





la cuestión social



# ESTADOS DE BIENESTAR, DERECHOS E INGRESOS BÁSICOS EN AMÉRICA LATINA

*coordinadores*

ALBERTO D. CIMADAMORE

ANETE B. L. IVO

CARMEN MIDAGLIA

ALEXANDRA BARRANTES

*por*

ALBERTO D. CIMADAMORE ♦ ANETE B. L. IVO ♦  
CARMEN MIDAGLIA ♦ ALEXANDRA BARRANTES ♦  
CARLOS BARBA SOLANO ♦ ENRIQUE VALENCIA  
LOMELÍ ♦ BELÉN VILLEGAS ♦ ANA LOGIUDICE ♦  
JORGE A. PAZ ♦ BLANDINE DESTREMAU ♦ ROSA  
MARÍA VOGHON HERNÁNDEZ ♦ MARÍA DEL  
CARMEN FEIJOÓ ♦ PATRICIA DAVOLOS ♦ ANA  
CLÁUDIA G. CUNHA ♦ MICHELE DE LAVRA PINTO  
♦ MILENE PEIXOTO ÁVILA



---

**siglo xxi editores**

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310, CIUDAD DE MÉXICO

[www.sigloxxieditores.com.mx](http://www.sigloxxieditores.com.mx)

**siglo xxi editores, argentina**

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA

[www.sigloxxieditores.com.ar](http://www.sigloxxieditores.com.ar)

**anthropos editorial**

LEPANT 241-243, 08013, BARCELONA, ESPAÑA

[www.anthropos-editorial.com](http://www.anthropos-editorial.com)

---

**NOMBRES:** Cimadamore, Alberto D. | Ivo, Anete B. L. | Midaglia, Carmen | Barrantes, Alexandra, coords. | Barba Solano, Carlos | Valencia Lomelí, Enrique | Villegas, Belén | Logiudice, Ana | Paz, Jorge A. | Destremau, Blandine | Voghon Hernández, Rosa María | Feijoó, María del Carmen | Davolos, Patricia | Cunha, Ana Cláudia G. | De Lavra Pinto, Michele | Peixoto Ávila, Milene, autores

**TÍTULO:** *Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina* / coords. A. Cimadamore, A. Ivo, C. Midaglia, A. Barrantes

**DESCRIPCIÓN:** Primera edición. | Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2019. | Serie: La cuestión social

**IDENTIFICADORES:** ISBN 9786070310102

**TEMAS:** Transferencia de pagos – América Latina – Estudio de casos. | Asistencia económica – América Latina – Estudio de casos

**CLASIFICACIÓN:** LCC PL2879.C376 C55 2019 | DDC 895.1352

---

Instituciones participantes en esta serie:



Programa  
Universitario  
de Estudios  
de Desarrollo  
UNAM

**CUCSH**  
Centro Universitario de Ciencias  
Sociales y Humanidades



UNIVERSIDAD DE  
GUADALAJARA

**CROP**  
Comparative Research  
Programme on Poverty



El Colegio  
de la Frontera  
Norte

Comité Académico: Enrique Valencia Lomelí (coordinador); Carlos Eduardo Barba Solano; Alberto Daniel Cimadamore; Rolando Cordera Campos; Mario Luis Fuentes Alcalá; Gerardo Ordóñez Barba

primera edición, 2019

© siglo xxi editores, s.a de c.v.

isbn 978-607-03-1010-2

en coedición con

d.r. © 2019 comparative research programme on poverty (crop)

university of bergen (uib) / international science council (isc)

crop secretariat, jekteviksbakken 31, n-5006 bergen, norway. [www.crop.org](http://www.crop.org).

## PREFACIO

La notable expansión e impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en América Latina y los debates sobre justicia distributiva en países estructuralmente desiguales fueron dos de los ejes centrales del seminario internacional que se realizó en septiembre de 2016 en Salvador de Bahía, Brasil. Este libro es resultado del debate y el trabajo colaborativo que comenzó allí con la presencia de investigadores de diversos países y se extendió hasta 2019.

El objetivo que se trazó el grupo fue examinar hasta qué punto las TMC podrían evolucionar hacia la implantación de programas universales de renta básica en la región, cuáles son los factores que condicionan la puesta en marcha y evolución de tales programas y qué consecuencias tienen éstos sobre la dinámica de la integración social y construcción de regímenes de bienestar. Para alcanzar dicha meta, era necesario ir más allá de las reflexiones técnicas sobre diseño, gestión y evaluación de este tipo de programas y discutir los de justicia distributiva y sus impactos sobre el bienestar social.

El foco de atención es tan relevante hoy como cuando comenzamos el trabajo. Los programas de TMC se han transformado en el eje neurálgico de la acción estatal frente a las situaciones generalizadas de vulnerabilidad en América Latina y el Caribe (ALC), al ser adoptados por una veintena de países y alcanzando alrededor de 140 millones de personas. Como se examina en los capítulos siguientes, la reducción en los niveles de pobreza e indigencia que se registraron a mediados de la presente década se atribuye principalmente al aumento de los ingresos de los hogares que produjeron los programas, incrementos en salarios mínimos y la expansión del gasto público social. La sustentabilidad y efectividad de estas mejoras sociales son cuestionadas en la obra y exigen una renova-

da reflexión ante la inestabilidad de muchos países y la recurrencia de crisis económico-sociales.

La complejidad y contradicciones que emergieron del análisis realizado colectivamente se pueden comprender a lo largo de las páginas siguientes cuando se exhiben los casos en que se registraron incrementos en los ingresos de personas en condiciones de vulnerabilidad extrema. Al mismo tiempo, se concluye que este resultado positivo contribuye a afianzar un modelo de desarrollo que mantiene estructuralmente altos niveles de pobreza y desigualdad. Este libro no pretende abarcar semejante complejidad y solamente presenta respuestas parciales y provisionarias que intentan contribuir a un debate imprescindible sobre temas que son centrales en una agenda de desarrollo sostenible y equitativo como es la aprobada por casi doscientos países de las Naciones Unidas en 2015.

Los organizadores del seminario y del libro entienden que los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son enormes. El punto de partida es ese debate imprescindible sobre cómo construir sociedades y estados más justos que promuevan el bienestar. Como lo establece el mismo título de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/RES/70/1; 2015) los Objetivos de Desarrollo Sostenible allí propuestos apuntan a “transformar nuestro mundo” como una agenda universal que respete las particularidades de las regiones y países en la búsqueda de un tipo de desarrollo inclusivo que contemple las dimensiones económicas, sociales y ambientales.

La obra pretende reflejar tanto la búsqueda del bienestar en América Latina como algunos de los instrumentos y políticas utilizados, cuyas limitaciones permiten mirar alrededor y observar que los niveles inaceptables de pobreza, desigualdad y exclusión social existentes (en distinto grado, según los países) constituyan un fenómeno social estructural de difícil reversión. La protección social y las TMC están destinadas a ser influenciadas por la implementación de la nueva agenda global de desarrollo sostenible. El objetivo de erradicar la pobreza extrema (ODS 1.1) se apoya en gran medida sobre la implementación nacional de sistemas y medidas de protección social (ODS 1.3) que apuntan a lograr, hacia



2030, una amplia cobertura. Por tal razón, entendemos que este libro es un insumo útil y oportuno para el debate indispensable que debe darse en nuestras sociedades en la búsqueda del desarrollo sustentable.

El libro ha sido organizado en dos partes, cada una de ellas con sus respectivas introducciones a cargo de los coordinadores de la obra que intentan, no solamente contextualizar el tema dentro de la problemática planteada por la convocatoria al seminario que le dio origen, sino también vincular las contribuciones y ofrecer una visión panorámica a los lectores y las lectoras. Ambas partes ofrecen contribuciones diversas que presentan fundamentos normativos, tendencias regionales y experiencias nacionales de TMC que seguramente aportarán constructivamente al debate necesario que intentamos promover desde nuestros respectivos lugares.

Cuando planificamos el libro nos pareció necesario examinar al comienzo los ejes transversales del debate sobre pobreza y desigualdad en sus vínculos con las TMC. Por tal razón la iniciamos con un capítulo que discute los fundamentos conceptuales de los Estados de bienestar incompletos en América Latina y el Caribe y examina el papel de TMC en sociedades estructuralmente marcadas por la pobreza y desigualdad. Este capítulo inicial permite, además, establecer algunos parámetros para la discusión realizada en los capítulos siguientes sobre las formas en las que las TMC inciden en las arquitecturas de los sistemas de bienestar y afectan a los derechos sociales en los países latinoamericanos. Para facilitar una comprensión inicial de los contenidos del libro, ese capítulo inicial ofrece, además, una visión panorámica de los principales temas tratados y establece un diálogo con las introducciones de las dos partes estructurantes de la obra.

El esfuerzo colectivo que culmina en la publicación del libro ha sido generosamente apoyado por instituciones y personas a las que debemos nuestro agradecimiento. El Comparative Research Programme on Poverty (CROP) del International Science Council (ISC), la Universidad de Bergen, el Programa de Políticas Sociales y Ciudadanía de la Universidad Católica de Salvador (UCSAL) y la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

(CAPES) del Ministerio de Educación de Brasil han brindado su apoyo para realizar el

seminario sobre “Estados de Bienestar, Derechos Laborales e Ingreso Básico en América Latina” en donde durante tres días de intensos debates empezamos a gestar esta obra. El Secretariado de CROP y la coordinación de la Serie La Cuestión Social contribuyeron en sucesivas etapas a la organización de las comunicaciones entre los contribuyentes y la evaluación externa de pares. Agradecemos especialmente a los y las evaluadoras anónimas que realizaron valiosos comentarios a la obra y a las que intentamos dar respuesta para mejorar el producto colectivo que aquí presentamos.

El equipo de coordinación

## ESTADOS DE BIENESTAR, DERECHOS E INGRESOS BÁSICOS EN AMÉRICA LATINA

A. CIMADAMORE, A. IVO, C. MIDAGLIA Y A. BARRANTES

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) han sido un eje neurálgico de acción pública regional en respuesta a las generalizadas situaciones de vulnerabilidad. Su centralidad expresa de alguna manera un nuevo papel del Estado social como impulsor de la solidaridad colectiva en la región desde una perspectiva que incluye elementos de justicia redistributiva, integración social y de derechos de ciudadanía.

En el contexto regional actual, caracterizado por situaciones de desaceleración del crecimiento económico y recortes de las intervenciones estatales, se ha reeditado una severa reducción de la capacidad de las familias para enfrentar situaciones de pobreza y efectivizar sus derechos sociales. En este último plano, se constata la activación de medidas que pueden encuadrarse dentro del *workfare*,<sup>1</sup> que tienden a precarizar las condiciones de trabajo vigentes. En tal contexto, las coaliciones nacionales e internacionales que postulan la reducción de la pobreza y la desigualdad coexisten en un ambiente que constriñe las políticas de protección social y el potencial redistributivo de los programas de TMC desde una perspectiva de ingreso básico universal.

Este capítulo discute los fundamentos conceptuales de los Estados de bienestar incompletos en América Latina y el Caribe, preguntándose sobre el papel de las TMC en sociedades marcadas por elevados índices de pobreza y desigualdad. Tomando como base el

<sup>1</sup> Un modelo alternativo a los sistemas convencionales de protección social bajo el cual las personas que reciben dinero en calidad de beneficio social por parte del Estado son gobernadas por una lógica de activación en vista a su inserción en el mercado de trabajo y sometidas a acciones disciplinarias, punitivas y basadas en contrapartidas de los beneficiarios.

debate regional, los capítulos de este libro discuten cómo las TMC inciden en las arquitecturas de los sistemas de bienestar y afectan a los derechos sociales en los Estados latinoamericanos.

#### ESTADOS DE BIENESTAR, INGRESOS Y DERECHOS EN EL SIGLO XXI

El Estado de bienestar es una forma histórica de intervencionismo que se expande y se consolida en la Europa de posguerra con el desarrollo de la producción industrial en masa y con una fuerte participación del Estado en pro de garantizar pleno empleo y en la promoción de un sistema de protección, que en una proporción importante de casos se configuró como un modelo corporativo-bismarckiano. Esa formación histórica se observa también en otros continentes con menor nivel de industrialización en versiones más restrictivas o limitadas. En la práctica, este tipo de patrón de protección ha dado lugar a diversas arquitecturas de políticas sociales, organizadas centralmente en prestaciones vinculadas con el mercado de empleo (seguridad social; seguros de desempleo, de accidentes de trabajo, de salud; complementos salariales; pensiones y jubilaciones, etc.), y se agregan otros servicios públicos estratégicos de atención de un conjunto de riesgos sociales básicos (salud pública, educación, vivienda...).

Los esquemas de bienestar en los países de Europa presentaban diferencias de acuerdo con los impactos que generan en las sociedades de referencia, relativas a las modalidades de cobertura (desmercantilización y desfamiliarización), así como en relación a las agencias encargadas de la provisión de bienes (Estado, mercado, familia). En este sentido, se identificaron tres tipos clásicos de atención pública (el régimen liberal, el corporativo y el socialdemócrata) que, si bien compartían una orientación universal de tratamiento de las típicas necesidades de la fuerza de trabajo, en la cobertura y calidad de las prestaciones presentaban variaciones significativas (Esping-Andersen, 2000) en relación a regímenes de bienestar latinoamericanos (Barba, 2006).

En el marco del paradigma de protección social europeo, el acceso a ingresos básicos en términos de salarios mínimos, transferencias monetarias o servicios públicos han sido los pilares en los que históricamente se asentaron las políticas socioeconómicas clásicas que promovieron la ciudadanía en el mundo occidental. Diversos mecanismos de amparo social apoyados sobre ese piso de ingresos mínimos coadyuvaron para garantizar el típico Estado de bienestar, que, con variantes, emergió en las democracias avanzadas de Occidente.<sup>2</sup>

Las ideas y políticas de garantía de ingreso para los miembros de la sociedad acompañaron el desarrollo del capitalismo y configuraron los derechos ciudadanos, que asumieron diferentes formas en contextos históricos y geográficos. Desde Thomas Paine (1797) hasta Philippe van Parijs (1995), se argumentó el derecho de los ciudadanos a un ingreso mínimo. Algunos plantearon el debate desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades o de la “justicia como equidad” (Rawls, 1971), marcando diferencias entre quienes justificaban el ingreso universal desde diversas perspectivas de justicia social (Van Parijs, 2009). Más allá de las diferencias planteadas por las variantes explicitadas por Van Parijs, se puede argumentar que entre esas perspectivas se encuentran los fundamentos de los programas de transferencia de renta contemporáneos para las poblaciones pobres, que admiten teórica y políticamente diversos grados de focalización y universalidad en su operativa.

Las arquitecturas de bienestar originalmente instituidas dieron lugar a la promoción de un grupo de derechos sociales (Aucante, 2000) que jugaron el papel de mediaciones políticas entre el crecimiento y la distribución económica. De esta manera, tendieron a colectivizar los principales riesgos sociales, recurriendo a mecanismos de solidaridad que involucraron a diversas clases y grupos sociales. No

<sup>2</sup> Los estudios clásicos sobre las condiciones de vida y trabajo en Inglaterra, como las investigaciones de Charles Booth o de Seebohm Rowntree de principios del siglo xx, contribuyeron a la definición de los “mínimos necesarios” para la reproducción social de los trabajadores y sus familias, que influenciaron posteriormente la definición de salarios y asistencia compatibles con las condiciones de vida y reproducción de las familias.

obstante, la lucha reivindicativa de los trabajadores definió los parámetros de redistribución del ingreso, que impactó tanto en el bienestar social como en la calidad de las democracias de los países occidentales.

Esos esquemas de protección sufrieron modificaciones con la adopción de nuevas formas de acumulación capitalista ocurridas desde fines de los años setenta, tendientes a recortar los servicios públicos en el marco del modelo de desarrollo centrado en el mercado que, entre otras cosas, favorecieron el incremento de las desigualdades tanto en los países centrales (Castel, 1995; Glennerster, 1999) como en América Latina (Cimadamore y Cattani, 2008). En ese nuevo contexto socioeconómico, en el que la “sociedad salarial sufría serias transformaciones y se abandonaba la meta política y económica del pleno empleo” (Castel, 1995), se plantearon alternativas públicas, que aún están en debate, sobre medidas que vinculan la protección y las seguridades básicas a la condición de ciudadanía, trascendiendo la condición de trabajo asalariado para recibir beneficios sociales.

La situación de bienestar de América Latina se diferencia de la adquirida por los países desarrollados. Los niveles regionales de informalidad laboral tradicionales excluyeron de las prestaciones de la seguridad social a una gran parte de la población. Una proporción importante de trabajadores no se integró en una situación salarial estable o en empleos de calidad, lo que ha contribuido a que la pobreza y la desigualdad que caracterizan a la región se transformen en un fenómeno social estructural de difícil reversión. A esto contribuye también una serie de atributos socioculturales de las poblaciones como etnia, género y zona de residencia, que han sido factores históricos de discriminación y estigma social en las sociedades latinoamericanas.

Los conflictos distributivos que han predominado en diversas fases del desarrollo socioeconómico regional durante el siglo xx dieron lugar a múltiples clasificaciones de los incompletos Estados sociales de este continente (como las de Gough y Wood; Mesa Lago; Filgueira y Huber; Fleury; Barba; Draibe y Riesco; Lautier, entre otros). Posteriormente, surgieron nuevas tipologías de políticas sociales, emergentes de los procesos de reformas de orientación al mercado que tuvieron lugar en el decenio de los noventa, en las que Barba,

Martínez, Pribble y Barrientos, entre otros, ponen en evidencia los cambios introducidos en las particulares arquitecturas regionales de bienestar.

Más allá de estas tipologías que intentan mostrar la especificidad del bienestar en este continente, cabe señalar –como un elemento adicional de las complejidades distributivas que se mantienen hasta el presente– que las reformas socioeconómicas latinoamericanas de los noventa se diferencian sustantivamente de las europeas. Si bien los procesos de revisión de las políticas públicas favorecieron el papel del mercado en la provisión de bienes sociales, la clave para analizar el alcance de esas reformas en América Latina se encuentra en el fenómeno estructural e histórico que un amplio segmento de trabajadores se ubica fuera de las relaciones protegidas del mercado laboral. Mientras que el debate en Europa sobre la reforma social del decenio de los noventa buscaba garantizar el bienestar y el mantenimiento del salario real sostenido, en los países latinoamericanos las reformas en esos mismos años siguieron objetivos de eficiencia y austeridad del gasto público (Esping-Andersen, 2003).

El siglo XXI se inaugura con diversos debates regionales sobre los límites del mercado para mejorar los indicadores sociales, promover la inclusión de los grupos vulnerables y asegurar algunos niveles básicos de amparo público. En un escenario económico y político en el que América Latina retoma un ciclo sostenido de crecimiento de casi diez años (2003-2012), se procesan coaliciones de gobierno con posiciones favorables a la expansión de políticas sociales. En este contexto, se incorporan en la agenda política de la mayoría de los países del continente lineamientos para complementar los servicios sociales tradicionales, así como introducir nuevas líneas de acción focalizadas en los sectores definidos como pobres e indigentes. En ese universo figuran iniciativas de inspiración keynesiana en la promoción del empleo protegido y el aumento de los salarios mínimos, como políticas de activación del capital humano (subsidios a la educación, de salud y TMC).

## TMC Y SUSTENTABILIDAD DEL BIENESTAR

El año 2017 representó para América Latina un hito en el campo de las políticas sociales, dado que se celebraron veinte años de la implementación a escala nacional de una de las estrategias políticas más emblemáticas de lucha contra la pobreza: el programa de TMC en México, actualmente denominado Programa de Inclusión Social-Prospepera. Éste y otros programas de TMC se han constituido en el eje neurálgico de la acción pública en respuesta a las situaciones generalizadas de vulnerabilidad en la región. La posterior expansión de estos programas sociales ha sido tangible: se adoptaron en 20 países latinoamericanos, cubriendo a alrededor de 140 millones de personas (21.5% de la población), aumentando su participación en el PBI regional desde el 0.06% en 2000 hasta el 0.39% en el presente decenio (CEPAL, 2015).

La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) contribuyeron, en la mayoría de los países de América Latina, a la incorporación de las TMC en sus esquemas de protección social como parte de una estrategia para garantizar un ingreso mínimo para las familias con carencias socioeconómicas. El panorama social que enfrentaba la región en esos momentos mostraba las consecuencias del “decenio perdido” (los ochenta) y remitía a un cuadro de situación que a comienzos del siglo XXI mostraba a 220 millones de personas viviendo bajo la línea de la pobreza, lo que representaba un 44% de la población de este continente.<sup>3</sup> En 2014 se registra un cambio positivo que muestra una reducción de la pobreza al 28.2% y de la indigencia al 11.8% de la población. En otras palabras, entre 2002 y

<sup>3</sup> La *línea de pobreza* utilizada aquí se refiere al cálculo del costo de una canasta básica de bienes y servicios. Una persona es considerada pobre si el ingreso familiar per cápita es inferior al valor de esa línea de pobreza, es decir, al monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades esenciales. La *línea de indigencia* se basa en el costo de una determinada canasta básica de alimentos, que cubre las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo y la disponibilidad de alimentos (cf. CEPAL, 2003).



2014, alrededor de 52 millones de personas dejaron de ser pobres y 28 millones salieron de la indigencia (CEPAL, 2015b).

Esa reducción en los niveles de pobreza e indigencia se atribuye principalmente al aumento de los ingresos de los hogares, producto de los programas de transferencia de ingresos, y a los avances registrados en indicadores claves del ámbito laboral (disminución en la tasa de desempleo, aumento de los salarios mínimos, mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, incremento moderado de la formalización del empleo, etc.), así como la expansión del gasto público social. La conjunción entre una efectiva intervención del Estado en la distribución y la mejora en las condiciones del mercado del trabajo aportó un incremento sustancial de los ingresos de los estratos más pobres. Esta nueva situación social puso en evidencia que los ingresos del trabajo siguen siendo “un eje de la integración social y económica, y un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, identidad personal y ampliación de la ciudadanía” (CEPAL, 2015b:31).

No obstante, la sustentabilidad y efectividad de estas mejoras sociales han sido puestas en duda por la inestabilidad de las economías latinoamericanas, especialmente en contextos de crisis económica. De acuerdo con las estimaciones de CEPAL (2015b), “las tasas medias de pobreza e indigencia entre 2012 y 2014 no se alteraron en forma significativa en el conjunto de la región”, y a la luz del contexto económico actual, las proyecciones elaboradas por esa misma agencia para los años posteriores permiten inferir una interrupción de la tendencia socioeconómica favorable e, incluso, un aumento de la pobreza e indigencia (CEPAL, 2015b:7).

Estos datos y proyecciones destacan las dificultades que históricamente ha enfrentado este continente para modificar las condiciones estructurales que mantienen la pobreza, la indigencia y la desigualdad en niveles relativamente altos para sociedades que tienen los medios materiales necesarios para reducirlas.

Los altos niveles de pobreza e indigencia no sólo cuestionan la calidad de las democracias latinoamericanas para solucionar problemas básicos de distribución de la riqueza, sino que a la vez ponen de manifiesto cómo aspectos éticos, legales y políticos –además de los

económicos– explican la incapacidad de los regímenes de protección de amparar al conjunto de los ciudadanos en los sistemas de seguridad vigentes.

#### LAS TMC COMO INNOVACIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)

Las TMC se constituyeron en componentes de una forma histórica de Estado social latinoamericano en transición, que apunta a regular los niveles de pobreza y asegurar condiciones mínimas de reproducción socioeconómica de las familias en situación de vulnerabilidad. Planteado de otra manera, las prestaciones fueron institucionalizadas en el aparato estatal como forma de facilitar la incorporación en los esquemas de bienestar de niveles mínimos de seguridad económica y alimentación para los sectores pobres que normalmente están insertos en actividades informales de trabajo y disponen de ingresos familiares extremadamente bajos.

A la hora de evaluar el impacto de las TMC existen múltiples interpretaciones sobre los beneficios posibles y sus propios límites (Valencia, 2008; Ivo, 2004, 2008; Ceccini y Martínez, 2011; Midaglia, 2012; Lavinás, 2014, 2017; Rocha, 2017, entre otros). En principio, se puede observar un cierto consenso en que estas políticas sociales operan como complementos monetarios para los hogares de ingresos bajos, atendiendo algunos de los desafíos de la exclusión del mercado laboral formal y reduciendo, en alguna medida, la desigualdad. No obstante, se plantean también diferencias de esas experiencias en relación a un ingreso básico incondicional adoptado actualmente en varios países de Europa.

Históricamente, la atribución de un ingreso básico<sup>4</sup> y la definición de un salario mínimo digno expresan preocupaciones por garantizar

<sup>4</sup> Por ejemplo, el sistema Spenhamland implementado en Inglaterra (Polanyi, [1944] 2000).

seguridad económica y bienestar de las familias. No obstante, el paradigma del ingreso básico en discusión actualmente es para algunos autores aún más abarcativo, ya que busca asegurar a la población en su conjunto unos mínimos socioeconómicos incondicionales que permitan un adecuado desarrollo vital.

La discusión de este ingreso básico desde los ochenta ha sido un tema importante en el continente europeo y suscitó grandes polémicas (Caillé, 1996; Ferry, 1996). Algunos autores lo defienden como una estrategia compensatoria para superar el avance de las desigualdades y la inseguridad resultante del desempleo de larga duración. Otros entienden que la disociación de estas prestaciones públicas del ámbito laboral puede generar incentivos políticos para consolidar protecciones o amparos sociales mínimos que promuevan grados importantes de desvalorización del trabajo y permitan reconceptualizar el alcance de los derechos sociales modernos. Además, se abre una línea de debate sobre el carácter de la condicionalidad o incondicionalidad de los derechos sociales que interpela la noción de ciudadanía en los Estados contemporáneos.<sup>5</sup>

La propuesta de conceder un ingreso mínimo o de subsistencia a todos los miembros de una sociedad puede asumir formas totalmente diferentes que abarcan desde el salario hasta la compensación dirigida a promover igualdad de oportunidades.<sup>6</sup> Paugam (2001) exa-

<sup>5</sup> De acuerdo con Caillé (1996), existen posiciones ambivalentes: desde la perspectiva de los liberales, no se admite la recepción de un ingreso sin la contraprestación de deberes y, por tanto, del trabajo (Pierre Rosanvallon y Jean-Baptiste de Foucauld). Por otro lado, los sociólogos del trabajo se preocupan por los efectos del ingreso en relación a la reducción del valor del trabajo, como Robert Castel, Jean-François Harribey, Jean-François Laé, Dominique Méda e Daniel Mothé. El fundamento histórico de esta crítica liberal está en Alexis de Tocqueville (1845), cuando descalifica las leyes específicas para los pobres, una vez que éstos, al aceptarlo, reconocían indirectamente su condición de inferioridad con respecto al resto de la sociedad.

<sup>6</sup> En Brasil, por ejemplo, existen programas de TMC basados en un derecho básico constitucional y sustituto de los salarios para personas con discapacidad para el trabajo y con renta familiar per cápita hasta de un 25% del salario mínimo: el Beneficio de las Prestaciones Continuas (BPC).

mina en tal sentido el proceso de expansión de los ingresos básicos registrado en Europa –Dinamarca (1933), Reino Unido (1948), República Federal de Alemania (1961), Países Bajos (1963), Bélgica (1974), Irlanda (1977)–. Más recientemente, otros países de ese continente acaban de adoptar diversas formas de ingresos básicos para las poblaciones consideradas pobres –Luxemburgo (1986), Francia (1988), Portugal (1996)–, mientras que otros han tenido experiencias locales o no disponen de políticas sociales de ese tipo (España y Grecia).<sup>7</sup>

El debate de la protección social en relación a los programas de ingresos básicos de ciudadanía, considerado en términos de una estrategia de provisión de seguridad a las familias u hogares afectados por la reestructuración productiva y la consecuente reconfiguración del mercado de trabajo contemporáneo, no genera consensos y desata críticas. Estas últimas cuestionan la aplicación universal de esos programas de ingresos básicos y destacan una serie de dificultades, a saber: la sustentabilidad financiera de esas iniciativas públicas, un posible efecto de desestímulo a la inserción social a través del trabajo y la complejidad de su gestión desde una perspectiva universal. En el debate europeo, el cuestionamiento al ingreso básico universal se centra más en la relación entre trabajo e ingreso básico como derecho incondicional.

En América Latina, la crítica a la adopción de programas de ingresos básicos se centra también en la noción de centralidad del trabajo como vía principal de integración social. Desde esa perspectiva, que se hace eco de otras similares fuera de la región, se plantea que las TMC podrían operar como desincentivos al trabajo. Esto es particularmente relevante para una región caracterizada por sistemas de bienestar incompletos donde pueden registrarse al menos dos consecuencias no deseadas: 1] la adopción de estrategias de *workfare* rela-

<sup>7</sup> Philippe van Parijs (2002) presenta los antecedentes contemporáneos de la propuesta de ingreso básico ciudadano en Europa a mediados de los ochenta: el Citizens's Income Research Group (CIRG) de Inglaterra –antes denominado Basic Income Research Group (BIRG)– se dedicaba desde 1984 a investigar y difundir aspectos de esa política. En 1992, se sustituyó el concepto de “ingreso básico” (*basic income*) por el de “ingreso ciudadano”, ya que la primera designación se consideraba más restrictiva.

tivas a la aplicación de políticas de activación de la fuerza de trabajo, y 2] una tendencia a bajar la remuneración del trabajo y el valor de las prestaciones monetarias como una estrategia de regulación de las relaciones asimétricas entre trabajo y capital en la región, contribuyendo así a profundizar la precarización laboral.

En contraposición, se puede argumentar que tales programas pueden generar un círculo virtuoso para el segmento de trabajadores que forman parte del mercado de trabajo informal y en consecuencia no están amparados en la seguridad social. Para esos tipos de hogares estos programas representan un alivio en el presupuesto doméstico, seguridad alimentaria y la posibilidad de integrarse en redes básicas de protección para enfrentar situaciones de extrema pobreza. No obstante, estos programas no se constituyen en derechos (Ivo, 2004) y las “puertas de salida” de la pobreza no se dan vía estas políticas sociales, sino por el mercado de trabajo y la educación (Rocha, 2017).

Teniendo en cuenta el escaso valor de los montos transferidos por los programas de TMC en los diversos países, no se han observado efectos negativos sobre la oferta de mano de obra, especialmente en el segmento de ingresos más bajos de la escala social. Esto significa que las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad continúan normalmente buscando trabajo para incrementar sus ingresos. En la práctica, las transferencias no contributivas tienden a incrementar el poder de negociación en relación a la oferta de trabajos con remuneraciones que se pueden calificar de indignas, posibilitando además la inversión en actividades productivas (CEPAL, 2011:173-174) o de alto valor familiar (como el cuidado).

Más allá del reconocimiento del papel de las TMC en los incompletos Estados sociales latinoamericanos, resulta importante distinguir las de las propuestas de ingreso básico de ciudadanía europeos, por constituirse éste en un derecho universal sin condicionalidades y con titularidad individual.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Véase Lo Vuolo, 2004.

Cabe señalar que los programas de transferencias monetarias han revitalizado la discusión regional sobre pobreza y desigualdad, las formas de lidiar con esas situaciones y la responsabilidad del Estado en aliviarlas. Es precisamente en este contexto donde el liberalismo social latinoamericano del siglo XXI concentró esfuerzos para institucionalizar estos programas e incrementar los montos de las transferencias, como una medida efectiva en el corto y mediano plazo para enfrentar los riesgos sociales elementales en la región.

La pregunta que subsiste es cuán efectivos han sido para avanzar hacia una reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad que estructuralmente ha caracterizado a ALC. A su vez, cabe preguntarse cuál ha sido el impacto de estos programas en la consolidación de una ciudadanía social inclusiva en la región.

En la secuencia de este capítulo se presentan algunos de los fundamentos de la justicia social moderna y se discute, además, cómo la protección social y las TMC en la región en los próximos años pueden estar influenciadas por dos tendencias económicas y políticas no siempre convergentes: por un lado, la implementación de la nueva agenda global de desarrollo sostenible favorable a la inclusión social y a la reducción de las desigualdades (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible); y, por otro, por una dinámica económica global que tiende a una activación laboral y precarización del trabajo para favorecer su participación en un mercado de trabajo flexibilizado, que admite medidas de tipo *workfare*. La adopción de mínimos socioeconómicos en la región puede expresar modalidades de inclusión, pero al mismo tiempo una disolución del ámbito privilegiado de integración social por el trabajo.

## DERECHOS Y JUSTICIA SOCIAL

La instrumentación de las TMC con foco en la población más pobre de América Latina ha sido relacionada con fundamentos jurídicos que consideran el respeto a la dignidad de la persona en el marco de los derechos humanos universales, así como también los principios cons-

titudinales que sustentan los derechos básicos de la ciudadanía y la equidad social.

Desde el marco normativo universal de derechos humanos, se definió el derecho a la seguridad social como aquel orientado “a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a] la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b] gastos excesivos de atención de salud; c] apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo” (Naciones Unidas, 2008). De igual forma se ha argumentado que, por su carácter redistributivo, la seguridad social desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social (Naciones Unidas, 2008). De ahí que la interpretación del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) sobre el derecho a la seguridad social incluye tanto los programas contributivos como los no contributivos: planes universales y planes de asistencia social (Naciones Unidas, 2008).

El derecho a la seguridad social se encuentra consagrado también en recomendaciones de organismos internacionales. Un ejemplo es la “Recomendación sobre los pisos de protección (202)” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptada en 2012 por más de 180 países, que hace un llamado a la consecución de una protección social con cobertura universal. Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se proponen “poner en práctica a escala nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y para 2030, lograr una cobertura sustancial para las personas pobres y vulnerables”.<sup>9</sup> La protección social también se incorpora al plan de acción propuesto por la Agenda 2030 relativo a la equidad de género (en relación a la economía de cuidado) y la desigualdad.

<sup>9</sup> Meta 1.3 correspondiente al ODS 1.

Muchos de los países de la región se han adherido a los pactos y convenios del sistema regional y universal de derechos humanos que refieren al derecho a la seguridad social y a otros derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, diversos marcos normativos nacionales incorporan muchos de estos derechos en sus textos, al punto que diecisiete países de América Latina reconocen derechos sociales en sus constituciones y quince cuentan con un enfoque de derechos en protección social (Cecchini *et al.*, 2011).

La tendencia en la región ha registrado la incorporación de un enfoque de derechos en el ámbito de la protección social, aunque evidentemente se observa una brecha entre las disposiciones normativas y la efectiva instrumentación de éstas en políticas y programas sociales que apunten a la reducción de la pobreza y al incremento del bienestar social.

#### ¿CÓMO SE ENCUADRAN LAS TMC DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA SOCIAL?

Los principios distributivos de estos programas de TMC se apoyan en la teoría moderna de justicia social introducida por Serge-Cristophe Kolm (1971) y por John Rawls (1971). Kolm estableció una relación entre economía y justicia social, en lo que llamó “economía pública”. Para él, el mejor resultado entre justicia y eficacia no es el ingreso social máximo, sino que se fundamenta en razones éticas y del derecho de las personas a desarrollar sus capacidades. Bajo esta perspectiva, se sustituye la noción de eficacia por la de “equidad”, pues sólo en ese ámbito es posible discutir el análisis económico de la justicia. Rawls encamina la distribución socialmente justa por medio de una noción del contrato social al que llama “justicia por equidad”, que articula el principio de la libertad (ausencia de formas serviles)<sup>10</sup> y el de la igual-

<sup>10</sup> Situaciones inaceptables de dependencia y subordinación violenta de las cuales los individuos no pueden desprenderse de forma individual, digna y segura.



dad ante las leyes, entendiendo que una sociedad justa debe maximizar las oportunidades de las condiciones mínimas de vida ofrecidas por las instituciones políticas, sociales y económicas (Ivo, 2018).

Esta noción de justicia de Rawls se orienta a la aplicación práctica de lo que él llama estructura básica de una democracia constitucional moderna (Rawls, 1985, 1992). Esta concepción política y práctica de la justicia constituye la base de un acuerdo político más amplio y una interfaz consensuada que posibilita aproximar doctrinas e ideologías opuestas, atraer adeptos en una sociedad democrática constitucional más o menos justa e implementar la distribución de beneficios para los segmentos más vulnerables sin enfrentar el conflicto de clases.

Por otra parte, los programas de TMC se orientan según un principio “max-min” (Piketty, 2008; Ivo, 2016) al promover una distribución de ingresos en favor de grandes masas constituidas por los estratos más bajos de ingresos, con el objetivo de maximizar la inserción social de tales grupos vulnerables.

Más allá de las potenciales incidencias que tienen las TMC en las perspectivas normativas o de derechos para influenciar positivamente el discurso político y jurídico de las sociedades latinoamericanas, la brecha de implementación subsiste y se observan límites políticos y económicos tendientes a generar una justicia redistributiva más amplia. Si bien, desde un punto de vista práctico, las políticas de transferencia de ingresos adoptan una perspectiva de la “elección pública eficiente” (Ivo, 2004), es necesario ubicarlas también como parte de procesos de regulación de la esfera de la reproducción social, bajo la hegemonía del mercado, compatibles con los mecanismos de la acumulación en el ámbito global (Boltanski y Chiapello, 1999; Destremau y George, 2017).

#### LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA NUEVA AGENDA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La discusión y el tratamiento de la protección social y las TMC en América Latina seguramente será influenciada por la implementa-

ción de la nueva agenda global de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015). El objetivo de erradicar la pobreza extrema (ODS 1.1) descansa en gran medida sobre la implementación nacional de sistemas y medidas de protección social (ODS 1.3) que permitan lograr, hacia 2030, una amplia cobertura.

El objetivo de erradicar la pobreza incluye, además, garantizar antes de 2030 que todos –y particularmente los pobres y vulnerables– tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes (ODS 1, meta 1.4; Naciones Unidas, 2015). De esta manera, la consecución de estos compromisos nacionales avalados por la comunidad internacional se entrecruza con los programas sociales (particularmente las TMC) y exige una alineación de éstos para alcanzar tales metas.

Naturalmente, existen dudas acerca de la posibilidad de efectuar en tiempo y forma el plan en su integralidad, que se basan en las dificultades registradas en el pasado para alcanzar metas mucho menos ambiciosas. Si bien el seminario que originó este libro apuntó en su concepción a constituir este tema en uno de los ejes centrales, los trabajos compilados tienden a dejarlo como un telón de fondo. No obstante, se detecta un cierto consenso –observable tanto en las discusiones como en los ejes transversales que cruzan esta obra– en que una agenda transformativa que intente ir más allá de la erradicación de la pobreza extrema y sus manifestaciones más visibles colisiona con los intereses que se benefician del *statu quo* regional e internacional, caracterizado por niveles sin precedentes de desigualdad (Cimadamore, 2016).

La concentración de riqueza y poder que sustenta la economía política regional e internacional tiende a frenar el ímpetu transformativo que llevó a la aprobación de la Agenda 2030. Las críticas efectuadas desde posiciones políticas conservadoras a la modesta distribución del ingreso en favor de los más pobres y vulnerables que se registran en ALC muestran la magnitud del desafío a enfrentar, incluso si se observa que la protección social a la que se refiere la Agenda 2030 se presenta como un modo relativamente eficaz para mitigar la pobreza en ausencia de cambios estructurales que tiendan a evitar su producción y reproducción.

La protección social, entendida como un conjunto de políticas públicas y privadas que apuntan a prevenir, reducir y eliminar las vulnerabilidades sociales relacionadas con la pobreza y las privaciones (UNICEF, 2015:6), no se ha mostrado suficientemente efectiva en transformar la estructura social que produce y reproduce la pobreza y la desigualdad en la región. En tal sentido, es pertinente observar que la conceptualización de la protección social incluida en la nueva agenda de desarrollo apunta, con cierta modestia, a aliviar el sufrimiento de los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad a través de transferencias –ya sean monetarias o en especie– y programas que aseguren el acceso a servicios básicos en un contexto teóricamente de una progresiva inclusión social no definida de forma clara.

No obstante, en el pasado reciente hubo una serie de evaluaciones de gran escala que ofrecieron un conjunto de conclusiones generales que indican que los programas de protección social basados en las transferencias de dinero alivian la pobreza extrema bajo ciertas condiciones favorables. Algunas de estas evaluaciones conducidas en diferentes contextos geográficos muestran que se ofrecen posibilidades de revertir algunas situaciones críticas dado que contribuyen a mejorar notablemente la nutrición y educación de los niños y niñas, con efectos mensurables en el desempeño escolar en los niveles primario y secundario. También se registran efectos positivos en la salud (en términos de acceso, vacunación, disminución de las tasas de embarazo adolescente, etc.) y, en algunos casos, incrementos en las inversiones de capital y trabajo en las actividades centrales del núcleo familiar (Cimadamore, 2018).

#### LOS EJES TRANSVERSALES DEL DEBATE SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD

Las TMC están analíticamente vinculadas con temáticas sociales transversales como la problemática de género. En este contexto, el del papel de la mujer –o el que el Estado muchas veces le adjudica– resulta clave en la mirada de algunos de los autores para entender la ope-

rativa de las políticas de reducción de la pobreza y las nuevas acciones de asistencia social.

Reiteradas críticas a los programas de TMC centran su abordaje en el papel de la mujer, en la medida que estas iniciativas promueven una imagen tradicional como cuidadoras, responsables del trabajo doméstico y reproductivo. En este sentido, se argumenta que las TMC han caído en una hiperfocalización de la figura tradicional de la mujer, a la vez que se esmeran por romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza e invertir en el capital humano de las familias beneficiarias. Algunos artículos, como el de Cunha e Ivo, plantean cuestionamientos relativos al traspaso de responsabilidades de la esfera pública a la privada que convierten a la mujer beneficiaria en el principal agente de la “buena gestión” del programa. Las autoras analizan las relaciones de poder funcionales a la economía occidental, considerando sus fundamentos, las formas de disciplinamiento y la regulación en el campo de la reproducción de las familias. Estos núcleos de poder se constituyen en estrategias de dominación y formas de sujeción de las beneficiarias de las TMC que reordenan la esfera de lo público y lo privado (familias).

Por su parte, el artículo de Jorge Paz aborda el impacto de las TMC de Argentina (Asignación Universal por Hijo, AUH) con énfasis en la evaluación de un eventual desaliento de la participación de la población femenina en el mercado de trabajo, así como los incentivos que tendría para aumentar la fecundidad. Este estudio no encuentra evidencias de que la AUH provoque modificaciones de las decisiones de participación económica ni sobre las horas semanales dedicadas al trabajo remunerado. El autor argumenta que las pruebas de efecto de la titularidad del beneficio sobre la fecundidad no permitieron rechazar la hipótesis de ausencia de relación.

Otro de los temas transversales, incluido en diversos trabajos, contempla las visiones universales de la política social y las perspectivas más restringidas implementadas en la región a partir de los programas de protección focalizados y condicionados. Esta dicotomía de lo universal y lo focalizado se recoge desde un enfoque de derechos, así como desde una perspectiva subjetiva de los usuarios de los programas y de sus implementadores. Este tipo de planteos intenta dilucidar si los avan-

ces en materia social construyen bases sólidas para completar y ajustar los sistemas de bienestar o si simplemente apuntan a la consagración de simples esquemas residuales de seguridad social.

La relación entre los programas de TMC con los sistemas de bienestar de América Latina y el efectivo goce de derechos sociales, como el derecho a la seguridad social y a un nivel adecuado de vida, se toma en los capítulos de Barrantes (4) y en el de Cunha e Ivo (11). Tales estudios examinan la focalización de las políticas dirigidas hacia las poblaciones vulnerables frente a políticas de naturaleza universal que tienden a efectivizar derechos sociales. Las autoras incluyen en esta discusión transversal los distintos énfasis asumidos en la región por los programas focalizados, asociados a la racionalización de los gastos sociales y la necesidad de políticas públicas eficientes enfocadas en los grupos de riesgo social. Barrantes, Barba, Cunha e Ivo, Logiudice y Peixoto Ávila, por su parte, se hacen eco de los debates sobre la eficiencia de las políticas públicas focalizadas tendientes a invertir en capital humano y la efectivización de los derechos sociales a través de políticas públicas universales. Una conclusión provisoria de esta discusión alrededor de la eficacia/eficiencia de las políticas focalizadas contra las universales es que, en principio, no deberían ser contradictorias y habría de contextualizarse apropiadamente una evaluación precisa, evitando generalizaciones excesivas.

El libro aborda la pobreza como un fenómeno multidimensional. En este contexto, diversos autores eligen sus miradas en virtud de sus propias trayectorias y agendas de investigación. Así, Cunha e Ivo utilizan una visión sociológica que examina los procesos subyacentes de moralización de la pobreza, mientras que Lavra Pinto y Peixoto Ávila lo hacen desde una perspectiva que prioriza lo subjetivo y se centra tanto en las perspectivas de beneficiarios de los programas como en los implementadores de políticas públicas locales. Barrantes adopta la perspectiva multidimensional, aunque se concentra en la vulneración de derechos sociales.

También se registran a lo largo del libro definiciones técnicas y normativas que los Estados establecen para la implementación de los programas de reducción de la pobreza. Así, aparecen contradicciones entre las conceptualizaciones de la pobreza, lo cual no resulta extra-

ño cuando se es consciente de que ésta es considerada un fenómeno social complejo, multidimensional, opaco y cambiante al mismo tiempo (Spicker, 2016).

#### CONCLUSIONES PRELIMINARES

El análisis de este capítulo conduce a una primera conclusión y es que la adopción de los programas de TMC expresa una transición de los regímenes de protección social en la región latinoamericana. El nuevo esquema de bienestar emergente tiende a incorporar un paquete de provisión social no contributiva que actúa en la regulación de la esfera de reproducción de las familias, reconociendo la vulnerabilidad de los ingresos de un amplio contingente de trabajadores que estaba al margen de las clásicas protecciones públicas debido a su inserción en el mercado de empleo informal.

Tales programas son heterogéneos y reflejan sistemas históricos de bienestar (véase el capítulo de Carlos Barba en esta obra). Los programas de transferencias, así como las prestaciones complementarias, se basan en nuevos principios regulatorios y prácticas de intervención pública que se inscriben en el sector de asistencia a las familias en situación de vulnerabilidad (véase el capítulo de Midaglia y Villegas en esta obra). Además, fueron adoptadas nuevas bases para el financiamiento de estas iniciativas sociales y simultáneamente se impulsaron modificaciones institucionales de los procedimientos de decisión y gestión de los beneficios distribuidos. Estas nuevas políticas sociales se expandieron en el primer decenio del siglo XXI bajo la influencia de una fuerte coalición internacional (véase Valencia en esta obra) orientada hacia un amplio acuerdo para enfrentar la pobreza y las desigualdades, combatir el hambre y facilitar la inserción de millones de familias al mercado de consumo.

A diferencia de las prestaciones derivadas de los salarios, que son objeto de negociaciones con actores sindicales y se consideran como parte del costo laboral, los programas de TMC son resultado de acciones específicas del Estado y de sus aparatos administrativos que se

respaldan en la coalición de agentes internacionales, con gran potencial para la formación de consensos políticos amplios (véase Valencia en esta obra).

Sin embargo, es importante señalar que el consenso en que se sustentan estas nuevas protecciones es ambiguo y hasta contradictorio. El estímulo al consumo de las familias en condición de pobreza promueve en cierta forma su endeudamiento. Por otra parte, al atribuir a las mujeres el protagonismo y responsabilidad por los programas de TMC, estas iniciativas se instituyen como responsabilidad pública en el universo privado de la familia y transforman a las mujeres-jefas de familia en socias del Estado en un régimen de corresponsabilidad y gobernanza pública-privada (Estado-familia) (véase el capítulo de Cunha e Ivo en esta obra). Este régimen de control de las necesidades sociales genera subordinación moral de esos hogares en condiciones de vulnerabilidad a la norma de disciplinamiento de la vida colectiva y de incorporación a las pautas de consumo moderno.

No obstante, pese a la expansión constante de estas prestaciones en la mayoría de los países de la región, persiste un carácter fragmentado de esos programas y serias dificultades de integración intersectorial con servicios y políticas públicas universalistas. Estas nuevas iniciativas de TMC, en lugar de constituirse en derechos sociales universales (véase Barrantes en esta obra), están condicionadas por la definición anticipada de un financiamiento *a priori*, establecido por fuerzas y coaliciones políticas que contribuyen a profundizar la segmentación de la provisión de bienes sociales.

Más allá del reconocimiento que se le atribuye en América Latina al acceso de los ciudadanos más vulnerables a un mínimo de subsistencia a través de las TMC, los resultados obtenidos suponen asumir posiciones de cautela sobre sus condiciones de sustentabilidad en tanto instrumentos efectivos de seguridad económica y derecho de ciudadanía. En primer lugar, esas iniciativas no se constituyen en la única alternativa de lucha contra la pobreza y superación de las condiciones de exclusión y desigualdad. Si bien los programas de TMC no erradican la pobreza ni revierten las desigualdades socioeconómicas por sí mismos, tienden a incidir positivamente, aunque de forma parcial, en formas de pobreza extrema de algunas poblaciones específicas.

