad a la inferencia del lector, los reportajes sobre la operación del Programa son mucho más explícitos y emotivos al respecto. Veamos es fragmento publicado en *La Jornada*:

A Dolores Santa Cruz la abandonó su marido hace año y medio, con una hija de ocho años y sin saber que una segunda venía en camino: Aurora Daniela, que hoy roza los ocho meses. Y aunque supone que el padre debió haberse enterado, por vía de sus familiares, nunca más se ha vuelto a parar en casa y tampoco ella se atreve, aunque sea su derecho, a exigir una pensión para las niñas.

Para sostener su hogar debió buscar empleo, trabajó en una tienda de telas del Centro Histórico, pero las largas jornadas de hasta siete días por semana la llevaron a dejarlo para dedicarle tiempo a la niña. Hace dos meses regresó a buscar empleo, pero nada se ajustaba a sus necesidades: medio tiempo y por la mañana. Ayer, con la niña en brazos, salió de su domicilio en la colonia Esperanza, de la delegación Cuauhtémoc, al Zócalo capitalino, para intentar colocarse en alguna de las mil 800 plazas que poco más de medio centenar de empresas ofreció en la primera Feria del Empleo para Madres Jefas de Familia y Personas con Discapacidad, organizada por las secretarías del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), Desarrollo Social (SDS) y el Instituto de las Mujeres (Inmujeres-DF).²⁸

²⁷ Raúl Llanos Samaniego, “Mujeres, sostén de 5.7 millones de hogares; la mayoría, son sueldos ínfimos”, *La Jornada*, 15 de julio de 2008 (recuperado de *Infolatina*, 17 de octubre de 2011).

²⁸ Ángel Bolaños Sánchez, “Realizan en el Zócalo la primera feria del empleo para madres solteras”, *La Jornada*, 6 de septiembre de 2008 (recuperado de *Infolatina*, 17 de octubre de 2011).

En esta historia de una de las beneficiarias, Dolores Santa Cruz, claramente las causas de la vulnerabilidad, de la necesidad, se atribuyen a la irresponsabilidad del esposo y padre de las niñas, así como a la dificultad de hacer compatible el rol de madre con el de trabajadora. Dolores abandonó el trabajo anterior no por irresponsable, perezosa o inepta, sino por la necesidad de atender a las niñas.

Esta imagen positiva de Dolores, sin embargo, tiene un matiz de victimización: ella no se atreve a reclamar la pensión alimentaria, *aunque sea su derecho*. La misma situación de *abandono*, de *salir con la niña en brazos* para *intentar* encontrar empleo, construye una percepción de debilidad, de vulnerabilidad y sufrimiento, que claramente aumenta nuestro apoyo al programa que ayude a las mujeres como Dolores, pero también las estigmatiza como víctimas indefensas, merecedoras de nuestra compasión; es decir fortalecen el estereotipo de *madre mártir*, más que la imagen de una mujer emprendedora o individuo igual a nosotros, los contribuyentes, no receptores, de la ayuda.

Recordemos que la docilidad del grupo beneficiado ayuda a considerar a sus miembros como merecedores de apoyo de la comunidad, y la imagen tradicional de las madres que se sacrifican, es reforzada por los reportajes que se centran en casos dramáticos o emotivos. En una noticia publicada en *El Universal*,²⁹ por ejemplo, se narra aparentemente una situación de reclamo, de protesta. La nota inicia con el siguiente párrafo:

Madres solteras de la delegación Iztapalapa demandaron al jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, que les dé más atención y apoyo para los programas sociales en los centros comunitarios de esa delegación. Denunciaron que han pedido apoyo a distintas áreas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), sin respuesta alguna. Incluso, dijeron que la ayuda se reparte a personas que no lo necesitan. El reclamo se dio durante el evento en el que Ebrard Casaubón escuchó el informe del Programa de Atención Integral para Madres Solas residentes en el Distrito Federal, en el centro comunitario Venustiano Carranza.

El uso de expresiones como *demandaron*, *denunciaron*, *el reclamo* apunta a una protesta, una exigencia, una actitud de inconformidad. Pero inmediatamente la nota cita a mujeres inconformes, cuando le dicen al jefe de Gobierno: “ahora sí que *perdone* por balconearlo, pero no nos hacen caso en Iztapalapa, le *pedimos ayuda*”; o “*a punto de llanto*” afirman: “No he sido respetada por nadie y me siento sola, pero *estoy muy agradecida por su ayuda*”. De esta forma, la denuncia, la protesta y la inconformidad, se convierten en expresiones de agradecimiento, humildad y vulnerabilidad.

²⁹ “DIF no nos hace caso: mujeres”, *El Universal*, 31 de marzo de 2010 (recuperado de *Infotina* 17 de octubre de 2011).

Otra constante de las declaraciones de los políticos es su enmarcamiento en fechas simbólicas, como el *Día de Madre*, o el *Día Internacional de la Mujer*. Este enmarcamiento fortalece la percepción del merecimiento, y particularmente su elemento de identidad (todos amamos a nuestras madres) y de reciprocidad (la contribución fundamental de las madres a la sociedad). Para ilustrar, analicemos estas notas periodísticas:

El Jefe del Gobierno capitalino Marcelo Ebrard encabezó la entrega de 400 apoyos económicos a madres solas, jefas de hogar como parte del programa que atiende a este sector de la población a partir de la vigencia de la ley por el derecho de las madres solas de escasos recursos a recibir un apoyo alimentario. El mandatario aseguró que *si se quiere que la sociedad mejore, que no se tengan tantos problemas como violencia, jóvenes en la delincuencia, tanto asalto y tanto problema, se requiere apoyar a las madres porque ellas son la base de la educación que surge desde la familia*.³⁰

El diputado local del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Alejandro Sánchez Camacho, propuso crear la ley de bienestar social para madres jefas de familia. En vísperas de la celebración del “Día de las Madres” (...) Sánchez Camacho *refrendó su afecto y agradecimiento a las madres mexicanas y capitalinas por ser el pilar de nuestras vidas y de nuestra sociedad, resaltó*. Sin duda, dijo, *las madres representan la fuerza social y edificadora de la ciudad de México y del país, y con ellas tenemos una gran deuda: la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, requisito fundamental en la construcción de una sociedad que aspire a ser justa*, precisó.³¹

En ambos discursos, se enfatiza la contribución de las mujeres en su rol de *madres* a la construcción de una sociedad mejor, sin violencia, sin delincuencia; el uso del concepto de *deuda* alude al deber moral de reciprocidad y justicia retributiva; y finalmente, en el discurso de Sánchez Camacho, claramente se fortalece el principio de *identidad*, enfatizando que las beneficiarias no son sólo madres, sino son madres *mexicanas y capitalinas*, evocando así el hecho que los beneficiarios de la contribución de estas madres son todos los mexicanos, y particularmente los residentes de la capital.

Como hemos visto, el problema de enmarcamiento para construir la percepción de merecimiento de los beneficiarios de los programas sociales focalizados es complejo. Por un lado, es relativamente simple enfatizar mensajes que transmiten la urgencia de la necesidad o el deber de reciprocidad, sea para

³⁰ “Entrega Ebrard apoyos a madres solas”, *Periódico Excélsior*, 1 de abril de 2010 (recuperado de *Infolatina*, 17 de octubre de 2011).

³¹ “Planean en ALDF Ley de bienestar para madres jefas de familia”, *Notimex* 9 de mayo de 2011 (recuperado de *Infolatina*, 17 de octubre de 2011).

agradecer la contribución de los beneficiados a la construcción de una sociedad armoniosa, sea para reparar injusticias pasadas y restablecer condiciones de equidad. Sin embargo, dos elementos del *merecimiento* conllevan el riesgo de estigmatización, que ayuda a conseguir el apoyo a ayudas públicas, pero debilita la percepción de los beneficiarios como individuos iguales a los contribuyentes fiscales a éstas, convirtiendo las relaciones basadas en derechos, en relaciones basadas en compasión. Hemos visto cómo los mensajes que afirman que los beneficiarios no tienen control sobre las causas de su necesidad, tienden a victimizarlos, a presentarlos como individuos débiles, necesitados de ayuda por parte de los miembros exitosos de la sociedad. También es interesante cómo los reportajes se centran en historias particulares más dramáticas, fortaleciendo —en este caso particular— la imagen de mujeres solas jefas de familia como víctimas de irresponsabilidad de los varones, no como sujetos de su propio destino. Esta victimización es reforzada por mensajes que apuntan a la actitud dócil, de agradecimiento por la protección, por ser rescatadas de las dificultades que padecen. En este sentido, la función de estos dos elementos es contradictoria y se necesita una reflexión más seria sobre si la ventaja de construir el apoyo social a un programa focalizado es más importante que el riesgo de reproducir y fortalecer estereotipos, que minan la igualdad simbólica de distintos grupos.