Gran parte de la redistribución del ingreso a favor de las familias más pobres en América Latina durante el siglo XXI resulta principalmente de una combinación de condiciones macroeconómicas favorables (crecimiento económico, aumento del salario mínimo y expansión del mercado formal de trabajo, entre las principales), coexistentes con la aplicación de los programas de TMC para los grupos de bajos ingresos, apoyada por una fuerte intervención de los Estados nacionales. La valorización del salario mínimo, la recuperación del empleo y los estímulos al consumo popular dinamizaron los mercados internos y modificaron la distribución del ingreso favoreciendo a los estratos más vulnerables.

Respecto a la seguridad económica, así como a la integración y protección de esas familias, los análisis muestran procesos diferenciados y ambivalentes en relación a los programas de TMC. En primer lugar, se observa una modesta redistribución de ingresos a favor de los más pobres que se traduce en la expansión de la ciudadanía social sobre bases asistenciales. Tales análisis indican que este tipo de intervenciones públicas permite a las familias en situación de extrema pobreza escapar de formatos serviles de trabajo, especialmente en las zonas rurales. Un segundo impacto de este tipo de políticas vinculadas a los mínimos sociales se relaciona con el rendimiento del salario en el mediano plazo. Ese efecto adquiere significado político cuando la expansión de ese tipo de programas se ha llevado a cabo en contextos de radicalización de las políticas de austeridad o ajuste económico, que supusieron reducciones drásticas de gastos sociales y derechos laborales y de protección social.

El actual escenario de seguridad social latinoamericana evidencia la coexistencia de modalidades de aseguramiento clásicas con otras más actuales, tendientes a la activación de trabajadores para favorecer su participación en un mercado de trabajo flexibilizado, que se asemeja a un estilo de *workfare* (Logiudice, en relación a Argentina), como sucede en la reciente reforma laboral en Brasil.

En tal caso, las nuevas herramientas de amparo social siguieron siendo consideradas un atenuante de la pobreza y tuvieron alcances limitados en términos de redistribución del excedente social. Atendiendo a estas consideraciones, es posible concluir que el gobierno, al



tiempo que asumió la responsabilidad de atender en forma sistemática a grupos poblacionales desfavorecidos, fijó un “techo” al potencial transformador de estos programas, siempre condicionado por la necesidad de no modificar los estímulos a la participación en el mercado de trabajo.

Pese a algunas de las mejoras distributivas alcanzadas en la región por la adopción de los programas de TMC y otras políticas públicas, no se puede afirmar que estas sociedades hayan consolidado un ciclo virtuoso hacia el cumplimiento de los ODS 1 (pobreza) y 10 (desigualdad). En un contexto de crisis y de desaceleración del crecimiento, estos países sufren embestidas y presiones de orientación neoliberal para la promoción nuevamente de medidas de austeridad fiscal, con fuertes restricciones del gasto público social y la reducción de derechos previsionales y laborales. El actual paquete de propuestas neoliberales tiende a precarizar las relaciones de trabajo, a priorizar programas sociales focalizados en lugar de inclusivos y universales, así como a incrementar el endeudamiento de las familias, a la vez que aumentan los niveles de desempleo, tornando evidente el debilitamiento de los derechos de ciudadanía y la remercantilización de la protección social. La adopción de mínimos socioeconómicos puede expresar modalidades de indemnización de la exclusión, pero al mismo tiempo una disolución del ámbito privilegiado de integración social: el trabajo. Esto exige evaluar el impacto de estas nuevas prestaciones con cautela.

Las observaciones y resultados de los análisis incluidos en este libro se constituyen así en un insumo para una discusión abierta sobre las posibilidades efectivas de alcanzar niveles crecientes de bienestar y justicia social en la región más desigual del mundo: América Latina.

#### IDEA Y ESTRUCTURA DEL LIBRO

La expansión de estos programas de transferencias monetarias en la región y los cambios en los modos de entender la justicia distributiva en sociedades estructuralmente desiguales fueron los ejes que ins-

piraron la organización del seminario internacional que tuvo lugar del 21 al 23 de septiembre de 2016 en Salvador de Bahía (Brasil), que ha resultado en este libro. La convocatoria del seminario *Welfare State, Labour Rights and Basic Income in Latin America* –realizada conjuntamente por el *Comparative Research Programme on Poverty (CROP-UIB/ISSC)* y el Programa de Políticas Sociais e Cidadania de la Universidad Católica de Salvador (UCSAL), con el apoyo de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)* del Ministerio de Educación de Brasil– se centró en examinar hasta qué punto las TMC podrían evolucionar hacia la implantación de programas universales de renta básica en la región, cuáles son los factores que condicionan la puesta en marcha y evolución de tales programas y qué consecuencias tienen éstos sobre el trabajo y la dinámica de la integración social.

El impacto de las TMC sobre el bienestar y la distribución del ingreso en la región ocuparon una parte sustancial de las discusiones que mantuvieron dieciocho investigadores de América y Europa, quienes abordaron la temática desde diversas perspectivas multidisciplinarias. Los análisis efectuados trascendieron la mera descripción operativa de los programas de TMC, buscando abordar críticamente los fundamentos y el impacto de esas nuevas políticas sociales sobre el bienestar y las estructuras socioeconómicas en los países que las incorporaron como un componente permanente de acción pública.

El objetivo general de esta obra es trascender las reflexiones técnicas sobre diseño, gestión y evaluación de este tipo de programas para discutir los de justicia distributiva y sus impactos sobre el bienestar social en ALC. De esa manera, la complejidad y contradicciones que emergen se pueden visualizar cuando, por una parte, se muestra un efectivo incremento en los ingresos de personas en condiciones de desprotección y vulnerabilidad extrema. Por otra parte, es posible observar cómo estas consecuencias positivas contribuyen a afirmar un modelo de desarrollo que mantiene estructuralmente altos niveles de pobreza y desigualdad.

En consecuencia, este libro presenta respuestas parciales y provisionales que apuntan a enriquecer un debate necesario de estos temas centrales para un desarrollo sostenible y equitativo.

Además de este capítulo introductorio, los textos que componen este libro se organizan en torno a dos partes. El primer núcleo discute en tres capítulos los fundamentos normativos de las TMC y las tendencias regionales. Se inicia con un artículo que presenta una tipología de las TMC en la región bajo parámetros en términos de montos, condicionalidades y prestaciones públicas asociadas (capítulo 2); luego se presentan las coaliciones internacionales y nacionales que se han dado en la región en función de la difusión de las TMC, centrándose en los casos de Brasil y México (capítulo 3), y al final se consideran algunos de los marcos normativos y tendencias regionales en las estrategias de reducción de la pobreza y los esquemas de protección social existentes (capítulo 4).

El segundo núcleo contempla experiencias singulares de TMC en cada país y las intersectorialidades de esos programas, a lo largo de nueve contribuciones (capítulos 5 al 13). En éstos se examinan las TMC en Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil desde una perspectiva comparativa, y en su articulación con prestaciones sectoriales y condicionalidades, en Brasil, Bolivia y Uruguay. Asimismo, se presentan estudios cualitativos de las TMC en lo que respecta a la esfera local, especialmente haciendo referencia a la experiencia de implementación del Programa Bolsa Familia (Brasil), explorando la interacción entre los beneficiarios (familias) y los agentes públicos responsables del gerenciamiento local del programa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aucante, Yohann (2000), État-providence, en Haudegand, Nelly y Lefébure, Pierre (dir.), *Dictionnaire des Questions Politiques. 60 enjeux de la France contemporaine*, París, Les Éditions de l'Atelier/Éditions Ouvrières: 72-77.
- Barba, Carlos (2006), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al inicio del siglo XXI*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

- Boltanski, Luc y Ève Chiapello (2009), *O novo Espírito do Capitalismo*, Ivone C. Benedetti y Brasilium Salum Jr. (trads.), São Paulo, Martins Fontes.
- Booth, Charles (1902-3), *The life and labour of people in Londres*, Londres, Macmillan, vol. 17.
- Caillé, Alain (1996), Vers un Revenu Minimum Inconditionnel Présentation, *Revue du MAUSS semestrielle*, núm. 7, Premier Semestre: 3-22.
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2011), Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015a), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015b), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cimadamore, Alberto D. y Antonio D. Cattani (2008), “Producción de pobreza y desigualdad en América Latina: una introducción”, en *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Cimadamore, Alberto D. (2016), “Global justice, international relations and the Sustainable Development Goals’ quest for poverty eradication”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32 (2): 131-148.
- Cimadamore, Alberto D. (2018), “Development and poverty in the twenty-first Century: A challenge for research and social transformation”, en Fagan, H. y R. Munck (eds.), *Handbook on Development and Social Change* (ch. 21), Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos, Libros de la CEPAL, núm. 111, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Draibe, Sônia y Manuel Riesco (agosto 2006), “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea”, *Serie Estudios y Perspectivas*, núm. 55, México, CEPAL de México, División de Desarrollo Social: 59.

- Destremau, Blandine y Isabel Georges (2017), "Introduction. Gouverner les pauvres en Amérique Latine. Gérerles femmes par l'assistance", en Destremau, Blandine y Georges, Isabel (dir.), *Le care, facemorale du capitalisme. Assistance et police des familles en Amérique latine*, Bruxelles, Peter Lang [CollectionActionPublic]: 15-56
- Esping-Andersen, Gösta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Esping-Andersen, Gösta (2003), "Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana", en Coelho, Vera S. (org.), *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Río de Janeiro: Editora FGV.
- Ferry, Jean-Marc (1996), "Revenu de citoyeneté, droit au travail, integration sociale", en *Vers un revenue minimum inconditionnel? Revue du Mauss*, núm. 7: 115-134.
- Fleury, Sonia (1996), "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90", en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 156, julio-agosto: 72-94.
- Glennerster, Howard (1999), "Which welfare states are most likely to survive?", *International Journal of Social Welfare*: 2-13.
- Ivo, Anete B. L. (2004), "A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado", en *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SEADE, 18 (2), abril-junio: 57-67.
- Ivo, Anete B. L. (2008), *Viver por um fio*, Pobreza e políticas sociais, São Paulo, Annablume; Salvador, CRH.
- Ivo, Anete B. L. (2016), "El Programa Bolsa Familia. El paradigma maximin de justicia social, en Barba, Carlos y Valencia", Enrique (comps.), en *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, Buenos Aires, CLACSO: 179-216.
- Ivo, Anete B. L. (2018), "Neodesenvolvimentismo, doxa neoliberal e violencia do Estado, no Brasil", en Gaitán, Flavio y Lanzara, Arnaldo, *Políticas sociais e desenvolvimento na América Latina. Paradigmas e tendências*, Curitiba, Appris: 107-128.
- Kolm, Serge-Cristphe (1971), *Justice et équité*, París, CEPREMAP, [Versión en inglés: *Justice and Equity*. MIT Press, 2002].
- Lavinás, Lena (2014), "Políticas Sociales en América Latina en el siglo XXI. Los programas de transferencias monetarias condicionadas", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 54: 45-74.

- Lavinas, Lena (2017), "How Social Developmentalism Reframed Social Policy in Brazil", *New Political Economy*, marzo, <<http://www.tandfonline.com/loi/cnpe20>>, 10 de junio de 2017.
- Lautier, Bruno (1999), "Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser en éclatement en cours", en *Cahiers des Amériques Latines*, París, IHEAL Editions, núm. 30: 19-44.
- Lo Vuolo, Ruben (2004), "A modo de presentación: los conceptos del ingreso ciudadano", en Lo Vuolo, Ruben *et al.*, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP: 17-51.
- Midaglia, Carmen (2012), "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado", en *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, vol. 239.
- Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre (A/70/L.1), Nueva York, ONU.
- Naciones Unidas, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2008), *General Comment núm. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant)*, E/C.12/GC/19, <<http://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>>, 20 de junio de 2017.
- Paine, Thomas [1797] (1999), *Agrarian Justice*, Digital edition by Grundskyld: <[www.grundskyld.dkhttp://piketty.pse.ens.fr/files/Paine1795.pdf](http://www.grundskyld.dkhttp://piketty.pse.ens.fr/files/Paine1795.pdf)>, 2 de junio de 2018.
- Paugam, Serge (2001), *Conjurar la pobreza. Las experiencias de ingreso garantizado en Europa*, *Presente y futuro del Estado de bienestar: el debate europeo*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores: 121-162.
- Piketty, Thomas (2008), *L' économie des inégalités*, 6.<sup>a</sup> ed., París, La Decouverte, [Collection Répères].
- Polanyi, Karl [1944] (2000), *A grande transformação. As origens da nossa época*, Río de Janeiro, Elsevier.
- Rawls, John [1971] (2000), *Uma teoria da justiça*, Almiro Pisetta y Lenita M. R. Esteves (trads.), São Paulo, Martins Fontes. [Versión en español: (1971), *Teoría de la justicia*, Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica].
- Rawls, John [1985] (1992), *Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica*, Regis de Castro Andrade (trad.), *Lua Nova*, núm. 25: 26-59.
- Rocha, Sonia (2017), *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?*, Río de Janeiro, Elsevier Brasil.

- Rowntree, Seebohm (1901), *Poverty: a study of town life*, Londres, Longmans, Green & Co.
- Sepúlveda, Magdalena y Nyst, Carly (2012), *The human rights approach to social protection, ministry foreign affairs of finland*, Finland, Ministry for Foreign Affairs.
- Spicker, Paul (2016), Poverty as awicked problem, *CROP Poverty Brief*, núm. 35, Bergen, Noruega, CROP.
- Tocqueville, Alexis de (1958), *Mémoire sur le paupérisme (1835)*, en *Œuvres Complètes*, París, Presses Universitaires de France: 117-139.
- UNICEF Evaluation Office (2015), *Cash Transfer as a social protection intervention: Evidence from UNICEF evaluations 2010-2014*, Nueva York, United Nations Children's Fund.
- United Nations Children's Fund (2015), *Cash transfer as a social protection intervention: Evidence from UNICEF evaluations 2010-2014*, Nueva York, UNICEF.
- Valencia, Enrique (2008), Conditional cash transfers as social policy in latin america: An assessment of their contributions and limitations, *Annual Review of Sociology*, vol. 34: 475-499.
- Van Parijs, Philippe (1995), *Real freedom for all: What (if anything) can justify capitalism?*, Oxford, Oxford University Press.
- Van Parijs, Philippe (2002), Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI, en Suplicy, E. M., *Renda de cidadania: a saída é pela porta*, 22.<sup>a</sup> ed revista, São Paulo, Cortez/ Editora da Fundação Perseu Abramo: 92-230.
- Van Parijs, Philippe (2009), *Basic income and social justice. Why philosophers disagree?*, Joint Joseph Rowntree Foundation/University of York Annual Lecture 2009, marzo 13, York, JRF.





PARTE I.  
FUNDAMENTOS NORMATIVOS  
Y TENDENCIAS REGIONALES



## FUNDAMENTOS Y TENDENCIAS: INTRODUCCIÓN

A. D. CIMADAMORE, A. IVO, C. MIDAGLIA Y A. BARRANTES

El Estado de bienestar construido a partir de la segunda guerra mundial apuntó a edificar un orden social más justo, desde una perspectiva redistributiva donde se garantizaban los derechos sociales. La regulación social y económica, así como la socialización de los ingresos (Castel, 1995), marcan la formación del Estado protector con un nuevo patrón distributivo basado en derechos sociales y constitucionales. Este modelo histórico de protección y seguridad social se afianzó progresivamente en países de Europa occidental, mientras que en América Latina solamente a inicios de siglo XXI se avanzó hacia una responsabilidad pública institucionalizada que apuntó a la protección de los segmentos poblacionales más pobres.

En ausencia de ingresos provenientes del trabajo o insuficiencia económica de las familias, se recurría a políticas sociales para remediar la situación de carencia. La ciudadanía plena se basaba en la universalidad de un sistema solidario de seguridad para todos, independiente de la capacidad contributiva de las personas. De esta manera, se construyeron los “fundamentos de la autonomía vital y moral del ciudadano asociados a un sistema de protección para el trabajador y su familia a lo largo de toda vida” (Bustelo, 2002:11), que regulaban los niveles de pobreza y los efectos del desempleo, garantizando un nivel básico de bienestar.

En el ámbito del paradigma de bienestar social europeo, el acceso a ingresos básicos vía mercado de trabajo incluye salarios mínimos y protecciones derivadas de la seguridad social, a los que se agregan un conjunto de servicios públicos esenciales (educación y sanidad, entre otros). Tales han sido los pilares de las políticas socioeconómicas clásicas que promovieron la ciudadanía en gran parte de Occidente.

Este paradigma de protección social universal nunca llegó a ser implantado por completo en América Latina. Tal como se ha observado en el capítulo anterior, la contracara del paradigma de bienes-

tar social se refleja allí en la reproducción de la pobreza a partir de estructuras sociales, agentes, procesos y patrones de distribución del ingreso que les dan formas históricas concretas (Cimadamore y Cattani, 2008) en la conformación de sociedades duales.<sup>1</sup>

Entre los factores históricos que explican la persistencia de altos niveles de desigualdad y pobreza en la región se encuentran el carácter patrimonialista, autoritario y clientelista del Estado que, con variaciones, evolucionó en América Latina. Las estructuras políticas resultantes cobijan el modelo segmentado de la política de seguridad social, anclado en los compromisos corporativos del Estado con los asalariados, que coexisten con mercados de trabajo heterogéneos y con gran parte de los trabajadores vinculados a las actividades informales que se inscriben en contextos de altos niveles de pobreza. A estos componentes se suman la historia de discriminación y exclusión social de amplios sectores sociales por atributos poblacionales (pueblos indígenas, entre otros) y la integración periférica de la región en el orden global. Estos factores, operando de manera conjunta, son identificados como los principales responsables de las notables desigualdades sociales, la pobreza y el carácter incompleto del Estado de bienestar en América Latina (Barba; Ivo; Valencia y Ziccardi, 2005).

En esta primera parte del libro se pretende reflexionar críticamente sobre esta temática y la emergencia de un paradigma alternativo de protección social regional que resulta de la difusión de programas de TMC que surgen y se expanden en América Latina en los noventa, produciendo avances en materia social aunque sin revertir sustancialmente los niveles de pobreza y desigualdad que caracterizan la región.

<sup>1</sup> Las contribuciones de Nun (1969), Cardoso y Falleto (1970) y Oliveira (1976) al debate sobre la modernización, dependencia y dualidad de las sociedades latinoamericanas resaltan los déficits sociales que, más allá de las políticas implementadas, impedirían visualizar en la región los “Estados de bienestar”. Por otra parte, autores como Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (2008) consideran que los países de ingresos medios de América Latina –al igual que sus pares del este de Europa y Asia– tuvieron sistemas de bienestar cuyos orígenes se rastrean hacia finales de la segunda guerra mundial.

Los tres capítulos reunidos en esta primera parte del libro (2, 3 y 4) presentan una visión crítica del incompleto Estado de bienestar en la región, a pesar de los logros registrados en la implementación de los programas de protección social emblemáticos de la región: las TMC.

En el capítulo 2, Carlos Barba hace un esfuerzo comparativo sobre la heterogeneidad de estos programas aplicados en países de la región y presenta una tipología de TMC que se relaciona con distintos paradigmas de reforma social en la región bajo parámetros particulares de acción, en términos de montos, condicionalidades y prestaciones públicas asociadas. El autor busca distinguir las principales características de los programas de TMC implementados en ALC a lo largo de tres periodos definidos, para encuadrarlas en distintos regímenes de bienestar.

Relacionado con esta tipología, Enrique Valencia analiza en el capítulo 3 las coaliciones internacionales y nacionales que se han dado en la región en función de la difusión de las TMC, centrándose en los casos de Brasil y México. Las influencias de la teoría del capital humano son examinadas por el autor en relación a los enraizamientos que observa en los gobiernos promotores de tales iniciativas, así como en su asociación con evaluadores internacionales e instituciones financieras multilaterales (en especial Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). Desde tal óptica, el éxito en la difusión de estos programas ha estado basado en buena medida en la solidez y permanencia de tal coalición. El autor considera, sin embargo, que limitarse a esta coalición en el estudio histórico de las TMC en ALC no permitiría comprender la trayectoria de los programas en diversas experiencias nacionales. Gobiernos nacionales de diversos signos políticos han impulsado las TMC y se han apoyado en coaliciones heterogéneas promotoras, ligadas también a otras concepciones diversas como los derechos sociales y humanos, la renta básica, la participación ciudadana y el humanismo cristiano, entre otras. La generación de los programas de TMC no ha sido un territorio de simplicidad y univocidad, sino un espacio de complejidad y heterogeneidad de coaliciones y programas.

Para entender el presente y el posible futuro de los programas de TMC en ALC, el autor discute los casos de Brasil y México y los Progra-

mas Bolsa Familia y Progres/Oportunidades/Prospera (PROP). La diferencia que encuentra en los orígenes partidarios es notable; también en los procesos de generación de políticas públicas y de los conflictos en ellos involucrados; además distingue actores que en los procesos nacionales de lucha contra la pobreza buscaban acciones innovadoras en las políticas sociales y que integraban ideas de diversos paradigmas. Con el tiempo, Bolsa Familia y PROP consolidarán sus propias coaliciones de política pública y se entrelazarán con la coalición promotora de los programas de TMC, impulsada por el BM y el BID; en ésta confluirán también evaluadores internacionales e implementadores de los programas de TMC. De tal manera, a juicio del autor, PROP se acercará más al enfoque convencional de teoría del capital humano mientras que Bolsa Familia construirá un enfoque híbrido capital humano-garantía de renta ciudadana.

Por su parte, Alexandra Barrantes describe en el capítulo 4 algunas de las tendencias regionales en función de las estrategias de reducción de la pobreza y los esquemas de protección social existentes, así como algunos de los marcos normativos en cuanto a los derechos sociales en este ámbito. En su contribución, Barrantes hace referencia a una dicotomía entre los marcos normativos nacionales e internacionales que hacen alusión a los derechos sociales (incluyendo el derecho a la seguridad social) y la forma en la que se implementan los programas en la práctica. En tal contexto, muestra cómo el discurso acerca de la pobreza y la vulneración de derechos que ésta implica choca con una realidad que no incorpora este enfoque de derechos en la implementación de los programas de TMC.

A pesar de las tipologías existentes en la región y las coaliciones que han pujado por la difusión de estos programas de protección social, Barrantes encuentra que aún persisten desafíos en lo que concierne al desarrollo o consolidación de sistemas integrales y universales de protección social en la región. La autora sostiene que proliferan visiones fragmentadas que obstaculizan notablemente la integración de varios sectores e instituciones de protección social. Por otro lado, argumenta que el enfoque de derechos en materia de protección social brinda los marcos conceptuales y normativos que pueden transformar los sistemas de protección social en integrales y universales.

Estas aproximaciones de los autores intentan dar respuestas críticas a la pregunta sobre si la aplicación masiva de TMC en las distintas regiones ha sido exitosa en allanar el camino para un enfoque de derechos en protección social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bustelo, Eduardo S. (2002), ¿Retornará “Lo Social”?, *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre política social*, vol. 6: 11-32.
- Barba, Carlos, Anete Ivo, E. Valencia *et al.* “Research horizons: poverty in Latin America”, en E. Oyen, *The polyscope landscape of poverty research. State of art in International poverty research*, Bergen, CROP/ISSC (pp. 30-61). International Social Science Council/Norway: Research Council of Norway, apr.webside: <<http://www.crop.org>>.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1970), *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores.
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard.
- Cimadamore, Alberto D. y Antonio D. Cattani (2008), Producción de pobreza y desigualdad en América Latina: una introducción, *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Haggard, Stephen y Robert R. Kaufman (2008), *Development, Democracy, and Welfare States*, Princeton, N. J., Princeton University Press.
- Nun, José (1969), Sobre población relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal, *Revista Latinoamericana de Sociología*, México, 5 (2): 178-236.
- Oliveira, Francisco (1976), A economia brasileira: crítica à razão dualista, 2. ed., *Seleções CEBRAP*, (pp. 7-78), São Paulo, Editora Brasiliense/Edições Cebrap.

UNA MIRADA NO CONVENCIONAL  
A LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS  
CONDICIONADAS (TMC) EN AMÉRICA LATINA:  
TRES OLEADAS Y UNA TIPOLOGÍA

CARLOS BARBA SOLANO

INTRODUCCIÓN

La creación del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá) en México en 1997 marcó el inicio de un largo ciclo en la política social de América Latina. A partir de ese momento los programas de transferencias monetarias condicionales (TMC) se han expandido en ésta y otras regiones del mundo. Sin duda, el prestigio que han logrado como mecanismos exitosos y como modelos a seguir para combatir la pobreza y evitar su reproducción ha favorecido su auge durante los dos últimos decenios.

En general, la literatura sobre los programas de TMC en América Latina ha tendido a concentrarse en la evaluación de sus resultados, a través de parámetros refinados que han permitido medir qué tanto han avanzado en relación con sus objetivos explícitos. Se ha privilegiado el análisis de sus componentes, mecanismos de focalización y de transparencia financiera y operativa; también la evaluación de sus resultados en términos de pobreza, reproducción intergeneracional de la pobreza; educación, salud, nutrición o para evitar el trabajo infantil o juvenil (Adato, 2005; Morley y Coady, 2003; Grinspun, 2005; Parker, Tood y Wolpin, 2006; Skoufias, 2006; Soares, 2007; Veras *et al.*, 2007; Issamu, 2008; Fiszbein y Schady, 2009).

Esta literatura ha contribuido a afianzar una imagen convencional, compartida por muchos gobiernos e instituciones internacionales, que consideran las TMC como mecanismos eficientes en su gestión, pertinentes en términos sociales, sólidos en términos teóricos y financieros, así como eficaces en la reducción de la pobreza (Valencia, 2008: 501-502).



A pesar de ello, algunos trabajos han cuestionado las consecuencias sociales de esta clase de programas (Cortés *et al.*, 2007; Molyneux, 2007; Standing, 2007; Yaschine, 2012; Barba y Valencia, 2016a) y otros más empiezan a discutir si son herramientas apropiadas para avanzar en la inclusión y la universalidad de derechos (Filgueira *et al.*, 2006; Simões, 2006; Medici, 2006; Lo Vuolo, 2011; Cecchini y Martínez, 2011; Barba, 2015; Barba y Valencia, 2016).

Sin embargo, a veinte años de la implementación y expansión de este tipo de programas en nuestra región, resulta fundamental identificar y explicar las similitudes y diferencias que prevalecen entre ellos, porque la tendencia a subrayar los aspectos que tienen en común ha dejado como un tema pendiente en la agenda de investigación el análisis de sus divergencias.<sup>1</sup> Esta empresa ha empezado a desarrollarse en los últimos años por algunos trabajos, entre los que destacan los siguientes: Villatoro (2007, 2009) y Cecchini y Madariaga (2011).

Villatoro señalaba ya hace diez años que en la implementación de estos programas en América Latina y el Caribe (ALC) había prevalecido una amplia variedad de objetivos,<sup>2</sup> enmarcados en distintos esquemas conceptuales,<sup>3</sup> resultado del establecimiento de estos programas en distintos contextos y momentos. Este autor considera que los programas desarrollados en los noventa tuvieron como enfoque el

<sup>1</sup> Un ejemplo de esta tendencia lo constituye el trabajo de Fiszbein y Schady (2009, IV), quienes señalan que reconocen importantes diferencias en la implementación de las TMC en diversos países y regiones, pero destacan que todos los programas comparten una característica común que los define: las transferencias monetarias y la obligación de los beneficiarios de realizar inversiones previamente especificadas en la educación y salud de los niños. Eso ha favorecido su interpretación como mecanismos semejantes, adaptables a diversos contextos socioeconómicos e institucionales.

<sup>2</sup> Éstos incluían incrementar el capital social en el largo plazo a fin de quebrar la reproducción intergeneracional de la pobreza, proteger ese capital de los niños en hogares afectados por choques económicos, aumentar las capacidades de las familias pobres en el mediano plazo y aliviar la pobreza en el corto plazo a través de la transferencia de ingresos para garantizar niveles básicos de consumo (Villatoro, 2007: 6).

<sup>3</sup> La teoría del capital humano, el concepto de vulnerabilidad y el desarrollo de capacidades en adultos en edad de trabajar (Villatoro, 2007: 8-9).

concepto de capital humano, mientras los del primer decenio del siglo XXI vinculan a las TMC con redes de protección más amplias y con otros sectores<sup>4</sup> (Villatoro, 2007:8). Para él los programas de TMC pueden adoptar tres enfoques: estrictamente acumulación de capital, garantía de ingresos mínimos y aumento potencial de generación de ingresos de adultos (Villatoro, 2009).

Por su parte, Cecchini y Madariaga (2011) hablan de variaciones significativas en la definición de la población objetivo y los criterios de elegibilidad de los TMC de un país a otro, también en las edades consideradas para el acceso a los beneficios, al igual que en los criterios de exclusión y en la selección de la persona encargada del vínculo con el programa y de hacer cumplir las condicionalidades (Cecchini y Madariaga, 2011:13-17).

Con estos antecedentes, este artículo se propone ir un poco más allá y mostrar que la variabilidad de estos programas se explica por factores históricos, institucionales y políticos, a escala nacional, que son determinantes en su configuración. El argumento principal de este trabajo es que un giro necesario en el análisis de las TMC consiste en situarlas en el contexto de los distintos tipos de regímenes de bienestar regionales, es decir, insertarlos en sistemas particulares de bienestar con historias dispares. La idea es que en ese marco es posible explicar sus diferencias y que allí éstas revelan su especificidad.

Como veremos, un aspecto crucial para deslindar las fronteras entre unos programas y otros es que mientras unos funcionan en clave minimalista, otros lo hacen en un contexto estatista y otros más enmarcados en derechos sociales. Esto se traduce en que la operación de los primeros pondera la cobertura en términos de pobreza o pobreza extrema, mientras la cobertura de los segundos tiene como eje la vulnerabilidad social y la de los terceros, la construcción de ciudadanía. En este sentido, este trabajo analizará distintas modalidades de implementación de este tipo de programas en nuestra región.

<sup>4</sup> Por ejemplo, empleo, capacitación laboral, seguridad social, etcétera (Villatoro, 2007: 8).

La hipótesis que organiza este trabajo es que la variabilidad de los programas de TMC en América Latina no se explica solamente al momento cuando fueron puestos en marcha, sino por el contexto del bienestar donde se construyeron, es decir, por los distintos tipos de regímenes de bienestar y de paradigmas de reforma social<sup>5</sup> que enmarcan su construcción y desarrollo.<sup>6</sup>

Por ello, el objetivo de este trabajo es esclarecer las diferencias que priman regionalmente entre los distintos programas de TMC a lo largo de tres oleadas de implementación, encuadrados en distintos regímenes de bienestar.

El enfoque metodológico de este trabajo es comparativo. Se enmarca en el concepto de régimen de bienestar, que es heurístico y busca dar cuenta de la variabilidad espacial y temporal de la producción y distribución del bienestar social,<sup>7</sup> a partir de tipos ideales de articulación entre el mercado, el Estado (en particular las políticas sociales) y la familia (Barba, 2007).

<sup>5</sup> El concepto de régimen de bienestar alude a la manera combinada e interdependiente como el bienestar social es producido y distribuido entre el Estado, el mercado y la familia (Esping-Andersen, 1990). Los paradigmas de reforma social definen qué aspectos relacionados con el bienestar social deben abordarse, qué problemas requieren de una respuesta, qué teorías y metodologías deben emplearse para darles respuesta y qué parámetros deben seguirse para tomar decisiones y para el diseño y modificación de políticas sociales e instituciones del bienestar. Dichos paradigmas son asumidos por los actores sociales como imágenes básicas y opuestas, compartidas o rechazadas no solamente por comunidades de científicos sociales, sino por agentes e instituciones sociales, actores nacionales e internacionales y élites tecnocráticas (Barba, 2007).

<sup>6</sup> Otro tema fundamental es el del tipo de coaliciones en que se sustentan; este tema ha sido tratado por Enrique Valencia (2013) y por mí (Barba y Valencia, 2014), pero rebasa los alcances de este trabajo.

<sup>7</sup> El concepto de régimen de bienestar es utilizado para estudiar las diferencias y transformaciones de sistemas concretos de bienestar, las políticas sociales, los mercados laborales y las estrategias familiares. Éste busca dar cuenta de distintos niveles de desmercantilización alcanzados por las políticas sociales, de alcances diferenciales de los derechos sociales, de estatutos distintos de ciudadanía social, etcétera (Barba, 2007).

Este trabajo compara nueve programas de TMC de América Latina, generados en tres etapas distintas y ubicados en diferentes tipos de regímenes de bienestar regionales. La comparación incluye numerosos aspectos de estos programas, como niveles y brechas de cobertura, paradigmas de bienestar utilizados en su diseño, población objetivo, componentes y condicionalidades, personas a las que atribuyen la responsabilidad de hacerlas cumplir, reglas de exclusión y causas de baja.

El artículo se divide en cinco secciones: la primera ubica a los programas en el contexto de los regímenes de bienestar regionales; la segunda los sitúa en el contexto de tres oleadas de instauración de esos programas; la tercera compara las semejanzas y las diferencias que existen entre los programas; la cuarta propone una tipología de TMC en la región, y la quinta presenta algunas conclusiones importantes para pensar aspectos que deben analizarse en el futuro.

Entre las conclusiones alcanzadas por este trabajo destaca que a lo largo de las tres oleadas de su implantación han surgido cuatro modelos de TMC que compiten entre sí a escala regional, uno dominante (de inversión en capital humano), otro recesivo (de activación laboral) y dos más emergentes (uno de protección a los vulnerables y otro de construcción de ciudadanía social).

#### CONTEXTOS REGIONALES: REGÍMENES DE BIENESTAR Y TMC EN AL

Los sistemas de bienestar de América Latina han sido abordados desde los ochenta a partir de una perspectiva comparada<sup>8</sup> y a lo largo de los años se han logrado algunos consensos más o menos extendidos. Ahora resulta claro que no existe un modelo único de bienestar en la región y que estos sistemas no se desarrollaron al mismo tiempo ni de manera uniforme en sus alcances o en sus configuraciones. No obs-

<sup>8</sup> Carmelo Mesa-Lago (1986) hablaba ya hace más de treinta años de estados sociales “pioneros”, “intermedios” y “tardíos” considerando los momentos de la instauración de las instituciones de seguridad social en cada uno de ellos.

tante, ha sido posible establecer algunos patrones seguidos por algunos conjuntos de países (Mesa-Lago, 1986; Filgueira, 1998 y 2005; Barba, 2003 y 2007; Martínez Franzoni, 2008; Pribble, 2011).

Desde inicios del primer decenio del siglo *xxi* se han agrupado distintos conjuntos de países de América Latina en *clusters* o racimos, que fueron construidos utilizando tres conceptos distintos: “estados sociales”, “régimenes de bienestar” y “régimenes de política social”. El primer concepto se refiere a países que a partir de los treinta y a lo largo del siglo *xx* desarrollan un grupo de políticas relacionadas con transferencias, subsidios y servicios que asemejan una red de protección social y un conjunto de transferencias y medidas redistributivas. Para Filgueira las áreas más importantes desarrolladas por este tipo de países fueron y son educación, salud, pensiones, transferencias, controles de precios y subsidios (Filgueira, 2005:9). El segundo concepto se refiere a “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia”. En cada régimen de bienestar “una organización dada de las relaciones entre [estas tres instancias] (...) se asocia con una lógica particular de la política social...” (Esping-Andersen, 1987:6-7). Cada régimen implica un conjunto de reglas históricas, prácticas sociales, instituciones e intereses estructurados en cada sociedad alrededor de la producción y distribución del bienestar (Barba y Valencia, 2014). Mientras, el concepto de régimenes de política social alude al grado de avance en los procesos de industrialización, la naturaleza de los procesos de incorporación de distintos grupos sociales a la arena política y los niveles de diversidad étnica y racial (Pribble, 2011).

Esto ha permitido distintas lecturas sobre las semejanzas y discordancias entre diferentes esquemas nacionales para generar y distribuir el bienestar. El cuadro 1 sintetiza el orden en que se han ido construyendo distintas propuestas, los conceptos que hemos utilizado y el número de tipos que incluye cada una de las tipologías formuladas.

Cuadro 1. Formas de análisis comparativos sobre producción y distribución del bienestar en América Latina, 2003-2011

AUTORÍA	AÑO DE LA PROPUESTA	CONCEPTO UTILIZADO	NÚMERO DE TIPOS PROPUESTOS
Fernando Filgueira	1998-2005	Estados sociales	4
Carlos Barba	2003-2007	Regímenes de bienestar	3
Juliana Martínez	2008	Regímenes de bienestar	3
Jennifer Pribble	2011	Regímenes de política social	4

Fuentes: Barba, 2003 y 2007; Filgueira 1998 y 2005; Martínez, 2008; Pribble, 2011.

Para contextualizar el despliegue de las TMC en la región utilizaré mi propio trabajo (Barba, 2007 y 2016; Barba y Valencia, 2014),<sup>9</sup> que dialoga con los estudios de Esping-Andersen (2009) y utiliza el concepto de régimen de bienestar por primera vez en el contexto de América Latina.

El cuadro 2 muestra la tipología que elaboré para dar cuenta de la heterogeneidad regional en el campo del bienestar. Presenta la distribución de países entre los tres tipos de regímenes de bienestar que construí, tomando como punto de referencia el periodo de la sustitución de las importaciones. Cabe aclarar que esos regímenes han sido reformados durante los noventa y los primeros quince años del siglo XXI (Barba, 2003 y 2007; Barba y Valencia, 2013).

<sup>9</sup> Presentar detalladamente las diferencias, potencialidades y limitaciones de los cuatro enfoques es un tema que rebasa los alcances de este estudio, aunque lo he trabajado en otras ocasiones.

Cuadro 2. Tipología de regímenes de bienestar desarrollada por Carlos Barba (1)

Tipos de regímenes de bienestar	Países incluidos	Características principales
Universalistas	Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay	Son estados muy activos en materia social, que impulsaron una expansión y universalización de derechos sociales. Tienen un enfoque familiarista en el ámbito del cuidado; un amplio mercado laboral formal; mayor desarrollo de las organizaciones de trabajadores; mejores indicadores de empleo, de gasto social, de cobertura de la seguridad social, educación y salud; bajos niveles relativos de desigualdad y pobreza en un contexto de relativa homogeneidad etno-cultural.
Duales	Brasil, México (2)	Se asemejan a los regímenes universalistas en el medio urbano y tienden a ser muy excluyentes en el medio rural; se caracterizan por tener un menor desarrollo y más tardío de los sistemas de seguridad social que los primeros. Sus indicadores en materia de desigualdad, pobreza y empleo son inferiores y muestran menores niveles de gasto social e inferior cobertura de seguridad social y de los servicios educativos y de salud. También se caracterizan por un fuerte familiarismo en el campo del cuidado, por un mayor grado de informalidad de sus mercados laborales y por haberse desarrollado en un contexto de alta heterogeneidad etno-cultural.
Excluyentes	Países de Centroamérica (3) y andinos: Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay	La heterogeneidad etno-cultural es aún más acentuada. Los sistemas de protección social son muy limitados, regresivos y excluyentes (privilegian a pequeños segmentos de la sociedad y excluyen a la mayoría de la población). Existe un fuerte grado de informalidad de los mercados laborales y en la protección social, que descansa fundamentalmente en la familia y la comunidad (no sólo en el ámbito del cuidado) y recientemente en la sociedad civil y en organizaciones internacionales.

1. En el trabajo Barba y Valencia (2013) reviso algunas de las reformas a las que fueron sometidos los regímenes de bienestar durante el primer decenio del siglo XXI.

2. La clasificación original incluía a Colombia y Venezuela, pero nunca lograron un desarrollo industrial semejante al de Brasil o México, ni canales de incorporación corporativa a los sistemas de protección social; por esta razón decidí no incluirlos en esta presentación.

3. Con excepción de Costa Rica y Panamá.

Fuentes: Barba, 2003 y 2007; Barba y Valencia, 2013.

Como podrá apreciarse, la nomenclatura utilizada es parecida a la desarrollada por Filgueira en 1997, pero el concepto central de mi trabajo no es el de “Estado social”, sino el de “régimen de bienestar”. Mientras para Filgueira (1997) es crucial analizar la cobertura de los servicios sociales, los niveles de gasto y su distribución porcentual, así como una serie de indicadores de desarrollo social, para mí se deben considerar otros aspectos:<sup>10</sup>

1] En lo que corresponde al Estado: se debe abordar el enfoque predominante de las políticas sociales y la configuración institucional desarrollada históricamente (*path dependence*), al igual que las diferencias en los niveles de gasto social, en el tipo de seguridad social que prevalece, sus tasas de cobertura y las diferencias en la cobertura y calidad de los servicios sociales (salud y educación). Se piensa que estas diferencias redundan en distintos grados de desmercantilización para distintos segmentos de la población, protegidos de manera desigual por las instituciones públicas.

2] En el ámbito del mercado: es necesario analizar la desigual capacidad de inclusión de los mercados laborales formales y la situación del empleo en general en cada país, en el contexto de modelos de desarrollo en proceso de transformación.

3] En lo se refiere a la familia: es obligado revisar las políticas públicas vinculadas al ámbito del cuidado, su enfoque familiarista o desfamiliarista que refuerza o reduce desigualdades de género.

4] En el ámbito sociocultural: es preciso atender el grado de heterogeneidad etnocultural que prevalece en cada país, porque es determinante en el comportamiento de la pobreza, la desigualdad regional y distintas formas de desigualdad social (Barba, 2003:444).

El contexto heterogéneo que presento en el cuadro anterior se ha vuelto más complejo debido a múltiples reformas, como el despliegue de las TMC de los últimos años.

El cuadro 3 muestra una distribución de algunos programas de TMC en América Latina en el contexto de tres tipos de regímenes

<sup>10</sup> Aspectos desarrollados con amplitud en dos de mis trabajos previos (Barba, 2003 y 2007).



de bienestar. Tomando como punto de partida estas agudas diferencias contextuales, sería cándido esperar que las implicaciones y los resultados de la implantación de estos programas sean equivalentes en cada uno de estos países. Cuando se comparan entre sí encontramos diferencias significativas en distintos terrenos, entre ellas, el porcentaje de la población incluida en los programas, el porcentaje de la población en pobreza protegida por ellos, la brecha de cobertura positiva o negativa que existe entre la población incluida y la población en pobreza y el monto del apoyo mensual que ofrecen a sus beneficiarios.

Cuadro 3. TMC en América Latina y regímenes de bienestar

PROGRAMA	AÑO DE CREACIÓN	PAÍS	TIPO DE RÉGIMEN DE BIENESTAR
Oportunidades-Prospera (OP)	1997, 2001, 2014 (1)	México	Dual
Bolsa Familia (BF)	2003	Brasil	Dual
Bono de Desarrollo Humano (BDH)	2003	Ecuador	Excluyente
Chile Solidario (CHS)	2002	Chile	Universalista
Plan Jefas y Jefes de Hogar Desempleados (PJJH)	2002	Argentina	Universalista
Red Solidaria (RS)	2005	El Salvador	Excluyente
Familias por la Inclusión Social (FPIS)	2005	Argentina	Universalista
Plan de Equidad-Asignaciones Familiares no Contributivas (AFNC)	2008	Uruguay	Universalista
Asignaciones Familiares por Hijo (AFH)	2010	Argentina	Universalista

1. El programa ha cambiado de nombre en las tres fechas que se señalan. En lo fundamental mantuvo la misma estructura, pero gradualmente se amplió a zonas urbanas y metropolitanas y fue incluyendo nuevos componentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2014) y Barba (2007).

El cuadro 4 ofrece información precisa sobre estos aspectos, comparando algunos de los programas más emblemáticos de la región.

Cuadro 4. Cobertura y brechas de cobertura de las TMC en América Latina, 2010-2012

PROGRAMA (1)	% DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN TOTAL EN 2012	% DE POBLACIÓN EN POBREZA EN 2012 (2)	BRECHA DE COBERTURA EN 2012 EN PUNTOS PORCENTUALES (3) (USANDO ESTIMACIÓN DE POBREZA DE CEPAL)
BF Brasil	29.0	18.6	+10.4
OP México	27.0	37.1	-10.1
AUH Argentina	21.0 (2011)	4.3	+16.7
CHS Chile	6.0 (2009)	11.0	+5.0
AUNC Uruguay	11.0 (2010)	6.1	+4.9
RS El Salvador	9.0 (2010)	45.3	-36.3
BDH Ecuador	41	35.3	+5.7

1. BF=Bolsa Familia, OP=Oportunidades-Prospera, AUH=Asignaciones Universales por Hijo, CHS=Chile Solidario, AUNC=Asignaciones Familiares no Contributivas, RS=Red Solidaria, BDH=Bono de Desarrollo Humano.

2. Con estimaciones de pobreza de CEPAL en 2012.

3. La brecha de cobertura es el resultado de restar al porcentaje de cobertura de la población total en 2012 el porcentaje de la población en pobreza ese mismo año.

Fuentes: Barba, 2016a; Banco Mundial, 2014; CEPAL, 2014; Levy y Schandy, 2013; Stampini y Tornarolli, 2012.

Los datos muestran realidades contrastantes y permiten destacar un aspecto fundamental para este trabajo: mientras la cobertura de BF, AUH, CHS y BDH rebasa al porcentaje de la población que CEPAL considera en pobreza en un rango que va de 4.9 a 16.7 puntos porcentuales, OP y RS ofrecen una cobertura inferior al porcentaje de pobreza medido por CEPAL en 10 y 36.3 puntos porcentuales respectivamente. Estos datos revelan que, en la constelación de TMC de América

Latina, algunos programas se restringen a actuar en el ámbito de la pobreza o la pobreza extrema, pero otros cruzan las líneas de pobreza y protegen a sectores vulnerables.<sup>11</sup>

A este panorama habría que agregar que BF, AUH y CHS son programas fundamentalmente urbanos, pues su cobertura en las ciudades en 2010 era del 68%, 100% y 74%, respectivamente; mientras OP y BDH son sobre todo rurales, pues el porcentaje de su cobertura que correspondía al ámbito urbano era de solamente de 39.9 y 38.1 puntos porcentuales<sup>12</sup> (Stampini y Tornarolli, 2012, cuadro 4).

Estas disparidades muestran claramente que las TMC no siguen en América Latina un patrón único y que se requiere profundizar en las características distintivas de estos programas y situarlos en los contextos donde se ubican.

#### TRES OLEADAS DE TMC EN DISTINTOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

El cuadro 5 nos muestra el despliegue de algunos de los principales programas de TMC en distintos regímenes de bienestar de América Latina a partir de 1997, divididos en tres oleadas y agrupados de acuerdo con el paradigma de bienestar seguido por cada programa.

<sup>11</sup> Hay que señalar también que, aunque el impacto de estos programas en el gasto social es bajo, pues fluctúa entre el 0.71% y el 0.13% del PIB, se registran disparidades importantes en las asignaciones mensuales ofrecidas por cada programa. De acuerdo con datos proporcionados por Stampini y Tornarolli (2012), en 2011 había tres rangos muy claros: el monto más alto correspondía a AUH y CHS, cuyos apoyos mensuales alcanzaban respectivamente 162 y 104 dólares mensuales; el segundo escalón lo compartían AFNC y OP, cuyos montos respectivos eran 83 y 72 dólares mensuales; finalmente, el tercer escalón incluía a BF, BDH y FA, con montos más modestos (Stampini y Tornarolli, 2012:202, cuadro 1).

<sup>12</sup> Aunque OP entre 2002 y 2010 amplió su cobertura urbana del 22.1% al 39.9% (Stampini y Tornarolli, 2012, cuadro 4).

Cuadro 5. Oleadas y paradigmas de las TMC en América Latina

OLEADAS	PROGRAMAS	TIPO DE RÉGIMEN DE BIENESTAR	PARADIGMA	POBLACIÓN OBJETIVO	ESPECIFICIDAD
Primera: 1997	Progreso (1) (1997)	Dual	Inversión en capital humano (KH)	Pobres extremos rurales	Transferencias monetarias y becas a familias pobres para que inviertan en la educación primaria y la salud preventiva de sus hijos menores
Segunda: 2002-2005	PJM-FPS (2002-2005) BF (2003) OP (2002)	Duales	Expansión de cobertura, en el marco del paradigma KH, desligado de derechos sociales	Familias con hijos en situación de pobreza de capacidades	Ampliación a zonas suburbanas y urbanas y cobertura a adolescentes y jóvenes (educación secundaria, media y superior)
		Universalistas	Protección a los vulnerables	Familias en pobreza y pobreza extrema Personas vulnerables por desempleo	Seguridad alimentaria y promoción de inter-sectorialidad y complementariedad de las acciones sociales del Estado Subsidios a desempleados y familias vulnerables, con el propósito de promover empleabilidad y cultura del trabajo

OLEADAS	PROGRAMAS	TIPO DE RÉGIMEN DE BIENESTAR	PARADIGMA	POBLACIÓN OBJETIVO	ESPECIFICIDAD
		Universalistas	Protección a los vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vulnerables por desigualdad horizontal (mujeres embarazadas y población entre 0 y 18 años en pobreza)</li> <li>- Adultos mayores sin familia</li> <li>- Personas en la calle y niños (0-4 años)</li> </ul>	Promover la cohesión social a través de la promoción de oportunidades y recursos para participar en el entorno personal, familiar y comunitario
	CHS (2002)				
		Excluyente	KH	Familias pobres y vulnerables	Garantizar un mínimo de consumo y proteger a adultos mayores y personas con discapacidad
	BDH (2003)				
		Excluyente	KH	Familias en pobreza extrema que habitan en uno de cien municipios de alta y muy alta pobreza extrema	Mezcla del paradigma de los Fondos de Inversión Social y el de dh
	RS (2005)				

Segunda: 2002-2005

OLEADAS	PROGRAMAS	TIPO DE RÉGIMEN DE BIENESTAR	PARADIGMA	POBLACIÓN OBJETIVO	ESPECIFICIDAD
2008-2010	AFNC (2008)		Derechos sociales (ds)	Población en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica	Mejorar equidad intergeneracional a través del desarrollo de una red de asistencia social
Tercera:	AUH (2010)	Universalistas	DS	Niños, adolescentes de 0-18 años y adultos mayores con más de 65 años Hijos de trabajadores(as) del sector informal o de trabajadores(as) del servicio doméstico que ganan menos del salario mínimo	Combinado con paradigma de KH

(1) Programa Educación, Salud y Alimentación.

Fuentes: ANSES, 2015; Barba, 2016; Levy, 2006; Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2016; Padilla, 2009; Raczynski, 2008; Valencia, 2008, Cuadro 1; Sojo, 2007.

## LA PRIMERA OLEADA

*El modelo convencional de las TMC*

Como podemos apreciar en el cuadro 5, el programa pionero a escala nacional surgió en México, en un régimen de bienestar dual. Progresá fijó un canon de protección social que se ha considerado como un modelo seguido, al menos en parte, por todos los programas de TMC.

Su objetivo fundamental era evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza a través de la inversión en capital humano (educación y salud), para ampliar las posibilidades futuras de ingreso de niños y jóvenes de familias ubicadas en la pobreza extrema. Su objetivo implícito era apoyar a “pobres merecedores de ayuda” y su objetivo explícito invertir en capital humano para que los niños y adolescentes en la pobreza fueran capaces en el futuro de obtener ingresos y protección social a través de su participación en el mercado.

Progresá condicionó las TM al cumplimiento de dos obligaciones familiares, concebidas como una responsabilidad de las madres: la asistencia de los niños y adolescentes a la escuela y realizar controles periódicos de salud (cuadro 6).

Progresá intentó una reforma del régimen de bienestar mexicano, caracterizado históricamente por políticas sociales corporativas<sup>13</sup> y clientelistas, a partir de un paradigma residual, basado en las prácticas de los regímenes residuales anglosajones que justifican la ayuda del Estado sólo cuando se dirige a aquellos que no pueden valerse por sí mismos en el mercado y focalizan las acciones sociales

<sup>13</sup> Expresados en la creación durante la segunda mitad del siglo xx de distintos sistemas de seguridad social que atendían a los trabajadores del sector privado (Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS]), a los trabajadores al servicio del Estado (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE]) y de otras instituciones de seguridad para los trabajadores de la industria petrolera (PEMEX) y para los miembros de las fuerzas armadas y la marina (Barba, 2007).



del Estado en la población más pobre, sin comprometer el funcionamiento del mercado.

Cuadro 6. Condicionalidades de las TMC en América Latina

PROGRAMA	CONDICIONALIDADES	RESPONSABLES DE CUMPLIR CON LAS CONDICIONALIDADES
OP		
BF	Controles de salud	Madres
BDH	Controles de asistencia escolar	
AUH		
AFNC		
PJH	Exige una contraprestación laboral de 4 horas por día	Sin información
CHS	Transferencias condicionadas	Diversos
	Bono de protección: contrato de compromiso y conductas acordes al contrato	
	Subsidio familiar único: matrícula escolar y asistencia a centros de salud	
RS	Capacitación para madres y padres responsables ante el programa	Madres y padres
	Controles de salud	
	Controles de asistencia escolar	

Fuentes: ANSES, 2015; Barba, 2016; Levy, 2006; Padilla, 2009; Raczynski, 2008; Valencia, 2008, Cuadro 1; Sojo, 2007.

## LA SEGUNDA OLEADA

Durante esta etapa empezó a romperse el canon establecido por ese programa. En 2002 Progresá fue rebautizado como “Oportunidades” y entre ese año y 2005 aparecieron seis programas que reorientaron

al menos parcialmente el enfoque original de las TMC y que dieron pie a dos modelos distintos, con algunas variantes (cuadro 5).

*Fusión del paradigma de inversión en capital humano y el objetivo de incluir a los excluidos (el universalismo minimalista)*

Oportunidades-Prospera (OP) y Bolsa Familia (BF) consolidaron un enfoque de inversión en capital humano combinado con la expansión de la cobertura de los servicios de educación, salud y alimentación. Este modelo expresa una visión minimalista del universalismo, que enfatiza la ampliación de la cobertura sin preocuparse por la calidad de los servicios ofrecidos ni por ligar el otorgamiento de beneficios a la existencia de derechos sociales. OP constituyó una extensión de Progres a zonas suburbanas, urbanas y metropolitanas y una ampliación de la población objetivo, pues los estudiantes de educación media y superior fueron incorporados al esquema de becas ofrecidas (cuadro 5).<sup>14</sup>

Por su parte, BF también se estableció en un régimen dual, recogiendo la experiencia de varios programas previos, particularmente de Bolsa-Escuela, de Bolsa-Alimentación y del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (Barba, 2016a: cuadro 5). BF hace énfasis en la inversión en educación y salud, se dirige a familias pobres, mezcla una focalización geográfica con otra basada en indicadores socioeconómicos y condiciona las transferencias a que las madres de familia vigilen la asistencia de sus hijos a la escuela y a los centros de salud (cuadro 6).

La creación de BF generó una contradicción en el contexto de la reforma del régimen de bienestar brasileño, pues éste sufrió un viraje hacia un paradigma universalista a través de la promulgación de la Constitución de 1988, que garantiza derechos sociales y establece ins-

<sup>14</sup> Esta reforma permitió además experimentar con mecanismos de autofocalización, que implican una mayor participación de los beneficiarios, pues son ellos mismos quienes se autoproponen y tienen que demostrar que cumplen con los criterios establecidos por los programas.

tituciones universalistas como el Sistema Único de Salud. BF entró en competencia con el programa denominado Beneficio de Prestação Continuadas (BPC), que funciona bajo un esquema de derechos sociales para la población en pobreza, así como para todos los adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad, a través de transferencias monetarias no condicionadas (Barba, 2016a:41). En ese sentido, BF abrió una vía para la residualización<sup>15</sup> de dicho régimen a través de un esquema focalizado y sujeto a condicionalidades, pero sin renunciar a una gran cobertura (cuadro 5).

Cuadro 7: Reglas de exclusión de TMC en América Latina

REGLAS DE EXCLUSIÓN (1)	
OP	Haber culminado los procesos educativos
BF	Poco claras
PJJH	Obtener empleo formal u otro tipo de empleo Migrar a programa FPIS
AUH	Renuncia por incompatibilidad Cumplimiento de los 5 años de apoyo
CHS	La periodicidad establecida en cada uno de los componentes
RS	Permanencia máxima de 3 años
AFNC	Cuando los niños o adolescentes abandonan los centros educativos Cuando mejora la situación económica familiar Cuando los hijos alcanzan la mayoría de edad

(1) Se refiere a las personas que ya no son susceptibles de recibir los beneficios del programa.

Fuentes: ANSES, 2015; Barba, 2016; Gobierno Argentino, 2002; Gobierno de Brasil, 2004; Levy, 2006; Ministerio de Desarrollo Social, 2015; Padilla, 2009; Raczynski, 2008; Valencia, 2008, Cuadro 1; Sojo, 2007.

<sup>15</sup> El paradigma residual le atribuye al mercado el papel fundamental en la generación y distribución de la riqueza, los ingresos y el bienestar social. Considera que la política social debe complementar ese papel, apoyando sólo a los más pobres o vulnerables y auspiciando la autoprotección de los individuos y las familias que no están en pobreza (Esping-Andersen, 1990).

Por su parte, los programas Red Solidaria (RS) de El Salvador y Bono de Desarrollo Humano (BDH) de Ecuador, establecidos en dos regímenes excluyentes, se focalizan también en familias extremadamente pobres. RS reproduce un objetivo central de OP: romper el proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en capital humano y la ampliación de la oferta educativa, de salud y nutricional (cuadro 5).

RS, en la misma sintonía que OP, atribuye a las madres la responsabilidad del cumplimiento de las condicionalidades del programa, además de la realización de evaluaciones a cargo de agencias no gubernamentales. No obstante, una diferencia de grado se aprecia en las reglas de salida, ya que la permanencia máxima autorizada por el programa es de tres años, lo que contrasta agudamente con el caso mexicano, que ofrece cobertura hasta la educación media y superior (cuadros 6 y 7).

Finalmente, hay que señalar que en RS hay dos componentes que vinculan a este programa con los Fondos de Inversión Social de los decenios de los ochenta y los noventa: la conformación de una red de servicios básicos y de la red de sostenimiento familiar orientadas a reducir la vulnerabilidad de sus beneficiarios a través de la inversión en infraestructura básica, el desarrollo de proyectos productivos y los microcréditos (Barba, 2016a).

En comparación con RS, BDH es más ambicioso, su cobertura rebasa en 5.7 puntos porcentuales al porcentaje de pobreza reconocido por CEPAL en 2012; se sitúa en un espacio intermedio entre OP y RS, pues se propone lograr la reinserción escolar y asegurar la asistencia continua a clases a niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 18 años, y además incluye entre sus metas la protección de adultos mayores y personas con discapacidad (cuadros 4 y 5).

### *El modelo de protección a los vulnerables*

También en la segunda oleada, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desempleados (PJJH) y Chile Solidario (CHS) fueron diseñados con objetivos distintos. PJJH fue establecido en Argentina, en un régimen universalista, en el contexto de la crisis económica que se desató a principios

del primer decenio del siglo XXI y produjo un repunte espectacular de la pobreza, que pasó del 16.2% de los hogares en 1990 al 31.6% en 2002 (CEPAL, 2004).

Por su parte, CHS recogió la experiencia de Chile Barrio y el Programa Puente del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Fue instituido en un régimen de bienestar universalista que había sufrido numerosas reformas encaminado a liberalizarlo. Se orienta a proteger a población vulnerable, como mujeres embarazadas y población entre 0 y 18 años pertenecientes a familias extremadamente pobres, así como adultos mayores sin familia y personas en la calle. Los objetivos de ese programa son muy amplios: mejorar las condiciones de vida de familias en pobreza extrema y proveer oportunidades y recursos para que los beneficiarios puedan participar en sus entornos familiar, comunitario y personal (Raczynski, 2008).

PJH, de manera análoga, en una situación de crisis pretendía subsidiar a los desempleados y a las familias que habían caído por debajo de las líneas de pobreza, es decir, a otro tipo de individuos vulnerables y a los nuevos pobres. Por ello, el perfil de este programa se acerca más a la noción de *workfare*,<sup>16</sup> pues entre sus objetivos destacan mejorar la empleabilidad de sus beneficiarios, promover la cultura del trabajo y reducir la vulnerabilidad social (Gobierno Argentino, 2002).

Por su parte, CHS actúa como un amplio paraguas que articula varios subprogramas: apoyo psicosocial para las familias, bonos familiares de protección, pensiones asistenciales, bonos escolares y acceso preferente a servicios públicos. Fue diseñado siguiendo un enfoque residual, su método de focalización es indirecto (fichas de protección social), pero su énfasis no es la inversión en capital humano, sino la reducción de la vulnerabilidad social. Además, incluye tanto transferencias monetarias condicionadas como no condicionadas y los responsables del cumplimiento de las condicionalidades son diversos, no sólo ni preferentemente las madres (Raczynski, 2008, cuadro 6).

<sup>16</sup> Programas de activación laboral.

## LA TERCERA OLEADA

Entre 2008 y 2010 se establecieron nuevos programas en América Latina. El primer año se estableció en Uruguay el Plan de Equidad-Asignaciones Familiares no Contributivas (AFNC) y el segundo, Asignaciones Universales por Hijo (AUH) en Argentina (cuadro 5). Los componentes de AFNC son semejantes a los de otros programas (asignaciones familiares, pensiones, apoyos alimentarios y educativos, atención primaria en salud), pero la finalidad explícita de este programa es asegurar el ejercicio de derechos sociales para la población vulnerable, así como mejorar la equidad intergeneracional y desarrollar una red de asistencia para los más pobres. El programa “busca” a quienes requieren apoyos utilizando un índice de carencias críticas y se concentra en niños, adolescentes y adultos mayores en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica (cuadro 5).

La idea no es invertir en capital humano para que los beneficiarios resuelvan sus propios problemas en el mercado; tampoco apoyar a los vulnerables cuando carecen de empleo. Lo fundamental para este programa es fortalecer la ciudadanía social y reducir las desigualdades sociales. Estas finalidades sitúan a este programa muy cerca de un paradigma universalista (cuadro 5).

AFNC tiene otro componente que lo asemeja a programas más cercanos al paradigma conservador como CHS o PJJ, como la recalcificación laboral, pero en este caso se parte de un axioma distinto, de carácter universalista: no se busca favorecer la empleabilidad, sino reconocer que el trabajo es un derecho social. Sin embargo, a pesar de su matriz universalista dominante, este programa reproduce un elemento central en los programas convencionales de TMC: establecer condicionalidades en materia de asistencia escolar y controles de salud, así como en atribuir la principal responsabilidad en este campo a las madres de familia. Sin embargo, en este caso la condicionalidad es bastante laxa, ya que no se documentan bajas en el programa ni existen mecanismos claros para garantizar el cumplimiento de las contraprestaciones establecidas (cuadro 6).

Cuadro 8: Causas de baja de TMC en América Latina

CAUSAS DE BAJA (1)	
OP	No cumplir con las condicionalidades
BF	Abandono del programa Subdeclaraciones de ingresos Superposición de beneficios de distintos programas en un hogar
PJH	No específica
FPS	Incumplimiento de contraprestaciones
AUH	Incumplimiento de requisitos
CHS	Incumplimiento del contrato o no cumplir con las contraprestaciones de educación y salud
RS	ND
AFNC	No se han registrado bajas

1. Se refiere a personas que son susceptibles de recibir beneficios de cada programa pero son dados de baja por distintas razones.

ND=no hay datos

Fuentes: ANSES, 2015; Barba, 2016; Gobierno Argentino, 2002; Gobierno de Brasil, 2004; Levy, 2006; Ministerio de Desarrollo Social, 2015; Padilla, 2009; Raczynski, 2008; Valencia, 2008, Cuadro 1; Sojo, 2007.

En tanto, AUH fue concebido para garantizar derechos para los hijos de trabajadores del sector informal o del servicio doméstico que ganan menos de un salario mínimo, realiza asignaciones para hijos menores de 18 años y también para hijos con discapacidades sin límite de edad (cuadro 5).

El propósito fundamental de este programa es proteger a quienes no cuentan con seguridad social; los beneficiarios no requieren ser ciudadanos argentinos, sólo demostrar residencia permanente en el país. Un propósito adicional muy fuerte es invertir en capital humano. Las asignaciones sólo se otorgan durante un máximo de 5 años y hasta 5 hijos por familia (cuadros 5, 7 y 8).

La forma de acceder al programa es a través de procesos de autofocalización y mediante la firma de una declaración jurada por parte de los padres. El programa establece como condicionalidad controles de salud y de asistencia escolar a cargo de la madre, lo que implica

un grado importante de familiarismo. Los derechohabientes pueden renunciar a los apoyos cuando superan la situación de vulnerabilidad o son dados de baja después de 5 años o al cumplir los 18 años<sup>17</sup> (cuadros 6 y 8).

Este programa tiene un carácter híbrido, pues aunque la tendencia predominante es la reducción de la vulnerabilidad, otros dos acentos son muy importantes y contradictorios: garantizar derechos sociales e invertir en capital humano. Esto sitúa al programa a medio camino de los paradigmas residual y universalista.

#### TRES OLEADAS DE TMC EN AMÉRICA LATINA: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

##### *Semejanzas*

Como hemos visto, los programas de TMC han seguido una trayectoria desigual en la región. A pesar de ello, es posible establecer siete elementos comunes entre todos ellos:

1] Se trata de intervenciones públicas focalizadas,<sup>18</sup> que buscan obtener el mayor efecto con los menores costos posibles, aunque en este terreno hay cierta variabilidad.

2] Estos programas operan a escala federal y son financiados principalmente por los gobiernos de cada país.<sup>19</sup>

3] Tienden a respetar el funcionamiento del mercado y por ello actúan por el lado de la demanda, a través de transferencias monetarias para los más pobres (cuadro 5).<sup>20</sup>

<sup>17</sup> La excepción son los hijos con discapacidad.

<sup>18</sup> Aunque los mecanismos de focalización que utilizan son muy variables.

<sup>19</sup> Algunos programas cuentan también con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): OP y AFNC; otro con cooperación internacional: RS (Barba, 2016a, Cuadro 9).

<sup>20</sup> Aunque los criterios de medición de la pobreza suelen variar en los distintos



4] En menor o mayor medida, las transferencias están condicionadas al cumplimiento de una serie de contraprestaciones por parte de las familias, lo que en unos casos debilita su relación con los derechos sociales y en otros las aleja de ellos (cuadro 5).

5] Para la mayoría de estos programas, la inversión en capital humano es considerada un factor clave para evitar la reproducción de la pobreza; por ello reconocen una complementariedad entre educación, salud y alimentación y consideran estos elementos los componentes básicos de este enfoque (cuadro 5).

6] Tienen un carácter familiarista porque enfatizan su acción en el ámbito de los hogares y conceden un papel fundamental a las madres de familias como garantes del cumplimiento de las condicionalidades establecidas por cada programa (cuadro 6).

7] Suelen buscar que su acción reduzca la vulnerabilidad de quienes se encuentran en los ciclos más críticos de sus vidas, especialmente en el caso de los niños y los jóvenes (cuadro 5).

### *Modalidades y diferencias*

La importancia concedida a la inversión en capital humano es muy desigual. Este objetivo es central para OP, BF, BDH y RS. En otros casos, este propósito compite con objetivos muy distintos, como ocurre con AFNC, AUH y CHS. Finalmente, este tipo de inversión no es un objetivo de PJJH (cuadro 5).

Los niveles de condicionalidad de cada programa son muy dispares. Mientras OP, BF, PFIS y RS se caracterizan por una fuerte condicionalidad, AFNC, AUH y PJJ muestran una condicionalidad muy laxa y CHS combina transferencias condicionadas y no condicionadas (cuadro 6).

Tampoco hay uniformidad en los niveles de gasto social que implican los distintos programas. La tendencia central es que las TMC impliquen un gasto cercano al 0.40% del PIB. En 2011 cuatro progra-

---

casos, al igual que los montos asignados.

mas se situaban cerca de la media: OP, BF, AUH y AFNC; pero dos estaban muy por debajo de esa media: RS y CHS (Barba, 2016a, cuadro 4).

Los niveles de cobertura de cada programa son muy desiguales. Con datos del Banco Mundial de 2013 podemos constatar que hay programas muy grandes como OP y BF que cubren respectivamente a más de 32 y 57 millones de personas. Otros como AUH alcanzan a más de 5 millones. Hay también programas con una cobertura intermedia, como CHS, AFNC y PJJH, con coberturas que rebasan 1 millón, 700 000 y 600 000 personas, respectivamente. Por último, hay algunos relativamente pequeños como RS, que atiende a cerca de 84 000 familias (Banco Mundial, 2014, Tabla 1 y Anexo 2).

El impacto diferencial de la cobertura de cada uno de estos programas puede ponderarse frente a los niveles de pobreza de cada país. Mientras BF y AUH rebasan en más de 10 puntos porcentuales al porcentaje de la población que CEPAL considera en pobreza, BDH, CHS y AUNC lo hacen en alrededor de 5 puntos porcentuales, por lo que puede afirmarse que son programas que no se focalizan sólo en la pobreza, sino en la población vulnerable (cuadro 4).

Por su parte, OP y RS muestran un importante déficit en este ámbito, pues la cobertura del primero es inferior en 10 puntos al porcentaje de la población que CEPAL considera en pobreza, mientras la cobertura del segundo es inferior en 36.3 puntos porcentuales; esto indica que su cobertura es deficiente aún en el ámbito de la pobreza (cuadro 4).

Otra discrepancia es que sólo tres de los programas analizados cuentan con financiamiento del BID, los otros cuatro, no.<sup>21</sup> A pesar de ello, este es un factor muy importante porque subraya una tendencia creciente a la transnacionalización del modelo, impulsado por instituciones financieras internacionales.

Algo semejante ocurre con las evaluaciones de los programas, pues mientras OP, RS y CHS le atribuyen una gran importancia a éstas, BF les confiere una importancia menor y otros programas como

<sup>21</sup> Los que son financiados por el BID, aunque su aportación no sea muy grande, son Oportunidades, RS y AFNC (Barba, 2016a, cuadro 9).

PJJ, FIS, AUH y AFNC no tienen establecidos estos procedimientos (Barba, 2016a: cuadro 10).

Antes de proponer una tipología alternativa de los programas de TMC que operan en América Latina, hay que señalar que el desenvolvimiento de este tipo de programas no ha sido lineal, ya que han sufrido reformas importantes; tal es el caso de Progresá, que fue transformado primero en Oportunidades y recientemente en Prospera. Otro caso ejemplar es el de AUH, que reemplazó al FPIS en Argentina, que a su vez sustituyó al PJJH. El dato más importante de estas reformas es mostrar que los programas pueden cambiar de objetivos, envergadura y perspectiva paradigmática, lo que les puede conferir un carácter estratégico para reformar a los regímenes de bienestar social donde se ubican, ya que en todos los casos que hemos analizado las TMC tienen un gran impacto en la población más pobre.

#### MODELOS DE TMC EN COMPETENCIA REGIONAL

Como muestra el cuadro 9 y hemos establecido en el análisis efectuado, en América Latina compiten cuatro modelos de TMC.

El modelo de “inversión en capital humano” tiene como eje principal precisamente esa tarea. Su segundo eje es incluir a los excluidos de la cobertura de los servicios sociales (con la excepción del programa RS), a través de un ejercicio presupuestal muy limitado. No se puede en este caso hablar propiamente de universalismo, a pesar de la gran envergadura de algunos programas, debido a su marcado carácter minimalista y a que ofrecen servicios y derechos de una calidad inferior a la que tienen acceso quienes cuentan con seguridad social. Alrededor de este modelo se aglutinan OB, BF, BDH y RS (cuadro 9).

El modelo de “activación laboral” tiene como eje principal lograr la empleabilidad de quienes se encuentran en situaciones de desempleo o subempleo y, por ello, en situaciones de nueva pobreza; el segundo eje es lograr que los beneficiarios vuelvan a acceder al esquema de derechos sociales que acompañan al empleo formal. El programa que ejemplifica el modelo es PJJH (cuadro 9).

El modelo de “reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de la cohesión social”, desde una perspectiva residual, privilegia a segmentos de la población en pobreza o población que es particularmente vulnerable. En este caso la población objetivo pertenece a sectores medios o medios bajos que frecuentemente enfrentan situaciones de incertidumbre y empobrecimiento; el segundo eje es la cohesión social. En esta ocasión el programa emblemático es CHS (cuadro 9).

Cuadro 9. Modelos de TMC en América Latina

	INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO/FOCALIZADA	INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO/CON EXPANSIÓN DE LA COBERTURA DE SERVICIOS SOCIALES	VULNERABILIDAD-ACTIVACIÓN LABORAL Y NUEVA POBREZA	REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD Y COHESIÓN SOCIAL	CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA
OP	+				
BF	+				-
BDH	+				-
RS	+			-	
PJJH			+	-	
CHS	-			+	-
AFNC				-	+
AUH	-			-	+
		Dominante	Recesivo	Vigente	Emergente
(+)	Eje mayor				
(-)	Eje menor				

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de “construcción de ciudadanía” tiene como eje principal garantizar derechos sociales para los pobres y como segundo eje

la protección de la población vulnerable (ofrecer derechos sociales a los hijos de trabajadores informales e invertir en capital humano para impulsar una posible inserción de los jóvenes en el empleo formal). Tal es el caso de AFNC y AUH, que también ofrecen derechos a los jóvenes con discapacidades y tienen un fuerte acento en la reducción de la vulnerabilidad (cuadro 9).

## CONCLUSIONES

Para explicar la variabilidad de los programas de TMC en América Latina partimos de la hipótesis de que ésta no se explica solamente al momento cuando éstos fueron puestos en marcha, sino por el contexto del bienestar donde se construyeron, es decir, por los distintos tipos de regímenes de bienestar y de paradigmas de reforma social que enmarcan su construcción y desarrollo.

Las evidencias que hemos analizado muestran consistencia con esta suposición, ya que encontramos que los programas de TMC desarrollados durante la primera y la segunda oleada tendieron a adoptar el paradigma de la inversión en capital humano (KH) con un enfoque familiarista que establecía la responsabilidad de cumplir las condicionalidades como una tarea maternal. En los regímenes duales se desarrolló una especie de universalismo minimalista que combina la inversión en KH con un objetivo de incluir a los excluidos del sistema de protección social, sin garantizar derechos sociales y sin preocuparse por la calidad de los servicios ofrecidos. En cambio, en los regímenes excluyentes, ese paradigma se articuló con otros objetivos ligados a la idea de reducción de la vulnerabilidad y, en el caso de RS, la permanencia en el programa y la cobertura de la población en pobreza del programa fue muy limitada (cuadros 4, 5, 6 y 7).

Durante la segunda oleada, en el caso de los regímenes universalistas los programas desarrollados han alternado dos objetivos distintos: en el caso argentino, durante una etapa de crisis económica, el eje de estos programas fue atender a los desempleados empobrecidos y buscar su reinserción laboral; mientras en el caso chileno, en un con-

texto de crecimiento económico, el objetivo central fue atender la vulnerabilidad de algunos grupos sociales, ligada a desigualdad horizontal, así como generar cohesión social. En este caso se rompió con el familiarismo que caracteriza a otros programas (cuadros 5 y 6).

Durante la tercera oleada, en Uruguay y Argentina, dos regímenes universalistas, emergió una nueva forma de vincular a las TMC con los sistemas de protección social, buscando asegurar derechos sociales (incluyendo el derecho al trabajo) para poblaciones vulnerables, garantizar equidad intergeneracional y desarrollar una red de asistencia para los más pobres. Lo central ya no es invertir en KH para buscar que los beneficiarios resuelvan sus problemas en el mercado o a través del empleo, aunque se conservan condicionalidades bastante laxas, sino construir ciudadanía social y reducir las desigualdades sociales; esto sitúa a esos programas muy cerca de un paradigma universalista (cuadros 5, 8 y 9).

Estas evidencias muestran que un factor muy poderoso para explicar la diversidad en este campo es que las TMC se han desarrollado en distintos tipos de regímenes de bienestar y se han articulado con los diversos paradigmas de bienestar que son dominantes en cada uno de esos regímenes.

Hemos mostrado que a lo largo de las tres oleadas de su implantación han surgido cuatro modelos de TMC que compiten entre sí a escala regional: el modelo dominante es el de “inversión en capital humano”; el modelo “recesivo”<sup>22</sup> es el de “activación laboral”; un modelo vigente es el de “protección a los vulnerables y cohesión social”; y un modelo emergente es el de “construcción de ciudadanía social” (cuadro 9).

Un factor crucial que debemos tomar en consideración para el estudio futuro de estos programas es el relativo a las alianzas o coaliciones políticas que han contribuido a generar este tipo de programas en

<sup>22</sup> Hay que recordar que para la biología los caracteres recesivos son aquellos que no se manifiestan en el fenotipo de los individuos, pero pueden aparecer en la descendencia de éste. Aquí usamos el término en un sentido distinto, refiriéndonos a caracteres que en algún momento fueron dominantes pero pasan a próximas generaciones de programas con un carácter secundario.

los tres tipos de regímenes de bienestar regionales. Esto se ha vuelto algo muy importante en el contexto de desaceleración económica y de giro a la derecha que experimenta nuestra región en la actualidad.

Cabe recordar que, como señala Carmen Midaglia,<sup>23</sup> las transferencias monetarias no cuentan con actores colectivos organizados clásicos (sindicatos), sino con el respaldo de fracciones o partidos gobernantes, y generan alianzas muy fragmentadas con otros tipos de actores sociales que provocan una dinámica de apoyo política contradictoria: siempre están en riesgo cuando hay un cambio de gobierno (a menos que se encuentren amparados por normas legales), pueden ser utilizados para manipular electoralmente a sus beneficiarios y generan distintos grados de rechazo por parte de los sectores medios.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Adato, Michelle (2005), “Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales”, en Julio Boltvinik y Araceli Damian (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, Gobierno del estado de Tamaulipas: 348-363.
- ANSES, Administración Nacional de Seguridad Social (2015), Asignación Universal por Hijo, <<http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>>.
- Banco Mundial (2014), *The State of Social Safety Nets*.
- Barba, Carlos (2003), *La reforma del régimen de bienestar mexicano*, tomo 3 de la tesis *El nuevo Paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*, Guadalajara, México [Tesis de doctorado en Ciencias Sociales]: Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: 673-1013.

<sup>23</sup> Punto de vista presentado en la discusión de este trabajo.

- Barba, Carlos (2007), “¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos?”, en *América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Barba, Carlos (2009), “Los estudios sobre la pobreza en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 71 (número especial), noviembre: 9-49.
- Barba, Carlos (2015), “La integración territorial de la transferencia y los servicios sociales: lecciones del caso del programa mexicano Oportunidades”, en Bronzo, Carla y Fabián Repetto (eds.), Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública, *Serie Análisis, Protección Social*, núm. 18, Madrid, Programa EUROSocial y ENAP: 69-103.
- Barba, Carlos (2016), “Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos”, en Barba, Carlos y Enrique Valencia (coords.), *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, CLACSO: 27-66,
- Barba, Carlos (2016a), “Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos”, en Barba, Carlos y Enrique Valencia (coords.), *La reforma social en América Latina en la encrucijada*, Buenos Aires, CLACSO y Universidad de Guadalajara: 27-66.
- Barba, Carlos y Enrique Valencia (2011), “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias no comprobadas”, en Barba, Carlos y Nestor Cohen (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO: 195-223.
- Barba, Carlos y Enrique Valencia (2013), “La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (2): 47-76.
- Barba, Carlos y Enrique Valencia [Ponencia] (2014), “Brasil y México: regímenes duales en transición divergente”, sesión Social reform and segmented incorporation in Latin America: dead end or transit to social equality?, XXXII International Congress of the Latin American Studies Association, (LASA, 2014), coorganizado por CROP, Chicago, 21-24 de mayo.
- Barba, Carlos y Enrique Valencia (2016), “El programa Progres-Prospera (PROP) y la universalización del derecho a la salud. Un estudio en cuatro localidades del estado de Jalisco, México”, en Barba, Carlos y Enrique Valencia (coords.), *La reforma social en América Latina*



- en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, CLACSO: 105-148.
- Barrientos, Armando (2009), "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America", en *Economy and Society*, 38 (2): 87-108.
- Behrman, Jere y E. Skoufias (2006), "Mitigating myths about policy effectiveness: Evaluation of Mexico's antipoverty and human resource investment program", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 606, julio: 244-275.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 95, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2004), *Panorama Social 2002-2003*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (2010), *Panorama Social 2009*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (2014), *Panorama Social 2014*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Cortés, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís (2007), Pobres con oportunidades: México 2002-2005, *Estudios Sociológicos*, XXV (73): 3-40.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, GB, Polity Press.
- Filgueira, Fernando [Ponencia] (agosto de 1998), Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, seminario *A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos*, Recife, Fundación Joaquim Nabuco, <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>>: 29.
- Filgueira, Fernando (2005), *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*, Ginebra, UNRISD.
- Filgueira, Fernando, Carlos Molina, Jorge Papadópulos y Fernando Tobar (2006), Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de la vida, en Molina, Gerardo (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, México, Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta Mexicana: 19-55.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington, The World Bank.
- Gobierno de Brasil (2004), *Lei 10.836*, <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>.

- Gobierno Argentino (2002), *Decreto 565/02. Emergencia Ocupacional Nacional. Programa Jefes de Hogar. Reglamentación*, <<http://www.actio.com.ar/legislacion/decretos/565-02.php>>.
- Gobierno Mexicano (2016), *Conoce todo sobre Prospera*, <<http://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>>.
- Gough, Ian y Geof Wood (2006), A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy, *World Development*, 34 (10): 1696-1712.
- Levy, Santiago (2006), *Pobreza y transición democrática en México*, Washington, D.C., Brookings Inst. Press.
- Issamu, Guilherme (2008), Cash transfers and child labour: an intriguing relationship, *One Pager*, núm. 71, noviembre.
- Lo Vuolo, Rubén (2011), “Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano”, en *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 6: 193-222.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008), “Régimen de bienestar familiarista”, en ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central, Buenos Aires, CLACSO: 83-112.
- Medici, André (2006), “Políticas y acceso universal a servicios de salud”, en Molina, Gerardo (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, (243-281), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta.
- Mesa Lago, Carmelo (1986), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015), *Chile Solidario*, <<http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>>.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (2016), *Bono de Desarrollo Humano*, <<http://www.inclusion.gob.ec/programas-y-servicios/.../>>.
- Molyneux, Maxine (2007), *Change and continuity in social protection in Latin America. Mothers at the service of the state*, Gender and Development Programme Paper 1, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Morley, Samuel y David Coady (2003), *From social assistance to social development. Targeted education subsidies in developing countries*, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.

- Padilla, César (2009), *Las oportunidades de los jóvenes con oportunidades. Trayectorias laborales y educativas de jóvenes apoyados por Progres-Oportunidades en Atemajac de Brizuela, Jalisco, 2002-2008*, [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales], Universidad de Guadalajara.
- Parker, Susan, Petra Tood y Kenneth Wolpin (2006), *Within-family program effect estimators: The impact of oportunidades on schooling in Mexico*.
- Pribble, Jennifer (2011), "Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America", en *Studies in Comparative International Development*, 46: 191-216.
- Raczynski, Dagmar (2008), *Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro*, Chile, IFHC y CEPLAN: 51.
- Rosanvallon, Pierre (2000), *The New Social Question. Rethinking the Welfare State*, New French Thought, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Simões, Armando (2006), "Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable", en Molina, Gerardo (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta Mexicana: 293-311.
- Skoufias, Emmanuel (2006), "Progres y su efecto sobre el bienestar de las familias rurales en México", en *Research Report*, 139, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- Soares, Sergei (2007), "¿Pueden todas las transferencias monetarias reducir desigualdades?", en *One Pager*, 36, Brasilia, Brasil, Centro Internacional de Pobreza.
- Sojo, Carlos [Ponencia] (2007), *Universalismo y selectividad: el ocaso de una falsa dicotomía. Seminario Internacional sobre Política Social*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 26-27 de julio.
- Stampini, Marco y Leopoldo Tornarolli (2012), *The growth of conditional cash transfers in Latin America and The Caribbean: did they go to far?*, IDB Policy Brief 185, <<http://www.iadb.org>>.
- Standing, Guy (octubre 2007), *How cash transfers boost work and economic security*, trabajo preliminar, núm. 58, UNDESA.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008), "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", en *Annual Review of Sociology*, núm. 34: 499-524.

- Veras Soares, Fabio, Rafael Perez Ribas y Rafael Guerreiro Osorio (2007), *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective*, Brasilia, Brasil, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Villatoro, Pablo (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, agosto: 87-101.
- Villatoro, Pablo [Documento de CEPAL] (2007), "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras", en *Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*.
- Villatoro, Pablo (2009), "Las TMC en América Latina: acumulación de capital humano y reducción de la pobreza", en *Poverty in focus. Transferencias monetarias. Lecciones de África y América Latina*, Brasilia, CIP-CI/PNUD, <<http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCPovertyInFocus15.pdf>>: 15-16.
- Yaschine, Ileana (2012), *¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México* [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología], El Colegio de México.

# HETEROGENEIDAD DE LAS COALICIONES DE SOPORTE DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS (TMC)

ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ

## INTRODUCCIÓN

Las historias de los regímenes de bienestar son itinerarios de problematización y generación de arreglos (políticas, programas e instituciones) para enfrentar los “problemas” construidos socialmente. En este trabajo nos centraremos en la comparación de las coaliciones<sup>1</sup> que han promovido las experiencias de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en Brasil (Bolsa Familia) y en México (Progresas/Oportunidades/Prospera [PROP]).<sup>2</sup> El supuesto general es que no pueden explicarse estas iniciativas como simple importación de programas o políticas, sino que implican una compleja articulación de coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2007) y comunidades epistémicas (Haas, 1992). ¿Cuál será el futuro de estas iniciativas? Dependerá de la resistencia o transformación de estas coaliciones, pero una primera tarea es comprender la historia de generación de iniciativas nacionales para enfrentar la pobreza.

<sup>1</sup> Nos referimos a las *advocacy coalitions*: participantes en la formación de política pública que se alían con otros que sostienen creencias centrales y sostienen un grado de coordinación de trabajo en busca de objetivos comunes (Sabatier y Weible, 2007:194).

<sup>2</sup> El programa de TMC en México, llamado inicialmente Progresas en 1997, cambió de nombre a Oportunidades en 2002 y a Prospera en 2014.

## LA POBREZA COMO PROBLEMÁTICA LEGITIMADA

La proposición de políticas generales o programas específicos frente a la pobreza implica que ésta se ha convertido en una problemática de política pública. Efectivamente, en Brasil y México, antes de la generación de Bolsa Escola/Bolsa Familia (BF) y PROP, la pobreza como problema social fue ganando legitimidad hasta convertirse en una realidad asumida por el Estado. Ambos países contaron con una larga tradición en el siglo xx de exclusión de indígenas, afrodescendientes y pobres rurales y urbanos de los beneficios de la seguridad social e incluso de la asistencia social; se fue configurando una *no man's land* (Lautier, 2004). Este es el trasfondo de lo que sociólogos como Fernando Filgueira (2005) y Carlos Barba (2006) denominaron regímenes de bienestar duales en los periodos del modelo de sustitución de las importaciones. Las crisis de los setenta y los ochenta agudizaron la exclusión, restringieron el alcance de la asistencia y limitaron al núcleo asegurado, y pusieron aún más en la mesa de discusiones las debilidades de estos regímenes de bienestar; en ese difícil marco socioeconómico, los gobiernos de ambos países fueron generando endebles propuestas de acciones frente a la pobreza (Rocha, 2014; Ordóñez, 2012). No obstante, diversos sectores sociales a través de acciones colectivas e iniciativas ciudadanas, además de académicos brasileños y mexicanos, destacaron la crítica situación de los pobres urbanos y rurales. Nombraron o identificaron un problema social; fueron construyendo la problemática de la pobreza y reclamando una acción más decidida del Estado (Suplicy, 2006; Valencia, Foust y Tetreault, 2009). Legitimaron la actuación social y pública para enfrentar la pobreza. Así, BF y PROP irrumpen como acción legítima del Estado frente a la pobreza.

## BOLSA FAMILIA, UN ENCUENTRO DE MÚLTIPLES COALICIONES

En el caso brasileño se fueron gestando de forma paralela diversas propuestas que se encontraban o disputaban espacios en las políti-

cas públicas. El senador del Partido de los Trabajadores (PT), Eduardo Suplicy,<sup>3</sup> propuso en 1991 una ley de garantía de renta mínima e impulsó debates al respecto en su partido y en medios legislativos (complemento universal de ingreso a quienes no alcanzaran un nivel de 2.5 veces el salario mínimo) (Suplicy, 2006). La Ley Suplicy fue aprobada unánimemente en el Senado en 1992, pero fue bloqueada en la Cámara de Diputados (Rocha, 2014:43-44). A pesar del bloqueo, la propuesta del senador Suplicy fue un “punto de quiebre”, de acuerdo con Soares (2012a:2), en las discusiones sobre protección social en Brasil: la pobreza requiere de acción gubernamental. Se fue enriqueciendo paulatinamente una coalición en favor de un ingreso mínimo (Tomazini, 2013:131; Rocha, 2014:45), de carácter incondicional, universal, articulado al enfoque de derechos incluido en la Constitución de 1988.

El economista José Márcio Camargo<sup>4</sup> propuso a su vez, en 1991, modificar la iniciativa de Ley Suplicy: planteaba que un programa de garantía de renta mínima era “extremadamente importante y oportuno”, pero propuso que sería más adecuado “un programa de complemento de renta de todos los trabajadores a condición de que pongan a sus hijos en la escuela pública”. De acuerdo con Camargo (1991), la fiscalización sería más sencilla y se crearía un incentivo “para dejar a los niños en la escuela”. Así, frente a la idea de un derecho incondicional, surgía con nitidez la de un programa de transferencias condicionadas (Rocha, 2014:44). Se instalaban dos enfoques que serían defendidos por coaliciones diversas: la de ingreso ciudadano

<sup>3</sup> Administrador de Empresas por la Fundación Getulio Vargas, maestro y doctor en Economía por la Universidad de Michigan (UM). Participó en la fundación del PT (1980), con diversos cargos legislativos por este partido. Ha sido copresidente de la Red Mundial de Renta Básica (2004 y 2006) y presidente honorario de ésta (véase <<http://eduardosuplicy.com.br/biografia/trajectoria/>>).

<sup>4</sup> Economista por la Universidad Federal de Minas Gerais, doctor en Economía por el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) e investigador de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro desde 1978. Consultor del Banco Mundial, BID y OIT (véase <<http://www.economia.puc-rio.br/jcamargo/cv.htm>>).

(como un derecho) y la de condicionamiento a la inversión en capital humano.<sup>5</sup>

La coalición del capital humano, que comparte la creencia central en que los bajos niveles de educación en los hogares pobres “perpetúan la pobreza” (Tomazini, 2010:40), se mostró más nítidamente con las propuestas del académico Cristovam Buarque,<sup>6</sup> quien en 1987 escribió su primer documento,<sup>7</sup> simplemente policopiado, para una naciente comunidad epistémica llamada Núcleo de Estudios sobre el Brasil Contemporáneo.<sup>8</sup> En este documento, Buarque propone, entre otras medidas, “garantizar becas oficiales para mantener en la escuela a los niños más pobres de Brasil”. El documento policopiado se transformó posteriormente en un folleto y más tarde en 1994 en un libro<sup>9</sup> que incluía 103 medidas para transformar el modelo de desarrollo brasileño. El documento-folleto-libro fue difundido ampliamente y la propuesta de beca escolar para los pobres fue incluida por Luis Ignacio Lula da Silva (PT) en 1990 en el programa del gobierno paralelo y en 1994 en el programa electoral para las elecciones presidenciales (Aguiar y Araujo, 2002:38-40). El mismo Buarque, como candidato a gobernador del Distrito Federal por el PT, incluyó esta propuesta en su programa; ya como gobernador, en enero de 1995,

<sup>5</sup> Soares (2012b:318) distingue en la coalición de capital humano a aquellos que prefieren la acción educativa y a los partidarios del “desarrollo humano” que apuestan por las acciones centradas en educación y en salud.

<sup>6</sup> Ingeniero por la Universidad Federal de Pernambuco y doctor en Economía por la Universidad de París Sorbona. Participó en Ação Popular con Betinho. Trabajó en el BID (1973-1979), fue rector de la Universidad de Brasilia (1985 y 1989), gobernador del Distrito Federal (1995-1998) y ministro de Educación con el primer gobierno de Lula (2003). Electo como senador en 2002 y 2010 (véase <<http://www.cristovam.org.br/novosite/>>).

<sup>7</sup> Titulado *Uma agenda para o Brasil-Cem medidas para mudar o Brasil*.

<sup>8</sup> Creado en 1986 en el Centro de Estudios Avanzados Multidisciplinarios con el objetivo de reflexionar acerca de los grandes problemas nacionales y generar propuestas de solución; una vez a la semana se reunían profesores, estudiantes e invitados externos (Aguiar y Araujo, 2002:38).

<sup>9</sup> Titulado a su vez *A Revolução nas Prioridades-da Modernidade-Técnica a Modernidade-Ética*.



inició con fondos locales el Programa Bolsa Família para a Educação (Suplicy, 2006:85; Draibe, 2006:147), dirigido originalmente a familias con ingresos menores a medio salario mínimo per cápita y con niños entre 7 y 14 años que debían estar en la escuela pública como condición para mantener la transferencia de un salario mínimo mensual (Rocha, 2014:50-57). Fue así la primera experiencia conocida como Bolsa Escola, centrada en transferencias condicionadas a la asistencia escolar y que se difundió ampliamente en municipalidades y estados, y posteriormente en el gobierno federal (Sugiyama, 2012).<sup>10</sup>

La coalición de capital humano se fue fortaleciendo y convirtiéndose en “preponderante” (Tomazini, 2013:139) e incluso partidos diferentes, con orientación ideológica contrastante, reclamaban la paternidad de iniciativas ligadas a la inversión en capital humano (Hunter y Sugiyama, 2009:47); en contraposición, el enfoque de derechos se fue debilitando paulatinamente.<sup>11</sup> Sin embargo, para la coalición pro-inversión en capital humano los problemas no fueron menores porque no todos los gobiernos contaban con las posibilidades financieras y organizativas de Brasilia y Campinas; muchos programas fracasaron y otros más debieron ser rescatados por el gobierno federal (Rocha, 2014:60-63).

Tanto la visibilidad de estos programas como la rápida crisis en la que cayeron varios de ellos generaron discusiones a escala federal. Después de algunas propuestas federales (Rocha, 2014; Soares, 2012a:3; Tomazini, 2013:138), el presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) creó el Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, Bolsa Escola, el 13 de febrero de 2001,<sup>12</sup> para familias con

<sup>10</sup> Puede verse la rápida difusión de este tipo de transferencias en numerosos municipios y estados entre 1995 y 1999 en Aguiar y Araujo (2002:44); Cardoso (2011); Draibe (2006:147); Fonseca (2011); y Rocha (2014:48-50).

<sup>11</sup> A fin de cuentas, los diversos programas de transferencias condicionadas iniciales –y más tarde Bolsa Família– no fueron organizados expresamente como un derecho constitucionalmente reconocido, a diferencia del Beneficio de Prestação Continuada (Medeiros, Britto y Soares, 2008; Monçores, 2012).

<sup>12</sup> Véase <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/101231/medida-provisoria-2140-01>>.

niños de entre 6 y 15 años matriculados en instituciones escolares regulares. A fines de 2002, el programa federal operaba ya en 5,545 municipios (99.7% de los municipios brasileños) (Draibe, 2006:150) y cubría a 5.1 millones de familias, el 80% del objetivo definido (Rocha, 2014:88).

Además, un tercer enfoque, enarbolado por otra coalición, estaba actuando en paralelo y se incorporaría en la definición de BF en 2003. En varios espacios (partidos políticos, organizaciones civiles y gobiernos locales, estatales y federal) surgieron documentos, propuestas y programas sobre hambre y seguridad alimentaria. La problemática del “hambre” ya había pasado por una intensa labor civil: la campaña de movilización social Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e póla Vida, lanzada en 1993 por Betinho y que tuvo un importante impacto en la opinión pública con el eslogan “El hambre no puede esperar” (Zimmermann, 2006:150; Rocha, 2014:106). De esta manera y ya con una larga historia de programas alimentarios (Silva, Belik y Takagi, 2005:166-167), a fines de los noventa germinaron nuevas iniciativas locales y estatales, ahora como transferencias monetarias condicionadas (Silva, Belik y Takagi, 2005:169-171). En septiembre de 2001, en el segundo periodo de Henrique Cardoso, fue lanzado un nuevo programa de transferencias monetarias condicionadas (entre 15 y 45 reales por familia), Bolsa Alimentação, para apuntalar la nutrición y la salud de madres encintas y lactantes y de niños menores de seis años de familias con ingreso per cápita menor a medio salario mínimo (Rocha, 2014:91-93). Se fue consolidando de esta manera la coalición a favor de la causa de la alimentación como uno “de los derechos humanos fundamentales” (Silva, Belik y Takagi, 2005:165). Esta coalición subraya el derecho al acceso a los alimentos, dado que considera que el hambre y la inseguridad alimentaria son puntos clave para entender (y superar) la pobreza (Silva, Belik y Takagi, 2005; Tomazini, 2010:40; 2013:130).