Conclusiones

El debate sobre las ventajas y desventajas de programas sociales focalizados ocupa un espacio relevante en la reflexión sobre las políticas públicas y su impacto en la cohesión social. En el ámbito de las políticas públicas, la cohesión social se entiende como una distribución relativamente equitativa de los bienes y servicios básicos, y en el discurso republicano, está inherentemente relacionada con el disfrute efectivo de los derechos humanos y ciudadanos. En este sentido, la focalización sería un recurso efectivo y legítimo de promover una sociedad más cohesionada.

Sin embargo, como hemos señalado, el mecanismo de focalización conlleva inherentemente el problema de estigmatización de los beneficiarios, como los grupos incapaces de resolver sus propias necesidades, incapacidad frecuentemente asociada con vicios morales y desviación de las normas sociales dominantes. Surge entonces una contradicción entre el impacto positivo en las condiciones materiales de los beneficiados, y el negativo sobre su representación en el imaginario colectivo.

Incluso el mecanismo del *merecimiento* no resuelve esta contradicción, dado que enmarca a los receptores de la ayuda como víctimas impotentes y les exige una actitud de docilidad y agradecimiento, contraria al discurso del disfrute efectivo de los derechos. Desde la realidad de los políticos, aprovechar el recurso del *merecimiento* es hoy en día una manera más fácil de lograr el apoyo político a los programas sociales focalizados, al mismo tiempo que sumar votos del electorado potencial. En la mayoría de los casos, los políticos y los medios no están conscientes de que su discurso estigmatiza a los beneficiarios de estos programas, y afecta profundamente la cohesión social, en su dimensión de equidad simbólica.

Es innegable que en todas las sociedades existe la necesidad de legitimar programas orientados a grupos específicos, que son financiados con recursos públicos, y por ende despiertan debates frecuentemente acalorados sobre si los beneficiarios merecen este apoyo. Sin embargo, más allá de estos debates, es necesario profundizar en la reflexión cómo el diseño y el proceso de comunicación en torno a estos programas contribuye a reproducir la estigmatización de los grupos vulnerables, y si es así, cómo revertir este fenómeno y aprovechar el enmarcamiento para modificar los estereotipos negativos, fortalecer la igualdad simbólica, al mismo tiempo que la material, y de esta manera, reconstruir también la cohesión social basada en el reconocimiento del Otro como conciudadano con derechos.

Bibliografía

- Blinder, Scott B., "Dissonance Persists. Reproduction of Racial Attitudes Among Post-Civil Rights Cohorts of White Americans." *American Politics Research*, 35, 3 (mayo 2007): 299-335.
- Bobo, Lawrence y James R. Kluegel, "Opposition to race-targeting: self-interest, stratification ideology, or racial attitudes?" *American Sociological Review* 58 (Agosto 1993): 443-464.
- Bobo, Lawrence, "Race, Interest, and Beliefs About Affirmative Action", *American Behavioral Scientist*, 41, 7 (abril 1998): 985-1003.
- CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL, ONU, 2000.
- Dahrendorf, Ralf, "Preserving prosperity." *New Statesman & Society*, 8, 383 (15 de diciembre 1995).
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, 1990.
- Etzioni, Amitai, *La Tercera Vía hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo*, Madrid, Mínima Trotta, 2000.
- Fraser, Nancy, "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época 'postsocialista'", 1997. En www.cholonautas.edu.pe (acceso: Noviembre, 9 2009).

- Gans, Herbert J., "Positive Functions of the Undeserving Poor: Uses of the Underclass in America." *Politics&Society*, 22, 3 (septiembre 1992): 269-283.
- Gilens, Martin, *Why Americans Hate Welfare. Race, media and the politics of antipoverly policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999.
- Gobierno de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", en: <http://pnd.gob.mx/> (acceso: junio, 26, 2014).
- Hetting, Andrea, Monika L. McDermott y Mingus Mapps, "Symbolism Versus Policy Learning. Public Opinion of the 1996 U.S. Welfare Reforms." *American Politics Research*, 36, 3, (mayo 2008): 335-357.
- Kearns, Ade y Ray Forrest, "Social Cohesion and Multilevel Urban Governance." *Urban Studies*, 37, 5-6, (2000): 995-1017.
- Larsen, Christian Albrekt, "The Institutional Logic of Welfare Attitudes. How Welfare Regimes Influence Public Support." *Comparative Political Studies*, 41, 2 (febrero 2008): 145-168.
- Ochman, Marta, "El reto de la cohesión social en la integración latinoamericana: una aproximación teórica." En *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Eds. Ángel María Casas Gragea, y Marta Ochman., pp.173-206, México. EGAP, Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- Sefton, Tom, "Distributive and Redistributive Policy", en *The Oxford Handbook of Public Policy*. Eds. Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, pp. 607-623. Reino Unido: Oxford University Press, 2006.