Con el cambio de gobierno, en la primera presidencia de Lula fue notorio el fortalecimiento de la coalición de seguridad alimentaria (Tomazini, 2010 y 2012). En febrero de 2003, a pesar de varias propuestas para unificar los diversos programas de transferencias monetarias condicionadas existentes, administrados por ministerios diferen-

tes,<sup>13</sup> se lanzó la estrategia política Fome Zero, que incluía, entre otros aspectos, la creación del Ministerio para la Seguridad Alimentaria y la Lucha contra el Hambre (MESA) y de un nuevo programa de transferencias monetarias condicionadas, Cartão Alimentação (Guanais, 2010; Soares, 2012b y Tomazini, 2010 y 2013), complementario al resto de transferencias y programas existentes (Robles y Mirosevic, 2013:16). Al frente de MESA se nombró a José Graziano da Silva,<sup>14</sup> y el nuevo programa suponía originalmente la distribución de cupones alimenticios y el apoyo a productores agrícolas familiares; los receptores de estos cupones podían intercambiarlos por productos alimenticios en supermercados y productores registrados, y debían comprobar la obtención de estos productos a través de los denominados Comitês Gestores, comités locales de ciudadanos organizados (Guanais, 2010:7). La Cartão Alimentação incluía una prestación única de 50 reales por familia y la universalización a todos los pobres (con ingreso per cápita inferior a 100 reales por mes), sin exigencia de contrapartidas o condicionamientos (Rocha, 2014:108-116).

El debate entre las diversas coaliciones, entre miembros incluso del partido gobernante, fue intenso (Guanais, 2010:8 y 10; Suplicy, 2003; Tomazini, 2013:143). Este debate llevó a la recreación del Comité de Política Social, bajo la coordinación del jefe de gabinete de la Presidencia, que concluyó en la propuesta de la unificación de los programas (Soares, 2012b:318). En la decisión de unificación contó de manera relevante el peso de la decisión presidencial (Guanais, 2010:8).

<sup>13</sup> Además de Bolsa Alimentação, estaba Auxílio-Gás (creado en 2002) y el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (nacido en 1996), que fue el primer programa federal de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a niños trabajadores (de entre 7 y 15 años) (Draibe, 2006:152; Guanais, 2010:6; Monçores, 2012:26).

<sup>14</sup> Especialista en desarrollo rural y seguridad alimentaria. Agrónomo por la Universidad de São Paulo y con Doctorado en Economía por la Universidad de Campinas. Profesor durante 30 años en esta última universidad. Director de la FAO desde 2012 hasta la fecha (véase <<http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/biography/en/>>).

Por diferentes vías, la propuesta brasileña encaminada a la unificación de programas de transferencias monetarias es probable que haya recibido un apoyo internacional explícito, entre otros de Santiago Levy (Soares, 2012b). Se generó a mediados de 2003 un grupo de trabajo con el objetivo de unificar los programas de transferencias; Ana Fonseca<sup>15</sup> (2011) fue invitada a él y designada más tarde como coordinadora del nuevo programa, llamado BF, creado en octubre de 2003 (Draibe, 2006; Suplicy, 2006; Soares, 2012a; Soares, 2012b; Sugiyama, 2012; Tomazini, 2010 y 2012; Rocha, 2014). El nuevo programa, aprobado mediante ley del 9 de enero de 2004,<sup>16</sup> transfiere efectivo a las familias pobres (aquéllas en situación de pobreza extrema, con ingreso per cápita inferior a 50 reales, y en situación de pobreza, con ingreso entre 50 y 100 reales por mes, y transfiere a los hogares un máximo de 95 reales por mes en promedio), lo condiciona al cumplimiento de corresponsabilidades en seguimiento nutricional, salud y educación (Rocha, 2014:105-126); es un programa federal con gestión descentralizada y con importantes responsabilidades asignadas a los municipios, incluida la selección de las familias beneficiarias (Soares, 2012b).<sup>17</sup> Tiende a ser un programa dirigido a todos los pobres, con implantación progresiva.

Las diferentes coaliciones vieron incorporadas de manera diferenciada sus puntos de vista, más claramente la coalición del capital humano con la creación de un programa nacional de transferencias monetarias condicionadas; de forma más restringida la de seguridad alimentaria, que admitió a fin de cuentas que las transferencias serían

<sup>15</sup> Fue coordinadora del programa de renta mínima en São Paulo en el gobierno de Marta Suplicy (PT) (2001-2004), coordinadora de BF en 2003, secretaria ejecutiva del Ministerio de Desarrollo Social en 2004 y secretaria extraordinaria para la Superación de la Pobreza Extrema en 2011. Formó parte también del comité de transición de Lula da Silva en 2003.

<sup>16</sup> Véase <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>.

<sup>17</sup> Pueden verse en Robles y Mirosevic (2013:22-23) y Soares (2012:325-331) algunas de las modificaciones generadas posteriormente en este programa; en Vargas (2014:12) se presentan los principales “hitos” del programa entre 2003 y 2011.

utilizadas sobre todo en alimentos de las familias (Tomazini, 2012:147); la coalición de ingreso mínimo incondicional tuvo también argumentos para considerar el programa como parte de su agenda: un día antes de la aprobación de la ley de BF fue aprobada la ley de “renda básica de ciudadanía”,<sup>18</sup> beneficio monetario incondicional, universal, al que se debería llegar de manera parcial, primero a los grupos “más necesitados de la población” a partir de los programas ya establecidos como BF (Tomazini, 2012:144). A partir de ahí, el senador Suplicy señala la vinculación de ese programa con la ley de renta básica y propone mecanismos de transición.<sup>19</sup> Así, las diversas coaliciones no veían como ajeno este nuevo programa (Guanais, 2010:8-9; Tomazini, 2010 y 2012).

En este proceso de negociaciones por una parte y conflictos por la otra, algunos actores relevantes mostraron su inconformidad con la creación de BF. Es el caso notable de Christovam Buarque, que tuvo un corto periodo (prácticamente un año, en 2003 y parte de enero de 2004) en el Ministerio de Educación en el primer gobierno de Lula. Para el senador Buarque (2007:10, 12 y 16), BF se convirtió en “asistencialismo puro” que no contaba con “el papel emancipador de la educación”. La fractura en la coalición del capital humano llevó a Buarque a un distanciamiento político con el mismo PT y dejó posteriormente este partido en 2005.

No obstante estos conflictos, BF se consolidó en los dos periodos de gobierno de Lula, con un incremento notable de la cobertura y de los beneficios otorgados;<sup>20</sup> y con la llegada a la presidencia de Dilma

<sup>18</sup> Véase <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm)>.

<sup>19</sup> Pueden verse diversos textos en <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Publicacoes/publicacoes.asp>>, 23 de abril de 2014.

<sup>20</sup> De acuerdo con la base de datos de CEPAL sobre transferencias monetarias condicionadas en América Latina, en 2003 el programa incluyó a 16.2 millones de personas (8.9% de la población total) y en 2010 a 52.4 millones de personas (26.9% de la población total). El monto máximo de la transferencia por familia fue de 30.9 dólares en 2003 y de 113.7 dólares en 2010 (véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>>, 27 de octubre de 2014).

Rousseff (PT) en 2011 se generaron en él cambios importantes, a partir del Plan Brasil Sem Miséria.<sup>21</sup> Éste, con tres ejes básicos (garantía de renta, acceso a servicios públicos e inclusión productiva), incluye acciones en 26 programas (Paes-Souza, 2013). El eje de garantía de renta incluye el Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema (inicialmente Brasil Carinhoso y en febrero de 2013 *Benefício para a Superação da Extrema Pobreza*), que consiste en una transferencia equivalente a la brecha de pobreza (es decir, el monto necesario para que las familias superen la línea de pobreza extrema fijada en 70 reales per cápita); el objetivo de la transferencia es superar la pobreza extrema de los beneficiarios (Soares, 2013; Paes-Souza, 2013:28-32). Con estos cambios, el monto máximo por familia se incrementó de manera significativa (Paes-Souza, 2013:29)<sup>22</sup> y la cobertura siguió aumentando, aunque a un menor ritmo.<sup>23</sup> De esta manera, BF reafirma su carácter predominantemente dual o híbrido (la formación de una red de protección social a través de la garantía de una renta de ciudadanía o el reforzamiento de capital humano) (Ivo y Exaltação, 2010:112-113). Estas tensiones están presentes también en la caracterización de los condicionamientos de BF como “moderados”, dado que la prioridad del programa se ha puesto más en la transferencia monetaria (o garantía de un ingreso) y el acceso a servicios, y menos en la verificación de las corresponsabilidades de las familias en actividades de salud y educación (Cecchini y Madariaga, 2011:89-91). A diferencia de otros programas como PROP, que incluyen sobre todo transferencias vinculadas de manera condicionada al acceso escolar y de servicios de salud, BF incorpora un nuevo componente: transferencia monetaria

<sup>21</sup> Los cambios comenzaron con la Medida Provisional del 14 de mayo de 2012 (nueva transferencia para familias con niños entre 0 y 6 años, para que lograsen superar la línea de pobreza fijada en 70 reales per cápita), para convertirse en Ley el 3 de octubre de 2012 (véase <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm)>).

<sup>22</sup> El monto máximo de la transferencia por familia subió a 182.9 dólares mensuales en 2011 y a 284.4 en 2013 (véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>>).

<sup>23</sup> En 2011 estaban incluidas 54 millones de personas (27.4% de la población total) y en 2013, 57.8 millones (28.9%) (véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>>).

para superar la línea de pobreza, lo que implica que se establece oficialmente un mínimo de ingreso debajo del cual ningún ciudadano debe caer (Soares, 2013).

Los debates en torno al futuro de BF no han cesado e incluso se acentuaron en el marco previo al proceso electoral de 2014 y poco después del *impeachment* de Dilma Rouseff en 2015-2016. Las fuerzas en favor de una mayor focalización de BF han ido creciendo, no necesariamente surgidas desde una sola coalición. Algunas proceden del enfoque de capital humano, otras desde coaliciones de carácter político que tratan de contrarrestar lo más posible las políticas sociales del PT.<sup>24</sup> El PMDB publicó en 2016 el documento *A Travessia Social*, con dos objetivos en política social además de planteos en favor de la privatización, la apertura económica y el balance fiscal: “Preservar el bienestar del 40% más pobre y adicionalmente elevar el nivel de vida del 5% más pobre (10 millones de personas)”; eso significa un esfuerzo de “focalización especial” y “mantener y perfeccionar los programas de transferencias de renta como Bolsa Familia” (PMDB, 2016:6, 9 y 10). Uno de los participantes en la generación de ese documento fue Ricardo Paes de Barros,<sup>25</sup> anteriormente funcionario del gobierno de Dilma Rouseff y por varios años en el IPEA.<sup>26</sup>

En síntesis, el proceso de formación de lo que hoy se conoce como Bolsa Familia ha sido un encuentro complejo, en ocasiones conflictivo, en otras consensual, entre diversas coaliciones de causa o “empreendedores” de políticas y comunidades epistémicas, participantes

<sup>24</sup> De acuerdo con Vargas (2014:22), en general los congresistas de derecha han buscado limitar el alcance del programa, mientras que los de centro e izquierda han buscado ampliarlo.

<sup>25</sup> Ingeniero en Aeronáutica por el Instituto Tecnológico de Aeronáutica, con Maestría en Estadística por el Instituto de Matemática Pura y Aplicada y Doctorado en Economía en la Universidad de Chicago. Se integró en el Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) por más de 30 años. Al dejar el servicio público (2015), se incorporó al Instituto Ayrton Senna como jefe de economistas (véase <<http://www.insper.edu.br/professores/pesquisadores/ricardo-paes-de-barros/>>).

<sup>26</sup> Véase <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/13/economia/1463160432\\_264703.html?rel=mas](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/13/economia/1463160432_264703.html?rel=mas)>.

en un debate que incluyó a académicos, participantes en organizaciones civiles, legisladores, funcionarios públicos, miembros de partidos políticos (sobre todo PT y PSDB) y ciudadanos en general. Se distinguen especialmente en esta trayectoria las coaliciones de “seguridad alimentaria”, del “capital humano” y del “ingreso ciudadano incondicional” o de enfoque general de derechos sociales. Las primeras propuestas surgieron en gobiernos locales, sobre todo municipios urbanos, y fueron “ascendiendo” a otros ámbitos de gobierno (estatales y federal en periodos de gobierno PSDB y PT). Varios programas se fueron diseñando y poniendo en marcha en diversos órdenes de gobierno (municipales, estatales y federal) hasta llegar después de un proceso segmentado y algo caótico a la formación de un programa nacional unificado, de carácter híbrido, que mantiene la presencia de estas diversas coaliciones. En este marco, debe destacarse que el enfoque de derechos ha estado presente en la iniciación conceptual del programa y en su desarrollo posterior, pero no ha sido plenamente integrado en él (Zimmermann, 2006; Ivo, 2011; Monçores, 2012; Kerstenetzky, 2013).

#### PROGRESA/OPORTUNIDADES/PROSPERA (PROP), LA HEGEMONÍA DE UNA COALICIÓN CONVENCIONAL

En el caso mexicano, Santiago Levy (1991)<sup>27</sup> escribió el primer documento (*Poverty alleviation in Mexico*) como un *Working Paper* del Banco Mundial, que posteriormente fue publicado en un libro académico sobre la pobreza en México (Levy, 1994). Para este economista se requería mayor coherencia entre las políticas dirigidas a fortalecer los mercados y las políticas de combate a la pobreza, acabar con los

<sup>27</sup> Doctor en Economía por la Universidad de Boston, consultor del Banco Mundial, subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (1994-2000), director del Instituto Mexicano del Seguro Social (2000-2005), economista jefe del Departamento de Investigación del Banco Interamericano del Desarrollo (2007-2008) y vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID a partir de 2008.



subsidios indiscriminados o distorsionantes del mercado, evaluar la proliferación de programas sociales que favorecía el desperdicio de recursos, concentrar las acciones gubernamentales en los pobres extremos rurales y mayor rigor en focalizar su acción hacia los individuos pobres para ayudarlos a salir del círculo de la pobreza extrema (Levy, 1991). Este texto se centraba en un enfoque de capital humano y señalaba ya que las “políticas para los extremadamente pobres deben explotar las complementariedades entre nutrición, salud y educación” (Levy, 1991:85).

Otro antecedente al diseño original de Progresá fue la propuesta que José Gómez de León,<sup>28</sup> secretario del Consejo Nacional de Población (CONAPO), entregó al presidente Ernesto Zedillo acerca de una posible acción de transferencias a familias pobres para fortalecer la educación de los niños (Yaschine y Orozco, 2010:63). Se subrayaba la necesidad de dirigir el apoyo a los más pobres, “de mejorar la condición de la mujer y de tomar en cuenta los aspectos demográficos de los hogares” (Hernández, 2008:30). La visión demográfica se encontraría más tarde con el enfoque de mercado, versión capital humano, de Santiago Levy.

Desde la poderosa Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Levy encabezó la formación de un pequeño grupo de entusiastas “tecnopolíticos” (Domínguez, 1997) en las reformas de mercado (Teichman, 2007:561). El programa de TMC mexicano desde el origen estuvo así estrechamente vinculado a estas reformas y al enfoque de la política de acción frente a la pobreza como inversión en el capital humano (Yaschine, 2015).

Entre 1995 y 1997, este grupo de funcionarios coordinados por Santiago Levy discutieron y diseñaron el nuevo programa (Levy y Rodríguez, 2005:86). Este colectivo presentó dos versiones del programa: la primera en marzo de 1996 y la segunda, después de las discusiones señaladas, más completa y articulada tal como fue aprobada

<sup>28</sup> Doctor por la Universidad de Harvard, director general del Instituto Nacional de Salud Pública (1993-1994), secretario general del CONAPO (1995-1996) y primer coordinador nacional de Progresá (1997-2000). Falleció el año 2000 cuando ocupaba el cargo de coordinador nacional de este programa.

(Progresá, 1997). Buscaba consensos y legitimidad en el gobierno a partir de la discusión de “elementos objetivos y técnicos” y para ello “se elaboraron notas técnicas de cada aspecto que se discutía, se analizó la información estadística disponible, se revisó la literatura sobre las experiencias internacionales y se consultó a expertos nacionales y extranjeros” (Levy y Rodríguez, 2005:83).<sup>29</sup>

Dado que el nuevo programa implicaba “un cambio conceptual y de estrategia en la política de combate a la pobreza extrema”, se generó “un amplio e intenso debate principalmente dentro del Ejecutivo federal, en el seno del Gabinete Social de este”;<sup>30</sup> en este periodo de gestación de Progresá convivían en el gobierno funcionarios, entre otros, de las coaliciones de capital humano y de los reformistas sociales del PRI. También participaron en las discusiones de este corto periodo, sobre la base del trabajo desarrollado por el grupo técnico, gobernadores (en “consultas informales”), legisladores, partidos políticos, autoridades locales y grupos de interés (Levy y Rodríguez, 2005:67 y 77). El objetivo central de estas discusiones era generar consenso y legitimidad sobre un proyecto ya delineado. Se generó un debate con un grupo de académicos reunidos en el Grupo de Tepoztlán;<sup>31</sup> en mayo de 1996, una sesión de este centro se dedicó a analizar la política social de Ernesto Zedillo y una de las expositoras fue la demógrafa Rosa María Rubalcava, del CONAPO, quien cuestionó, entre otros aspectos, que no se utilizara en el proyecto de Progresá la información por localidad de este consejo. A partir de esa sesión, José

<sup>29</sup> Cristovam Buarque mencionó que en 1996 un equipo de técnicos mexicanos visitó Brasil para conocer la experiencia de Bolsa Escola, el tiempo en el que Levy y su equipo trabajan en la generación de Progresá. ¿Este equipo de técnicos mexicanos eran del equipo diseñador de Progresá? Para Aguiar (2006:18) puede responderse afirmativamente.

<sup>30</sup> En este debate se darían “conflictos y enfrentamientos de distinta severidad” (Hernández, 2008:31).

<sup>31</sup> Círculo de reflexión que se reúne mensualmente desde 1980 en el poblado de Tepoztlán, Morelos, para analizar la situación socioeconómica y política de América Latina; en su formación fue clave Víctor Urquidí, quien presidió entre 1966 y 1985 El Colegio de México y participó en la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) (Rubalcava, 2008:22).

Gómez de León fue invitado a participar en las reuniones del gabinete social centradas en el nuevo programa.

Cortés y Rubalcava (2012:47-49) detallan la influencia de la coalición de demógrafos, integrada en el CONAPO y liderada por José Gómez de León, en el diseño original de Progres a diferencia del plan piloto Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE). El CONAPO logró entonces influir para que las transferencias se otorgaran por hogar no a cada hijo, sino a las madres, como una acción afirmativa en favor de las jefas de hogar; que se focalizara por localidad (la información existente más detallada en el ámbito nacional) y no por municipio; que se asegurara que las localidades contaran con servicios de salud y educación, y que los servicios de salud del programa fueran suministrados por el sector público y no por una empresa privada como en el PASE (Rubalcava, 2007:232-235). Todos estos aspectos fueron centrales en el primer diseño oficial de Progres a (1997), que sería coordinado inicialmente por José Gómez de León.

De esta manera, la coalición articulada en torno a la SHCB, liderada por un economista y centrada en un enfoque de mercado y de la teoría del capital humano, se encontraría con otra coalición de “profesionales”, especialistas en “evaluación de la política de población” y con formación en diversas ciencias sociales (Hernández, 2008:106); de este encuentro y debate surgió el diseño original oficial de Progres a: se mantuvo el corazón hegemónico del enfoque del capital humano (propuesta Levy), pero se consolidó la relación del programa con las instituciones públicas (educación y salud) y se dejó atrás (por influencia de los demógrafos) una visión de corte más privatizador. El programa (Progres a, 1997) incluyó tres componentes: educación, salud y alimentación, a diferencia de los programas municipales brasileños que incluían sobre todo el educativo (con su mezcla de derechos a la renta básica); las transferencias centrales estarían ligadas a la educación (becas), serían mayores para las niñas y se entregarían a las madres de familia (Progres a, 1997).<sup>32</sup>

<sup>32</sup> En 1997, el monto máximo mensual por hogar de estas transferencias se fijó en 550 pesos, equivalentes a 69.5 dólares (véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>>).

Progres a se implementó inicialmente en la segunda parte del gobierno de Ernesto Zedillo (PRI), incrementó de manera relevante su cobertura y pasó la prueba del cambio de gobierno en la alternancia: Vicente Fox (PAN) aceptó continuar el programa, inicialmente como Progres a y a partir de 2002 como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Este cambio de Progres a a Oportunidades no fue sustancial (Rubalcava, 2007) y fundamentalmente implicó la ampliación a las zonas urbanas y la generación de algunos componentes adicionales. Para asegurar la continuidad, el grupo promotor de Progres a buscó explícitamente la difusión de información, especialmente los resultados de la evaluación desarrollada por el International Food Policy Research Institute (IFPRI por sus siglas en inglés). Esta alianza con evaluadores habría sido fundamental para asegurar la continuidad, a pesar de la repetida experiencia en México de supresiones de programas en los cambios de gobierno (Levy y Rodríguez, 2005:176; Teichman, 2007:562). Ahora bien, incluso en la alternancia presidencial del año 2000 no sólo los evaluadores internacionales fueron relevantes para mantener el programa, sino que académicos de diversos enfoques aconsejaron la continuidad (Valencia, Foust y Tetreault, 2016). De esta manera, el programa logró pasar la frontera entre gobiernos de diferente origen partidario.

Además, a partir del gobierno de Vicente Fox, se integraron en las acciones del programa funcionarios que provenían de las organizaciones de la sociedad civil: los dos coordinadores nacionales en este gobierno fueron brevemente Vicente Arredondo (año 2000)<sup>33</sup> y de forma más amplia Rogelio Gómez Hermosillo (de 2001 a 2006).<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Con Maestría y Doctorado en Planeación Educativa en la Universidad de Massachusetts. Director técnico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y director de la Fundación DEMOS.

<sup>34</sup> Sociólogo por la UNAM, trabajó en el Centro de Estudios Ecuménicos en México D.F., dirigió la Fundación Vamos, participó y fue presidente de Alianza Cívica (organización defensora de la transición a la democracia y reconocida en el país) (Hevia, 2009:52). Al inicio del gobierno de Vicente Fox fue invitado a dirigir el Instituto Nacional de Desarrollo Social (en 2000).

A partir de su experiencia previa cívica, Gómez Hermosillo trató de incorporar en Oportunidades el enfoque de derechos sociales y de formación democrática de las titulares; impulsó una intensa campaña de información (Hevia, 2009). Especialmente con Gómez Hermosillo llegó a Progres-Oportunidades un conjunto de funcionarios procedentes de las organizaciones civiles (Hevia, 2009).

Con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia (2006-2012), el grupo cívico prácticamente desapareció de la escena institucional del programa<sup>35</sup> y se fortaleció el grupo de funcionarios procedentes del PAN. Los panistas, con un enfoque humanista y poca experiencia en políticas sociales (Valencia, 2001), se aliaron claramente al grupo de tecnopolíticos y adoptaron las propuestas centrales del capital humano; incluyeron algunas nuevas transferencias, además de las originales: para adultos mayores de los hogares incorporados al programa en 2006, en apoyo al consumo de energía en 2007 y de alimentos en 2008, ya para familias con niños de entre 0 y 9 años en 2010 (Yaschine, 2015:75). No obstante estos cambios (por ejemplo, nótese que la transferencia para adultos mayores y para niños de entre 0 y 9 años no coincide necesariamente con el enfoque de inversión para impulsar la inserción laboral de los jóvenes), el corazón del diseño original del programa se mantuvo prácticamente inalterado.

Con el regreso del PRI a la presidencia (Enrique Peña Nieto, a partir de 2012), Progres-Oportunidades vivió algunas modificaciones, en especial con el cambio de nombre a Prospera en 2014. Debe decirse que el PROP mantiene aún su centro en la teoría del capital humano, pero experimentó fuertes críticas de los nuevos funcionarios del PRI en el gobierno federal; se generaron espacios de discusión sobre

<sup>35</sup> No obstante, en la escena internacional algunos de estos “cívicos” continúan jugando un papel importante como consultores de organismos internacionales, en especial el Banco Mundial, pero también con PNUD y BID, para difundir y evaluar la práctica de los programas de TMC. Con estos organismos Gómez Hermosillo ha asesorado proyectos en Perú, Jamaica, Panamá, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Honduras, Pakistán, Egipto, Camboya, Yemen, Tanzania y Nepal (véase <[http://media.wix.com/ugd/6a289c\\_46c872be026c483bb38565bea2aebae4.pdf](http://media.wix.com/ugd/6a289c_46c872be026c483bb38565bea2aebae4.pdf)>).

el futuro del programa. Difícilmente un gobierno del PRI cerraría este programa, pero sí añadió nuevos elementos de inclusión, sobre todo laboral y productiva, aunque también financiera. Probablemente la mayor modificación de Prospera es su pretensión de “promover la inserción y facilitar la vinculación de la población objetivo con la oferta institucional, programas y acciones de inclusión social, productiva, laboral y financiera para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias” (Peña Nieto, 2014). De acuerdo con el decreto de creación de Prospera, se tomaron en cuenta las propuestas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); también se incorporaron los aportes de académicos estudiosos del programa (Peña Nieto citado en Cortés, 2015).<sup>36</sup> Una tradición más regresó a la escena con las modificaciones de Prospera: los reformistas sociales del viejo PRI que trabajaron en el programa Solidaridad y que promovieron proyectos productivos y de organización social, tradición que en esa ocasión, a diferencia del periodo inicial de Progresá, se articuló con la visión hegemónica del capital humano, en un programa con cobertura consolidada y con transferencias al alza moderada.<sup>37</sup>

En síntesis, PROP ha mantenido una lógica centrada en la inversión de capital humano en las familias pobres, en la búsqueda de la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esta lógica ha sido el imán al que se han asociado algunas modificaciones al programa, con nuevas transferencias y a partir de 2014 con vinculación a actividades productivas. La coalición promotora de esta lógica se ha sostenido a veces en diálogo y a veces en conflicto con una efímera coalición cívica, con una coalición humanista y con otra de reformistas sociales del PRI; y también tuvo que dialogar con una comunidad de demógrafos incorporados a una institución pública especializada en incorporar la dimensión demográfica en las políti-

<sup>36</sup> Cortés se refiere explícitamente al desempeño de Yashine (2015), quien trabajó un tiempo como directora de Evaluación de Oportunidades.

<sup>37</sup> De acuerdo a la base de datos de CEPAL, la cobertura pasó de 13.6 millones de personas en 2000, a 26 millones en 2006 y 30 en 2014. La transferencia máxima por hogar pasó de 820 pesos en 2000 (86.7 dólares) a 2,470 pesos en 2014 (185.9 dólares) (véase en <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>>).

cas públicas. La demanda social ha estado prácticamente ausente en la creación del PROP, en sus diferentes etapas y en sus diversas modificaciones; difícilmente puede encontrarse en este programa un componente o una transferencia que haya surgido de una demanda colectiva explícita; el diseño y sus modificaciones han surgido, primero, de un grupo tecnócrata estrecho, y después, de diálogos con profesionales y funcionarios públicos.

#### CONCLUSIONES: DOS PASADOS CONTRASTANTES, ¿DOS FUTUROS COINCIDENTES?

Tenemos así dos casos contrastantes en América Latina: en Brasil un proceso de “ascenso” y “descenso” de propuestas y discusiones desde los gobiernos municipales hasta los estatales y federal, pasando por propuestas partidarias incorporadas a programas electorales y discusiones con ciudadanos en general, que genera una coalición de promoción amplia; y en México un proceso de “descenso” de propuestas y discusiones de un pequeño grupo de funcionarios técnicos que incorpora propuestas de otros funcionarios y técnicos hasta llegar a la aprobación primera y aceptación de la continuidad del programa por gobiernos de origen partidario diverso, con lo que se consolida también una coalición promotora de las TMC. Debe destacarse también que la demanda ciudadana no estuvo presente como factor detonador del Progreso mexicano, lo mismo que el enfoque de derechos. En México se trata de una coalición tecnocrática de carácter más estrecho con apertura limitada en el diseño a expertos y otros funcionarios, y en la implementación a funcionarios, legisladores y miembros de diversos partidos políticos; en Brasil se trató de una coalición más densa de redes más bien informales, pero que aglutinó flexiblemente a funcionarios locales, estatales y nacionales participantes originarios de diversos partidos políticos. En este país, si bien se muestra un proceso de “ascenso” desde la generación de la problemática y el diseño de las propuestas, no se configura un proceso societal: las movilizaciones masivas no estuvieron presentes en el origen, diseño y modifi-

caciones de Bolsa Escola/Bolsa Familia. Este programa de TMC brasileño no fue creado por una demanda específica de acciones cívicas o de organizaciones masivas, aunque sí influyeron algunas de ellas. Ambos programas son creación de coaliciones promotoras nacionales de acciones frente a la pobreza, aunque están vinculados a coaliciones promotoras transnacionales (con participación diferenciada de instituciones financieras internacionales, organismos de la ONU, académicos y evaluadores internacionales, entre otros actores); no obstante, el PROP aparece en su trayectoria como vinculado más estrechamente desde el origen a una coalición transnacional promotora de la inversión en capital humano.

Los programas de TMC Bolsa Familia y PROP *constituyen, de manera diferenciada, la aceptación pública, legitimada social y políticamente, de una responsabilidad estatal frente a la pobreza*; no son una transformación de los regímenes de bienestar de estos países porque en ellos siguen dominando (Brasil y México) las instituciones segmentadas que favorecen en beneficios y financiamiento a sectores con empleo formal y sobre todo a grupos de interés de altos ingresos y sólido poder político, o porque aún no se transita más definitivamente hacia un esquema universalista, pero *anuncian de manera diferenciada posibles cambios en las valoraciones centrales de la sociedad*. ¿Hacia dónde? La respuesta dependerá, entre otros factores, de la consolidación o debilitamiento de estas coaliciones y sus nuevos acuerdos (o ratificación de los antiguos), del surgimiento o consolidación de nuevas coaliciones (por ejemplo, la vinculada a derechos), de las demandas sociales articuladas en movilizaciones ciudadanas y de la capacidad de estas demandas y nuevas coaliciones para incorporar a sectores medios organizados en defensa de los derechos.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, M. (2006), *Educação e Oportunidades: o exemplo mexicano*, Brasília, Missão Criança.
- Aguiar, M. y C. Araújo (2002), *Bolsa-Escola, L'éducation pour combattre la pauvreté*, Brasília, UNESCO.
- Barba, C. (2006), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al inicio del siglo XXI*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Barba, C. y E. Valencia (2016), "Varieties of Universalism in the Trajectories of Health Policies in Mexico and Brazil", *XXXIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*, San Juan de Puerto Rico, 27-30 de mayo.
- Camargo, J. (1991), "Pobreza e garantia de renda mínima", en *Folha de São Paulo*, 26 de diciembre: 2.
- Cardoso, C. (2011), As Políticas de Proteção Social Brasileira e o amparo aos povos indígenas, ponencia presentada en el *Seminario Internacional Pobreza y Protección Social Universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas*, Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM) y CLACSO.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cortés, F. (2015), prefacio en Yaschine, Iliana, *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, México, El Colegio de México y UNAM: 25-29.
- Cortés, F. y Rubalcava, R. (2012), El Progreso como respuesta a la crisis de 1994, en González de la Rocha, Mercedes y Escobar Latapí, Agustín (coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México, CIESAS: 27-49.
- Domínguez, J. (1997), "Technopols: Ideas and Leaders", en Jorge I. Domínguez (ed.), *Technopols: freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press: 1-48.
- Draibe, S. (2006), "Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia", en Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, FLACSO/Oportunidades: 139-176.

- Filgueira, F. (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Ginebra, UNRISD.
- Fonseca, A. [Entrevista] (2011), 30 de octubre y 1 de septiembre, Santiago de Chile, Chile.
- Guanais, F. (abril de 2010), *Bolsa Familia Program: Funding Families for Development. A Case Study for the "New Synthesis" Project*, Brasilia, ENAP.
- Haas, P. (1992), Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization*, 46: 1-35.
- Hernández, D. (2008), *Historia de Oportunidades: inicio y cambios del programa*, México, FCE.
- Hevia de la Jara, F. (2007), *El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México* [Tesis de Doctorado en Antropología], México, Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social.
- Hevia de la Jara, F. (2009), "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", en *Sociológica*, XXIV, 70, mayo-agosto: 43-81.
- Hunter, W. y N. Borges (2009), "Democracy and social policy I Brazil: Advancing basic needs, preserving privileged interests", en *Latin American Politics and Society*, 51 (2): 29-58.
- IBASE (2012), *O Brasil de Betinho*, Río de Janeiro, Mórula Editorial.
- Ivo, A. y J. C. Exaltação (2010), "O Programa Bolsa Família –PBF– na arena política, en Ivo, Anete B. L.", en *Programas de transferências condicionadas de renda (TCR) no Brasil: O Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestações Continuadas*, BPC, Relatório final, Madrid, Fundación Carolina, CLACSO. Mimeo: 77-120. [Revisado y publicado (2012), O debate parlamentar sobre o programa Bolsa Família no governo Lula, *Sinais Sociais*, Río de Janeiro, vol. 6: 10-47].
- Ivo, A. (2011), "Bolsa Família; caminhos da coesão social ou segmentação da pobreza?", en Carlos Barba y Néstor Cohen (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO: 171-194.
- Kerstenetzky, C. (2013), "Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro, en Campello, Teresa y Neri Marcelo", en *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasilia, IPEA: 467-480.

- Lautier, B. (2004), “Les politiques sociales au Mexique et au Brésil: l’assurance, l’assistance, l’absence”, en Lautier, Bruno y Jaime Marques Pereira, *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Éditions Karthala: 165-199.
- Levy, S. (1991), “Poverty alleviation in Mexico”, en *Policy Research Working Paper WPS 679*, Washington, World Bank, <<http://go.worldbank.org/34SB-NDH2R0>>.
- Levy, S. (1994), “La pobreza en México”, en Vélez, Félix, *La pobreza en México: causas y políticas para combatirlas*, México, ITAM-FCE.
- Levy, S. y E. Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El Programa Progres-Oportunidades en México*, México/Washington, Planeta/BID.
- Medeiros, M. T. y F. Vera (2008), “Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia”, en *Working Paper 46*, Brasilia, International Poverty Center/PNUD.
- Monçores, E. (2012), *Os Elegíveis Não Cobertos: uma Reflexão Sobre o Programa Bolsa Familia e a Garantia dos Direitos Sociais* [Tesis de Licenciatura], Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Paes-Sousa, R. (2013), “Plano Brasil Sem Miséria: Incremento e Mudança na Política”, en *Working Paper 113*, Brasilia, IPC-IG y PNUD.
- Peña, E. (2014), Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera-Programa de Inclusión Social, México, *Diario Oficial de la Federación*, 5 septiembre de 2014, <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014)>.
- PMDB-Fundação Ulysses Guimaraes (2016), *A Travessia Social. Uma ponte para o futuro*, Brasilia, PMDB-Fundação Ulysses Guimaraes.
- Progres (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Progres.
- Robles, C. y Vlado, M. (2013), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rocha, C. (2009), “Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil”, en *Developments Policy Review*, 27 (1): 51-66.
- Rocha, S. (2014), *Allocations Sociales et Pauvreté au Brésil. Le bon combat?*, París, Éditions de la Maison des Sciences de l’Homme.
- Rubalcava, R. (2007), “Progres-Oportunidades en México: un programa social de gobierno con compromiso demográfico y perspectiva de género”, en Zarembek, Gisela (coord.), *Políticas sociales y género. Tomo II. Los problemas sociales y metodológicos*, México, FLACSO: 225-267.

- Sabatier, P. y C. Weible (2007), “The advocacy coalition framework. Innovations and clarifications”, en Sabatier, P. (ed), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press: 189-220.
- Silva, J., W. Belik y M. Takagi (2005), “The challenges of a policy of food security in Brazil”, en Cimadamore, Alberto, Dean Hartley y Jorge Siqueira (comps.), *The poverty of the state. Reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*, Buenos Aires, CLACSO: 157-178.
- Soares, S. (2012a), “Bolsa Familia, its Design, its Impacts and Possibilities for the Future”, en *Working Paper 89*, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth, UNDP.
- Soares, F. (2012b), “Bolsa Familia y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparada”, en González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México, CIESAS: 311-339.
- Soares, F. (2013), “El carácter dual del Programa Bolsa Familia y las repercusiones en su futuro”, en *One Pager 243*, Brasilia, IPC-IG.
- Sugiyama, N. (2008), “Ideology and Networks, The politics of Social Diffusion in Brazil”, en *Latin American Research Review*, 43 (3): 82-108.
- Sugiyama, N. (2012), “Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil”, en *Publius: The Journal of Federalism*, 42 (1): 25-51.
- Suplicy, E. (2006), *Renda Básica de Cidadania: a Resposta dada pelo Vento*, Porto Alegre, L&PM Editores.
- Teichman, J. (2007), “Multilateral Lending Institutions and Transnational Policy Networks in Mexico and Chile”, en *Global Governance*, núm. 13: 557-573.
- Tomazini, C. (diciembre 2010), “As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México”, en *Carta Internacional*: 37-55.
- Tomazini, C. (2013), “Les conflits autour des politiques de transferts monétaires: les coalitions de causes et le renforcement du paradigme ‘capital humain’ au Brésil et au Mexique”, en Tomazini, Carla y Melina Rocha Lukic (coords.), *L'analyse des politiques au Brésil*, París, L'Harmattan: 123-153.
- Valencia, E. [Ponencia] (6-8 de septiembre, 2001), “La política social, viejos y nuevos actores en una disputa de Estado”, *XXIII Congreso Internacional de LASA*, Washington.

- Valencia, E. (2008), "Conditional cash transfers as social policy in Latin America: An assessment of their contributions and limitations", en *Annual Review of Sociology*, vol. 34: 475-499.
- Valencia, E., D. Foust y D. Tetreault (2009), *Estudio sobre la implementación de las recomendaciones de los estudios referentes a la pobreza y su erradicación en las políticas públicas en México*, (Mimeo).
- Valencia, E., D. Foust y D. Tetreault. (2016), "La relación entre la investigación y las políticas sociales frente a la pobreza en México", en *Estudios Sociales*, núm. 46.
- Vargas, L. (2014), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Familia en el Brasil", en *Serie Políticas Sociales*, 209, Santiago de Chile, CEPAL.
- Yaschine, I. y M. Orozco (2010), The evolving antipoverty agenda in Mexico, the political economy of Progresá and Oportunidades, en Adato, Michelle y Hoddinott, John (eds.), *Conditional Cash Transfers in Latin America*, Baltimore, International Food Policy Research Institute The Johns Hopkins University Press: 55-77.
- Yaschine, I. (2015), *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, México, El Colegio de México y UNAM.

# ¿HACIA SISTEMAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL? TENDENCIAS, DISCURSOS Y FRAGMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

ALEXANDRA BARRANTES

## INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende responder a la pregunta de si se ha alcanzado o avanzado considerablemente hacia sistemas integrales de protección social en América Latina. A casi veinte años de la implementación de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) a escala nacional en varios de los países de la región y de la expansión regional de la adopción de estos programas en los últimos años, se considera que no se han logrado dichos sistemas integrales. La región sí ha visto una evolución de la conceptualización de la pobreza, un discurso más progresivo vinculando la agenda de política social con consideraciones desde un enfoque de derechos, un avance en el establecimiento y consolidación de la institucionalidad y normatividad de las políticas sociales, incluidas las de protección social; pero todo ello no se ha efectivizado en sistemas integrales –o universales– de protección social.

Se parte entonces de la premisa de que un enfoque de derechos en protección social brinda los marcos conceptuales y normativos (que luego se traducen en cuestiones operativas) necesarios para encaminar sistemas de protección social integrales y universales. Igualmente, la integración de políticas y programas de protección social allana el camino para establecer un enfoque de derechos en protección social que garantice sistemas universales.

La sección 2 de este artículo cubre las actuales tendencias regionales en protección social, incluidas la conceptualización de la pobreza y la agenda de protección social, el marco institucional y normativo, y ofrece algunos ejemplos de estas evoluciones. En la sección 3 se presenta uno de los principales desafíos al logro de sistemas integrales de protección social, y la última sección del artículo presenta al-

gunos aportes acerca del círculo virtuoso entre el enfoque de derechos y la adopción de sistemas integrales –y universales– de protección social. A pesar de que este artículo no se centra en un recuento detallado de los sistemas de seguridad social en la región, sí se presentan algunas tendencias y visiones generales respecto a América Latina.<sup>1</sup>

A modo de conclusión, se considera que coexisten en la región, por un lado, una conceptualización de la pobreza y un discurso de derechos, una institucionalidad de la política social más consolidada y avances en los marcos normativos; y por el otro, políticas de protección social que optan hacia la focalización de éstas y programas fragmentados que no conducen hacia sistemas integrales de protección social.

#### TENDENCIAS REGIONALES EN PROTECCIÓN SOCIAL: INSTITUCIONALIDAD Y MARCO NORMATIVO

##### *a) Conceptualizaciones y alcances*

En el contexto de este estudio, se entiende que la “protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y

<sup>1</sup> Los capítulos de Barba; Cunha e Ivo; Logiudice; Midaglia; Paz; Peixoto Ávila, y Valencia exploran en mayor detalle algunos de los programas implementados en la región.

proteger el trabajo decente” (Cecchini *et al.*, 2011:18-19). Este capítulo se centra en los elementos no contributivos de la protección social.

En el ámbito de los derechos humanos, se ha enfatizado que un enfoque de derechos a la protección social no solamente responde a obligaciones contraídas por los Estados en el sistema universal y regional, sino que puede brindar un marco efectivo para la implementación de las políticas de reducción de la pobreza. Se ha argumentado que la “realización del derecho a la protección social mediante la adopción de niveles mínimos de protección social por todos los Estados es, con mucha diferencia, el más prometededor de los enfoques inspirados en los derechos humanos para la erradicación de la extrema pobreza” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2014:23). El cuadro 1 ilustra algunos de los derechos consagrados en el sistema universal e interamericano de derechos humanos respecto a la protección social.

Para adoptar los principios fundamentales de un marco de derechos humanos al ámbito de la protección social, se debiera (Sepúlveda *et al.*, 2012:26-62): 1] asegurar un marco legal e institucional adecuado y adoptar estrategias de largo plazo; 2] adoptar políticas integrales, coherentes y coordinadas; 3] respetar los principios de equidad y no-discriminación; 4] asegurar que la implementación de las condicionalidades no sea en detrimento de los derechos humanos de los beneficiarios; 5] asegurar la transparencia y acceso a la información; 6] asegurar una participación efectiva; y 7] garantizar mecanismos de rendición de cuentas y acceso a mecanismos de reclamo y reparación. El presente estudio no pretende abarcar todas las ventajas y contribuciones de un enfoque de derechos a la protección social (Sepúlveda, 2014, Cecchini *et al.*, 2015), sino centrarse en uno de ellos, como es el caso de la adopción de políticas exhaustivas, coherentes y coordinadas.

\* Nota: Se considera que el derecho a la seguridad social y el derecho a la protección social son sinónimos de acuerdo a la interpretación de la Observación General núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (SEPÚLVEDA, 2014:14-15).



## CUADRO 1: DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL\*

**Declaración Universal de Derechos Humanos:** no solamente reconoce el derecho a la seguridad social en su artículo 22, sino que su artículo 25 establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección social” (Naciones Unidas, 1948).

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas:** reconoce el derecho a la seguridad social y al seguro social en el artículo 9, y el artículo 11 establece el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia (Naciones Unidas, 1966).

**Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”):** establece obligaciones para los Estados parte en cuanto al derecho a la seguridad social (entre otros), y para hacer seguimiento al cumplimiento de estas obligaciones de los Estados parte y dar cuenta de los avances de la política social teniendo en cuenta el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, se cuenta con una metodología de indicadores de progreso cuantitativos y cualitativos (Organización de los Estados Americanos, 1988).

El enfoque de derechos en protección social tiene un amplio respaldo tanto en instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en compromisos e iniciativas no vinculantes en el ámbito universal y regional, como se ilustra en el cuadro 2.

Hasta el momento no se había promovido un enfoque de derechos en protección social en la región desde las instituciones financieras del ámbito del desarrollo que apoyan a los países en implementar sus estrategias de reducción de la pobreza y los programas de TMC. Recientemente, sin embargo, acercamientos como la firma entre el Banco Mundial y la OIT de una Alianza Mundial para la Protección Social universal (OIT y Banco Mundial, 2016), pudieran constituir un avance importante en tal sentido. Esta Alianza apunta a avanzar en ayudar a los países a desarrollar e implementar sistemas de protección social sostenibles, y en consolidar una cobertura universal gradual y progresiva. Entre las justificaciones para apoyar

## CUADRO 2: RECOMENDACIONES E INICIATIVAS INTERNACIONALES

**Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):** las recomendaciones relativas a los pisos de protección social han enfatizado que “las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley” (OIT, 2012). La recomendación reconoce “la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica” (OIT, 2012) los principios de la Recomendación, incluyendo la “universalidad de la protección, basada en la solidaridad social” (OIT, 2012). En la Asamblea General de Naciones Unidas, los países recordaron que “promover el acceso universal a los servicios sociales y brindar niveles mínimos de protección social puede contribuir de manera importante a la consolidación de los beneficios ya logrados en materia de desarrollo y al logro de otros nuevos y que, para proteger los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es esencial contar con sistemas de protección social que encaren y reduzcan las desigualdades y la exclusión social y, en este sentido, toma nota de la Recomendación número 202 sobre los pisos de protección social, de la Organización Internacional del Trabajo” (Naciones Unidas, 2012).

**Objetivos de Desarrollo Sostenible:** los países han abogado por la necesidad de promover sistemas integrales de protección social con acceso universal.

la protección social universal se argumenta que ésta es un derecho que todos, como miembros de la sociedad, deberían disfrutar, incluidos niños, madres, personas con discapacidad, trabajadores, personas mayores, migrantes y poblaciones indígenas y minorías (OIT y Banco Mundial, 2016:2).

Por su parte, varias de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (CEPAL, UNICEF, OIT, FAO, entre otras) han contribuido a la discusión de los derechos sociales y particularmente en el ámbito de la protección social, por medio de distintas estrategias sectoriales y enfoques progresivos.

La conceptualización misma de la pobreza también ha visto cambios sustantivos en años recientes. En el marco de la agenda de desarrollo social de la región, los países han enfatizado que “la pobreza y la inequidad son fenómenos multidimensionales que requieren intervenciones intersectoriales y coordinadas en el marco de una estrategia nacional de desarrollo social” (OEA, 2010:2), y los ministerios de desarrollo social han reconocido en los foros de diálogo regionales este papel central que tienen los Estados en cuanto a los esfuerzos de reducción de la pobreza y la exclusión social. El capítulo de Gus-

mão Cunha e Ivo incluye un interesante análisis de la moralización de la pobreza en el caso de Brasil.

La pobreza definida desde los derechos humanos, además de visualizarse desde la falta de ingresos, también se define desde otra serie de privaciones en los planos sociales, culturales y políticos (Sepúlveda *et al.*, 2012:17). De igual forma, se considera que la pobreza extrema no es inevitable, ya que en parte se debe a situaciones de acciones u omisiones por parte de los Estados y otros actores del ámbito económico (Naciones Unidas, 2012:4).

En el marco normativo regional se ha definido (CIDH, 2016:60) que “la pobreza constituye un problema de derechos humanos que se traduce en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación. Asimismo, en determinados supuestos, la pobreza podría implicar además violaciones de derechos atribuibles a la responsabilidad internacional del Estado”.

### *b) Institucionalidad*

Los esquemas de protección social no contributivos han pasado a ser un elemento clave de las estrategias de reducción de la pobreza en muchos de los países de la región, y ésta, en su conjunto, ha innovado considerablemente en este ámbito. Diversos esquemas de protección social no contributiva, como los programas de TMC, transferencias monetarias no condicionadas, de inclusión productiva, de generación de ingresos, de atención diferenciada y de pensiones solidarias, entre otros, han sido ampliamente desarrollados e implementados (y exportados a otras regiones) en América Latina a lo largo de los últimos años (Piloti, 2012; Barrantes *et al.*, 2014). En particular, se destaca el caso de las transferencias de ingresos (como los programas de TMC) focalizadas en la población en situación de pobreza, que constituyen los instrumentos de protección social no contributiva más implementados en América Latina. Según la CEPAL, en 2014 ya existían alrededor de 20 TMC en América Latina y el Caribe (ALC) y su cobertura en cuanto a la población regional se ha visto ampliada considerablemente, aunque existen,

sin embargo, diferencias entre países (CEPAL, 2015:73). También se han efectuado extensas y rigurosas evaluaciones de estos programas, las cuales indican los resultados en términos de la reducción de la pobreza y el aumento del uso de los servicios de salud y educación por parte de la población usuaria (Banco Mundial, 2015:9-10).

A pesar de que las TMC no son universales, sino que están focalizadas en poblaciones en situación de pobreza o pobreza extrema, se ha argumentado que estos programas pueden verse como “la puerta de acceso de los más vulnerables a un sistema único, comprehensivo y creciente de protección social, entregando transferencias sujetas al cumplimiento de responsabilidades por parte de los beneficiarios” (Uthoff *et al.*, 2011:12).

La evolución en cuanto a la protección social no contributiva se ha visto acompañada de avances en los marcos normativos de protección social y de una considerable institucionalización de la cuestión social por medio del establecimiento o consolidación de entidades de desarrollo social responsables de estas políticas, así como instancias de coordinación de la política social en el poder ejecutivo en los países de esta región. Se han establecido ministerios de desarrollo social o agencias afines en 18 países de América Latina y el Caribe, y en 5 países se ha consolidado una autoridad encargada del desarrollo social en el ámbito nacional (CEPAL, 2015:98).

A ello se suma una gran cantidad de herramientas en torno a los programas de protección social no contributiva, como los instrumentos de focalización, sistemas de información, sistemas de registro único, mecanismos de seguimiento y evaluación e inventarios de programas, entre otros.

A escala regional, los distintos ministerios de desarrollo social han enfatizado (OEA, 2010:2) que estos esfuerzos de reducción de la pobreza y la agenda de protección social deberán ser coordinados con otros ministerios y agencias nacionales afines y con diferentes niveles de gobierno. Destaca que, al analizar la evolución de estos conceptos con el transcurso del tiempo, se constata que en foros sucesivos se fue consolidando la idea de contar con estrategias más amplias de protección social en el tema de reducción de la pobreza, incorporando de esta forma componentes como la inclusión productiva, la inclusión

financiera, los programas de generación de ingresos y empleos, la seguridad alimentaria, los desastres naturales y elementos de inclusión social para las poblaciones en situación de vulnerabilidad, entre otros, en su mayoría focalizados en ciertas poblaciones.

### *Visiones desde la región*

La agenda de protección social regional (y ciertamente extensible de forma global) se ha visto beneficiada por un reconocimiento cada vez mayor acerca de la multidimensionalidad de la pobreza, entendiendo como tal la inclusión de aspectos más allá del concepto de ingresos, y en algunos casos aproximaciones hacia un enfoque de derechos en la conceptualización del fenómeno de la pobreza. Este reconocimiento se ha acompañado de herramientas para la medición de dicha multidimensionalidad y por conceptualizaciones de la pobreza por parte de los gobiernos que incorporan varios componentes y que reconocen la responsabilidad por parte del Estado en cuanto a los derechos sociales de los ciudadanos.

En cuanto a algunas de las aproximaciones hacia un enfoque de derechos en la conceptualización del fenómeno de la pobreza, en el caso de México, por ejemplo, se ha establecido que la reducción de la pobreza significa garantizar el bienestar económico de la población y el ejercicio pleno de los derechos sociales establecidos en su Constitución; en consecuencia, su política social apunta a garantizar derechos universales por medio de estrategias focalizadas y otras de naturaleza universal (Secretaría de Desarrollo Social de México, 2015). También en el caso de México, un tema cuya revisión resulta particularmente interesante (y que requiere mayor profundidad de análisis) es la incorporación del derecho de audiencia como procedimiento administrativo (Reglas de Operación de Prospera, 2015). Según este derecho, el titular de cualquier programa social puede ejercer el procedimiento de Garantía de Audiencia para solicitar una explicación en caso de haber sido dado de baja, a efecto de hacer valer sus derechos ante una suspensión de apoyos por tiempo indefinido o de manera definitiva.

Brasil es otro caso en el que en los últimos años se avanzó decididamente en una estrategia de reducción de la pobreza y de desarrollo inclusivo. Ésta define la pobreza, desde un enfoque de derechos, como “la privación del acceso a derechos” (Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, 2015). Cuando se desarrolló el programa *Brasil sem Miséria*, se partió de la concepción de que los más pobres, justamente por su condición de exclusión, estaban en peores condiciones de “exigir su derecho a tener derechos” (Campello *et al.*, 2015:27). El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre enfatizó la importancia del elemento de universalización en cuanto al acceso a los bienes y servicios públicos, argumentando que “la construcción del Estado del bienestar se basa en la universalización de la salud, la educación y la protección social como derechos que tiene que disfrutar toda la ciudadanía. Si los procesos de ampliación y profundización de las políticas de carácter universal no están basados en una clara determinación de que las políticas y acciones tienen que llegar a los más pobres, sólo alcanzarán como resultado la atención tardía de aquellos que más lo necesitan. En este sentido, para que los más pobres no sean los últimos en ser atendidos por las políticas públicas, es importante que al interior de la trayectoria de consolidación de las políticas universales existan estrategias específicas de orientación hacia los más vulnerables” (Campello *et al.*, 2015:40). El artículo de Cunha e Ivo de esta misma publicación brinda elementos interesantes acerca de los fundamentos normativos y morales del Programa Bolsa Familia (PBF) y sus vinculaciones con las discusiones en Brasil respecto a las matrices de justicia social.

El Salvador estableció por medio de una reciente ley el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social como “uno de los instrumentos para la superación de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos” (Ley de Desarrollo y Protección Social, 2014) y determina que la medición de la pobreza incluirá dimensiones de ingreso, alimentación, educación, salud, empleo, seguridad social, vivienda y servicios básicos. En cuanto a la protección social, esta ley estipula que se busca “garantizar a la población, una protección social amplia, segura y suficiente, desde una perspectiva de derechos,

especialmente a la población en condición de pobreza, exclusión y desigualdad social” (Ley de Desarrollo y Protección Social, 2014). En el caso específico de El Salvador, se ha argumentado que la focalización de los programas será la herramienta escogida para garantizar servicios diferenciados, según las necesidades específicas y brechas de desigualdad de la población, cuando no sea posible la universalidad (Ley de Desarrollo y Protección Social, 2014: artículo 33).

Otro ejemplo es el de Ecuador, con los cambios impartidos en la Constitución del 2008. Ésta incluye los derechos del Buen Vivir, pues considera que “son deberes primordiales del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sostenible y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir” (Constitución, 2008). A su vez, se establecen los siguientes derechos del Buen Vivir: agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social.<sup>2</sup> El Plan Nacional para el Buen Vivir es considerado como un instrumento para el ejercicio y la garantía de los derechos, con lo que se supera el enfoque de derechos; y argumenta que “la desigualdad y la pobreza constituyen las barreras más grandes para el ejercicio de derechos y para lograr el Buen Vivir” (Plan Nacional, 2013).

Así como se han vistos progresos en cuanto a la conceptualización de la pobreza, los marcos normativos en materia de desarrollo social también se han fortalecido. En México, la Ley General de Desarrollo Social (*Diario Oficial de la Federación*, 2016) busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución mexicana, asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social y señalar las obligaciones del Gobierno y definir los lineamientos y principios de la política social. La ley detalla los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social. Por

<sup>2</sup> El derecho a la seguridad social, de acuerdo con la Constitución, incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado y trabajo autónomo (Constitución, 2008).

otro lado, en El Salvador, en 2014 se adoptó la Ley de Desarrollo y Protección Social, con el objetivo de “establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas (Ley de Desarrollo y Protección Social, 2014).

Esta evolución refleja el hecho de que se ha ido avanzando en la noción de que la reducción de la pobreza y el bienestar de la población requieren un abordaje más integral y que –al menos en el plano del discurso oficial y en los marcos normativos nacionales– el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales requiere de la adopción progresiva de medidas por parte de los Estados miembros. En función de varios de los casos descritos, que simplemente ilustran algunas de las tendencias en la región, se podría argumentar que se ha avanzado en cuanto a la definición de la pobreza y al reconocimiento de la responsabilidad del Estado desde un enfoque de derechos, pero al mismo tiempo se ha optado por priorizar y focalizar las políticas de protección social en lugar de avanzar de forma progresiva hacia políticas universales.

De allí que este artículo considera que en la región coexiste un acercamiento de muchos de los países hacia un enfoque de derechos en sus políticas de reducción de la pobreza y de programas de protección social no contributiva con programas focalizados en ciertos segmentos de la población, que por su naturaleza misma no son universales, como se aboga desde un enfoque de derechos. De igual forma, parecieran existir ciertas discrepancias entre el discurso y la retórica programática acerca de algunos de estas transferencias de ingresos y su implementación en la práctica (véase el capítulo de Peixoto Ávila sobre la dicotomía entre los criterios objetivos planteados por las normativas y la implementación discrecional, en el caso del Programa Bolsa Familia en Brasil).

Los esquemas de protección social debieran operar respetando los estándares de los derechos humanos según las obligaciones contraídas por los Estados y no solamente *argumentando* un enfoque de derechos. Es decir, la aplicación de los derechos humanos en protección social va más allá de una retórica de derechos y de un marco conceptual acorde con tal visión.



Los países han consensuado en el ámbito regional que es necesario un enfoque integral de la protección social que afronte las diversas dimensiones y manifestaciones de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión, a través de una serie de medidas con enfoque intergeneracional y de ciclo de vida (OEA, 2015:2). Sin embargo, se ha dejado de lado en la mayoría de los casos una mejor integración de los programas de protección social no contributiva focalizados con esquemas contributivos o con programas de naturaleza universal con un enfoque de ciclo de vida.

Este panorama ciertamente plantea un camino a seguir para avanzar en la agenda de consolidar sistemas integrales de protección social, pero también necesariamente salen a la luz algunos retos para esta agenda, que son analizados a continuación en mayor detalle. Dado el énfasis puesto en la adopción de las TMC, y a pesar de los aumentos en cobertura en varios países, se mantiene la vigencia del debate acerca de si en la región se ha avanzado más que nada en intervenciones sociales de carácter asistencial, sin haber apostado por garantías de ingresos y programas sociales de naturaleza universal. También se ha argumentado que más que concentrarse en la necesidad de crear sistemas de protección social, los países y las agencias internacionales que apoyan ciertas iniciativas se han enfocado en programas emblemáticos como las TMC y no en sistemas de protección social (Devreux *et al.*, 2015:27).

#### DESAFÍOS PENDIENTES: AVANZANDO MÁS ALLÁ DE LA RETÓRICA DE DERECHOS Y ESQUEMAS FRAGMENTADOS

Este estudio no pretende abarcar todos los desafíos que se presentan desde un enfoque de derechos (para comprobar los principios rectores para la protección social desde un enfoque de derechos, véase la sección 2.1.), sino que se centra en un desafío en particular: la necesidad de alcanzar sistemas integrales y universales de protección social que garanticen el bienestar y los derechos sociales de las personas.

A pesar del camino recorrido en la agenda de desarrollo social, en la conceptualización de la pobreza desde un enfoque de derechos, y de que ciertamente se han dado considerables pasos hacia el desarrollo e implementación de herramientas de medición de la pobreza desde una visión multidimensional, no necesariamente la prestación de servicios por parte de los Estados ha garantizado las obligaciones que tienen en relación a los sujetos de derechos sociales, ni se han coordinado las políticas de superación de la pobreza con otras políticas sectoriales claves para el desarrollo socioeconómico. En el marco de la implementación de las políticas sociales, se ha argumentado acerca de la existencia de una brecha entre la retórica de los derechos y su puesta en práctica (Sepúlveda, 2014).

En el ámbito de los derechos sociales a escala global, se ha argumentado que estos derechos han tenido un avance marginal, dado que han sido más un pensamiento secundario o tardío en relación a lo que se considera “políticamente correcto” (Alston, 2016). A ello puede agregarse que más que una aceptación en la ley y en la práctica de la idea de que los derechos económicos y sociales son derechos humanos con consecuencias de carácter legal, se ha apuntado más bien a preocupaciones respecto al desarrollo y progresos sociales, ambos de orden marginal (Alston, 2016).

Un tema adicional a considerar, que va más allá de lo establecido por los marcos normativos universales y regionales, es el ámbito político respecto a las decisiones de política pública en materia de protección social. Tanto a escala internacional como nacional existen procesos y agendas políticas detrás de muchas de las decisiones de política social, y el ámbito de la protección social no es ajeno a ello. Desde la argumentación de los derechos humanos de que la pobreza no es inevitable (véase la sección 2.1 de este capítulo), cabe añadir que la misma selección de políticas sociales para atender esta problemática resulta más bien ser una cuestión de priorización, como argumentan algunos trabajos sobre la economía política de la protección social (Kidd, 2015), y no simplemente una elección tecnócrata respecto a las respuestas más eficientes y eficaces. De allí que desde la Relatoría Especial sobre Pobreza Extrema y los Derechos Humanos de Naciones Unidas se ha argumentado que no existe suficiente voluntad política de eliminar

la pobreza e, incluso, que la persistencia de la pobreza extrema es el resultado de una serie de decisiones conscientes de los principales agentes que han optado priorizar otros ámbitos (Asamblea General de Naciones Unidas, 2014:19).

Las instituciones de la Banca Multilateral han incentivado el fortalecimiento de las TMC y de las instituciones responsables de estos servicios, así como el diseño y consolidación de las herramientas para su implementación, tales como la focalización, los sistemas de monitoreo y evaluación y los registros de beneficiarios, entre otros. Es decir, que se ha puesto énfasis en los aspectos técnicos de las TMC y en algunos otros programas complementarios, también focalizados en su mayoría.

En el ámbito de los derechos humanos se ha argumentado en muchas ocasiones que no necesariamente el enfoque tecnócrata es el acertado –o el único– que propendería a una solución definitiva de la problemática de la pobreza, ya que resulta esencial empoderar a los sujetos de derechos respecto a las obligaciones del Estado en cuanto a la protección social (Asamblea General de Naciones Unidas, 2014:19-20). En algunos ámbitos regionales de discusión de políticas de desarrollo social no existe necesariamente consenso entre los países participantes en empujar la agenda de derechos, resultando en la adopción de lenguaje consensuado como “avanzar hacia sistemas de protección social integrales acordes a los contextos nacionales que pueden incluir un enfoque de derechos, según corresponda” (OEA, 2016:1).

No obstante las mejoras institucionales, los marcos normativos existentes (tanto nacionales, como regionales e internacionales), así como los programas y herramientas desarrolladas por los países de la región, existe aún una provisión estratificada del bienestar social, con brechas de cobertura y fragmentación en la provisión de servicios. En cuanto a la cobertura de las TMC y programas no contributivos de la protección social, y a pesar de los resultados que han tenido en relación al acceso a la educación y a la salud, es cierto que persisten aún problemas de fragmentación, de cobertura, de exclusión de los métodos de focalización y de calidad en los servicios, entre otros.

En un informe del Relator de Pobreza Extrema y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Asamblea General de Naciones Uni-

das, 2016:8-16) se hace justamente alusión a la problemática de la fragmentación de los programas contra la pobreza, incidiendo en su multiplicidad y en la falta de un abordaje coherente e integrado.

Muchos de los países que desarrollaron programas de atención a las poblaciones en situación de pobreza como las TMC fueron incorporando una serie adicional de iniciativas y programas que buscan atender la visión multifacética de la pobreza y la exclusión social, focalizando los esfuerzos estatales en las poblaciones que sufren mayores vulneraciones. En este sentido, cabe mencionar que los últimos años han visto la emergencia de programas de inclusión productiva, de inclusión financiera, para adultos mayores y de generación de empleo, entre otros. Ahora bien, la integración de todos estos programas y servicios y la coordinación y articulación intersectorial y entre las diversas agencias (y entre los diferentes niveles de gobierno) son aún un reto en muchos casos.

En el seguimiento<sup>3</sup> al cumplimiento del progreso de los derechos sociales consagrados en el sistema interamericano de derechos humanos, y como resultado de este proceso,<sup>4</sup> se ha instado a los Estados a intensificar los esfuerzos y las acciones que busquen garantizar el derecho a la seguridad social para las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En particular, preocupa la cantidad de programas y políticas implementadas por los Estados que se dirigen a poblaciones específicas (como las TMC, programas complementarios de inclusión, de pensión solidaria, de formalización del empleo, entre otros), los cuales no necesariamente se integran en prestaciones de naturaleza universal y no se encuentran en un marco de sistemas integrales.

<sup>3</sup> A partir de 2014 los Estados parte del Protocolo de San Salvador entregaron informes nacionales de cumplimiento correspondientes al primer agrupamiento de derechos (seguridad social, educación y salud) y el Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes nacionales periódicos de los Estados partes del Protocolo de San Salvador (GTPSS) elaboró informes nacionales para esta primera ronda.

<sup>4</sup> La primera ronda de informacionales para el primer agrupamiento de derechos (seguridad social, educación y salud) culminó en mayo de 2016. Para conocer a detalle los informes nacionales y los informes del GTPSS, veáse <<http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/informes.asp>>.

De igual forma, existe la preocupación de que las TMC “no han buscado trascender la mirada en quienes viven en situación de pobreza e indigencia y no han promovido garantías integrales de protección al conjunto de la ciudadanía, como tampoco una articulación activa entre los distintos sectores de la política social, y se alejan de garantizar el efectivo principio de igualdad” (Pautassi, 2013:68). Se considera entonces que si para garantizar el ejercicio de los derechos sociales de la población en la región y para erradicar la pobreza y la exclusión el objetivo es alcanzar sistemas integrales y universales de protección social, que articulen la protección social contributiva con la no contributiva, aún quedan retos por delante.

Por esta razón, un desafío crucial en materia de protección social en la región es la necesidad de traducir los avances en el marco normativo (internacional y constitucional) y lo desarrollado desde la retórica de los derechos en los discursos a políticas públicas efectivas que incorporen los principios de un enfoque de derechos a las operaciones de los programas (incluidas las transferencias monetarias) que den acceso a los distintos derechos sociales, entre ellos el de la protección social.

#### CÍRCULO VIRTUOSO: ENFOQUE DE DERECHOS Y SISTEMAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

La conceptualización de la pobreza y de la exclusión social, la desigualdad y la vulnerabilidad desde un enfoque multidimensional requieren de un abordaje desde la política social integral e intersectorial. Si a este enfoque se le incorpora el enfoque de derechos y de ciclo de vida, esto lleva a la necesidad de desarrollar o consolidar sistemas integrales de protección social que garanticen el ejercicio de derechos de los sujetos beneficiarios y consoliden las instituciones del Estado como garantes de éstos en coordinación con otros actores involucrados.

Tomando en cuenta que las políticas de protección social, programas y servicios son generalmente formulados y ejecutados por distintos organismos y distintos niveles de gobierno, es esencial hacer frente

a la fragmentación y falta de coordinación (Barrantes, 2016). Un enfoque basado en derechos puede proporcionar un marco conceptual adecuado, el marco jurídico necesario y un amplio rango de instrumentos para la expansión de la protección social, conducentes a sistemas más integrados y universales de protección social (Barrantes, 2016). Por otro lado, contar con programas de protección social más integrados y menos fragmentados puede facilitar un enfoque de derechos de la protección social y un mayor acercamiento a sistemas universales. De esta forma, se puede considerar que esta relación es beneficiosa en ambas direcciones y constituye un verdadero círculo virtuoso.

Dado que se considera que los sistemas de protección social “tienen el potencial de contribuir hacia el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el derecho a un nivel de vida adecuado –incluyendo el derecho a una alimentación adecuada, vestimenta y vivienda–, así como a la educación y a la salud”<sup>5</sup> (De Schutter *et al.*, 2012:23), avanzar hacia sistemas de protección social integrales apunta justamente a contar con una serie de intervenciones comprensivas que atiendan las múltiples vulnerabilidades a las que se encuentran sujetas las personas a lo largo de su ciclo de vida, de forma efectiva, organizada, articulada y coordinada.

En cuanto a la agenda de los derechos económicos, sociales y culturales y al seguimiento y monitoreo de estos derechos en la región –específicamente los derechos establecidos en el Protocolo de San Salvador–, el sistema de indicadores de progreso ha incorporado categorías transversales para cada derecho social como las capacidades estatales o institucionales.<sup>6</sup> En este contexto, se concibe la fragmentación como “deficiencias en la coordinación y falta de comunicación entre las agencias o por ausencia de políticas integrales y

<sup>5</sup> Traducción de la autora.

<sup>6</sup> Esta categoría sirve para analizar la distribución de recursos del Estado, bajo qué parámetros se definen los problemas, cómo se definen las metas y estrategias, así como el marco en el cual se produce el proceso de implementación de los derechos (OEA, 2015).

registros adecuados” (OEA, 2015:28) constituyéndose de tal modo en un indicador de debilidad de las capacidades estatales en cuestión. De allí surge que si no se encuentran bien delimitadas las responsabilidades de cada institución, actor y escala de gobierno, si existe fragmentación en la prestación de servicios y políticas de protección social o hay duplicación de esfuerzos, no solamente se puede debilitar el impacto de éstas, sino que además se dificulta la rendición de cuentas por parte del Estado en relación a sus obligaciones y la posibilidad de que los usuarios de los programas y servicios en cuestión puedan ejercer sus derechos o exigir este ejercicio como tal (Barrantes, 2016). Asimismo, se ha señalado que la “ausencia de una estrategia y arreglos institucionales claros socava la necesaria protección de los derechos humanos de los beneficiarios al priorizar logros de corto plazo en la reducción de la pobreza por sobre el desarrollo, la realización de los derechos humanos y la acumulación de capital humano”<sup>7</sup> (De Schutter *et al.*, 2012:27).

Si se fija como una meta importante que los usuarios de las prestaciones sociales puedan identificar de forma adecuada las agencias y actores responsables de garantizar ciertos derechos sociales, resulta clave contar con un sistema de protección social sólido y transparente. El consenso general es que contar con sistemas de protección social integrales que articulen y coordinen la amplia gama de prestaciones resulta clave para avanzar en la agenda de reducción de la pobreza y desigualdad en la región. De acuerdo al Banco Mundial, “la integración de la prestación de servicios y mejoras en la coordinación tienen un potencial significativo al momento de incrementar la efectividad –y eficiencia– del sistema de protección social en su conjunto” (Banco Mundial, 2015:13). Se ha argumentado también que los programas sociales diseñados con un enfoque de derechos pueden ser más sostenibles y contribuir de manera más efectiva a la erradicación de la pobreza extrema (De Schutter *et al.*, 2012:12).

Dado que el enfoque de derechos puede aportar insumos y retroalimentación en cuanto a una mayor participación por parte de los

<sup>7</sup> Traducción de la autora.

sujetos de derecho, mayor acceso, no-discriminación y transparencia, esto permite contar con un mayor apoyo a las políticas de protección social por parte de los usuarios y los actores involucrados, y tendería hacia una mayor aceptación por parte de todos los sectores de la sociedad, lo cual a su vez puede permitir alcanzar mejores resultados en cuanto a una mayor coordinación y menor fragmentación de la oferta de servicios del gobierno.

## CONCLUSIONES

América Latina es una región que ha avanzado considerablemente en la implementación e innovación en materia de protección social y, teniendo en cuenta que ya se cumplen veinte años de la implementación a escala nacional de varios de los programas emblemáticos de las TMC, se considera que algunas de las condiciones para poder consolidar efectivamente sistemas integrales de protección social ya están dadas. En el ámbito regional (e internacional) se cuenta con instrumentos vinculantes de derechos humanos que establecen los derechos sociales para todas las personas, así como reconocimientos de orden constitucional que protegen estos derechos, incluido el derecho a la protección social.

Asimismo, es posible destacar los progresos significativos en la institucionalidad social de la región, en la conceptualización de la pobreza y la exclusión desde una visión más amplia y tendiente a un enfoque de derechos, y en cuanto al papel del Estado frente a estos problemas en los últimos años. La retórica oficial de los países de la región, y en algunas de las discusiones del ámbito regional, parecieran indicar un acercamiento a un enfoque de derechos en este ámbito de la política pública.

No obstante, subsiste como uno de los principales retos articular y coordinar los programas y políticas existentes para poder contar con sistemas de protección social que garanticen acceso y cobertura universal. Persiste una importante deuda irresuelta: la traducción de los avances en el marco normativo (internacional y constitucional) y el marco conceptual de muchos de los países a políticas públicas efecti-



vas, que den acceso a los derechos sociales, incluyendo el de la protección social. Dada la existencia de una gran cantidad de programas como las TMC, las pensiones solidarias, los programas de formalización del empleo, de inclusión productiva, de inclusión financiera o de inclusión social, entre otros, la fragmentación y la duplicación de esfuerzos no conducen a garantizar los derechos sociales y económicos de la población.

A pesar de que en América Latina se ha avanzado en el ámbito de la protección social, coexiste un acercamiento de muchos de los países hacia un enfoque de derechos en su políticas de reducción de la pobreza y de programas de protección social no contributiva con programas focalizados en ciertos segmentos de la población, que por su naturaleza misma no son universales, y persisten desafíos respecto a la fragmentación de los diversos componentes y programas de protección social (en particular la no-contributiva).

Por todo lo anterior, se considera que la implementación masiva de TMC en algunos países de América Latina no ha logrado allanar del todo el camino para consolidar sistemas integrales de protección social. Proliferan aún visiones fragmentadas que obstaculizan notablemente la integración de varios sectores e instituciones de protección social.

Para finalizar, se ha argumentado a lo largo del capítulo que, además de las múltiples ventajas que brinda un enfoque de derechos al campo de la protección social, se considera que dicho enfoque constituye una opción conducente a mejores sistemas de protección social, integrales y universales, de la misma forma que programas y políticas de protección social integrales y menos fragmentados allanan el camino para un enfoque de derechos en protección social que apunte a sistemas universales y a garantizar el progresivo ejercicio efectivo de los derechos sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alston, Philip (2016), *Informe oral del Relator Especial de Pobreza Extrema y Derechos Humanos de Naciones Unidas*, 32va Sesión del Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, 14 de junio de 2016, <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20795&LangID=E>>.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2016), *Informe del Relator Especial de Pobreza Extrema y Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre su misión a Chile*, A/HRC/32/31/Add.1, Consejo de Derechos Humanos, 32vo periodo de sesiones.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2014), *Informe del Relator Especial de Pobreza Extrema y Derechos Humanos de Naciones Unidas*, A/69/297, 69vo periodo de sesiones, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N14/501/68/PDF/N1450168.pdf?OpenElement>>.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2014), *Ley de Desarrollo y Protección Social, Decreto #647*, <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-proteccion-social>>.
- Banco Mundial (2015), *Protección social en tiempos difíciles*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Barrantes, Alexandra, Laura Blanco y Francisca Rivero (2014), *Innovación e intercambio: la protección social en la práctica*, Washington D.C., Organización de los Estados Americanos.
- Barrantes, Alexandra [blog] (2016), Inter-sectoral coordination, social protection and human rights: a virtuous circle, *UNRISD Social protection and human rights platform*, <<http://socialprotection-humanrights.org/expertcom/inter-sectoral-coordination-social-protection-human-rights-virtuous-circle/>>.
- Campello, Tereza y Janine Mello (2015), “El proceso de formulación y los desafíos del Plan Brasil Sin Miseria: por un país rico y con oportunidades para todos”, en Campello, Tereza, Tiago Falcão y Patricia Viera da Costa (eds.), *Brasil sem Miséria*, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina, una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, CEPAL.

- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rossel (eds.) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015), *Desarrollo social inclusivo, una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (2016), *Informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas*, <<http://www.oas.org/es/cidh/desc/docs/Pobreza-DDHH-InformePreliminar-2016.pdf>>.
- Constitución de la República del Ecuador (2008), Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, con reformas de 2011, <[http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)>.
- De Schutter, Olivier y Sepúlveda, Magdalena [briefing note] (2012), Underwriting the poor, a global fund for social protection, *Briefing Note 07*.
- Devereux, Stephen, Keetie Roelen y Martina Ulrichs (2015), *Where Next for Social Protection?*, Brighton, IDS Evidence Report 124.
- Informes Nacionales en Cumplimiento al Protocolo de San Salvador e informes finales del Grupo de Trabajo, <<http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/informes.asp>>.
- Ley General de Desarrollo Social México (2004), *Diario Oficial de la Federación*, actualizada en 2016, <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf)>.
- Ministerio de Desenvolvimento Social y Combate à Fome, Brasil, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação [Conferencia] (2015), *La experiencia brasileña de Desarrollo e Inclusión Social: sinergia entre proyecto político, gobernanza y capacidad técnica*, Conferencia de Desarrollo Social de la CEPAL, <[http://crds.cepal.org/sites/default/files/crds-mesa-4-brasil\\_paulo\\_jannuzzi.pdf](http://crds.cepal.org/sites/default/files/crds-mesa-4-brasil_paulo_jannuzzi.pdf)>.
- Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>.
- Naciones Unidas (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>.
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2012), *Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos huma-*

- nos, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/63/PDF/G1215463.pdf?OpenElement>>.
- Naciones Unidas (2012), *Resolución de la Asamblea General 67/164: Los derechos humanos y la extrema pobreza*, <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/164&referer=http://www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/164&referer=http://www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml&Lang=S)>.
- Naciones Unidas (2015), *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1988), *Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador*.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010), Comunicado de la Segunda Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social, *Fortaleciendo y brindando sostenibilidad a los sistemas de protección social*.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2012), *Carta Social de las Américas*.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012), *R202, Recomendación sobre los pisos de protección social*, <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2015), *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Washington, D.C., OEA.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2015), *Plan de Acción de la Carta Social de las Américas*.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2016), *Compromisos para el Desarrollo Social, Equidad e Inclusión Social: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas*, Tercera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2016), *Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <<http://www.oas.org/es/cidh/desc/docs/Pobreza-DDHH-InformePreliminar-2016.pdf>>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Banco Mundial (2016), *Global Partnership for Universal Social Protection*, <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDFaction?ressource.ressourceId=53992>>.

- Pautassi, Laura (2013), “La igualdad en las políticas sociales, retóricas presentes, obligaciones pendientes”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.
- Pilotti, Francisco (2012), Cooperación Sur-Sur y Políticas Sociales: la experiencia de la Red Interamericana de Protección Social, Organización de los Estados Americanos (OEA), <[http://www.redproteccionsocial.org/sites/default/files/documento\\_de\\_cooperacion.pdf](http://www.redproteccionsocial.org/sites/default/files/documento_de_cooperacion.pdf)>.
- Prospera (2016), Reglas de operación de Prospera, Programa de Inclusión Social, Año Fiscal 2016, *Diario Oficial de la Federación* (DOF 30/12/2015), <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015)>.
- Secretaría de Desarrollo Social de México [Conferencia] (2015), Multidimensional Poverty Index in Mexico: Public Policy uses against Poverty and Vulnerability, en *Tercer Encuentro del MPPN sobre Pobreza Multidimensional organizado por OPHI y el Gobierno Colombiano*, Cartagena, Colombia, junio de 2015, <[http://www.mppn.org/wp-content/uploads/7.-MEXICO7\\_ENG.pdf](http://www.mppn.org/wp-content/uploads/7.-MEXICO7_ENG.pdf)>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (2013), *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, <<http://www.buenvivir.gob.ec/documents/10157/26effa35-aaa8-4aec-a11c-be69abd6e40a>>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza [Conferencia] (2015), Pobreza multidimensional en Ecuador: enfoque de derechos para el buen vivir, en *Tercer Encuentro del MPPN sobre Pobreza Multidimensional organizado por OPHI y el Gobierno Colombiano*, Cartagena, Colombia, junio de 2015, <<http://www.mppn.org/wp-content/uploads/11.-ECUADOR.pdf>>.
- Sepúlveda, Magdalena (2014), *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, (Serie de Políticas Sociales 189), Santiago de Chile, CEPAL.
- Sepúlveda, Magdalena y Nyst, Carly (2012), *The Human Rights Approach to Social Protection*, Erweko Oy, Ministry of Foreign Affairs of Finland.
- UNICEF (2012), Integrated Social Protection Systems, Enhancing Equity for Children, UNICEF, Social Protection Strategic Framework.
- Uthoff, Andras, Sarah Gammage, Francisco Pilotti, Simone Cecchini, Aldo Madariaga, Rodrigo Martínez, y Claudia Robles (2011), *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*, Santiago de Chile, CEPAL, OEA, OIT.



## PARTE II. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES DE TMC





## TMC: CASOS E INTERSECTORIALIDADES. INTRODUCCIÓN

A. CIMADAMORE, A. IVO, C. MIDAGLIA Y A. BARRANTES

El siglo XXI se inaugura con diversos debates regionales sobre los límites del mercado para mejorar los indicadores sociales, promover la inclusión de los grupos vulnerables y asegurar algunos niveles básicos de amparo público. En ese universo figuran tanto iniciativas de inspiración keynesiana (como la promoción del empleo protegido y el aumento de los salarios mínimos) como políticas de activación del capital humano (subsidios a la educación, a la salud y los programas de TMC).

De la centralidad que adquirieron los programas de TMC en los países de la región resalta un perfil social del Estado que motiva interrogantes sobre su capacidad para afrontar efectivamente los problemas estructurales de pobreza y desigualdad, así como sobre las condiciones de integración social y derechos de ciudadanía.

Esta segunda parte del libro realiza un aporte significativo al análisis de casos nacionales de TMC (como los de Uruguay, Argentina, Cuba, Brasil y México) y las discusiones en torno a su institucionalización, implementación y vinculaciones intersectoriales que muchas de ellas conllevan.

Aquí se examinan visiones desde diversas disciplinas que no evaden los aspectos normativos y empíricos de la conversación regional sobre las TMC. Tal diversidad no hace perder de vista el hilo conductor que apunta a desentrañar aspectos cruciales del estado de algunos de los programas de TMC implementados en América Latina. Los artículos cubren tanto los fundamentos de estos programas desde la perspectiva de la justicia distributiva –algo altamente relevante en sociedades históricamente marcadas por la pobreza y desigualdad– como los factores políticos y las capacidades institucionales que pueden influenciar sus niveles de efectividad y la dinámica de la integración social. Además, analizan la experiencia de los agentes locales y de los beneficiarios en la vivencia institucional de los programas de TMC.

Esta parte del libro se inicia con el capítulo 5, de Midaglia y Villegas, donde se discute el componente de la asistencia como una pieza estratégica de los sistemas de seguridad social en América Latina, a partir de la experiencia de Uruguay. Las autoras abordan la temática de los bienes distribuidos por las TMC entre el conjunto de las políticas asistenciales que complementan su operativa, constatando la instalación de una oferta social dispersa y fragmentaria dirigida a sectores vulnerables. Midaglia y Villegas articulan una perspectiva institucional en el marco de análisis, observando sus implicaciones institucionales y políticas y relacionándolas con los nuevos fundamentos de la protección social en la región.

Ana Logiudice, en el capítulo 6, y Jorge Paz, en el 7, examinan el programa Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina destacando, respectivamente, los efectos de este en relación con la calidad del trabajo y la fecundidad de las familias.

Las contribuciones de Logiudice y Paz enfatizan las vinculaciones de las TMC de Argentina con el sector del trabajo. Paz examina la AUH desde la perspectiva de su eficiencia económica y en relación con la oferta de trabajo de los titulares del beneficio y la fecundidad de las mujeres con hijos que reciben este tipo de bienes. En tal sentido, no encuentra impactos significativos, al menos en la dirección sugerida normalmente. Logiudice, por su parte, analiza la implementación de la AUH en el caso de los trabajadores desocupados e informales de ese país. En su análisis destaca la coexistencia de formas aseguradas de protección con una estrategia de activación de los trabajadores para favorecer su participación en un mercado de trabajo flexibilizado. La conclusión de la autora indica que, aunque la AUH volvió más compleja la matriz de protección, las transformaciones no resultaron suficientes como para alterar la ecuación estado-mercado en materia asistencial.

Esta compilación aborda también las singularidades del caso de Cuba a través de las contribuciones de Blandine Destremau (capítulo 8) y Rosa Voghon Hernández (capítulo 9). El análisis del sistema de protección social en esta isla se ha visto por mucho tiempo relegado del resto de los países de la región y por eso este libro considera muy relevante incluir tal experiencia. El capítulo de Voghon Hernán-

dez recoge el avance de la focalización y de mínimos sociales en la política social en la región, en contraste con los principios universales que caracterizan el caso de Cuba. No obstante, se observa cómo esta tendencia regional impactó en este país, ya que se establecieron también programas focalizados y complementarios, que dieron lugar a esquemas residuales de seguridad social. Tal giro ha implicado una retirada formal del Estado en la cobertura de algunas áreas de la asistencia social.

El capítulo de Destremau examina el caso cubano a partir de mecanismos económicos y sociales que afectan el paradigma predominante en la medida que la reducción del ingreso universal se acerca a un piso básico. La autora analiza la transición que observa en la actualidad a través de un extenso trabajo de campo y visualiza cómo las reformas de los sistemas económicos y sociales han profundizado la mercantilización y alterado los patrones fiscales y (re)distributivos en el país caribeño. A manera de síntesis, considera que lo que fue concebido por la Revolución como un ingreso universal *sustancial*, se transformó en *básico* al cubrir sólo una parte de las necesidades sociales. De tal manera, se deja intermediar al mercado en la consecución del resto de necesidades cuya satisfacción contribuye al bienestar de las personas y hogares.

Por su parte, María del Carmen Feijoó y Patricia Dávolos (capítulo 10) analizan desde una perspectiva comparativa las TMC de Brasil, Bolivia y Uruguay. El capítulo tiene especial interés en el tratamiento de la complementación y coordinación entre las condicionalidades (en el caso de la dimensión educativa) y su capacidad de disminuir inequidades y garantizar derechos. Las conclusiones de las autoras sugieren que, si bien es amplia la coincidencia sobre los logros positivos conseguidos desde su implantación, el debate actual debe centrarse en la capacidad de los programas de TMC para producir sinergias con otras acciones para superar la pobreza y las profundas desigualdades que siguen afectando a las sociedades latinoamericanas. En tal sentido, toman nota de lecciones que pueden aprenderse de la experiencia regional en relación a iniciativas en el ámbito educativo, potenciando las capacidades de organización, gestión y articulación entre organismos sectoriales, niveles de gobierno y or-

ganizaciones de la sociedad civil, para profundizar el impacto de esas políticas.

Por último, los capítulos de Cunha e Ivo (11), Lavra Pinto (12) y Peixoto Ávila (13) centran la atención en la implementación del Programa Bolsa Familia (PBF) de Brasil.

Considerando los fundamentos de las TMC, Cunha e Ivo presentan tres tesis articuladas que fundamentan el diseño de esos programas, tomando como punto de referencia al PBF de Brasil. La primera tesis retoma los pilares conceptuales que relacionan la percepción moral de la pobreza con las diferentes matrices de la justicia social (distribución y reconocimiento); la segunda analiza las tesis del impuesto negativo sobre los ingresos y la teoría del capital humano; y la tercera considera la experiencia de las mujeres beneficiarias con respecto a los dispositivos institucionales del programa, terminando por observar un proceso subyacente de moralización familiar y regulación de la esfera de la reproducción en el capitalismo.

En el ámbito de los derechos sociales, el artículo de Cunha e Ivo discute la ambivalencia de la matriz del derecho (distributivo y de reconocimiento de la mujer), mostrando cómo normas de carácter moral repercuten en la formación de nuevas subjetividades de los ciudadanos en el usufructo de los derechos.

Los capítulos de Cunha e Ivo, de Lavra Pinto y de Ávila convergen en una perspectiva de análisis cualitativa centrandó su mirada en el PBF y resaltan el patrón de relación intersubjetiva entre agentes públicos y los beneficiarios del PBF a escala local. Lavra Pinto (capítulo 12) y Peixoto Ávila (capítulo 13) analizan de forma crítica las interacciones de los operadores locales de la protección social, sus vinculaciones con los fundamentos normativos de los programas, las relaciones subjetivas de los implementadores locales y los beneficiarios de los programas –que no necesariamente son vistos como detentadores de derechos sobre tales prestaciones–, así como las interpretaciones subjetivas de las reglas de los programas. Las autoras buscan trascender la visión formal de la política pública restringida a las reglas oficiales del programa e intentan examinar los procesos de socialización de los beneficiarios y sus vivencias en la recepción de la transferencia, cuestionando fronteras que distinguen política, pobreza y reproducción social.

Lavra Pinto destaca los vínculos entre las normas legales y los códigos informales en el ámbito local de las políticas sociales, resultantes de los intercambios de confianza entre el personal técnico de los programas y las beneficiarias que actúan en el frente de la gestión municipal del PBF. La autora indica que, aunque las dinámicas e interacciones sean mediadas de acuerdo con pautas legales, hay otros criterios paralelos construidos informalmente a partir de la relación de confianza entre los actores involucrados: los beneficiarios y las asistentes sociales. Peixoto Ávila presenta interrogantes acerca de la condicionalidad impuesta por este tipo de programas, tanto desde un enfoque de derechos como desde una visión subjetiva. Tal percepción de la condicionalidad contrasta con la falta de mecanismos de rendición de cuentas, control o apelación por parte de los usuarios por ausencia de acceso a derechos y servicios. En este marco considera las relaciones entre derecho y mérito en la distribución de los beneficios del PBF, destacando los procesos y concepciones clasificatorias de “quién tiene derecho” al beneficio de acuerdo con el diseño de esa política pública en el cotidiano de su ejecución.

Los autores discuten además la evolución de las concepciones de la pobreza contenidas en tales programas sociales y su relación con la efectivización de los derechos sociales.

# LA ASISTENCIA SOCIAL Y SU PAPEL EN LA PROTECCIÓN REGIONAL. EL CASO URUGUAYO

CARMEN MIDAGLIA Y BELÉN VILLEGAS

## INTRODUCCIÓN

América Latina se ha caracterizado por cubrir las necesidades de bienestar de su población a través de sistemas incompletos de seguridad social, estructurados sobre el mercado formal de empleo, que supusieron altas dosis de estratificación en la distribución de bienes públicos y a la vez dejaron al margen de las protecciones a sectores sociales (Barrientos, 2011). Los importantes niveles de informalidad laboral restringieron el acceso de la población a las prestaciones sociales y, en ocasiones, esos vacíos de protección se suplieron con mecanismos informales de acceso a servicios públicos, entre los que figuraba el clientelismo político (Rama, 1971).

En este escenario social, la expansión institucionalizada de las iniciativas de asistencia ha tenido un relevante impacto político-institucional, en el que cabe destacar la incorporación en el sistema de bienestar de segmentos sociales excluidos, recurriendo a reglas de acceso que limitaron las clásicas discrecionalidades en el reparto de beneficios públicos. El desarrollo de ese componente específico de protección se llevó a cabo desde finales de los ochenta y los noventa, con motivo de la reforma socioeconómica de orientación al mercado, y tendió a configurarse como una estrategia política de atención a las poblaciones históricamente destituidas del amparo estatal.

Las políticas asistenciales latinoamericanas desde fines del siglo xx comenzaron a modificar algunos rasgos de las matrices regionales de bienestar, ya que tendieron a estabilizarse, y a la vez promovieron ideas que organizaron nuevas prestaciones sociales.

En un inicio se plantearon como instrumentos de coyuntura para hacer frente a las consecuencias económicas del cambio de modelo de desarrollo y la vez corregir los déficits de inclusión social que se

arrastraban desde antaño. En la actualidad, ese tipo de iniciativas se configuran, en aquellos países latinoamericanos con tradición universalista de protección, como eslabones estratégicos que pretenden ampliar y completar los esquemas vigentes de seguridad social.

El objetivo del presente artículo es analizar, en el caso uruguayo, la ampliación del componente de asistencia en el siglo XXI, intentando identificar sus articulaciones con el resto de los servicios sociales universales. Se toman como unidades del estudio el instrumento nacional de transferencia monetaria condicionada (Plan de Equidad-Asignaciones Familiares) y el conjunto de bienes sociales que complementan su funcionamiento. El examen de las iniciativas asistenciales se efectúa utilizando el enfoque de los *frames* o núcleos de ideas que fundamentan y legitiman esas nuevas líneas públicas de acción.

El argumento que subyace en el trabajo refiere a que las ideas influyen en la comprensión política de las principales problemáticas socioeconómicas y, por lo tanto, inciden en la definición de las preferencias y estrategias que se adoptan (Beland y Cox, 2011). De esta manera, los núcleos de ideas proporcionan marcos interpretativos (*frames*) sobre las principales necesidades sociales, al mismo tiempo que proporcionan guías para la acción. La pretensión analítica se centra en la consideración de los factores ideacionales como elementos específicos, que contribuyen a conocer las opciones de las políticas sociales y sus posibilidades de insertarse articuladamente en el sistema nacional de bienestar.

Las fuentes de información utilizadas son datos del sistema de prestaciones públicas de alcance nacional (Observatorio de Políticas Sociales) y documentos fundacionales de los programas asistenciales.

El artículo se estructura en siete apartados. Primero se plantea el marco conceptual de análisis, donde se especifican las nociones de protección social. Después se analiza el proceso de reformulación de las políticas de asistencia en América Latina (apartado 3), para luego centrarse en las características del caso uruguayo (apartado 4) y la reconfiguración del componente de asistencia (apartado 5). El apartado 6 aborda las principales ideas que estructuran los *frames* de la

asistencia social uruguaya en el presente. Finalmente, el apartado 7 señala las principales reflexiones derivadas de este análisis.

#### LAS IDEAS Y LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA SOCIAL

##### 1] *El papel de las ideas*

El *frame analysis* es un enfoque analítico según el cual los núcleos de ideas son definidos como esquemas interpretativos que inciden en las soluciones de los problemas sociales y simultáneamente los incluyen en agenda pública. Los *frames* seleccionan, codifican y condensan una parte de la realidad. En palabras de Ferree *et al.* (2002:14), “[...] frames call our attention to certain events and their underlying causes and consequences and direct our attention away from others. At the same time, they organize and make coherent an apparently diverse array of symbols, images, and arguments, linking them through an underlying organizing idea that suggests what is at stake on the issue”.

Bajo esta óptica, estudiar las ideas y los marcos de interpretación de las políticas públicas es crucial para entender la construcción de los mecanismos de reforma (Cox, 2001), así como el contenido de la legislación social (Béland y Hacker, 2004), en la medida que ayuda a definir las problemáticas socioeconómicas de mayor relevancia política (Hall, 1989). De esta manera, los *policy frames* organizan el comportamiento y las creencias de los actores políticos (Hauserman y Kübler, 2010) y concomitantemente constriñen sus acciones en el largo plazo, ya que suelen tener cierta estabilidad temporal (Ferree *et al.*, 2002).

Existe cierto acuerdo académico en que los mencionados *frames* generan un conjunto de impactos políticos que trascienden la propia estructuración de las políticas públicas. En este sentido, se les reconoce incidencia en la consolidación de “repertorios ideológicos” de diversa amplitud respecto a relevantes temáticas sociales; a su vez, promueven intereses técnico-políticos (*policy-makers*), que tienden a plasmarse, en ocasiones, en normas legislativas (Beland, 2005).



Cabe considerar que la incorporación de nuevas líneas de acción pública, inspiradas en núcleos “no tradicionales” de ideas, tiene incidencia en los formatos clásicos de gestión y simultáneamente generan tensiones políticas en torno a su localización en la órbita estatal, así como también sobre la apropiación de sus potenciales resultados sociopolíticos.

## 2] *Las nuevas nociones de protección social*

La inadecuación de los sistemas occidentales de seguridad social para responder a modernas problemáticas sociales impulsó el rediseño de los esquemas de bienestar, que en una proporción de países (esencialmente en los europeos) contaban con una amplia cobertura ciudadana. De este modo, desde finales de los ochenta surgieron una serie de propuestas de asistencia que se planteaban como medidas correctivas y en oportunidades de ampliación de la intervención pública, destinadas a enfrentar los llamados “nuevos riesgos”, relacionados con la desocupación laboral, la incorporación de las mujeres al mercado laboral, cambios en la integración y roles familiares, entre otros (Bonoli, 2005).

No hay lugar a duda en que las estrategias de revisión de las políticas de asistencia guardaron relación con el régimen de bienestar existente (liberal, corporativo, socialdemócrata y mediterráneo) (Esping-Andersen, 2000), y eso explica que los arreglos incorporados supusieron diversas combinatorias de prestaciones, así como de ajustes de la seguridad social.

Los dispositivos asistenciales consagrados focalizaron su operativa en poblaciones vulnerables y, en gran medida, incluyeron prueba de insuficiencias de recursos económicos como uno de los criterios privilegiados de acceso a esos bienes públicos (Eardley *et al.*, 1996).

Este tipo de protecciones fueron acompañadas de un conjunto de ideas que explicaban la orientación distintiva que asumían esas líneas de acción para legados de bienestar universalistas. Entre las nociones promocionadas figuran: la asociación entre derechos sociales con responsabilidades ciudadanas, que se materializó en contraprestacio-

nes de distinta naturaleza, como forma de limitar el calificado “bienestar pasivo”; la necesidad de inversión social en diversos rubros de la protección social (cuidados, capital humano, etc.), y la flexibilización de los esquemas de seguridad social (flexiseguridad) (Cox, 2015).

En esta fase de expansión de las iniciativas de asistencia, las nociones de responsabilidad, contrapartidas, inversión pública y seguridad social flexible se constituyeron en un *frame* orientador que organizó y renovó los formatos de provisión social y contribuyó en la definición de problemáticas socioeconómicas susceptibles de atención pública.

#### LA REFORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA EN AMÉRICA LATINA

América Latina no estuvo ajena al rearmado del componente de asistencia y a la aplicación de nuevas ideas estructuradoras de las protecciones sociales; por el contrario, la región se transformó en escenario de experimentación de programas de combate a la pobreza.

En líneas generales, se distinguen tres “oleadas” de este tipo de prestaciones públicas. La primera fase abarcó desde mediados de los años ochenta hasta inicios de los noventa, y se caracterizó por la puesta en práctica de propuestas de asistencia compensatorias y coyunturales, dirigidas a sectores sociales en situación de extrema pobreza (fondos emergencia o de inversión social).

En una segunda instancia, durante los noventa, frente a la persistencia y el aumento en los indicadores de pobreza, las iniciativas asistenciales fueron objeto de modificaciones, ya que su diseño pretendió atender los múltiples factores generadores de pobreza (condición de género, edad y étnico-racial), y a la vez legitimó las acciones de ámbito local (Midaglia y Silveira, 2011).

La tercera etapa se desarrolla desde el inicio del siglo XXI hasta el presente y se caracteriza por la instalación de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), que consisten en una prestación monetaria a familias con rasgos de vulnerabilidad, según un

conjunto de criterios entre los que se priorizan los déficits económicos, de infraestructura y una serie de atributos poblacionales (género, generaciones, étnico-raciales) de los hogares. Estas intervenciones públicas se expandieron masivamente en la región y presentaban diferencias significativas con los programas de combate a la pobreza de las etapas anteriores (Midaglia y Castillo, 2014). Entre las más importantes figuran: su amplia cobertura en grupos en situaciones diferenciales de pobreza; el establecimiento, en la mayoría de los casos, de bienes asociados a las transferencias monetarias condicionadas (alimentación, capacitación sociolaboral, paquetes de energía, etc.), lo que generaba intervenciones de corte integral (diversos bienes combinados); la utilización de recursos presupuestales para su financiamiento, y su incorporación en el aparato estatal, en instituciones creadas o readecuadas para su instrumentación (oficinas especiales y secretarías públicas no tradicionales).

Así, en el siglo XXI se afianzaron las ideas y enfoques de política social centrados en la necesidad de mejorar la inversión en capital humano para frenar el ciclo de generación de la pobreza, a la vez que reafirmar la responsabilidad del Estado en ese cometido político. Por esta razón, las contraprestaciones exigidas supusieron el fomento de controles sanitarios y de asistencia a los centros de enseñanza de los grupos etarios en etapas de formación educativa.

En definitiva, los parámetros de protección consagrados en materia de asistencia supusieron intervenciones de tipo integral, intersectoriales y dirigidas a poblaciones en situaciones de desventaja social.

Resulta adecuado afirmar que el *framing de ideas* que legitimó la instalación de este nuevo paquete de políticas sociales, se puede calificar de “estrecho”, ya que las nociones organizadoras de esa oferta pública se concentraron en las problemáticas de la pobreza. Sin embargo, a medida que se afianzaba el nuevo componente de asistencia, el “restringido” *framing* de pobreza sufrió cambios y se tornó relativamente más amplio que su versión original, sin abandonar el eje político de atención de los graves problemas sociales.

En una primera instancia, el núcleo ideacional sobre la pobreza remitía a escenarios socioeconómicos de indigencia, en los que no estaba garantizada la reproducción biológica de la población debido

a la insuficiencia de recursos monetarios y de infraestructura básica (CEPAL, 2010). Posteriormente, avanzado el decenio de los noventa, el enfoque de la indigencia como instrumento de diseño de políticas sociales tendió a ampliarse y se contemplaron otros parámetros de atención pública que trascendieron la noción unidimensional de escasez económica. Un conjunto de atributos poblacionales, relativos a la edad, el género y rasgos étnicos-raciales, se consideraron fuentes generadoras de desventajas sociales (Atkinson y Davoudi, 2000). No obstante, con el cambio de siglo se hace extensiva en el continente la perspectiva de la vulnerabilidad social (Moser, 1998), que se manifiesta como aquellas “[...] situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre, [...] que afectan las posibilidades de integración, movilidad social o desarrollo de las unidades (familiares) [...]” (Moreno Crossley, 2008:5). De esta manera, se instauraba un set renovado de criterios de ajuste de los sistemas de protección, que tendía a fomentar el desarrollo de un eslabón de atención pública dedicado a evitar en el mejor de los casos, o en su defecto a moderar los procesos de empobrecimiento.

Resulta evidente que la noción la vulnerabilidad es menos acotada que la de pobreza, y particularmente en su versión de indigencia, no sólo porque permite superar las distinciones dicotómicas entre pobres y no pobres, sino que también admite distintas configuraciones de vulnerabilidades y complejas estructuras de riesgos (Filgueira, 2001).

Más allá de las ampliaciones de los núcleos de ideas orientadoras de las nuevas políticas de asistencia, las nociones centrales que guiaron su diseño continúan siendo limitadas, ya que circunscribieron su espectro de acción a grupos “particulares” de población, sin resultar claros los mecanismos que facilitan la interacción con el resto de los segmentos socioeconómicos. Además, esos parámetros ideacionales restringieron la discusión política a los formatos específicos de intervenciones públicas, dejando de lado la cuestión de la redistribución económica.

Por ese motivo, es relevante analizar el moderno núcleo de ideas sobre la protección social consagradas en la región, su correspondencia con las nociones clásicas de bienestar que inspiraron los esquemas de seguridad social que, aunque incompletos, aún están vigentes en

América Latina. Las tradicionales opciones universales de políticas sociales, de carácter sectorial (trabajo, salud, educación, etc.) parecen “teóricamente” complementarse con estos nuevos parámetros de intervención pública. Sin embargo, la potencial articulación entre paquetes diferenciales de prestaciones está lejos de plantearse como simples ensamblajes institucionales.

#### BIENESTAR Y ASISTENCIA SOCIAL EN URUGUAY

Uruguay cuenta con una larga tradición en bienestar público, en la medida que su sistema de seguridad social se consolidó en los cuarenta, vinculado a la expansión del mercado formal de empleo. La matriz de provisión social logró importantes niveles de cobertura de la población mediante seguros y regulaciones laborales, al tiempo que se expandía la educación formal y la salud pública (Carneiro *et al.*, 2015). En ese escenario de protección pública, el desarrollo del componente de asistencia ocupó un lugar residual, ya que esas iniciativas operaron en términos de complementos del bienestar laboral (compensaciones salariales, pensiones asistenciales, entre otros) y en menor medida como servicios específicos para poblaciones carenciadas. (Midaglia y Tejera, 2016).

El clásico esquema de bienestar nacional fue catalogado en términos de “universalismo estratificado”, en el intento de resaltar la amplia cobertura de sus prestaciones, combinada con dosis de segmentación de los beneficios ofertados según el nivel socioeconómico y la inserción laboral (Filgueira, 1998). Esta pauta de protección se ha mantenido, con ciertas variaciones, hasta el presente.

En 2005 la coalición de izquierda política (Frente Amplio) ganó por primera vez las elecciones nacionales y accedió al gobierno en un contexto socioeconómico pautado por las consecuencias de la crisis económica que atravesó el Cono Sur en los años 2001 y 2002. A partir de esa instancia, se retomó la ruta del crecimiento y se promovieron estrategias de reformulación del “edificio de bienestar”, con lo que se inauguró un nuevo y moderado intervencionismo estatal.

En ese escenario político y económico, una de las políticas públicas sujetas a serias revisiones e innovaciones fue la de asistencia. La estrategia política que adoptó la coalición de izquierda en ese campo de acción consistió en convertir la asistencia en un área estable de intervención pública, con marcos organizativos e institucionales propios. Si bien la consolidación de este componente de protección facilitó la incorporación en el sistema de bienestar nacional de los sectores sociales excluidos, simultáneamente acentuó la lógica “dualizada” de provisión social, en la medida que los grupos socioeconómicos se inscriben en distintas partes del esquema de seguridad social y reciben bienes con calidades diferenciales (Antía *et al.*, 2013).

#### EL NUEVO SIGLO Y LA RECONFIGURACIÓN DEL COMPONENTE DE ASISTENCIA

En un panorama económico postcrisis, en el que la pobreza y la indigencia alcanzaban cifras récord para la tradición social uruguaya (cerca del 32% y 3.5% de las personas respectivamente) (INE, 2006), el primer gobierno de izquierda impulsó un conjunto de medidas asistenciales de corto plazo, organizadas alrededor de la noción de emergencia.

A partir de la etapa de recuperación económica, entre los años 2007 y 2014, se asistió a un proceso de renovación de ideas sobre las problemáticas sociales que merecían intervenciones públicas. La visión de vulnerabilidad se convirtió en la pauta de ajuste de la oferta asistencial en el país, sin abandonar la atención a grupos en extrema pobreza.

Cabe señalar que la consolidación de la asistencia como un sub-sistema específico de la protección nacional tuvo su hito de “consagración” a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el cometido de implementar y coordinar la provisión pública dirigida a sectores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (Ley 17.866 de creación del MIDES).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase <[http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/21380/1/ley\\_mides.pdf](http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/21380/1/ley_mides.pdf)>.

La instalación de ese tipo de entidad tendió a cumplir con un doble papel político e institucional: por una parte, facilitó el ordenamiento de la dispersa provisión de bienes públicos dirigidos a poblaciones en desventaja socioeconómica, y por otra, institucionalizó el compromiso del Estado en la atención de situaciones de privación social.

### *1] De la emergencia hacia la vulnerabilidad*

Las ideas de emergencia se convirtieron en las líneas públicas de acción temporales, hiperfocalizadas en grupos en extrema pobreza. En el año 2005, el gobierno de Tabaré Vázquez aprobó el Plan de Atención de la Emergencia Social (PANES, Ley 17.869)<sup>2</sup> como una medida de coyuntura, vigente hasta 2007, para enfrentar los nefastos saldos sociales de la crisis económica de 2002.

El PANES fue sustituido en el año 2008 por otro plan, el de Equidad, que se configuró como una prestación permanente de asistencia que trascendió el abordaje de la indigencia, incluyendo vulnerabilidades no contempladas en la propuesta anterior (género, generaciones y étnico-raciales). Este nuevo plan contó con un programa central, que cumplía el papel de articulador del conjunto de bienes complementarios que ofrecía esa estrategia pública. El principal instrumento de provisión fue una transferencia monetaria condicionada, las Asignaciones Familiares (AFAM, Ley 18.227), dirigida a hogares con necesidades socioeconómicas e integrados por niños y adolescentes (Midaglia y Silveira, 2011).

Las protecciones adicionales que reforzaban el mecanismo de traspaso de ingreso consistían en pensiones especiales a la vejez, la Tarjeta de Alimentación, iniciativas educativas y programas laborales, entre otros (Midaglia y Tejera, 2016). Más allá del universo heterogéneo de prestaciones incluidas en el Plan de Equidad, su

<sup>2</sup> Véase <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan-de-atencion-nacional-a-la-emergencia-social.pdf>>.

operativa conjunta estuvo facilitada por un *framing* de ideas comunes, asociado a la visión de múltiples vulnerabilidades y riesgos de carácter social.

## 2] *Combinando las ideas: asegurando la inclusión social*

El segundo gobierno de izquierda, del presidente José Mujica (2010-2015), concentró sus esfuerzos de asistencia en el fortalecimiento de las acciones hiperfocalizadas en la pobreza extrema, en clave de programas. El mencionado Plan de Equidad tendió a perder relevancia como mecanismo de articulación de la provisión asistencial, aunque las prestaciones incluidas en su órbita continuaron funcionando. En consecuencia, se multiplicaron las iniciativas sociales singulares, redirigidas hacia grupos y territorios que presentaban graves problemas de inclusión y convivencia social (Midaglia y Tejera, 2016).

Es así que se promovieron nuevas medidas públicas de baja cobertura y se reconvirtieron otras, los llamados Programas Prioritarios, diseñados para abordar situaciones de exclusión social, que se mantenían pese a las mejoras distributivas que se habían producido en el país (MIDES, 2014).

En este marco se llevaron a cabo una serie de revisiones de programas, como por ejemplo la Tarjeta de Alimentación, destinadas a incrementar los montos de esa transferencia. A su vez, se definió un nuevo dispositivo de intervención, Cercanías, en el intento de facilitar el acceso a los servicios públicos a los sectores que padecen graves problemas sociales (Midaglia y Tejera, 2016). Sin pretensión de exhaustividad del conjunto de medidas promovidas, importa mencionar una alternativa específica de acción, Uruguay Crece Contigo, con el cometido de atender a niños de 0 a 3 años en riesgo sociosanitario, así como Jóvenes en Red, dirigida a población juvenil de entre 14 a 24 años que abandona la educación formal y no se encuentra inserta en el mercado de empleo.

El restablecimiento parcial de la pauta hiperfocalizada de protección en el periodo no significó el retorno al *framing* dominante de la extrema pobreza; por el contrario, se transformó en un inten-



to de combinar diversas nociones que tendió a expresar la multidimensional de la actual estructura de riesgo. El resultado operativo de ese marco combinado de ideas, en clave de instrumentos de asistencia, no pareció consagrar una dinámica de bienestar articulada de servicios públicos. En el presente, la modalidad emergente de provisión social tiende a caracterizarse por un funcionamiento institucional fragmentario, que oferta prestaciones públicas con calidades segmentadas y criterios diferenciales de acceso (universal y focal), a la vez que no dispone de claros dispositivos de coordinación en el campo social.

El análisis detallado de los programas de asistencia vigentes en el país y los núcleos de ideas en los que se apoyaron permite identificar las dificultades de instalación que ha tenido este nuevo componente de políticas públicas en una matriz institucionalizada de protección.

### 3] *El periplo de los frames de asistencia y los instrumentos utilizados*

Los cambios en las políticas asistenciales ponen de manifiesto el ajuste sucesivo de los marcos interpretativos sobre la problemática objeto de atención pública y de los instrumentos más adecuados de su resolución. Es así que el “problema” de la emergencia social como el eje central de política define un *frame* caracterizado por el combate a la extrema pobreza, recurriendo a un dispositivo temporal de intervención pública: el PANES.

Un giro posterior en el enfoque de la dinámica social considera los nuevos riesgos y conduce hacia intervenciones que pretenden contribuir a la equidad social (Plan de Equidad), que se caracterizan por un *frame* menos estrecho que el anterior, construido sobre la noción de vulnerabilidad social.

Finalmente, se procesa otra modificación en la interpretación de los problemas sociales más relevantes, que considera importante la atención de colectivos que no han podido superar su condición de pobreza pese al crecimiento económico y el reintervencionismo es-

tatal antes mencionado. Así se produce un *frame* mixto y multidimensional centrado en la noción de inclusión social, que refuerza las acciones en formato de programas “prioritarios”. A continuación, la Figura 1 ilustra los marcos de ideas en la política asistencial ejecutada en el último decenio en el país.

Figura 1. El *frame* de la asistencia social en Uruguay: 2005-2015



Fuente: Elaboración propia basada en Datos Banco Mundial, 2016; Documento Plan de Emergencia Social, y Documento Plan de Equidad en web.

## LA COMPOSICIÓN ACTUAL DE LA ASISTENCIA SOCIAL

Antes de efectuar el análisis del componente de asistencia social, resulta necesario incorporar algunas precisiones metodológicas. En primer lugar, el artículo toma en cuenta las iniciativas asistenciales bajo la órbita exclusiva del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), recurriendo a la base de información del Observatorio Social, en la que se sistematizan las características más relevantes de la Oferta Pública nacional. Quedan excluidos los programas de orientación similar

pertenecientes a otros organismos públicos, anteriores a la creación del nuevo Ministerio Social.<sup>3</sup>

En segundo lugar, este trabajo agrega a la base de datos antes citada un relevamiento de los documentos institucionales sobre ese tipo de prestaciones (leyes, normas, planes de acción, etc.), producidos por el MIDES y las agencias estatales sectoriales, coejecutoras de esas medidas asistenciales.<sup>4</sup> El universo documental utilizado está constituido por un total de 32 propuestas programáticas.

El análisis detallado de la oferta asistencial actual muestra que el esquema de provisión combina ideas y acciones dirigidas tanto a la pobreza como a la vulnerabilidad. Así, la mitad de las prestaciones son hiperfocalizadas en la pobreza extrema y la mitad restante se dirigen a la atención de distintas vulnerabilidades.<sup>5</sup> Resulta adecuado calificar la orientación de este componente de protección en términos mixtos, porque pese a constituirse por intervenciones focalizadas, una proporción prioriza la insuficiencia de recursos y la otra contempla una serie de atributos poblacionales que inciden en la precariedad de las situaciones sociales, pero tienen posibilidad de tornarse universales (cuadro 1).

<sup>3</sup> No se consideró la oferta pública del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Al respecto, véase <<http://www.inau.gub.uy/index.php/institucional/historia/item/1655-historia>>.

<sup>4</sup> Ministerio de Salud; de Trabajo y Seguridad Social; de Educación y Cultura; de Defensa Nacional, de Turismo y Deporte; Consejo de Educación Técnico Profesional, y Consejo de Educación Secundaria, entre los más destacados.

<sup>5</sup> Las nociones de pobreza extrema y vulnerabilidad son definidas a partir de los criterios de acceso de la población a dichas prestaciones.

Cuadro 1. Criterios de acceso a las prestaciones asistenciales

CRITERIO DE ACCESO	CANTIDAD DE PROGRAMAS	EN PORCENTAJE
con focalización en extrema pobreza	20	50
Con focalización mediante criterios de vulnerabilidad (económicos, género, generaciones, discapacidad, etc.)	19	47.5
Sin criterios de focalización	1	2.5
Total	40	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Repertorio de Políticas Sociales (RPS), MIDES (actualizado a 2015).

Como era de esperar de políticas públicas focalizadas en grupos poblacionales, tienen un espectro limitado de actuación. La amplia mayoría de las estrategias asistenciales (45%) presentan una cobertura micro, mientras que las de alcance mediano alcanzan un 15% del total. Los programas de cobertura grande y masiva apenas representan cada uno el 5% de ese tipo de iniciativas públicas (cuadro 2).

Cuadro 2. Cobertura de las prestaciones asistenciales

ALCANCE DEL PROGRAMA	COBERTURA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Micro	1-1000	18	45
Mediano	1001-10000	6	15
Grande	10001-50000	2	5
Masivo	50001 y más	2	5
	SD	12	30
		40	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Repertorio de Políticas Sociales (RPS), MIDES (actualizado a 2015).

Los beneficios brindados por estas prestaciones son muy variados e incluyen atención a los problemas de habitación, capacitación laboral, asesoramiento en diversas áreas, actividades recreativas, subsidios de energía y traspasos monetarios, entre los que se ubican las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (cuadro 3). Una de las características más relevantes de las medidas asistenciales, que se transforman en “marca de identidad” diferenciándolas del resto de las protecciones, refiere a que una alta proporción de esa oferta se constituye según bienes combinados, es decir, se brindan paquetes de prestaciones, poniendo de manifiesto el carácter integral o semiintegral de esas acciones. Ese rasgo de integralidad supone diversas mezclas de protecciones que en oportunidades se expresa en términos de una principal y otra complementaria, concebida esta última como contraprestación (transferencia monetaria, educación y salud). En otras supone una composición similar de bienes públicos (asesoramiento en la búsqueda de empleo y capacitación laboral).

Cuadro 4. Áreas de política de las iniciativas asistenciales

ÁREA DE POLÍTICA	CANTIDAD DE PROGRAMAS	EN PORCENTAJE
Atributos específicos de vulnerabilidad (edad y discapacidad)	9	22.5
Déficit socioeconómico	8	20
Socioeducativo	7	17.5
Sociolaboral	6	15
Sociocultural	4	10
Género y violencia	4	10
Conflicto con la ley/judicial	2	5
Total	40	100

NOTA: Las áreas de intervención surgen de las propias definiciones del RPS.

Fuente: Elaboración propia a partir del Repertorio de Políticas Sociales (RPS), MIDES (actualizado a 2015).

Un aspecto peculiar que se desprende de la vocación integral de la asistencia consiste en la intersectorialidad de estas políticas sociales, ya que se requiere la participación de distintas agencias para su instrumentación. El diseño de esas iniciativas tiende a introducir cambios y plaSe evidencia que las áreas de políticas en las que se inscriben estas prestaciones son variadas, propias de paquetes de bienes integrales e intersectoriales. No obstante, se constata cierto predominio del área de pobreza, considerada tanto en clave de escasos recursos económicos, así como de atributos poblacionales; le siguen los sectores clásicos del bienestar como el educativo y el laboral, pero en una versión diferente, pues incluye el adjetivo “social”, con el propósito de operar de eslabón de refuerzo de las sectoriales tradicionales; y en un lugar de importancia relativa se ubican las iniciativas de género (cuadro 4).

Resulta evidente que el componente de asistencia opera en los intersticios y vacíos de intervención del esquema de protección uruguayo, ya sea mostrando nuevos campos de acción pública (atributos específicos, violencia-género) o bien abordando los problemas de insuficiencia económica, que en el pasado supusieron acciones públicas residuales.

Por último, a los fines de este trabajo interesa hacer especial hincapié en la forma en que se conectan las políticas asistenciales entre sí y con el sistema de bienestar en su conjunto. Para identificar esas potenciales articulaciones en un universo de protecciones constituido por diferentes opciones de políticas públicas, se efectuó un análisis de los objetivos generales y específicos, así como de los fundamentos de las nuevas iniciativas sociales. De acuerdo con el eje de análisis de este artículo planteado en la introducción, se pretendió identificar el sustrato de ideas que respalda la política de asistencia y sus cometidos en el campo público social en términos de una propuesta transformadora o apenas paliativa de los déficits de intervención pública.

A tales fines, los 40 programas asistenciales analizados son clasificados en dos categorías: relacionales y singulares. Mientras que el término *relacional* hace referencia a aquellas prestaciones que se insertan en objetivos sistémicos, las *singulares* se constituyen en acciones puntuales, que restringen su operativa al otorgamiento de los bienes definidos, sin concebir vínculos específicos con protecciones de mayor en-

verdadura. En otras palabras, mientras las iniciativas de carácter *relacional* se hallan insertas en planes nacionales (que incluyen una gama de medidas públicas articuladas), o en fines sistémicos (que contemplan propuestas de diferentes sectoriales con el propósito de lograr un objetivo amplio de bienestar), los programas *singulares* constituyen estrategias que no van más allá de la provisión de un servicio específico. A continuación se presenta la distribución de protecciones asistenciales pertenecientes a ambas categorías analíticas (cuadro 5).

Cuadro 5. Alcance y articulación de las iniciativas asistenciales

TIPO DE INICIATIVA	CANTIDAD DE PROGRAMAS	EN PORCENTAJE
Iniciativas singulares	21	52.5
Iniciativas relacionales	13	32.5
S/D	6	15
Total	40	100

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de programa y fichas técnicas del Repertorio de Políticas Sociales (RPS), MIDES (actualizado a 2015).

Como se observa en el cuadro 5, la amplia mayoría de las políticas asistenciales, el 52.5%, se plantea únicamente cumplir con sus objetivos particulares, que en una alta proporción radican en responder a las situaciones concretas de pobreza y vulnerabilidad, sin pretensión de revertir esas problemáticas o impactar en el sistema de bienestar en su conjunto. Este universo de medidas sociales está compuesto por dos tipos de servicios públicos: por un lado, intervenciones puntuales (refugios-habitación, Tarjeta de Alimentación, asistencia sanitaria, etc.) diseñados para proveer un bien particular, y por otra, iniciativas más abarcativas (trabajo con familias, asesoramiento) que, si bien se conciben atendiendo a múltiples necesidades, no se inscriben en una estrategia de reformulación de las arenas de política sociales. En consecuencia, el componente mayoritario de asistencia está

constituido por 21 programas, que centran su funcionamiento en sus objetivos propios y que no se encuentran alineados entre sí ni a un propósito general del área, pese a que abordan las problemáticas del mismo grupo de población.

Un conjunto minoritario de la oferta de asistencia, 13 iniciativas que se corresponden con el 32.5% de ese universo, se definen a partir de su contribución a un fin superior que el enunciado en sus objetivos. Es decir, buscan generar un cambio en el conjunto de las políticas sociales, compartiendo propósitos de protección. Entre este tipo de estrategias públicas figuran, a modo de ejemplo, el Plan Nacional de Juventudes, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y las AFAM en su versión de Plan Equidad, entre otros.

La composición de oferta asistencial, en términos de objetivos y cometidos compartidos, es un aspecto esencial en el diseño e implementación de estas protecciones, ya que facilitan la articulación entre esas políticas focalizadas con las de orientación universal, contribuyendo de este modo a moderar la fragmentación en la distribución de bienestar.

Los resultados obtenidos dejan en evidencia que, para los sistemas de seguridad social relativamente institucionalizados como el uruguayo, el funcionamiento “ensamblado” y de complemento de las propuestas asistenciales no parece tener lugar en los formatos vigentes que asumieron las prestaciones públicas. El propio diseño focalizado de los nuevos programas, el núcleo de ideas que los respaldan y sus objetivos no favorecen el establecimiento de un patrón de acción conjunta de las estrategias públicas. Por el contrario, tiende a consolidarse una operativa residual del componente asistencial y, en consecuencia, una dinámica dualizada del sistema de bienestar social.

No obstante, con la lógica de protección instaurada, las nuevas iniciativas de asistencia tienden a modificar la dinámica de provisión pública en la medida que esta ha introducido nuevas áreas de intervención social desconocidas en la tradición uruguaya.



## ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas asistenciales uruguayas formaron parte de un proceso en expansión de la intervención pública en los últimos treinta años, de manera similar al patrón seguido por la mayoría de los países latinoamericanos. Ese tipo de protecciones carecían de expresión institucional en el clásico esquema de bienestar nacional, pero a medida que se instalaba el nuevo modelo de desarrollo de orientación al mercado, fueron adquiriendo cierto estatus político.

La coalición de izquierda a cargo del gobierno nacional desde 2005 se encargó de la consolidación y renovación de este nuevo componente de protección, incrementando su oferta de bienes, así como inaugurando una Secretaría de Estado: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Los *frames* de ideas que acompañaron la expansión de las iniciativas asistenciales fueron variables y determinaron la identificación de los principales problemas objeto de atención pública, los instrumentos a utilizar y la orientación que asumirían ese tipo intervenciones públicas.

En un primer momento predominó la noción de pobreza extrema, en el entendiendo de que se trataba de un escenario transitorio de “emergencia social”, producto de la reforma socioeconómica de opción liberal, que se agudizó con la crisis económica del 2002. En ese contexto los dispositivos que se aplicaron supusieron prestaciones hiperfocalizadas en segmentos sociales en condiciones de indigencia, a través de planes diseñados sobre un set acotado de bienes públicos: el Plan de Emergencia.

Superada la fase crítica y retornando el crecimiento, se procesó un ajuste en el *frame* interpretativo sobre los déficits socioeconómicos. En esta oportunidad, el problema político radicó en construir equidad y para eso resultaba adecuado considerar las diversas estructuras de vulnerabilidades, solventadas sobre atributos poblacionales (género, generaciones, étnico-racial, etc.). En la medida que esas configuraciones sociales tendieron a mantenerse, los mecanismos de acción se estabilizaron y cubrieron categorías poblacionales relativamente amplias. En este marco se ubica el Plan de Equidad, con su

programa específico de TMC (Asignaciones Familiares) y el conjunto de iniciativas públicas asociadas.

En tercer término, surgió de una nueva revisión del *frame* vigente, producto de la persistencia de exclusiones de grupos particulares. Pese al dinamismo económico que había tenido el país, prosperaron concepciones mixtas sobre las problemáticas sociales objeto de intervención, que contemplaron simultáneamente el núcleo duro de la pobreza y a la vez las diversas dimensiones constitutivas de ese fenómeno. Las propuestas que se inscriben en este enfoque recrearon, en parte, las pautas hiperfocalizadas de intervención de pequeña cobertura.

Si bien las ideas que acompañaron la renovación de las prestaciones asistenciales sufrieron modificaciones, limitando o ampliando su espectro de acción, algunas de sus iniciativas alcanzaron coberturas significativas, pero siempre en el horizonte de respuestas focalizadas en poblaciones específicas.

La expansión del componente asistencial pareció incrementar la dinámica fragmentaria y dispersa de la oferta social, debido a que su diseño singular (una mayoría se ciñen a objetivos propios y de pequeña escala) no ha favorecido la articulación con servicios universales. Los dos paquetes diferenciados de prestaciones sociales, las asistenciales y las clásicas de bienestar, no parecen contar hasta el momento con mediaciones institucionales y de ideas que fomenten su ensamblaje.

En la teoría, los programas asistenciales podrían completar los vacíos de intervención estatal, a la vez que corregir los problemas de funcionamiento de los incompletos esquemas regionales de seguridad social. No obstante, esta presunción no parece comprobarse estrictamente en el análisis del caso uruguayo.

Sin embargo, es adecuado admitir que esas nuevas políticas sociales modificaron la arquitectura del bienestar nacional en dos aspectos políticos estratégicos: por un lado, se incorporaron formalmente al sistema de protección grupos históricamente excluidos (informales, dependientes, etc.) y en consecuencia el Estado asumió la responsabilidad por las condiciones de vida de esos sectores; y por otro, se contemplaron nuevos campos de acción pública, asociados a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antía, Florencia, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia (2013), “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [Número Temático sobre Estados de bienestar en América Latina], 22 (1), Uruguay: 171-194.
- Atkinson, Robert y Simin Davoudi (2000), “The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities”, en *Journal of Common Market Studies*, 38 (3): 427-448.
- Banco Mundial [sitio web] (2016), *Base a Datos*, Uruguay, <<https://datos.bancomundial.org/pais/uruguay>>, 24 de junio de 2018.
- Barrientos, Armando (2011), “Social protection and poverty”, en *International Journal of Social Welfare*, (Special Issue: Social policy and poverty), Montevideo, 20 (3): 240-249.
- Béland, Daniel (2005), “Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective”, en *Social Policy & Administration*, Blackwell Publishing Ltd., 39 (1): 1-18.
- Béland, Daniel y Jacob Hacker (2004), “Ideas, private institutions and American welfare state “exceptionalism”: the case of health and old-age insurance 1915-1965”, en *International Journal of Social Welfare*, Canada, Blackwell Publishing Ltd., 13: 42-54.
- Béland, Daniel y Robert Cox (eds.) (2011), *Ideas and Politics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano (2005), The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states, *Policy & Politics*, UK, Policy Press, University of Bristol, 33 (3): 431-449.
- Carneiro, Fabricio, Florencia Antía, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes, Carmen Midaglia y Belén Villegas (2015), *Coaliciones y Bienestar en Uruguay*, (Mimeo), Montevideo, Informe de Investigación proyecto I&D.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cox, Robert (2001), “The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany”, en *World Politics* 53, Cambridge University Press: 463-498.

- Cox, Robert (2015), "International Trends in Social Assistance", en Beland, Daniel y Daigneault, Pierre Marc (eds.), *Welfare Reform in Canada. Provincial Social Assistance in comparative perspective*, Canada, University of Toronto Press: 19-34.
- Eardley, Tony, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough y Peter Whiteford (1996), "Social Assistance in OECD Countries", en *Research Report-Volume, Synthesis Report, 46*, Londres, HMSO/University of York, Department of Social Security: 15-188.
- Esping-Andersen, Gösta (2000), *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, Barcelona, Ariel.
- Freree, Myra M., William A. Gamson, Jürgen Gerhards y Rucht Dieter (2002), *Shaping abortion discourse: Democracy and the public sphere in Germany and the United States*, Cambridge University Press.
- Filgueira, Carlos (2001), "La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina", en *Serie Políticas Sociales*, LC/L.1582-P, núm. 51, Santiago de Chile, CEPAL: 5-53.
- Filgueira, Fernando (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en Brian, Roberts (ed.), *Ciudadanía y Políticas Sociales*, San José de Costa Rica, FLACSO/SSRC: 71-116.
- Hall, Peter (1989), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, EEUU, Princeton University Press.
- Häusermann, Silja y Daniel Kübler (2010), "Policy Frames and Coalition Dynamics in the Recent Reforms of Swiss Family Policy", en *German Policy Studies*, 6 (3): 163-194.
- INAU, Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay [publicación digital] (2016), "Historia Institucional", Uruguay, <<http://www.inau.gub.uy>>, 24 de junio de 2018.
- Midaglia, Carmen y Milton Silveira (2011), "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay", en Barba, Carlos y Néstor Cohen, (compls.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-CROP: 225-250.
- Midaglia, Carmen y Marcelo Castillo (2014), "Cuando baja la marea: los cambios de las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI", en *Revista*

- Horizontes Latinoamericanos*, vol. 3, Recife, Fundação Joaquim Nabuco: 13-37.
- Midaglia, Carmen y Rafael Tejera (2016), “Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social”, en Bentancur, Nicolás y José Miguel Busquets (coords.), *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, cap. 2, Montevideo, Editorial Fin de Siglo, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República: 43-68.
- MIDES, Ministerio de Desarrollo Social [publicación digital] (2010), *Plan de Equidad*, Uruguay, <<http://www.mides.gub.uy/818/plan-de-equidad>>, 31 de enero de 2018.
- MIDES, Ministerio de Desarrollo Social (2016), Plan de Emergencia Social, Uruguay, [publicación digital], <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan-de-atencion-nacional-a-la-emergencia-social.pdf>>, 24 de junio de 2018.
- MIDES, Ministerio de Desarrollo Social [sitio web] (2016), *Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo*, Observatorio Social, Uruguay, <[http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/index.php](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/index.php)>, 24 de junio de 2018.
- Moreno, Crossley (2008), “El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas”, en *Working Paper Series 9*, USA: Observatory on Structures and Institutions of Inequality in Latin America, Center for Latin American Studies, University of Miami.
- Moser, Caroline (1998), “The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies”, en *World Development*, 26, Great Britain, The World Bank: 1-19.
- Rama, Germán (1971), *El club político*, Montevideo, Editorial Arca.

# LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO: ALCANCES Y LÍMITES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ARGENTINA ACTUAL

ANA LOGIUDICE

## INTRODUCCIÓN

El presente documento analiza la creación y puesta en marcha en 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Partiendo de un enfoque teórico que distingue la seguridad social de la asistencia sobre la base de parámetros que exceden el plano institucional, consideramos la política asistencial como aquella rama de la política social destinada a brindar protección a los sujetos no incluidos o débilmente integrados a la relación laboral (Soldano y Andrenacci, 2006). En este orden, nuestro trabajo busca mostrar que la AUH ha incentivado un proceso de aseguración de la asistencia social que implicó una ampliación de la cobertura social. Sin embargo, consideramos que éste no alcanzó a romper completamente con los cánones de la asistencia social neoliberal, en particular lo que llamamos la política de activación (Gilbert, 2002; Huo, Nelson y Stephens, 2008), por medio de la cual el neoliberalismo ha buscado incrementar la participación de los trabajadores en una fuerza de trabajo flexibilizada.

La AUH es una prestación abonada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que consiste en una transferencia monetaria para hijos de trabajadores informales o desocupados, sujeta al cumplimiento de condicionalidades educativas y sanitarias. Tanto la participación de las instituciones de la seguridad social como la extensión de la cobertura fueron los rasgos más destacados por los cuales la literatura especializada que ha tendido a considerarla como un punto de inflexión en materia de política social. Más allá de este consenso, la AUH desató amplios debates teóricos. En líneas generales, mientras que algunos autores han subrayado el avance de la AUH en materia de universalización de la prestación social (Bertranou, 2010;

Boffi, 2013; Gasparini y Cruces, 2010), otros han advertido la persistencia de limitaciones en este mismo aspecto, dada la exclusión de ciertas poblaciones (Lozano, Raffo y Rameri, 2009; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). De todos modos, los diferentes autores han coincidido en considerar que la AUH conlleva progresos del sistema de seguridad social. En el contexto latinoamericano, aunque se reconoció el carácter focalizado de la AUH, la medida fue considerada una evolución hacia el establecimiento de sistemas de protección social de garantía ciudadana (Cecchini y Martínez, 2011; Filgueira, 2015).

A continuación, caracterizamos brevemente el derrotero de la política asistencial en los noventa, como asimismo las transformaciones producidas durante y después de la crisis de los años 2001 y 2002. En el acápite siguiente revisamos sus antecedentes programáticos, tanto locales como regionales. Más adelante describimos las características de la AUH y en el apartado que le sigue discutimos las novedades introducidas por la nueva prestación, como asimismo sus implicancias en términos de derechos y de estrategia de activación de la fuerza de trabajo. En el acápite final sintetizamos nuestras conclusiones, en el marco de los debates vigentes.

#### LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS NOVENTA: ASISTENCIA Y ACTIVACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

En términos de protección social, y a diferencia de lo que ocurre en otros países de Latinoamérica, Argentina se ha caracterizado por poseer brechas modestas de bienestar. Ello se evidencia en sus porcentajes de pobreza e indigencia, que resultan más reducidos que en otros confines de la región y en una mayor cobertura de la protección social (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014). De este modo, hasta los noventa el país se caracterizó por contar con servicios sociales de educación y de salud tendientes al universalismo y un sistema de seguridad social ligado al empleo, acompañados de una legislación laboral protectora del trabajo (Cortés y Marshall, 1999). Sin embargo, la existencia de prestaciones sociales segmentadas a partir de las inserciones dife-

renciales de los sujetos en el mercado de trabajo llevó a algunos autores a conceptualizar su sistema de protección social en términos de “universalismo estratificado” (Cecchini y Martínez, 2011:56).

El proceso de reforma del Estado desplegado en los noventa implicó profundas transformaciones de la política social argentina. En ese marco se promovió la remercantilización de los servicios sociales –de salud, educación y previsión social–<sup>1</sup> y se desarticulaban parte de las protecciones sociales ligadas a la condición salarial. Estas políticas, de claro corte neoliberal, generaron un inusitado incremento del desempleo, la precarización laboral y la pobreza. Para paliar esta situación, se multiplicaron los programas alimentarios y los planes de empleo subsidiado, de modo tal que la política asistencial adquirió una nueva centralidad al interior del complejo de intervenciones sociales del estado (Soldano y Andrenacci, 2006). Éstas perdieron parte de su contenido universalista, al tiempo que se volvieron todavía más segmentadas, estratificadas y fragmentarias.

En consonancia con los preceptos neoliberales vigentes, la asistencia, al igual que el resto de la política social, se circunscribió a la atención a la población en condiciones de pobreza extrema, por lo que asumió un fuerte carácter selectivo (Sojo, 2007). Adicionalmente, la organización de las prestaciones asistenciales bajo el formato de programas sociales de cobertura reducida y duración temporal limitada permitió reproducir y amplificar el carácter tradicionalmente volátil y discrecional de la asistencia social. Luego, los bienes y transferencias distribuidos por los programas se caracterizaron por su escasa cuantía, que los mantuvo en el nivel de los “mínimos biológicos” de reproducción (Álvarez Leguizamón, 2006:86). Finalmente, a la población perceptora se le exigió el cumplimiento de una contraprestación laboral (*workfare*), generalmente cumplimentada en el marco de proyectos comunitarios desarrollados por organizaciones sociales.

<sup>1</sup> A la creación de las administradoras de fondos de jubilación y pensión (AFJP) cabe agregar la legislación que restringió el acceso a las asignaciones familiares para parte de los trabajadores de mayor remuneración.



De este modo, las características que asumió la política social asistencial estuvieron destinadas a compensar los costos sociales del proceso de ajuste estructural, proveyendo un mínimo de ingresos a la población más pobre, pero sin afectar la dinámica del mercado de trabajo, que se volvió cada vez más flexibilizado y precarizado como resultado de las políticas de desregulación laboral. En este sentido, consideramos que la política asistencial formó parte de una estrategia de activación de la fuerza de trabajo.

Como advierte Moreno Márquez (2008), no existe una única versión de lo que es una política de activación. En los países anglosajones, éstas fueron asociadas con los programas de *workfare*. Algunos autores han ido más allá al sostener que estas políticas de activación forman parte de un proceso más amplio, que supone el paso de “la protección de los trabajadores” (*protecting labor*) a la “promoción del trabajo” (*promoting work*), en el marco de lo que denominan Enabling State (Gilbert, 2002:44). Este paso se operaría tanto por medio de la ligazón de las prestaciones a la participación en los programas de empleo (*workfare*) como por medio de un conjunto de penalizaciones que terminarían por incrementar la compulsión al trabajo. En un sentido similar, otros autores (Huo, Nelson y Stephens, 2008) se refieren a las políticas de activación como aquellas que favorecen la entrada en el mercado de trabajo y alientan los incrementos de productividad.

Tomando como base la última concepción de activación, consideramos que la política asistencial neoliberal buscó estimular la participación activa en la fuerza laboral (flexibilizada y precarizada) por medio de un conjunto de restricciones y penalizaciones que actuaron desalentando la inclusión en los programas sociales de aquella población empleada o potencialmente empleable (aunque fuera en condiciones de informalidad). La focalización selectiva de las prestaciones en la población en condiciones de pobreza extrema constituyó un dispositivo destinado a multiplicar las presiones para que los perceptores en condiciones de emplearse encontraran trabajo en lugar de percibir asistencia. En el mismo sentido actuaron otros mecanismos de autofocalización, tales como la contraprestación laboral, la duración limitada de las prestaciones y también la baja cuantía de los bie-

nes transferidos, características todas que se observaron en el caso argentino durante los noventa.

#### CRISIS, RECUPERACIÓN Y NUEVO ESTANCAMIENTO: EL DERROTERO DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ASISTENCIAL

La generalización de los programas de transferencias monetarias que tuvo lugar durante y con posterioridad a la crisis de 2001 implicó distanciamientos en los criterios rectores de la asistencia social neoliberal. A diferencia de la focalización reduccionista de los noventa (Sojo, 2007), la asistencia mantuvo su carácter masivo con el objetivo de estabilizar los ingresos de una población que se había empobrecido. También se impusieron progresivamente las condicionalidades educativo-sanitarias en lugar de la contraprestación laboral. Ellas contribuyeron a desplazar a las organizaciones sociales de la gestión de ciertos programas, una vez que la economía se recuperó y el sistema político se estabilizó. La contraprestación laboral continuó siendo exigida a la población en condiciones de volverse activa, generalmente a los varones. La política de activación de los trabajadores se mantuvo entonces por medio de otros mecanismos tales como los bajos montos de las transferencias. La persistencia de esta estrategia se debió a que tanto el gobierno kirchnerista, electo en 2003, como los organismos internacionales de crédito argumentaban que los planes asistenciales masivos podían afectar la creación de “empleo genuino”.

Durante ese lapso, la política social registró transformaciones relevantes en virtud de la reestatización del sistema jubilatorio y la inclusión de nuevos perceptores que no habían efectuado contribuciones durante su vida activa. Asimismo, el Estado dio marcha atrás con parte de las reformas laborales del decenio previo, aunque la política laboral estuvo lejos de poder revertir la problemática de la informalidad laboral y los bajos ingresos.

Así, al momento de creación de la AUH, los datos oficiales situaban la pobreza en el orden del 13.9% de las personas y la indigencia, del 4% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2009a). Por su parte, los

datos extraoficiales consignaban una pobreza del 31.9% y una indigencia del 7% (Observatorio de la Deuda Social, 2015a; 2015b). La desocupación alcanzaba el 8.4% del total de los aglomerados urbanos y el subempleo, el 10.3% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2009b). Al tiempo, el empleo no registrado afectaba a poco más de un tercio de los asalariados, por lo que persistía a niveles similares a los de mediados de los noventa.

En este contexto se produjo la derrota del partido de gobierno en los comicios legislativos de 2009. Ésta puso de manifiesto la situación social, derivada de los bajos ingresos y el trabajo informal, y agravada por la ralentización del crecimiento económico y la crisis capitalista mundial. El gobierno temió la eclosión de una conflictividad social de origen no sindical, por lo que decretó la extensión de las asignaciones familiares para los trabajadores desocupados o informales de menores recursos con hijos a cargo, que denominó Asignación Universal por Hijo (Poder Ejecutivo Nacional, 2009), medida que interactuaba con las propuestas de ingreso universal a la niñez discutidas desde el decenio previo.

#### LOS ANTECEDENTES DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO

El primer proyecto, llamado Fondo para el Ingreso Ciudadano para la Niñez, había sido presentado en 1997 por el opositor partido Argentinos por una República de Iguales (ARI). Estaba inspirado en las iniciativas de ingreso ciudadano que se difundieron mundialmente durante los noventa. Asimismo, en 2001, bajo el gobierno de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, se constituyó el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), impulsado por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) en conjunto con asociaciones estudiantiles y organismos de derechos humanos.<sup>2</sup> Sobre el filo de la crisis

<sup>2</sup> La CTA se fundó en 1992, a partir de una escisión de la Confederación General

de ese mismo año, el Frente llevó adelante una consulta popular en torno de la creación de una asignación universal para los menores de 18 años. En ambos casos se establecían condicionalidades educativo-sanitarias, se asignaba la titularidad a las mujeres, se encargaba a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) la gestión de las transferencias y se promovía una reforma tributaria progresiva para financiar la nueva prestación.

La idea de extender las asignaciones familiares también fue concebida por el gobierno de la Alianza que, sin embargo, no acertó a ponerlas en práctica. La primera propuesta fue elaborada por el Ministerio de Trabajo en el año 2000 y luego, sobre el filo del estallido social, por el Ministerio de Seguridad Social (Poder Ejecutivo Nacional, 2001). Ambas propuestas tendieron a extender la cobertura a los trabajadores informales, pero acotando su monto y profundizando en la fijación de incompatibilidades con otros programas sociales.

Transcurrida la crisis de 2001, los proyectos de ley del ARI y la CTA fueron vueltos a presentar. Hacia 2008, los representantes vinculados a la CTA transformaron su propuesta de ingreso en un pedido de asignación familiar para los hijos de los trabajadores no formales o desocupados. Ese mismo año, el kirchnerismo presentó una propuesta similar. Tiempo después hicieron lo propio otros partidos políticos opositores y también la Iglesia católica. No obstante, ninguno reunió el número de representantes necesario para ser tratado, en especial por las reticencias del partido de gobierno a implementar algún tipo de transferencias para la infancia de carácter masivo.

En el ínterin, también se fueron transformando las transferencias monetarias para niños y niñas menores de edad en el ámbito regional. En 2008 Uruguay había aprobado el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Banco de Previsión Social, que posibilitó incrementar el número de prestaciones (Bertranou, 2010). Por su lado, a partir de 2009 Chi-

---

del Trabajo (CGT), y concentró a los gremios más afectados por la reforma del Estado, como los empleados públicos y los maestros. Como organización sindical se caracterizó por alentar la participación de trabajadores desocupados y jubilados.

le había equiparado el monto del Subsidio Único Familiar, que se otorgaba a quienes no eran perceptores de la asignación contributiva.

Habiendo presentado los proyectos en los que la propuesta de AUH se había “inspirado”, los referentes y especialistas ligados a la CTA criticaron la nueva herramienta (creada por Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo). Lo mismo hicieron los dirigentes políticos del ARI, que buscaron el tratamiento legislativo de los proyectos de ley ya presentados. Pero la repercusión positiva que tuvo la AUH, la posición favorable de la Iglesia y la propia debilidad política de la CTA impidieron concretar los intentos de bloquear la puesta en marcha del programa.

#### ASPECTOS CENTRALES DE LA NUEVA PRESTACIÓN

La AUH está destinada a los niños menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad cuyos padres se encuentran desocupados o desarrollen trabajos en condiciones de informalidad laboral y perciban por ellas una retribución menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) (Poder Ejecutivo Nacional, 2009). También están incluidos los hijos del personal del servicio doméstico y aquellos de los trabajadores temporarios del sector agropecuario. La gestión de la prestación se encomendó a la ANSES. En 2011 la medida se extendió a las mujeres embarazadas.

En términos de cobertura, la AUH alcanzó un gran nivel de extensión, amparando al 70% de los niños pobres y entre el 80% y el 90% de los indigentes (Bertranou, 2010:45). No obstante, ciertos grupos fueron excluidos de la prestación, como los perceptores de ingresos por encima del Salario Mínimo Vital y Móvil; los trabajadores cuentapropistas no incluidos en el Régimen de Monotributo Social;<sup>3</sup> los

<sup>3</sup> El Monotributo Social es una categoría tributaria en la que pueden incluirse aquellos trabajadores por cuenta propia que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y que realicen actividades productivas y comerciales, incluyendo la par-

migrantes con menos de tres años de residencia; los carentes de Documento Nacional de Identidad; las familias con más de cinco hijos o los privados de libertad (más tarde incluidos).

La prestación resulta incompatible con otras prestaciones contributivas y no contributivas. Luego, a la población de perceptores no se le reconoce otros beneficios que sí reciben los beneficiarios de la asignación familiar tradicional, como las asignaciones por nacimiento y adopción. Finalmente, el 20% de la prestación mensual es retenida por la ANSES. El total acumulado es abonado una vez que las familias acreditan el cumplimiento de las condicionalidades de educación y salud.

El monto inicial ascendía a 94 dólares corrientes, por lo que fue considerado uno de los más altos de América Latina (Ministerio de Economía, 2009:6).<sup>4</sup> La fijación de estas cifras contó con el aval del Banco Mundial que, aunque no financió directamente la intervención, acordó con el gobierno tanto el monto de las transferencias de los programas sociales como las condiciones de acceso a los diferentes tipos de asignación (Logiudice, 2017). La medida acaparó un porcentaje cercano al 0.7% del PIB (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010:6), el 2.6% de la masa salarial y el 1.1% del consumo privado (Lozano, 2010:82).

El monto transferido se fue incrementando progresivamente para compensar la merma del poder de compra provocada por los procesos inflacionarios. Con el mismo fin, en 2015 se aprobó la Ley 27.160, que estableció la movilidad de la AUH (Poder Ejecutivo Nacional, 2016a). Asimismo, en 2016 el nuevo gobierno<sup>5</sup> decidió dar lugar a la demanda de especialistas y dirigentes políticos, ampliando la cobertura de las asignaciones familiares para incorporar a los niños y niñas hijos de los restantes trabajadores por cuenta propia de escasos

---

ticipación en cooperativas de trabajo. Garantiza el acceso a la cobertura de salud y a la previsión social.

<sup>4</sup> Sin embargo, si se toma en cuenta la cotización real, el monto transferido equivalía a 47.4 dólares.

<sup>5</sup> Mauricio Macri, candidato de la coalición política de centro-derecha denominada Cambiemos, se impuso al candidato oficialista y comenzó su mandato el 10 de diciembre de 2015.

recursos. Del mismo modo, la nueva normativa ordenó revisar el régimen de incompatibilidades establecido para permitir la participación de los titulares en los diferentes programas de empleo (Poder Ejecutivo Nacional, 2016b).<sup>6</sup>

#### LOS DEBATES GENERADOS POR LA AUH

La creación de la AUH revitalizó la discusión iniciada años antes en torno de las condicionalidades educativo-sanitarias, cuestionando el establecimiento de requisitos diferentes a los exigidos a trabajadores en relación de dependencia para la percepción de la asignación familiar y criticando la penalización de los progenitores que no pueden cumplir con las condicionalidades (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010; Lo Vuolo, 2009; Lozano, Raffo y Rameri, 2009; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). También se cuestionó la decisión del programa de designar a las mujeres como titulares y responsables de la prestación (Lo Vuolo, 2009; Lozano, Raffo y Rameri, 2009; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013), lo que debilitaba sus formas de inserción productiva y limitaba su autonomía.

El inusitado nivel de cobertura de la AUH generó debate en torno de los alcances cuantitativos del régimen de protección social. Algunos autores han destacado que la sumatoria del régimen contributivo de asignaciones familiares, el no contributivo correspondiente a la AUH y las deducciones impositivas –de las que gozan las familias con hijos que perciben mayores ingresos– permiten alcanzar una cobertura prácticamente universal de la población de niños y adolescentes argentinos (Bertranou, 2010; Boffi, 2013). Por el contrario, otros analistas han cuestionado la exclusión de ciertos grupos y se ha puesto de relieve que la población perceptora de la AUH no percibe la totalidad de beneficios que reciben los beneficiarios de las asignaciones

<sup>6</sup> Con anterioridad, el único programa de empleo compatible era el llamado Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja.

familiares tradicionales (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010; Arcidiácono, 2012; Fernández, Gallo, González y Scavini, 2010; Lozano, Raffo y Rameri, 2009; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013), lo que favorece la fragmentación de la protección social y restringe su alcance universalista.

La selectividad y la distinción entre clases de trabajadores en el acceso al sistema de protección han favorecido la aparición de otro eje de debate respecto del carácter de “derecho”. Mientras autores como Roca (2011); Bertranou (2010), y Gasparini y Cruces (2010) han sostenido que la extensión de las asignaciones genera una universalización fáctica de derechos, otros afirman lo contrario (Lo Vuolo, 2009; Lozano, Raffo y Rameri, 2009; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). El argumento más importante para impugnar la consideración de la AUH como un derecho sostiene que esta prestación, al permanecer orientada a grupos específicos de trabajadores, no garantiza un ingreso básico universal, es decir, que está desvinculada de la condición de ciudadanía.

Sobre la base de estas consideraciones, diferentes autores buscaron examinar en qué medida la AUH permitió transformar el régimen de protección social vigente. Por un lado, aquellos que enfatizaron las limitaciones de AUH en términos de cobertura universal y construcción de derechos asumieron que la prestación evidencia aún líneas de continuidad con las políticas sociales de los noventa (Lo Vuolo, 2009). Frente a ellos, otro grupo de analistas afirmó que la AUH muestra puntos de ruptura significativos con la política social del decenio neoliberal, tales como la extensión de sus niveles de cobertura, su inserción en el sistema de seguridad social y, en especial, su orientación a los trabajadores informales, que permiten entenderla como un proceso de “contrarreforma de la política social” (Danani y Hintze, 2010:21).



¿QUÉ HAY DE NUEVO EN LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL  
POR HIJO (AUH)? DERECHOS, MÍNIMOS BIOLÓGICOS  
Y ACTIVACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

En primer término, es importante advertir que la ampliación del régimen de asignaciones familiares a los trabajadores desocupados e informales no era una idea nueva en Argentina. Por el contrario, iniciativas como éstas habían sido analizadas o implementadas por gobiernos de diferente signo político, tanto en Argentina como en el Cono Sur.

En los hechos, el acceso a la nueva prestación no fue universal. Ello estuvo en sintonía con la visión de política social sostenida por el kirchnerismo desde sus inicios, según la cual la ayuda social no debía afectar la creación de empleo genuino. En este sentido, el Ministerio de Economía reconoció que la intención no era “estipular un ingreso de carácter universal, sino más bien universalizar un ingreso” (2009:5), mientras que la discursividad oficial posterior presentó a la AUH como política tendiente a la construcción de “un piso mínimo de protección social” (Roca, 2011:30).<sup>7</sup> Si bien no alcanzó la universalidad, uno de los rasgos más destacables de la AUH fue su masividad. De este modo, ésta consagró el abandono definitivo de la ultraselectividad de las prestaciones que había caracterizado la asistencia social en el decenio de los noventa.

<sup>7</sup> Desde los noventa, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) comenzó a poner en agenda la necesidad de erradicar la pobreza. Más tarde, la OIT promovió la realización de campañas tendientes a la extensión de la protección social, especialmente para dar cobertura a la población de adultos mayores y niños, mediante las transferencias monetarias condicionadas. Al mismo tiempo, y en conjunto con los organismos de asistencia al desarrollo y la Organización de Naciones Unidas, la OIT apoyó el establecimiento los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De este modo, las distintas organizaciones colaboraron en la conformación de un consenso transnacional en torno de la construcción de un piso mínimo de protección social (Logiudice, 2017). Sobre la formación de consensos y coaliciones internacionales relativas a las transferencias de renta, véase Barba y Valencia (2011), además del estudio de Enrique Valencia incluido en esta misma publicación.

Sin embargo, el aspecto más novedoso de la medida fue la fijación de mecanismos de acceso irrestricto. De esta forma, la AUH permitió extender la cobertura a todos los trabajadores informales de bajos recursos que cumplieren los requisitos, debilitando el carácter discrecional que caracterizaba las intervenciones asistenciales previas (Logiudice, 2017). En este sentido, puede considerarse que la prestación se volvió universal para este segmento específico de población.

Esta transformación, que Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy conceptualizan como una universalización al interior de un *target* focalizado (2013), permitió que la prestación obtuviera, para la población objetivo, la configuración institucional propia de un derecho, de la que carecían los programas de transferencias precedentes. Una prestación social asume la forma de un derecho cuando, entre otras cuestiones, garantiza la igualdad de trato y, por consiguiente, la vigencia del principio de “no discriminación” de quienes integran el universo de los titulares del derecho (Abramovich y Pautassi, 2009). Por otra parte, las formas de determinación de la población objetivo hicieron que, desde el punto de vista fáctico, el proceso de selección de la población perceptora no requiriese de la intervención de trabajadores sociales u otros funcionarios administrativos. De este modo, el procedimiento se volvió todavía menos arbitrario y perdió parte del carácter estigmatizante que había caracterizado a la asistencia social.<sup>8</sup> Otro rasgo distintivo de la nueva intervención fue la eliminación de los límites temporales para la percepción de los beneficios. Ello brindó estabilidad a la prestación y reforzó también su configuración en términos de derecho (Logiudice, 2017).

Finalmente, también fue novedosa la participación del ANSES. La importancia de la intervención de este organismo radica fundamentalmente en dos cuestiones: la logística que presta en el proceso de selección de la población perceptora –mencionada más arriba– y la naturaleza del financiamiento que brinda. Respecto de esto último,

<sup>8</sup> En este punto, la AUH contrasta con lo que sucede con otros programas de transferencias de renta implementados en la región. Sobre los efectos de la intervención de los trabajadores sociales en la selección de la población beneficiaria, véanse los artículos de Michele de Lavra Pinto y Milene Peixoto Ávila en este mismo volumen.

la participación de la ANSES implica que el programa es solventado con recursos provenientes de los aportes patronales y del sistema tributario argentino. En este sentido, la independencia del crédito externo apuntaló aún más la estabilidad de la AUH (Logiudice, 2017).

Ahora bien, más allá de estas novedades, la AUH siguió teniendo el carácter compensatorio que distinguió a los programas asistenciales. Así lo reconocían tanto la normativa (Poder Ejecutivo Nacional, 2009) como los propios funcionarios, quienes destacaban la subordinación de la nueva herramienta a la dinámica del mercado de trabajo (Fernández de Kirchner, 2009).

Aunque los montos transferidos son significativos respecto del total de los ingresos de los hogares, desde la óptica de la cuantía de la transferencia y de su incidencia sobre las condiciones de vida de la población, el impacto sobre las familias fue más leve y se concentró en la población en condiciones de extrema pobreza. Así, la indigencia se habría reducido a la mitad, mientras que la pobreza sólo lo habría hecho en el 13% (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010:13-14).

De este modo, aunque la nueva prestación alcanzó una extensión inusitada, se mantuvo a nivel de los mínimos biológicos de reproducción. Por un lado, en términos de CBA, CBT y SMVM su monto no superó los porcentajes transferidos por los programas más importantes que la antecedieron (Logiudice, 2017). Por otro, las incompatibilidades fijadas con otros beneficios limitaron los ingresos monetarios que podían recibir los hogares “bajo programa”. La escasa cuantía también explica la baja representatividad de la AUH respecto de la masa salarial, el consumo privado y el producto bruto.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

La AUH continuó con la tendencia a la masificación de las prestaciones inaugurada con la crisis de los años 2001 y 2002. Ella expresa la asunción, por parte del Estado, de la responsabilidad de atender a poblaciones que hasta ese momento no estaban amparadas por la protección social. Al igual que en otros países de América Latina, este

compromiso estatal se tradujo en una mayor institucionalización de las áreas asistenciales (Midaglia y Silveira, 2011; Midaglia y Castillo, 2014). La particularidad del caso argentino radica en que dicha institucionalización se produjo en el interior de aquella organización estatal que estuvo tradicionalmente a cargo de la seguridad social.

A su vez, la masividad que adquirió la asistencia fue acompañada de cambios que favorecieron la configuración institucional de la prestación como un derecho, aun cuando el beneficio no asumió la forma de ingreso ciudadano. Ello constituyó otra especificidad local. Ambas transformaciones dan sustento argumentativo a quienes sostienen que la aparición de este tipo de intervenciones produjo una complejización de la matriz de protección social (Midaglia y Villegas en esta misma obra).

Ahora bien, la nueva herramienta siguió siendo considerada un atenuante de la pobreza. Como consecuencia de la persistencia de la política de mínimos biológicos, la medida tuvo alcances limitados en términos de redistribución del excedente social. Por ello, es posible concluir también que el gobierno, al tiempo que asumió la responsabilidad de atender en forma sistemática a estas poblaciones, fijó un “techo máximo” al potencial transformador de la AUH, siempre condicionado por la “necesidad” de no modificar ciertas compulsiones destinadas a sostener la participación en el mercado de trabajo.<sup>9</sup>

Por ende, la AUH, aunque promovió una mayor aseguración de la población basada en una construcción de derechos, no abandonó la estrategia de activación. En este sentido, la política del gobierno de limitar el impacto de la asistencia para favorecer la creación de “empleo genuino” resultó una limitante al proceso de transformación de la protección social argentina. Adicionalmente, esa definición política reve-

<sup>9</sup> Ciertamente, las condiciones de vida y de trabajo de los sectores populares no se transformaron sustancialmente a partir de la creación de la AUH. Aunque los índices oficiales no lo reconocieron, las mediciones extraoficiales indicaban que en 2015 la pobreza alcanzaba el 29.5% y la indigencia, el 5.3% (Lozano y Raffo, 2016:5), mientras que el empleo precario se mantuvo estable. Las tasas de actividad tampoco se modificaron sustancialmente (Bertranou y Maurizio, 2012; Boffi, 2013; Bustos y Villafañe, 2011).

la que, aunque el gobierno asumió la responsabilidad de atender la carencia de ingresos de los trabajadores informales y precarios, la problemática ocupacional continuó sin ser vista como un problema estructural del mercado de trabajo y de la economía argentinos. Más aún, pese a las políticas de intervención desplegadas por el Estado a lo largo de ese periodo, la asistencia misma siguió siendo considerada un instrumento estatal marcadamente subsidiario del mercado.

Así, la AUH compartió con el resto de los programas de transferencias monetarias condicionadas de América Latina dos características centrales: ser un instrumento de moderación de la pobreza y tener un costo presupuestario reducido (Barba Solano y Valencia Lomelí, 2011; Midaglia y Silveira, 2011). Ambos elementos pueden explicar el carácter políticamente transversal que asumieron las asignaciones no contributivas en algunos países de la región. Además, proporcionan pistas acerca de por qué el nuevo gobierno, enrolado en el centro-derecha, lejos de promover el desmantelamiento de la AUH, impulsó tanto su ampliación como la revisión de algunas de las incompatibilidades fijadas para la percepción simultánea de otros programas asistenciales.

En síntesis, la AUH ayudó a compensar de forma sistemática la inestabilidad de ingresos para, entre otras cuestiones, contener la situación de desafección política de los sectores populares. De este modo, como bien apuntan Midaglia y Silveira (2011), la medida constituyó una anticipación estatal antes que una conquista de los movimientos sociales. Como tal, la AUH dio lugar a la conformación de un modelo de intervención que, a pesar de proporcionar una protección social más extensa y estable, persiste en su carácter fragmentario y estratificado.

Para finalizar, cabe destacar que esta reflexión busca cuestionar aquellas miradas sobre el devenir de la protección social que se centran exclusivamente en la cuestión de la institucionalización de los derechos y la universalización de las prestaciones. En ese sentido, resulta indiscutible que la reforma del sistema de asignaciones en Argentina ha producido avances en esas líneas que, en el actual contexto de cambio del signo político del gobierno, es necesario preservar. Sin embargo, hay que advertir que la conformación de un modelo asistencial de amplia cobertura e institucionalizado bajo la forma de de-

rechos es susceptible de coexistir con una política de activación de la fuerza de trabajo y puede ayudar a visibilizar las restricciones que siguieron experimentando los programas sociales de la región –aun aquellos con mayor capacidad de protección– como resultado del proyecto político neoliberal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2009), “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudios de Casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto: 279-340.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2006), “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”, en Luciano Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Los Polvorines, Editorial Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento: 81-124.
- Arceo, Nicolás, Mariana González, Nuria Mendizábal y Eduardo Basualdo (noviembre de 2010), *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación* [Documento de Trabajo, núm. 7], Buenos Aires, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, <<http://www.centro-cifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2007-%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf>>, 1 de diciembre de 2012.
- Barba, Carlos y Enrique Valencia (2011), “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas”, en Carlos Barba Solano y Néstor Cohen (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: 195-223.
- Bertranou, Fabio (coord.) (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, Fabio y Roxana Maurizio (2012), *Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un “sistema”*

- con tres componentes* [Research Brief, núm. 30], Brasilia, Centro Internacional para el Desarrollo Inclusivo.
- Boffi, Santiago (2013), *Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional en Argentina*, [CITRADIS, avance de investigación núm. 6.], Buenos Aires, Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad.
- Bustos, Juan Martín y Soledad Villafaña (2011), *Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo*, [Serie Trabajo, Ocupación y Empleo núm. 10], Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Chile, CEPAL.
- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira y Claudia Robles (2014), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*, [Serie Políticas Sociales núm. 202], Chile, CEPAL.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1999), “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”, en *Revista Desarrollo Económico*: 39 (154), julio-septiembre, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico: 195-214.
- Danani, Claudia y Susana Hintze (2010), “Reformas y contrarreformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina de la primera década del siglo”, en *Reflexión Política*, 12 (24), diciembre, Colombia, Universidad Académica de Bucaramanga: 18-29.
- Fernández, Ana Laura, Marcos Gallo, Mariana González y Marcela Scavini [Documento de Trabajo CENDA] (2010), *La Asignación Universal por Hijo. El Régimen de Asignaciones Familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, núm. 12, noviembre, <<http://nulan.mdp.edu.ar/1797/1/01444.pdf>>, 23 de diciembre de 2012.
- Fernández de Kirchner, Cristina [Conferencia de Prensa] (29 de octubre de 2009), Anuncio de la Asignación Universal por Hijo, Buenos Aires, Casa Rosada.
- Filgueira, Fernando (2015), “Modelos de Desarrollo, matriz de Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”, en Cecchini, Simone, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rossel (eds.), *Instru-*

- mentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile, CEPAL: 49-84.
- Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces [Documento de Trabajo CEDLAS] (2010), *Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, discusión y alternativa*, (núm. 102, julio), La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales/Universidad Nacional de La Plata, <[http://economica.econo.unlp.edu.ar/documentos/20110519025114PM\\_Economica\\_572.pdf](http://economica.econo.unlp.edu.ar/documentos/20110519025114PM_Economica_572.pdf)>, 24 de abril de 2015.
- Gilbert, Neil (2002), *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of the Public Responsibility*, Nueva York, Oxford University Press.
- Huo, Jingjing, Moira Nelson y John Stephens (2008), Decommodification and activation in social democratic policy; resolving the paradox, *Journal of European Social Policy*, 18 (1): 5-20.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2009a), *Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas desde el primer semestre 2003 en adelante*, Buenos Aires, INDEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2009b), *Evolución trimestral de las tasas de desocupación y subocupación en el total de los aglomerados urbanos desde el primer trimestre 2003 en adelante*, Buenos Aires, INDEC.
- Lo Vuolo, Rubén [análisis de coyuntura] (2009), Asignación por Hijo, (Serie Análisis de Coyuntura, núm. 21, noviembre), Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, <[http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.getfile&file\\_id=125&product\\_id=125&option=com\\_virtuemart&Itemid=1](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.getfile&file_id=125&product_id=125&option=com_virtuemart&Itemid=1)>, 22 de febrero de 2010.
- Logiudice, Ana (2017), “La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores”, en Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (orgs.), en *La trama de las políticas sociales: estado, saberes y territorio*, Buenos Aires, Editorial Biblos: 83-110.
- Lozano, Claudio [Conferencia] (12 de agosto de 2010), La Asignación Universal por Hijo e impactos sociales, *Ciclo de conferencias: Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Políticas Sociales y Red Argentina de Ingreso Ciudadano: 80-83.
- Lozano, Claudio, Raffo, Tomás y Ana Rameri [Documento de Trabajo] (2009), *¿Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?*, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos,



- <[http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/Universalizacion\\_o\\_restriccion\\_en\\_la\\_ampliacion\\_de\\_la\\_cobertura\\_noviembre09.pdf](http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/Universalizacion_o_restriccion_en_la_ampliacion_de_la_cobertura_noviembre09.pdf)>, 23 de febrero de 2010.
- Lozano, Claudio y Tomás Raffo [Documento de Trabajo] (2016), *Apuntes para la pobreza II*, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos, <[https://deuco.org.ar/pdf/documentos/10-NUEVOS\\_DATOS\\_SOBRE\\_POBREZA\\_IPyPP\\_OCTUBRE\\_2016.pdf](https://deuco.org.ar/pdf/documentos/10-NUEVOS_DATOS_SOBRE_POBREZA_IPyPP_OCTUBRE_2016.pdf)>, 23 de noviembre de 2016.
- Midaglia, Carmen y Milton Silveira (2011), “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay”, en Barba, Carlos y Néstor Cohen (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: 225-249.
- Midaglia, Carmen y Marcelo Castillo (2014), “Cuando baja la marea: los cambios de las protecciones sociales de América Latina en el siglo XXI”, en *Revista Horizontes Latinoamericanos. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales en el Mercosur Educativo*, 3(1), diciembre, Recife, Editora Massangana/Fundación Joaquim Nabuco: 13-35.
- Moreno Márquez, Gorka (2008), “La reformulación del Estado de bienestar: el *welfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas”, en *Revista de Servicios Sociales*, (43), junio, Donostia, Centro de Documentación y Estudios: 143-154.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas [Nota Técnica núm. 23] (2009), *Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas.
- Observatorio de la Deuda Social (2015a), *Hogares y personas en situación de indigencia*, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social-Universidad Católica Argentina (Serie Histórica Trabajo y Seguridad Social), <<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-observatorio-Figura3-Hogares-y-personas-en-situacion-de-indigencia.pdf>>, 15 de noviembre de 2016.
- Observatorio de la Deuda Social (2015b), *Hogares y personas en situación de pobreza*, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social/Universidad Católica Argentina (Serie Histórica Trabajo y Seguridad Social), <<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-observatorio-Figura4-Hogares-y-personas-en-situacion-de-pobreza.pdf>>, 15 de noviembre de 2016.

- Pautassi, Laura, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy (2013), “Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”, en *Serie Políticas Sociales*, núm. 184, junio de 2013, Santiago de Chile, CEPAL.
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (2001), Decreto 1.454, *Boletín Oficial de la República*, Buenos Aires, Infoleg - Ministerio de Economía, núm. 29.772, 12 de noviembre, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69823/norma.htm>>, 29 de enero de 2015.
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (2009), Decreto 1.602, *Boletín Oficial de la República*, Buenos Aires, Infoleg - Ministerio de Economía, núm. 31.770, 30 de octubre de 2009, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>>, 27 de enero de 2015.
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (2016a), Ley 27.160 Régimen de Asignaciones, *Boletín Oficial de la República*, Buenos Aires, Infoleg - Ministerio de Economía, núm. 33.173, 17 de julio de 2016, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249221/norma.htm>>, 25 de noviembre de 2016.
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (2016b), Decreto 593, *Boletín Oficial de la República*, Buenos Aires, Infoleg - Ministerio de Economía, núm. 33.360, 19 de abril de 2016, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260573/norma.htm>>, 25 de noviembre de 2016.
- Roca, Emilia (2011), Asignación Universal por Hijo (AUH), Extensión de las Asignaciones Familiares, *Revista Debate Público, Reflexión de Trabajo Social*, 1, (1), abril, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales: 29-43.
- Sojo, Ana (2007), “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 1, abril, Chile, CEPAL: 111-131.
- Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci (2006), “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en Andrenacci, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Los Polvorines, Editorial Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento: 17-79.

# UNA EXPLORACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO SOBRE LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA Y LA FECUNDIDAD DE LAS MUJERES EN ARGENTINA

JORGE A. PAZ

## INTRODUCCIÓN

La implementación del programa Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social en octubre del 2009 implicó un importante cambio de enfoque de la política social en Argentina. Los ejemplos que lo antecedieron y con los cuales puede equipararse la AUH, al menos por el nivel de ayuda involucrada, son el Programa Trabajar (PT) en los noventa y el Programa Jefes de Hogar (PJH) en el primer decenio del siglo XXI. Tanto el PT como el PJH estuvieron focalizados y se los vinculó con el mercado de trabajo, al menos en la manera de proporcionar el beneficio. La AUH, en cambio, universalizó el derecho a la protección social, desvinculando el ejercicio de este derecho del estatus laboral de los beneficiarios.

A diferencia de los programas mencionados (PT y PJH), el sujeto de la ayuda de la AUH es el niño, entendiéndose por tal una persona menor de 18 años, en consonancia con la definición de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (ONU, 1989). Por otra parte, el titular del beneficio es, bajo determinadas condiciones, el adulto que tiene a su cargo la crianza de los niños. Así, se desvincula la percepción del beneficio de la participación del titular en el mercado de trabajo. La idea es generar un ingreso mínimo para los niños, equiparando su situación con la de otros cuyos padres revisten como ocupados en empleos asalariados registrados.

Si bien el programa tiene una amplia aceptación social no sólo entre los beneficiarios y los actores políticos, sino también en buena parte de los académicos interesados en cuestiones de protección social, se han formulado algunas críticas al probable desaliento de la participa-

ción de la población femenina en el mercado de trabajo y a los incentivos que tendría para aumentar la fecundidad. De esta manera, una política de tipo redistributivo estaría atentando contra la eficiencia, disminuyendo el esfuerzo laboral de la población, menguando el crecimiento económico y propiciando el crecimiento demográfico de sectores de ingresos bajos e inestables, con el peligro que eso implica en términos de reproducción intergeneracional de la pobreza.

No obstante, los estudios que abordaron esta cuestión y llegaron a las conclusiones sobre las que fundamentan sus críticas, usaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), una fuente que no permite identificar beneficiarios ni titulares del beneficio de manera directa. En todos esos trabajos hay un esfuerzo por reconocer aquellos hogares que serían elegibles para el programa de acuerdo con los requisitos de aplicación, entre los que se encuentran, claro está, tener niños a cargo.

Dado este panorama, el presente trabajo se propone alcanzar dos objetivos:<sup>1</sup> 1] analizar el posible impacto de la AUH sobre la eficiencia económica, concentrando la atención en la oferta de trabajo de las mujeres titulares del beneficio; y 2] evaluar el efecto sobre la fecundidad de las mujeres con hijos beneficiarios. Para alcanzar estos objetivos se usan datos secundarios provenientes de la Encuesta Nacional de Protección Social (ENAPROSS) del año 2015, una fuente de información que ha sido poco explotada en este sentido. El cuestionario de la ENAPROSS contiene una pregunta específica que se aplica a los niños y que permite identificar beneficiarios y titulares de manera directa.

Usando esta base de datos se aplica el método de Propensity Score Matching, con el fin de comparar grupos homogéneos y poder inferir acerca de las diferencias entre grupos en las variables de interés: participación económica, oferta de esfuerzo y fecundidad. El documento incluye además una descripción del programa, sus orígenes y caracte-

<sup>1</sup> Si bien el trabajo hace una evaluación de impacto, no debe interpretarse que aplica los métodos tradicionales vigentes. Tampoco se cuenta con una base de datos con un antes y un después, sino con un corte transversal que da una idea de la situación en un determinado momento.

terísticas, y una revisión de la literatura relevante acumulada hasta el momento.

El trabajo está estructurado según el siguiente plan: en la próxima sección se describe el programa. En la tercera sección se revisa la literatura, mientras que en la cuarta se presentan los datos usados para la contrastación empírica de los efectos analizados y se describe la estrategia metodológica empleada. En la quinta sección se discuten los resultados encontrados, comenzando por los más elementales y descriptivos para culminar en la evaluación de los efectos netos hallados. El artículo concluye con una conclusión de los hallazgos principales y con una breve discusión acerca de las enseñanzas que nos deja el trabajo.

#### EL PROGRAMA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO (AUH) PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

La AUH tiene actualmente una cobertura aproximada del 30% de la población entre 0 y 17 años de Argentina. Más del 90% de esos niños están ubicados en los tres primeros deciles de la distribución del ingreso. La AUH se creó por Decreto núm. 1.602, del 29 de octubre de 2009, que incorporó a la Ley núm. 24.714 referida al Régimen de Asignaciones Familiares un subsistema no contributivo denominado Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social. El foco de este programa fue la población menor de 18 años residente en Argentina sin otra asignación familiar prevista por la Ley núm. 24.714 y que “pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”. Por Decreto núm. 446 del año 2011 se modificó el texto anterior y se incluyó también a las mujeres embarazadas, a quienes se les abona los beneficios de la AUH a partir de la duodécima semana de gestación y hasta el momento del nacimiento o interrupción del embarazo.

La AUH está compuesta por una suma de dinero que se abona mensualmente a uno de los padres, tutor, curador o pariente de consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años a su cargo (no

teniendo el beneficio límite de edad en caso de discapacidad), hasta un máximo de cinco hijos. Se excluye del beneficio a los hijos de trabajadores informales cuyos ingresos superen el salario mínimo, vital y móvil. Tampoco se incluye a los hijos de monotributistas, excepción hecha de quienes abonan el llamado “monotributo social”.<sup>2</sup> También pueden ser beneficiarios los hijos de empleadas domésticas, aun cuando no estén registradas en la seguridad social.<sup>3</sup>

Para tener acceso a los beneficios de la AUH, el niño debe ser argentino, o bien hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente legal.<sup>4</sup> Se requiere acreditar la identidad del menor y de quien cobra el beneficio en su nombre por medio del Documento Nacional de Identidad, acompañado por las partidas de nacimiento y los testimonios judiciales en caso de adopción.

El programa exige como condicionalidades el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación obligatorio para menores de hasta 4 años de edad y la concurrencia a establecimientos educativos públicos para menores de entre 5 y 18 años. A las embarazadas se les exige su inscripción en el Plan Nacer del Ministerio de Salud.<sup>5</sup>

Cada mes, el titular del beneficio recibe el 80% del importe mensual, mientras que el restante 20% es depositado en una caja de ahorro y puede cobrarse una vez que se acrediten los controles sanitarios y el plan de vacunación para los menores de 5 años, y el cumplimiento del ciclo lectivo para los que se encuentren en edad escolar. Las em-

<sup>2</sup> El monotributo social es un sistema que permite a todos los actores económicos que realizan sus actividades en la economía no formal emitir facturas, acceder a las prestaciones de una obra social nacional sindical e ingresar al sistema previsional. Además permite ser proveedor del Estado y de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales.

<sup>3</sup> Se aclara este tema porque en Argentina este sector de la población tiene un porcentaje muy elevado de población que trabaja sin estar registrada.

<sup>4</sup> Se considera “residente legal” todo aquel que tiene una residencia de al menos tres años previos a la presentación de la solicitud.

<sup>5</sup> El Plan Nacer es un proyecto que brinda cobertura de salud a embarazadas, puérperas hasta 45 días y niños menores de 6 años que no tienen obra social. Tiene como finalidad disminuir los niveles de morbimortalidad maternoinfantil fortaleciendo la red pública de atención primaria de la salud.

barazadas pueden cobrar ese 20% cuando finalice el embarazo, siempre y cuando se hubieran sometido a los controles de salud requeridos.

#### REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LOS EFECTOS DE LA AUH

Los denominados aquí estudios de primera generación sobre efectos de la AUH salieron poco tiempo después del lanzamiento del programa. Casi todos ellos usaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y se basaron en ejercicios de microsimulación. Los estudios de segunda generación, en cambio, explotaron la estructura de panel de la EPH, intentando observar el comportamiento de las personas que son elegibles con identificación indirecta.

#### *La primera generación*

Agis *et al.* (2010) encontraron que los indicadores de bienestar mejoran con la introducción del programa, especialmente en las regiones más pobres del país. Se observa un impacto claro de la AUH en términos de reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad.

En contraste, Gasparini y Cruces (2010) destacan la falta de universalidad del programa y observan que, al limitarse a grupos familiares que se encuentran desocupados o trabajando en la informalidad, el programa no parece *a priori* “universal”. Como un aspecto positivo, al igual que Agis *et al.*, verifican impactos sobre la desigualdad de ingresos, la pobreza y la pobreza extrema. Hallazgos similares se encuentran en Bertranou (2010); Basualdo *et al.* (2010); CENDA (2010); Rofman y Oliveri (2011); y Roca (2011).

Con una estrategia metodológica mixta, Bergesio *et al.* (2011) analizan los efectos de la AUH en la provincia de Jujuy, una jurisdicción con elevados niveles de pobreza de Argentina. Hallaron impactos positivos de la AUH: reducciones de la pobreza y de la pobreza extrema adjudicables al programa.

### *La segunda generación*

Curcio y Beccaria (2011) se centran en el impacto de la AUH sobre la cobertura educativa y en la inscripción del Plan Nacer utilizando datos de EPH (similares a los estudios de primera generación) y registros administrativos de educación y salud. En relación a la primera cuestión, los autores encuentran un impacto limitado en el incremento de la asistencia escolar, teniendo en cuenta la información disponible. Consideran que esta situación pondría en tela de juicio la condicionalidad de asistencia escolar que establece la AUH.

En cuanto al efecto en términos de la salud, se observa un notorio aumento de la cobertura a través de la inscripción de los menores de hasta 5 años en el Plan Nacer, lo cual implicaría una mayor atención sanitaria.

Maurizio (2011) evalúa el impacto de la AUH de manera *ex post*, a partir de una identificación indirecta de los beneficiarios (como los estudios de primera generación), focalizando el análisis en los efectos sobre el mercado de trabajo (decisiones de participación, horas trabajadas, empleo y desempleo, ingresos laborales) y también sobre los ingresos familiares (y por ende sobre los niveles de pobreza e indigencia). Esta autora concluye que los efectos sobre los incentivos a buscar trabajo o a “informalizarse” en la medida en que esto permite el cobro del beneficio, son poco importantes y sostiene que sería necesario profundizar el tipo de inserción laboral que desincentiva como un elemento clave para la actitud valorativa que pueda hacerse. Pero, en todo caso, la evidencia de impactos negativos sobre el esfuerzo laboral no es contundente y requeriría de un esfuerzo mayor de investigación para arribar a conclusiones más precisas.

Bustos y Villafañe (2011) analizan el impacto de la AUH en términos de los niveles de pobreza e indigencia de los hogares beneficiarios y de la participación en el mercado de trabajo de los miembros de dichos hogares. Concluyen que el cobro de la AUH se ha concentrado en los hogares de menores ingresos, por lo que tiene una muy buena focalización y un alto impacto distributivo, aunque hay un grupo de hogares altamente vulnerables y con bajo grado de cobertura social que no reciben el beneficio, aun teniendo aparentemente las condi-



ciones para hacerlo. Estos autores sostienen que la AUH no crea desincentivos al trabajo, aunque las conclusiones a las que arriban se basan en un examen descriptivo de las tasas de actividad, lo que puede provocar ciertos problemas.

Usando datos de un panel corto, Paz y Golovanevsky (2014) exploran el efecto de la AUH sobre el ingreso familiar, las entradas y salidas de la pobreza y la escolaridad. Entre las conclusiones más importantes puede señalarse que el impacto sobre el ingreso familiar total es significativo. Los autores encuentran también que este efecto AUH fue más efectivo en un primer momento de implementación que *a posteriori*, lo que podría vincularse a la masividad alcanzada en el inicio, que luego fue corregida por la depuración de las bases de datos de los potenciales beneficiarios. Notan también que las tasas de asistencia escolar mejoran con la introducción del programa, principalmente en el nivel secundario, y que dichas mejoras pueden ser atribuidas a la AUH.

También usando datos de panel, Jiménez y Jiménez (2016) manifiestan que el programa redujo de forma significativa los niveles de deserción escolar de los adolescentes beneficiarios. No obstante, advierten que el canal de la mejora podría provenir de la reducción de la proporción de adolescentes beneficiarios que realizan alguna actividad económica para el mercado. Es decir, el programa actuó disminuyendo el trabajo infantil y con ello aumentando la retención escolar. Eso podría explicar también el aumento en la matrícula que documentan Paz y Golovanevsky (2014).

La misma estructura de datos fue usada por Garganta *et al.* (2015) para evaluar el impacto de la AUH sobre la fecundidad. Aplicando una metodología *diff-in-diff*, los resultados que obtienen los autores sugieren un impacto significativo y positivo sobre la fecundidad de las mujeres con al menos un hijo, pero ningún efecto significativo en los hogares sin hijos. Por otra parte, incluso entre las parejas del primer grupo, el impacto es pequeño para mujeres de mayor edad y más educadas, cuyas decisiones de procreación parecen ser bastante inelásticas a los incentivos económicos introducidos por el programa.

El trabajo de Mazzola (2015) resume los hallazgos de más autores que los mencionados en esta breve revisión y clasifica la evidencia se-

gún su procedencia: evaluación directa (de impacto en el sentido estricto de la palabra) o indirecta (simulaciones). Prácticamente todos los trabajos comentados hasta aquí pertenecen al segundo grupo de Mazzola, por lo cual se mencionarán ahora sólo los resultados obtenidos por las evaluaciones directas: de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social y la Universidad Tres de Febrero, la del Observatorio de la Deuda Social de la Argentina, la Universidad Católica Argentina y las efectuadas por el Ministerio de Salud con el apoyo del Banco Mundial.

Algunos de los resultados más interesantes de estos estudios son los siguientes: los recursos que provienen de la AUH se usan para alimentos, indumentaria, calzado y útiles escolares; disminuye la incidencia de la inseguridad alimentaria, y el impacto mayor es en aquellos hogares que presentan privaciones por el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. En lo que respecta a los intereses de este trabajo, las evaluaciones de impacto en sentido estricto confirman que la AUH reduce la pobreza extrema un 35% e iguala los ingresos familiares y que el impacto es mayor en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. También llaman la atención sobre algunas variables del mercado de trabajo. Los estudios de evaluación de impacto remarcan que los titulares del beneficio presentan más selectividad en sus búsquedas de empleo y sostienen que ha habido aumentos en la tasa de actividad de determinados grupos de población, como los jefes de hogar jóvenes.

## DATOS Y METODOLOGÍA

### *Datos*

La fuente principal de datos de este trabajo es la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social II (ENAPROSS II), realizada en 2015 a una muestra probabilística de viviendas de localidades urbanas que, de acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

(CEN-2010) desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), tenían en ese momento 5000 o más habitantes. Las jurisdicciones incluidas fueron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) y las provincias del Chaco, Catamarca, Corrientes, Jujuy y Río Negro.

La ENAPROSS II cubre las dimensiones educación, trabajo e historias laborales, protección y seguridad social, salud y características de los hogares y de las viviendas. Esto hace de esta encuesta un instrumento valioso para evaluar un conjunto importante de capacidades de las personas. Además hay que recordar en este punto que en 2011 se realizó la ENAPROSS I, con lo cual, los resultados obtenidos de procesar y analizar los datos de ENAPROSS II pueden ser comparados con la anterior encuesta.

## MÉTODO

Para analizar la relación entre la percepción del beneficio de la AUH y las variables representativas de la oferta laboral y de la fecundidad, se utilizó el método de Emparejamiento por Puntajes de Propensión, más conocido quizá como Propensity Score Matching (PSM). Se consideró que éste es el método más adecuado para reducir el sesgo de selección, emparejando los casos que reciben el beneficio con aquellos que no lo hacen.

En este caso, se crea el propio grupo de control a partir de ciertas variables observables disponibles en la base de la ENAPROSS II, bajo el supuesto de que los factores no observables son idénticos en ambos grupos. De manera formal, el puntaje de propensión se puede calcular, estimando la probabilidad que tiene un individuo de ser titular de los beneficios de la AUH ( $D=1$ ) en función de un conjunto de variables observables en la base de datos ( $X$ ):  $p(X)=\Pr(D=1|X)$

La estimación se hizo usando un modelo *logit*, dado que  $D=\{0,1\}$ ; esto es, el individuo es titular del beneficio (en cuyo caso es 1) o no lo es (valor 0). La unidad de análisis contemplada en el estudio son mujeres adultas y el conjunto de variables que conforman la matriz  $X$

referidas a éstas son la edad y su cuadrado, el nivel educativo, el ingreso corriente del hogar, el ingreso no propio, la presencia de pareja, la cantidad de niños en el hogar, la región de residencia y un indicador de ingreso permanente: la calidad del material con el que está construida la vivienda.

Aunque más adelante por razones de espacio se muestran sólo algunos de los resultados obtenidos, se han aplicado métodos de emparejamiento sugeridos por la literatura: estratificación, de vecino próximo, radial y Kernel. Los resultados que se presentan en este documento son los de vecino próximo.

A su vez, para evaluar la calidad de los emparejamientos se ha aplicado un test de diferencia de medias para cada variable con el propósito de establecer si la diferencia existente entre GT y GC son significativas. Se espera que la “gran mayoría” de las variables no tengan medias diferentes (Rosenbaum y Rubin, 1983), dado que eso daría la pauta que los grupos comparados son similares. Se destaca lo de “gran mayoría” dado que no siempre es posible lograr un emparejamiento de todas las variables incluidas en las estimaciones. También se aplica la sugerencia de Sianesi (2004) consistente en reestimar el puntaje de propensión después del apareamiento, pero sólo con el GT y con la parte del GC que se usó en el proceso para comparar los coeficientes de determinación antes y después del apareamiento.

#### *a] Efecto sobre la oferta de trabajo*

Hay dos decisiones relevantes que conciernen a la oferta de trabajo de una persona: trabajar o no trabajar, y si decide trabajar, con cuánta intensidad hacerlo. El primer efecto que se estimará es el impacto de la percepción del beneficio de la AUH sobre la participación económica.

Además de la tradicional “tasa de actividad”, se construyó una variable, la “tasa de actividad corregida”, que incluye como activas a aquellas personas que son clasificadas como inactivas pero que declaran realizar actividades de cuidado, principalmente de niños. La segunda decisión, la intensidad de la participación, es captada a través el número de horas semanales de trabajo para cada una de las mujeres

ocupadas que componen la muestra. Éste es el indicador del esfuerzo laboral.

En suma, son tres las variables usadas para evaluar el efecto de la AUH sobre la eficiencia económica: la tasa de actividad tradicional, la corregida y el número de horas semanales dedicadas a tareas de mercado.

### *b) Efectos sobre la fecundidad*

Se intenta captar aquí algún efecto de la titularidad del beneficio en las decisiones de procreación de las mujeres. Dado que el programa comenzó a funcionar en septiembre de 2009, se construyó una variable denominada “hijos nacidos dentro del programa”, que son los que tienen menos de 6 años en el momento de realización de la ENAPROSS II.

La cuestión metodológica a resolver en este tema no es sencilla: estar embarazada o tener un hijo es el requisito *sine qua non* para acceder a los beneficios del programa AUH, es decir, el beneficiario percibe el beneficio porque tiene hijos. Esa afirmación es verdadera, pero también puede serlo esta otra: el beneficiario tiene hijos porque aumenta el monto del beneficio que percibe.

## RESULTADOS

### *Introducción*

En este apartado se caracterizan los titulares del cobro del beneficio de la AUH y se compara su perfil con aquellos que no lo cobran. Se recuerda que los titulares son personas que tienen a su cargo niños beneficiarios del programa. La información está contenida en la Tabla 1.

Tabla 1. Características de los titulares y no titulares del Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, Argentina, 2015

CATEGORÍAS/VARIABLES	NO TITULARES	TITULARES	TOTAL
Posición en el hogar			
Jefe	0.328	0.350	0.329
Cónyuge del jefe	0.175	0.442	0.186
Está en pareja	0.264	0.298	0.265
Convive con su pareja	0.383	0.649	0.394
Individuales			
Varón	0.501	0.100	0.484
Edad (años)	33.0	34.1	33.1
Educación (años)	9.0	9.4	9.0
Trabajo-Generales			
Activo	0.663	0.606	0.660
Activo corregido	0.743	0.925	0.753
Ocupado	0.608	0.489	0.602
Ocupado corregido	0.689	0.808	0.695
Desocupado	0.054	0.117	0.058
Trabajo-Intensidad y formalidad			
Horas trabajadas por semana	39.3	26.8	38.7
Trabajadores a tiempo parcial	0.323	0.687	0.340
Trabajadores registrados	0.707	0.119	0.692
Trabajo-Calificación del puesto			
Profesional	0.079	0.003	0.076
Técnica	0.179	0.009	0.171
Operativa	0.474	0.253	0.464
No calificada	0.268	0.735	0.289
Sector de actividad			

Sector primario	0.013	0.005	0.012
Industria manufacturera	0.133	0.093	0.131
Construcción	0.078	0.058	0.077
Comercio, hoteles, etcétera	0.305	0.182	0.299
Transporte y comunicaciones	0.082	0.022	0.079
Finanzas, bancos y seguros	0.099	0.030	0.096
Administración pública y defensa	0.097	0.059	0.095
Educación y salud	0.181	0.055	0.176
Servicios personales	0.038	0.041	0.038
Servicio doméstico	0.098	0.515	0.117
Ingresos (en dólares corrientes)			
Ingresos individuales	4450.1	2009.2	4339.4
Ingresos individuales sin AUH	4169.7	622.4	4008.8
Ingreso per cápita familiar (IPCF)	4807.2	2038.0	4677.4
IPCF sin AUH	4755.5	1754.2	4614.8

Fuente: elaboración propia con datos de ENAPROSS II.

Puede constatarse así que los titulares del cobro del beneficio son principalmente cónyuges y mujeres que tienen en promedio unos 34 años de edad. El nivel educativo no es diferente entre los titulares y no titulares de la AUH. Las tasas de actividad y de empleo son mayores en el grupo de no titulares.

Que la tasa de actividad tradicional de los no-titulares sea mayor que la de los titulares es una evidencia (muy débil todavía) de un menor incentivo a participar en la actividad económica por parte de los beneficiarios del programa. Ahora, si se corrige la tasa de actividad por el trabajo no remunerado, la actividad de los titulares supera amplia-

mente la de los no-titulares, lo que indica que una mayor proporción de los primeros se dedican a las tareas de cuidado de los otros miembros del hogar, principalmente niños.

Los datos de la Tabla 1 permiten constatar también que los titulares del cobro del beneficio de la AUH trabajan 12 horas menos que los no-titulares. Esta es otra evidencia del impacto del programa sobre la eficiencia económica. A lo anterior puede agregarse que entre los titulares casi un 70% trabaja a tiempo parcial, mientras que entre los no-titulares dicha cifra ronda el 32%. Es verdaderamente marcada la diferencia en la tasa de registro entre uno y otro tipo de personas: 70% versus un 11%.

Lo anterior muestra que el programa está llegando a quienes se proponía llegar: los hijos de los trabajadores no cubiertos por la seguridad social. Otra característica importante: el 99% de los ocupados titulares efectúan tareas que requieren baja cualificación y dentro de éstos, 3 de 4 se dedican a tareas que no requieren ninguna cualificación. Esto último deja en claro que los titulares del beneficio que trabajan pueden ser sustituidos rápidamente, sin costo de entrenamiento y que su productividad, dada por el puesto en este caso, es extremadamente baja.

También puede constatarse en la Tabla 1 que hay una fuerte concentración de estos trabajadores en el comercio y el servicio doméstico. Ambos agrupan el 70% de los ocupados titulares. En este caso se trata también de las ramas de actividad de más baja remuneración del conjunto de las incluidas en la Tabla 1. También puede verse que los ingresos de los beneficiarios están un 55% por debajo de los que perciben los no beneficiarios. Si a estos ingresos se les deduce el monto percibido como beneficio de la AUH, se ubican un 85% por debajo del que perciben los no-titulares. Otro tanto sucede con los ingresos familiares (dos últimas filas de la Tabla 1). Esto último implica que los ingresos de la AUH son la principal entrada para este grupo de personas y que, de no percibirlos, la brecha entre ellos y el resto de la población sería mucho más amplia.

En suma, la Tabla 1 permite inferir que el programa está llegando a una población mayoritariamente femenina, ocupada en quehaceres domésticos, y entre las que trabajan, a aquellas que lo hacen de



manera informal, en ocupaciones que requieren escasa o nula cualificación y que perciben ingresos que se sitúan por debajo de la mitad de los que percibe el resto de la población no beneficiaria. Así evaluado, el programa estaría ayudando efectivamente a quienes necesitan ayuda. No obstante, no se puede conocer el efecto neto del programa sobre variables tales como la participación económica, la intensidad de la participación o la fecundidad, que son las variables que interesan particularmente en este trabajo.

#### RESULTADOS DEL PSM

Tal como fue explicitado en la sección dedicada a exponer la metodología, lo primero que se hizo es estimar primero regresiones de participación en el programa, a partir de cuyos parámetros se obtuvieron los Propensity Score. A partir de los puntajes se computaron promedios de las variables de interés para el GT y el GC y se realizaron test de diferencias de promedio que permitieron contestar las preguntas acerca del efecto que ejerce el ingreso derivado de la AUH sobre la eficiencia (participación económica y horas) y sobre la fecundidad.

#### *Determinantes de la participación en el programa*

De las funciones de participación en la AUH para el conjunto de mujeres adultas puede verse que la probabilidad de estar en el programa sigue, con la edad, un perfil tipo U invertida: aumenta primero hasta alcanzar un máximo y decrece a partir de ahí. Puede ser que esto responda al perfil de la fecundidad por edad. También puede constatar-se que la educación disminuye la probabilidad de participación en el programa, muy probablemente debido al impacto que tiene la educación sobre los salarios, independientemente de las razones a las que obedezca dicha relación.

También hay una relación fuerte entre el quintil del ingreso familiar per cápita (a mayor estrato de ingreso, menor probabilidad de par-

ticipación) y con el ingreso no propio tiene (sorprendentemente) una relación positiva. La primera relación está plenamente justificada y es intuitivamente obvia. La explicación a la segunda relación (ingreso no propio, participación en el programa) debe tener en cuenta que se están considerando ingresos familiares bajos (quintiles 1 a 3) y es en este contexto donde la relación aparece.

De las otras variables incluidas se encuentra una participación alta de las mujeres del NEA y una probabilidad menor a participar de las mujeres con pareja. No resulta significativa la relación entre la cantidad de hijos menores de 18 años y la participación en el programa. Ciertamente es que para poder entrar en el programa y permanecer en él, el requisito es tener un hijo menor de 18 años y la condicionalidad no habla nada acerca del número de hijos.

### *Comparaciones de medias entre grupos*

En la Tabla 2 se resumen los resultados del ejercicio consistente en aplicar el PSM a la muestra de mujeres: *a*] mayores de 16 años que participan o no participan en el mercado de trabajo; *b*] para el mismo grupo de mujeres observando las horas trabajadas por semana; y *c*] mujeres entre 15 y 55 años de edad. En todos los casos se consideraron mujeres de los quintiles 1, 2 y 3 del ingreso familiar per cápita y que tuvieran al menos un hijo conviviendo con ellas.

#### *a] Participación en actividades remuneradas*

Puede verse que la diferencia de medias en la tasa de actividad de grupos comparables difiere de manera significativa entre el GT y GC, pero en la dirección opuesta a la que sostienen el desincentivo a la participación laboral. Lo que se muestra en la Tabla 2 es que las mujeres que son titulares del cobro de la AUH tienen una tasa de actividad ligeramente más alta que las otras, iguales en todo (factores observables), pero que no reciben beneficios de la AUH. La diferencia es de 2.7 puntos porcentuales más alta las primeras que las segundas.

Tabla 2. Diferencias de promedios entre los grupos tratados (GT) y los grupos de control (GC) para ciertas variables, Argentina, 2015

VARIABLE/CONDICIÓN	GT	GC	DIF.	S.E.	T-STAT
tasas de actividad					
No apareados	0.508	0.504	0.004	0.018	0.240
ATT	0.509	0.443	0.066	0.027	2.430
Tasas de actividad corregida					
No apareados	0.818	0.774	0.044	0.015	2.980
ATT	0.818	0.725	0.093	0.023	4.090
Horas trabajadas					
No apareados	11.7	13.3	-1.595	0.719	-2.220
ATT	11.7	11.2	0.639	1.057	0.600
Hijos nacidos dentro del programa					
No apareados	0.578	0.466	0.112	0.026	4.340
ATT	0.578	0.520	0.058	0.039	1.480

Fuente: elaboración propia a partir de ENAPROSS II.

La intuición por detrás de este resultado no es demasiado directa. Es más, el resultado teórico predice que un aumento del ingreso laboral disminuye el precio del “ocio” y, por tanto, hace crecer la demanda por este bien, con lo cual se esperaría una reducción tanto en la tasa de actividad como en las horas semanales dedicadas al trabajo para el mercado. No obstante, no es esto lo que muestra la Tabla 2. Se podría pensar entonces que un aumento en el ingreso no laboral permite a las mujeres titulares del beneficio pagar por el cuidado de los niños liberando tiempo para realizar actividades para el mercado.

#### *b) Participación en actividades no remuneradas*

La corrección de la tasa de actividad genera una diferencia altamente significativa entre las titulares del beneficio y el resto de las mujeres comparables, con una tasa de actividad de las primeras casi 10 puntos porcentuales más elevada que en el caso de las segundas. A diferencia

del anterior, éste es un resultado esperado, dado que la corrección por actividad no remunerada agrega al grupo de mujeres activas aquellas que en el caso anterior aparecían como inactivas, pero que respondieron que no buscaban empleo por dedicar su tiempo a tareas de cuidado.

Lo que manifiesta la Tabla 2 entonces es que la titularidad del cobro de los beneficios de la AUH aumenta la demanda de tiempo de cuidado de niños en el hogar. Éste es un efecto que puede juzgarse como positivo,<sup>6</sup> dado que las madres que cobran el beneficio del programa permanecen más tiempo con sus hijos que aquellas otras que no lo cobran.

### *c) Oferta de esfuerzo*

Como se había visto en los estadísticos descriptivos, los no titulares del beneficio que estaban trabajando para el mercado lo hacían con mayor intensidad (medida con el número de horas semanales trabajadas) que aquellos otros que no eran titulares del beneficio de la AUH. Ciertamente esto es lo que se verifica al acotar la muestra al grupo de mujeres (sacando los hombres de ella) que tienen hijos que cumplen con los criterios de elegibilidad del programa. Nótese en la Tabla 2 que la diferencia entre titulares y no titulares es de 2 horas semanales aproximadamente.

No obstante, luego de controlar los factores que inciden en la participación en el programa y construir a partir de los puntajes obtenidos, el GC, la diferencia entre grupos similares desaparece completamente. Es decir que, según los resultados del método aplicado aquí, la AUH no tendría ningún efecto sobre la oferta de esfuerzo.

### *d) Fecundidad*

Como se mencionó anteriormente, una de las observaciones que se hicieron sobre los programas de transferencias condicionadas al

<sup>6</sup> Los estudios cualitativos destacan la importancia de la presencia de las madres, principalmente de aquellas que trabajan como empleadas domésticas, y observan que la posibilidad de permanecer más tiempo en sus hogares debido al beneficio de la AUH les permite ayudar y controlar los estudios de sus hijos (Gluz y Rodríguez Moyano, 2011).

estilo AUH es que probablemente generen un incentivo a la procreación, y con ello al agrandamiento de las familias.<sup>7</sup> Lo que muestra la Tabla 2 es que las mujeres titulares del cobro de los beneficios de la AUH tienen efectivamente un número de niños mayor que el que registran aquellas que no son titulares del cobro.

Antes de analizar estos resultados cabe aclarar que la hipótesis que se intenta rechazar es la que establece igualdad de comportamiento fecundo entre titulares y no titulares del cobro de la AUH. Como se adelantó en la sección metodológica, se trabaja aquí con las mujeres que desde el lanzamiento del programa (año 2009) se encontraban comprendidas en la población sujeta al riesgo de generar un embarazo y un nacimiento. Ese grupo está formado por las mujeres comprendidas entre los 20 y los 54 años de edad. Además, la muestra incluye mujeres que no han tenido un hijo todavía, pues un grupo de ellas también cumplen con al menos uno: estar embarazada.

La siguiente estimación, que trabaja con el indicador sobre HNDPR, no permite rechazar la ausencia de relación (Tabla 2). La diferencia entre GT y GC pierde significancia estadística y, por lo tanto, se igualan las probabilidades de tener un hijo entre titulares y no titulares.

## CONCLUSIONES

Estudios anteriores permitieron constatar aspectos positivos que refuerzan conclusiones de la literatura de evaluación: la AUH aumenta los ingresos per cápita de los hogares y disminuye ligeramente la desigualdad monetaria. Reduce la pobreza monetaria y actúa más sobre la pobreza extrema que sobre la pobreza en general. Los estudios previos mostraron también que la AUH tiene un impacto muy fuerte so-

<sup>7</sup> Hay una enorme bibliografía alrededor de estos efectos. No se incluyen porque excede completamente el objetivo de este trabajo. Para entender claramente la lógica implícita en este razonamiento puede verse Moffitt (1992) y el resumen realizado en la sección 4 de este documento.

bre la escolaridad y sobre el trabajo infantil, y es más marcado en la escolaridad del nivel medio que en el primario.

En este trabajo se proporcionaron evidencias acerca de algunos efectos que suelen adjudicarse a los programas de transferencias monetarias condicionadas sobre la eficiencia económica (oferta laboral) y sobre la fecundidad femenina. Para ello se usó una base de datos específica y precisa: la Encuesta Nacional de Protección Social (ENAPROSS II) en Argentina.

En línea con lo hallado por otros investigadores (Maurizio, 2011; Bustos y Villafañe, 2011; Maurizio y Vázquez, 2014; Kliksberg y Novacovsky, 2015), no se encontraron aquí evidencias sobre posibles modificaciones de las decisiones de participación económica ni sobre las horas semanales dedicadas al trabajo remunerado. Se observó también que hay una diferencia en la proporción de mujeres que se “activan” a partir de la percepción del beneficio que proviene de la AUH. La tasa de actividad corregida que incluye el tiempo de trabajo dedicado al cuidado es significativamente diferente entre titulares y no titulares del beneficio, siempre mayor entre las primeras. Si bien este resultado parece muy robusto a juzgar por la diferencia que arroja (más de 10 puntos porcentuales), debe ser tomado con cautela, dado que podría estar sobreestimado por las titulares del beneficio para enfatizar lo importante de la ayuda.

Las pruebas de efecto de la titularidad sobre la fecundidad no permitieron rechazar la hipótesis de ausencia de relación. Este resultado es contrario al obtenido por otros investigadores, como por ejemplo Garganta *et al.* (2015) y Pacharoni y Ronconi (2014), quienes, con otras fuentes de datos y estrategias metodológicas, encuentran que la AUH aumenta la fecundidad de las mujeres.

Se requiere un esfuerzo mayor de investigación en este sentido, ya que estos efectos formarían parte de los impactos no deseados del programa y se trata de un tema fundamental que debe ser mostrado (Atkinson y Bourguignon, 2015) y también discutido para diseñar o rediseñar las políticas públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agis, Emanuel; Carlos Cañete y Demian Panigo [Documento de trabajo CEIL- PIETTE] (2010), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*, Buenos Aires, <www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\_en\_Argentina.pdf>.
- Atkinson, Anthony y Francois Bourguignon (2015), *Handbook of Income Distribution*, Oxford y Amsterdam, North Holland.
- Bergesio, Liliana; Laura Golovanevsky y Alfredo Ramírez (2011), *La Asignación Universal por Hijo y su impacto potencial en Jujuy*, [Documento de Trabajo núm. 8 del IELDE], Salta.
- Bertranou, Fabio (comp.) (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Basualdo, Eduardo, Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal (2010), *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación*, [Documento de Trabajo núm. 7], Buenos Aires, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).
- Bustos, Juan Martín y Soledad Villafañe [Ponencia] (2011), “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en el ingreso de los hogares y el mercado de trabajo”, *II Jornada de Discusión “Mercado de Trabajo y Protección Social”*, OIT y Universidad Nacional de General Sarmiento, con el auspicio de UNICEF, Buenos Aires, 27 y 28 de octubre.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) (2010), La ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares, *El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas*, Informe Trimestral núm. 19 del CENDA, Invierno, Buenos Aires.
- Curcio, Javier y Alejandra Beccaria [Ponencia] (2011), “Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social sobre la situación de la niñez y sus familias”, *II Jornada de Discusión “Mercado de Trabajo y Protección Social”*, OIT y Universidad Nacional de General Sarmiento, con el auspicio de UNICEF, Buenos Aires, 27 y 28 de octubre.
- Garganta, Santiago, Leonardo Gasparini, Mariana Marchionni y Martín Tappatá (2015), *The Effect of Cash Transfers on Fertility: Evidence for Argentina*, [Documento del Trabajo de CEDLAS], La Plata.

- Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces (2010), *Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas*, [documento de trabajo núm. 102 del CEDLAS], La Plata.
- Gluz, Nora y Inés Rodríguez Moyano [Resumen Ejecutivo] (2011), *Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo en la Provincia de Buenos Aires (diciembre 2010/julio 2011)*, Mimeo, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Jiménez, Maribel y Mónica Jiménez (2016), Efectos del programa Asignación Universal por Hijo en la deserción escolar adolescente, *Cuadernos de Economía*, 35 (69): 709-752.
- Klikberg, Bernardo y Irene Novacovsky (2015), *El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Editorial Biblios.
- Maurizio, Roxana [Ponencia] (2011), Las transferencias monetarias a los hogares y el comportamiento en el mercado de trabajo: el caso de la Asignación Universal por Hijo, *II Jornada de Discusión "Mercado de Trabajo y Protección Social"*, OIT y la Universidad Nacional de General Sarmiento, con el auspicio de UNICEF, Buenos Aires, 27 y 28 de octubre.
- Maurizio, Roxana y Gustavo Vázquez (2014), "Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos", en *Revista de la CEPAL*, 113: 120-144.
- Mazzola, Roxana (2015), *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Moffitt, Robert (1992), "Incentive Effects of the U.S. Welfare System, A Review", en *Journal of Economic Literature*, 30: 1-62.
- Naciones Unidas (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.
- Pacharoni, Víctor y Lucas Ronconi [Anales] (2014), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo sobre la tasa de fecundidad*, Asociación Argentina de Economía Política, <<http://www.aaep.org.ar/>>.
- Paz, Jorge y Golovanevsky, Laura (2014), "Asignación Universal por Hijo. Una aproximación a sus efectos sobre los hogares", *III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo*, Universidad Nacional de Jujuy y Red SIMEL, San Salvador de Jujuy.



- Roca, Emilia (2011), "Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares", en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, vol. 1 (1).
- Rosenbaum, Paul y Donald Rubin (1983), "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects", en *Biometrika*, 70 (1): 41-55.
- Rofman, Rafael y Oliveri, María Laura (2011), *Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en la Argentina*, [Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales núm. 6], Buenos Aires, Banco Mundial.
- Sianesi, Barbara (2004), "An evaluation of the swedish system of active labor market programs in the 1990s", en *The Review of Economics and Statistics*, 86(1): 133-155.

# INGRESO UNIVERSAL Y EL GIRO A LA REMERCANTILIZACIÓN EN CUBA

BLANDINE DESTREMAU

## INTRODUCCIÓN

El ingreso universal se identifica a menudo con un ingreso básico, definido como “un pago de carácter monetario entregado incondicionalmente a toda persona, de carácter individual sin requisito alguno de prestación o trabajo” (BIEN, 2017).<sup>1</sup> La perspectiva teórica del presente trabajo sostiene que el modelo adoptado por Cuba después de la Revolución de 1959 es el del ingreso universal, aun cuando de esta definición paradigmática difiere en dos dimensiones fundamentales: 1) el componente utópico adoptado en los albores de la Revolución apuntaba a promover e implementar un ingreso universal abarcativo que distribuyera igualitariamente los recursos disponibles sin relacionarlos con los niveles de productividad individual (Mesa-Lago, 1971; Leleu, 2010); y 2) el ingreso universal redistribuía *tanto en efectivo como en especie* una gran proporción del producto social, cubriendo la mayor parte de las necesidades que se consideran legítimas (alimentación, educación, salud, vivienda, cultura, etc.), y garantizado por un sistema de derechos sociales y habilitaciones<sup>2</sup> con el fin de desmercantilizar –entera o parcialmente– bienes y servicios.

<sup>1</sup> Definición utilizada por la Basic Income Earth Network (BIEN, 2017), la cual no obstante acepta una amplia variedad de nociones de ingresos básicos que se diferencian en varias dimensiones, como el monto de la renta básica, la fuente de financiación, la naturaleza y el tamaño de las reducciones de otras transferencias complementarias, etc.

<sup>2</sup> Siguiendo a Córdoba (2007), habilitaciones son *entitlements*, un concepto desarrollado por Amartya Sen en el sentido de “tener derecho a algo” o “la capacidad para algo”.

La crisis que atraviesa Cuba desde de los noventa y las subsiguientes reformas de los sistemas económicos y sociales han profundizado la (re)mercantilización y alterado profundamente los patrones fiscales y (re)distributivos. Este trabajo sostiene que la reducción de la esfera (re)distributiva en términos de cantidad y diversidad de bienes, así como la expansión del mercado para obtener una creciente porción de bienes y servicios, marcan la reducción del ingreso universal. De esta manera, lo que fue concebido como un ingreso universal substancial se ha convertido en básico al cubrir sólo una parte de las necesidades sociales. Paralelamente, las desigualdades van en aumento, especialmente entre individuos y familias cuyo ingreso y bienestar dependen única o principalmente de la esfera (re)distributiva, por una parte, e individuos y familias que logran obtener partes significativas de su ingreso de actividades de mercado o remesas internacionales, por la otra.

El presente capítulo adopta el planteamiento de Karl Polanyi de formas de integración económica “como maneras de plasmar el flujo de medios materiales a través de una sociedad”, sugerido por Schaniel y Neale (2000:89). *The Great Transformation* (1944) y obras posteriores de Polanyi identifican cuatro formas de integración: la reciprocidad (que tiene lugar entre grupos simétricos), la redistribución (en la cual los bienes son asignados desde el centro de una comunidad o el Estado), la economía doméstica (*householding* o producción para uso propio de una persona o grupo) y el intercambio (los productos circulan en mercados usando mecanismos de precios y competencia). Pese a que la economía doméstica y la reciprocidad son componentes cruciales de la economía real de Cuba, este trabajo se enfocará principalmente en mecanismos redistributivos y de mercado que resultan fundamentales para el ingreso y las habilitaciones. No obstante, la compleja articulación entre mercado y redistribución (por ejemplo, subsidios, regulación, entregas obligatorias, etc.) suponen un reto para categorías que deberían ser únicamente concebidas como modelos formales (Halperin, 1994).

El presente capítulo consta de cuatro secciones. A continuación de la introducción, la segunda sección analiza los principios y la implementación del ingreso universal en la Cuba revolucionaria. La tercera muestra cómo la crisis de 1990 abrió paso a reformas hacia

la liberalización económica y el desarrollo del mercado, lo cual llevó a una (re)mercantilización parcial de la economía. En la última se explica de qué modo esas transformaciones contribuyen a mermar el valor del ingreso universal, avivando por consiguiente las desigualdades y el empobreciendo de los individuos y los hogares más vulnerables.

El presente trabajo se basa en seis años de investigación sociológica en Cuba, centrada en las políticas sociales y sus impactos en las familias. La autora ha desarrollado desde 2010 trabajos de campo anuales (principal pero no exclusivamente en La Habana) desarrollando métodos y técnicas de investigación que combinan entrevistas, observaciones y participación en diversos tipos de actividades institucionales. Además, se utilizaron fuentes documentales tales como textos oficiales, estadísticas, trabajos de investigación, artículos periodísticos, blogs, videos y películas. El conocimiento resultante no proviene de una lógica de muestra representativa, sino de un esfuerzo interpretativo de acciones, elecciones, representaciones, actividades e instituciones específicas. Los hallazgos etnográficos han sido confrontados sistemáticamente con otros materiales y triangulados con diferentes enunciaciones y observaciones. Su congruencia ha sido verificada y sus inconsistencias tomadas como incentivos para la investigación de ulteriores explicaciones e interpretaciones de significados y patrones.

#### UN CAMINO RADICAL HACIA EL INGRESO UNIVERSAL

El ingreso universal en la Cuba revolucionaria se compone de bienes y servicios apropiados o producidos por entidades del Estado y distribuidos a precios decididos por el gobierno sobre la base de derechos y habilitaciones (incluyendo salarios y pensiones), otorgados imparcialmente a todos los ciudadanos (o a residentes legales).

Tras el advenimiento de la Revolución, el Estado se convirtió en propietario de la mayoría de los medios de producción, empleador de

casi toda la fuerza de trabajo ocupada y, por tanto, propietario legal de todo el producto social.<sup>3</sup> Este producto estaba siendo (re)distribuido –y aún lo está– en salarios, pensiones, infraestructuras, servicios y bienes subvencionados,<sup>4</sup> dentro de las instituciones y de acuerdo con reglas concebidas como unitarias y universales:

[...] la equidad es definida como la integración de tres principios básicos, culturales y políticamente ajustados. El de igualdad absoluta expresa la exigencia ético-jurídica de completar un espacio de derechos universales básicos inalienables y oportunidades reales para que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus capacidades sin exclusión alguna. El de solidaridad incluye la atención preferencial diferenciada a las desventajas y las necesidades especiales de individuos y grupos sociales particulares, por motivo de discapacidad, ancianidad o inconvenientes de naturaleza socioeconómica históricos; el de igualdad relativa o proporcional acepta la presencia de desigualdades legítimas, asociadas al monto, la calidad y la utilidad de aportes laborales o servicios de otro tipo, individuales y colectivos.

Se parte de que la equidad y la justicia social no son función de la distribución de ingresos monetarios a escala individual y familiar; de que no es éste el factor decisivo para asegurarlas y que ellas dependen directamente de la acción redistributiva estatal a través de los gastos sociales, con énfasis en las transferencias por servicios que promocionan el desarrollo y el amparo mediante “espacios de igualdad”:

“Espacio de igualdad define un mecanismo de distribución a través de los fondos sociales de consumo que se caracteriza por la universalidad, masividad, gratuidad o facilidad de su acceso, condición de derecho legalmente refrendado y carácter público centralizado de su diseño y de la garantía para acceder a él, par-

<sup>3</sup> Excepto para una parte de las tierras cultivadas, reservadas a las cooperativas (Echevarría y Merlet, 2017).

<sup>4</sup> De hecho, el balance siempre fue negativo: el sistema social de Cuba en realidad fue subsidiado por sus relaciones con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON o CAME), una organización económica que funcionó entre 1949 y 1991 bajo el liderazgo de la Unión Soviética para coordinar objetivos estratégicos entre países socialistas.

ticipación social, preponderancia de las soluciones colectivas sobre las individuales, homogeneidad, calidad creciente, opción de integración social en igualdad de condiciones para todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos y aspiración a la igualdad de resultados” (Espina, 2011:40-41).

En tal contexto, el ingreso individual y familiar puede entenderse como un portafolio de ingresos monetarios y habilitaciones (gratuitas o por un precio nominal), distribuidos según necesidades, elecciones y disponibilidad, y –sólo hasta cierto punto– como una remuneración por trabajo en relación de dependencia.

En el “paquete” del ingreso universal, el empleo es una condición para el derecho al salario y la jubilación, así como a la alimentación gratuita en el lugar de trabajo, a la compra de algunos equipos y aparatos a un costo muy rebajado y, en algunos casos, a un automóvil acompañado de bonos para gasolina. Sin embargo, el empleo no es una condición para acceder a otros servicios públicos en gran medida desmercantilizados y a beneficios no monetarios como la paradigmática libreta de abastecimientos,<sup>5</sup> la especial atención a mujeres embarazadas y niños a las raciones de alimentos reforzadas para los niños pequeños o adultos de edad avanzada y al equipamiento para personas con discapacidad: todos ellos beneficios incondicionales llamados *gratuidades*.

La presión sobre los hombres para obtener un empleo era intensa, pero no tanta sobre las mujeres,<sup>6</sup> a quienes se les brindaban todos los medios e incentivos para acceder a todos los niveles y cualificaciones educativas sin ser sometidas al mismo tipo de obligación respecto al empleo, ya fuera desde un punto de vista moral o jurídico.<sup>7</sup> Prueba

<sup>5</sup> La *libreta de abastecimientos* es el cuaderno de cada hogar, registrado a nombre de la cabeza de familia, incluyendo a residentes legales. Se creó en 1963 como herramienta principal para la regulación de la distribución y consumo de productos con un patrón igualitario. En gran medida es un símbolo del centralismo económico y el igualitarismo de Cuba.

<sup>6</sup> Su manifestación paradigmática fue la promulgación de la Ley 1231 “contra la vagancia” en 1971, “Año de la productividad” (Pérez-López, 1995).

<sup>7</sup> A pesar de que la ley está dirigida a hombres y mujeres, signos de presión por

de ello es que la tasa de actividad oficial entre las mujeres permaneció casi inalteradamente cerca de treinta puntos porcentuales por debajo de la de los hombres.<sup>8</sup>

Las mujeres no activas en el mercado de trabajo disfrutaban de derechos y beneficios sociales como ciudadanas, así como de algunas habilitaciones –por ejemplo, pensiones– derivadas de su cónyuge bajo ciertas condiciones. Su trabajo doméstico o reproductivo fue así reconocido –incluso en el Código del Trabajo– como poseedor de valor social y merecedor de la forma de reconocimiento incluido en el acceso a los beneficios sociales.<sup>9</sup> El trabajo reproductivo no puede, no obstante, granjear a las mujeres el acceso a un salario monetario por derecho propio, aunque en condiciones materiales y familiares muy restrictivas identificadas como casos sociales, los trabajadores sociales pueden otorgarles una pequeña ayuda social monetaria.

Otro tipo de trabajo ha ganado valor y reconocimiento social: el trabajo político y cívico, bajo diversas apariencias (como el voluntariado en las organizaciones de masas y en los centros de trabajo, las contribuciones a las instituciones e iniciativas vecinales, la participación en los Comités de Defensa de la Revolución [CDR] y campañas específicas para trabajo de campo agrícola, etc.). Todo ello ha recibido formas morales y a veces materiales de reconocimiento. Pese a no funcionar como condicionalidad, los tres tipos de trabajo –productivo, reproductivo y político-cívico– pueden ser considerados como contrapartidas de la renta universal y símbolos de una ciudadanía activa y de una participación en los esfuerzos revolucionarios.

---

diferenciación de género resultan notables en la práctica de los trabajadores sociales, los cuales estimulan a los hombres aptos a buscar trabajo mucho más que a mujeres sin recursos cuando éstas cuidaban de familiares dependientes (fuente: trabajo de campo y entrevistas realizadas por la autora).

<sup>8</sup> En 2014, el 56.3% de las mujeres y el 86.2% de los hombres contabilizaban como económicamente activos (Oficina Nacional de Estadística e Información, 2015).

<sup>9</sup> Aun cuando no sea notorio, proteger a las mujeres inactivas constituye una forma de apoyar una división del trabajo que conduce a la reproducción de roles y jerarquías de género (King, 1977; Fleites-Lear, 1996; Proveyer Cervantes *et al.*, 2010; Echevarría, 2014). Estas discusiones fueron analizadas en Destremau (2015a y 2017a).

Tal como funcionó oficialmente el sistema hasta finales de los ochenta, la participación del producto nacional en el sistema (re)distributivo era casi total y, por consiguiente, también era prominente la proporción del bienestar individual debido a ese sistema redistributivo. El impulso apuntaba a que el ingreso monetario individual debía ser reducido progresivamente, al tiempo que el ingreso social cubría cada vez más las necesidades sociales. Paralelamente, las disparidades entre los salarios y las pensiones de jubilación –basadas en la productividad individual– se redujeron drásticamente<sup>10</sup> y ninguna otra fuente de ingresos era permitida.<sup>11</sup>

No obstante, otros factores generaron desigualdades más allá del ámbito social de la distribución y redistribución del ingreso, como la propiedad de casas confortables y bien ubicadas o la posibilidad de obtener ingresos adicionales de misiones internacionales.<sup>12</sup>

El ingreso universal sólo se refería a la economía oficial. La “segunda economía” (Pérez-López, 1995), la cultura de rebusque o salvamento y el mercado negro –esto es, al margen de la legalidad– han prosperado continuamente y proporcionado ingresos adicionales y acceso complementario a algunos productos, probablemente a la mayor parte de los hogares (Rodríguez Ruiz, 2011 y 2014). En el año 2000, se estimaba que el mercado negro proveía alrededor de la mitad de las necesidades diarias de los hogares (Espina, 2010).

En la siguiente sección se analiza cómo el sistema de ingresos sociales y universales (generalmente representado en su “edad de oro” en los ochenta) fue alterado por el “deshace” (*Unmaking*, Humphrey, 2002) de algunas instituciones económicas cubanas que siguió el desmantelamiento del COMECON.

<sup>10</sup> Tras varios años de álgidos debates, se decidió en 1968 que el estímulo moral sustituiría al estímulo económico en el fomento de la productividad individual (Mesa-Lago, 1971; Leleu, 2010).

<sup>11</sup> Excepto para un limitado número de casos.

<sup>12</sup> Especialmente en los casos de médicos, artistas, atletas, así como diplomáticos y académicos.



LA CRECIENTE MERCANTILIZACIÓN  
Y DESARROLLO DEL MERCADO

Desde comienzos de los noventa, a raíz de la dramática crisis de 1991-1993, las autoridades cubanas recurrieron a una apertura gradual de la economía de mercado privada y la legalización parcial de las transacciones en divisas.<sup>13</sup> Desde 1993, la liberalización progresiva de las remesas, impulsada recientemente por los pasos dados hacia la normalización de las relaciones con los Estados Unidos, ha estado proporcionando fondos de inversión de capital a los cubanos que tienen familiares en el extranjero.<sup>14</sup> Las reformas han tomado un impulso considerable después de que Raúl Castro asumió el poder en 2006 y aún más después de que el VI Congreso del Partido Comunista Cubano adoptara sus orientaciones en 2011. Mientras se estima que un 10% de la fuerza laboral ha sido despedida del empleo público –con el objetivo de alcanzar el 20% a medio plazo–, un creciente número de sectores de la economía se han abierto a la empresa privada (Mesa-Lago, 2014).

En la actualidad, alrededor de medio millón de personas (o el 10% de la población económicamente activa)<sup>15</sup> se adscriben a alrededor

<sup>13</sup> Se permitió una limitada circulación de dólares estadounidenses (US\$) en 1994. En 2004, se puso en circulación el *peso convertible* (CUC) con una tasa de conversión de 1 por 24 pesos “no convertibles”. Esta cotización se vinculaba a la de los dólares estadounidenses (US\$), con el fin de permitir que las autoridades los captaran, ya que su uso no estaba permitido.

<sup>14</sup> No obstante, una encuesta puerta a puerta de 2015 entre 1200 cubanos arrojó que un tercio de los encuestados recibía giros de familiares en el exterior, que cerca de la mitad de ellos eran de menos de mil dólares estadounidenses (US\$), que el 94% usaba el dinero para los gastos diarios y que sólo el 11% lo invertía en negocios (Bendixen y Armandi International, 2015). Cojimar (2008 y 2011) y el trabajo de campo en que se basa este capítulo confirman que el dinero recibido del exterior es usado primordialmente para financiar necesidades cotidianas.

<sup>15</sup> Esta estadística excluye a los agricultores privados. Las cifras reales son seguramente mucho mayores, pues debería también contarse a los trabajadores familiares no remunerados y a otros participantes no declarados, a pequeños comerciantes, a emprendedores ocasionales y a actores de la economía sumergida. Según estadísticas oficiales, la actividad tanto de mujeres como de hombres había caído

de 200 actividades de mercado privado legalizadas que incluyen, por ejemplo, alojamiento turístico, servicios de guía y restauración, pequeños restaurantes, transporte, peluquería y manicura, electricidad y fontanería, reparación de electrodomésticos y recolección-venta de materias primas... La mayoría de estas actividades se refieren a trabajos poco calificados. Atraen, en primer lugar a antiguos empleados estatales, jóvenes que se inician en su primer empleo y a amas de casa no económicamente activas, así como a médicos, abogados, ingenieros o profesores universitarios que se embarcan en un segundo empleo o que eligen cambiar su ocupación principal por una más lucrativa. Por varias razones, las mujeres se encuentran en desventaja y representan menos del 30% de los cuentapropistas registrados (Oficina Nacional de Estadística e Información, 2015). Se calcula que el 12% de los cuentapropistas son pensionados jubilados y que otro 17% combina un puesto público con un trabajo privado. (Proveyer Cervantes *et al.*, 2010; Núñez Sarmiento, 2014; Echevarría y Lara, 2012; Echevarría, 2014).

Junto con la economía de mercado, la diferenciación social y económica está creciendo, adquiriendo nueva consistencia y cristalizando en clases sociales. Una élite está acumulando riqueza en empresas puramente capitalistas como hoteles, restaurantes, empresas de transporte y entretenimiento. La mercantilización inmobiliaria<sup>16</sup> permite la acumulación de bienes inmuebles en algunas manos, al tiempo que convierte la movilidad residencial en casi prohibitiva para residentes de las áreas marginales, cuya casa o apartamento tienen bajo valor de mercado. Una clase media está volviendo a emerger, mostrando signos de distinción, y que tiende a considerar que la libreta de abastecimiento y sus largas filas de espera se han vuelto inservibles.

---

entre 2011 y 2014. Esto podría explicarse debido a un incremento en la “población flotante”, al “halo” informal que circunda actividades legales, y a la dificultad de los métodos estadísticos para captar la ascendente complejidad de trayectorias profesionales para los cuales no fueron diseñados (Descottes, 2016).

<sup>16</sup> El mercado inmobiliario fue suprimido en 1960 y reemplazado por procedimientos de *permuta*. A finales de 2011 comprar y vender propiedades fue nuevamente permitido tanto a cubanos como a residentes (Peters, 2014).

Sin embargo, ni la empresa privada ni el comercio minorista y tampoco el pluriempleo enriquecen a todos los que participan, pues la mayoría de los trabajadores autónomos tienen que trabajar largas horas para obtener un ingreso mínimo y apenas logran sobrevivir o establecer un nivel de vida satisfactorio (Cojimar, 2008 y 2011). El marco regulatorio sigue siendo inestable y se enfrentan a muchas incertidumbres (Destremau, 2014b). Además, a pesar de la etiqueta oficial de autónomos, alrededor del 22% de los trabajadores que trabajan en la nueva economía no son autoemprendedores, sino asalariados (Diario Libre, 2016).<sup>17</sup> Muchos de ellos son contratados en puestos de subalterno, como resultado de una creciente demanda proveniente de establecimientos turísticos, familias con pluriempleados y hogares acomodados que tienen los medios para pagar el trabajo que eligen y pueden permitirse no realizar más: empleos como servicio doméstico, atención en bares o restaurantes o cuidado de ancianos atraen cada vez más a mujeres, lo que pone en peligro los logros revolucionarios en términos de emancipación y de igualdad de éstas (Destremau, 2015a; Romero Almodóvar, 2014). En general, una “clásica” división del trabajo por género parece estar de vuelta (Zabala, 2010; Cojimar, 2011; Uriarte-Gastón, 2004; Wehrli, 2008; Echevarría y Lara, 2012; Echevarría, 2014).

La lógica del desarrollo del mercado implica que esta “nueva economía” no sea asfixiada por las excesivas contribuciones obligatorias de la economía socializada. Desde 1994, se han introducido varias reformas para someter las actividades del mercado privado a los impuestos y a la contribución social. La presión tributaria, inicialmente bastante alta, desincentivaba la declaración de los niveles reales de actividad. Esto se ha ajustado desde el año 2012 y recientemente se han introducido contribuciones sociales de reparto para pensiones de jubilación para trabajadores del sector privado. Tales contribuciones están basadas en la propia inscripción, por lo que prácticamente la

<sup>17</sup> Sobre la base estadística del Ministerio Cubano de Trabajo y Seguridad Social. Mesa-Lago (2014) arroja la cifra del 18%.

mayoría de los trabajadores opta por la franja de ingresos más baja, lo que les permite contribuir lo menos posible (Descottes, 2016).

Los desarrollos analizados en la sección anterior han llevado a una segmentación de estándares y modos de vida. También coinciden con una disminución de la renta universal, la cual se tiende a reducir a un piso básico, como se explica a continuación.

#### LA DISMINUCIÓN DEL VALOR SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA RENTA UNIVERSAL<sup>18</sup>

En Cuba circulan dos monedas: el peso (CUP), que se utiliza principalmente para transacciones dentro del sector subsidiado –a pesar de que su convertibilidad con el peso convertible (CUC) se está volviendo menos y menos restringida–; y el CUC, utilizado para la mayor parte de las transacciones relacionadas con la economía internacional (productos importados, turismo, etc.). Algunos precios adquieren una dualidad, como las entradas para el Gran Teatro de La Habana, vuelos internos o un helado en Coppelía, la emblemática heladería de La Habana. En tales casos, extranjeros y cubanos pagan el mismo precio nominal, pero en peso cubano convertible (CUC) y en pesos respectivamente, lo cual representa una diferencia en el precio real (1 CUC = 25 CUP).

En su vida diaria, los cubanos hablan de bienes y servicios “en pesos” o “en dólares” indicando así la esfera de valor en el que se ubican y correlativamente su nivel de precio. Cuando se dice que algo sólo puede ser comprado “en dólares”, lo que se quiere expresar es que ese algo es caro, lo cual puede ser tomado tanto como un óbice, como por una posibilidad o elección cara a un mejor estándar de vida. La gente de renta modesta se queja frecuentemente de que cada vez menos productos y servicios se consiguen “en pesos”, aunque sí “en dólares”. Cada vez más, sin embargo, ambos sectores monetarios se están volviendo

<sup>18</sup> Cotización al 28/09/2017. Fuente: <<https://www.oanda.com/currency/convert/>>.

permeables: la mayoría de los bienes pueden ser pagados en cualquiera de las dos monedas y los niveles de los precios tienden a equipararse, hasta que el sistema monetario se unifique como se lleva anunciando desde hace ya algunos años.<sup>19</sup>

El desarrollo del mercado acepta un cambio y una transferencia –o una expulsión– de cada vez más bienes y servicios del sector público subsidiado hacia la esfera mercantilizada.<sup>20</sup> Esto se observa particularmente en el caso de la canasta básica<sup>21</sup> distribuida por la libreta de abastecimiento, que en el mejor de los casos sólo cubre la mitad de las necesidades mensuales en determinados artículos y muchos otros faltan o fueron borrados de la lista desde la crisis de 1990. Es también el caso de servicios como reparación de calzado, fontanería, electricidad, peluquería, reparación de automóviles, restaurantes, cuidado de ancianos, transporte rural y entretenimiento, así como de productos de higiene, muchos alimentos, ropa, zapatos y electrodomésticos. Además, la distribución de alimentos se ve afectada por el aumento de la demanda de las instalaciones turísticas y su efecto de expulsión. Las autoridades cubanas siguen afirmando que las reformas no afectarán a los baluartes de la salud, la educación y la cultura. Sin embargo, sufren de falta de financiación: los edificios carecen de mantenimiento adecuado, los cortes de electricidad son habituales, faltan insumos para escuelas y hospitales y en las ciudades rurales muchos cines locales han sido cerrados por falta de equipamiento o problemas de infraestructura.

<sup>19</sup> La unificación monetaria se viene anunciando desde el VI Congreso del Partido Comunista en 2011 y se menciona a menudo en los medios oficiales.

<sup>20</sup> En algunos casos, el Estado intenta mantener su monopolio; en otros, en realidad compete con el sector privado o intenta compartir el mercado.

<sup>21</sup> Por persona se asignan mensualmente seis libras de arroz, media libra de judías, media libra de aceite, un paquete de café de un cuarto de libra, cuatro libras de azúcar, media libra de carne de soja molida, cinco huevos y entre una y dos libras de pollo y una caja de fósforos, además de ochenta gramos diarios de pan, así como trimestralmente una libra de sal. Los menores de siete años, los ancianos y las personas que sufren enfermedades crónicas tienen derecho a raciones adicionales de leche, yogur y a algunos productos adicionales de carne o proteínas (fuente: trabajo de campo y entrevistas).

La creciente mercantilización de una lista cada vez más extensa de bienes y servicios conduce a una considerable inflación de precios (Mesa-Lago, 2014), lo cual implica una correspondiente caída del valor real de los ingresos obtenidos a través del empleo estatal y las pensiones. Los incrementos de salarios y pensiones, decididos después de 2010, no compensaron la pérdida de poder adquisitivo.<sup>22</sup> Esta pérdida se intensificará probablemente si la libreta de abastecimiento se suprime y es reemplazada por una distribución de raciones alimentarias subvencionadas y focalizadas en los más desvalidos, según anunció el gobierno después del VI Congreso del Partido Comunista Cubano.

A manera de síntesis, Descottes (2016:41) señala que “el papel del empleo [público] en el sistema social se ha erosionado en varios frentes: su capacidad de distribuir riqueza, su función de canalizar la actividad laboral y ciertamente la confianza colectiva en su eficacia”. En este contexto, resulta evidente que el valor del ingreso social tanto monetario como no monetario se ha desgastado drásticamente.

El empobrecimiento absoluto y relativo<sup>23</sup> está golpeando así a una gran porción de la población que depende únicamente o mayormente de los ingresos públicos y que no tiene la capacidad para incorporarse al mercado como trabajador/productor o consumidor. Tal es el caso de quienes no tienen condiciones físicas, las conexiones sociales o el capital financiero para iniciar una actividad, o porque viven en áreas en las que las oportunidades no existen.<sup>24</sup> El empobrecimiento

<sup>22</sup> Según Mesa-Lago (2014:22), “a pesar de la reforma salarial y de los aumentos nominales, el salario real promedio asciende al 27% de su nivel de 1989 y la pensión real media al 50% de su nivel de 1989”.

<sup>23</sup> Oficialmente no existen estadísticas reales sobre pobreza. A principios del primer decenio del siglo XXI, la pobreza definida como “insuficiencia de ingresos monetarios que limita el consumo de alimentos y otros bienes y servicios esenciales, así como privación de la vivienda o el deterioro de ésta o de su equipamiento y en el transporte público” se estima “conservadoramente” en un 20% de la población de La Habana, según los resultados de una muy citada encuesta (Ferriol *et al.*, 2004:5). Esto es susceptible de haber crecido, significativamente desde entonces.

<sup>24</sup> La migración se desarrolla hacia ciudades y centros turísticos desde áreas alejadas donde se carece de oportunidades económicas o existen pocas –por ejemplo,

resultante se traduce en efectos tangibles en el campo educacional, sanitario (por ejemplo, sobrepeso debido a falta de una dieta adecuada) y habitacional, entre otros.

El empobrecimiento absoluto y relativo tiene también un perceptible efecto en el uso del tiempo para todos aquellos que viven del salario público o una pensión. Sus limitaciones de ingreso los llevan a evitar el mercado (y su costo) lo máximo posible y usar relativamente más tiempo para lograr satisfacer sus necesidades. Aquellos que tienen relativamente más ingresos pueden, en cambio, evitar largas filas de espera, utilizar medios más rápidos de transporte, delegar tareas, acceder a mejores tecnologías y aumentar su eficacia y productividad.

El envejecimiento de la población plantea la cuestión del déficit de cuidado (Hochschild, 1995), el cual es flagrante en Cuba y su socialización limitada. Cada vez cuesta más a los trabajadores, y especialmente las trabajadoras, poner en marcha una organización familiar eficiente y cuidadosa sin los medios para financiar ayuda doméstica (Destremau, 2015a; 2015b). La escasez de disponibilidad de trabajo de cuidado fuera del creciente mercado doméstico (Almodóvar, 2014) obliga, especialmente a las mujeres, a sacrificar algunas de sus ambiciones profesionales y, en muchos casos, a jubilarse temprano.

Desde finales de los noventa se ha adoptado por una serie de medidas sociales para aliviar algunos de los efectos más graves de la disminución del ingreso universal y de la seguridad social, así como de la falta de atención necesaria a ciertos sectores. La focalización social se ha introducido –o reforzado– en el sistema de bienestar social para terminar sin duda consolidándose (Domínguez, 2008; Destremau, 2017). Los trabajadores sociales han sido capacitados para proporcionar acceso a servicios orientados al bienestar a individuos y hogares vulnerables. Sin embargo, la pobreza como tal no es una base suficiente para la elegibilidad. El aislamiento, la carencia de trabajo asistencial y la incapacidad para cuidarse a sí mismo son, junto con la indigencia material, los principales criterios para recibir asistencia (Destremau, 2014a).

---

donde las centrales azucareras han cerrado, hay pocas alternativas de trabajo y hay problemas de transporte– (Vera Estrada, 2012).

Estas reformas del bienestar social, aunque tímidas o insuficientemente financiadas, introducen un desvío significativo del principio de ingreso universal *a la cubana* (Domínguez, 2008; Destremau, 2017; Descottes, 2016) y apuntan hacia la institucionalización de redes de seguridad focalizadas como complemento de un ingreso social menguante.

#### CONCLUSIÓN: DEL INGRESO UNIVERSAL AL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

El establecimiento de un ingreso universal suficiente para satisfacer las necesidades de la población definidas socialmente fue el objetivo de los drásticos procesos de desmercantilización y centralización económica erigidos por la Revolución cubana. Sin embargo, es posible argumentar que el ingreso universal cubano ha sido concebido como demasiado abarcador como para sostener los niveles de productividad y eficiencia económicas que se requerían para su sustentación.

La relación entre los ingresos y beneficios monetarios y no monetarios por una parte y la productividad laboral efectiva por otra resultó ser demasiado débil, particularmente en un contexto en el que se requería cada vez más tiempo para procurarse la satisfacción de las necesidades cotidianas. En otras palabras, el *Hombre Nuevo* animado sólo por valores morales resultó ser un proyecto poco realista a la luz de las observaciones efectuadas para este estudio. Eventos externos han incidido marcadamente en tales resultados. El más obvio quizás es que la economía cubana, una vez privada del apoyo de la antigua URSS y del COMECON, no pudo continuar sosteniendo económicamente un sistema social tan ambicioso como el propuesto por el Estado. Por tal razón, el proceso de reforma en curso busca alcanzar un equilibrio sostenible entre eficiencia económica, de un lado, y la equidad y justicia social, del otro.

A medida que la esfera desmercantilizada se ha ido reduciendo y la mercantilización se ha intensificado junto con el desarrollo del mer-



cado, la participación del producto social distribuido como ingreso universal ha disminuido. De hecho, se está reduciendo en un piso básico que en definitiva es una red de seguridad para los menos pudientes, pero cada vez menos relevante para individuos y hogares capaces de integrarse a la economía mercantilizada.

Las subsiguientes desigualdades y el empobrecimiento resultante del deterioro del ingreso generan –o al menos, acentúan– la fragmentación social. Más allá de las disparidades económicas, los residentes de Cuba están experimentando vivencias cada vez más diversificadas y polarizadas, que reactivan y los retrotraen a desigualdades interseccionales que la Revolución había tratado de erradicar (Zabala, 2008). Los grupos sociales más afectados son las personas –particularmente los “negros” y los “mestizos”, con intersecciones de género– que viven fuera de los centros urbanos y en los territorios menos desarrollados sin recibir remesas. Dadas las bases del proyecto de la Revolución cubana, estos procesos tienen dimensiones e implicaciones políticas que no pueden ser ignoradas.

Además, los adultos mayores –como categoría creciente– son víctimas evidentes de la contracción de los mecanismos de ingresos universales, a pesar de las muchas iniciativas políticas desarrolladas a su propósito (Destremau, 2015b): el valor real de sus pensiones de jubilación se está desvaneciendo, las condiciones de muchas de sus viviendas están a menudo bajo mínimos y sufren los problemas del transporte y el aislamiento.<sup>25</sup> Una gran proporción de la generación que más ha contribuido a la construcción de la Revolución ha terminado por consiguiente por depender del trabajo y de las remesas de sus familiares y, para los más desposeídos, de las prestaciones sociales y de la ayuda de sus vecinos.<sup>26</sup> De ahí su amargura y su sentimiento de

<sup>25</sup> Sus adversidades económicas y de subsistencia y sus miradas acerca de su bienestar se describen en un estudio llevado a cabo en 2010 por la Oficina Nacional de Estadísticas y el Centro de Estudios de Población y Desarrollo (ONEL, 2010).

<sup>26</sup> Argyriadis (2005, entre otros trabajos) señala la importancia de las redes religiosas a la hora de proveer asistencia, así como solidaridad.

haber sido engañados, lo cual desafía las bases de la justicia social e intergeneracional en Cuba (Strug, 2008).

En conclusión, podría decirse a partir de las observaciones de campo y de estudios convergentes sobre el tema, que el reposicionamiento de dos principales vectores de relación con el Estado –a saber, el empleo y la distribución del producto social, que junto con las habilitaciones constituyen el ingreso universal en Cuba– está en el centro de lo que puede considerarse ya una mera actualización (ajuste) del modelo, según el discurso oficial, ya una transición ineludible hacia el postsocialismo.<sup>27</sup> Esto implica un desplazamiento y una reubicación de la base de la ciudadanía, que se materializa de manera significativa en las generaciones nacidas después de 1990.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Almodóvar Romero, Magela [Documento de Trabajo] (2014), *De lo simbólicamente exacto a lo simbólicamente verdadero. Domésticas y revolución en cuba: entre cambios y desafíos*, Buenos Aires, CLACSO, <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20141128035630/ensayomagelaromero.pdf>>, 16 de agosto de 2016.
- Argyriadis, Kali (2005), “‘Ramas’, familles, réseaux. Les supports sociaux de la diffusion de la ‘santería’ cubaine (Cuba-Mexique)”, en *Journal de la société des Américanistes*, Nanterre, Francia, núm. 91-2: 153-183.
- Basic Income Earth Network (BIEN) (2017), <<http://basicincome.org/basic-income/>>, 10 de mayo de 2017.
- Bendixen and Armandi International (2015), Final results –National survey of Cubans living in Cuba–, April 2015, Poll for Univision Noticias/Fusion in collaboration with *The Washington Post*, <<https://assets.documentcloud.org/documents/1785002/cuba-final-toplines.pdf>>, 10 de mayo de 2017.

<sup>27</sup> De entre muchas referencias, véase Bobes Velia (2015) y una discusión sobre la temática de la transición en Leleu, Graber y Destremau (2017).

- Bobes Velia, Cecilia (comp.) (2015), *Cuba ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos*, México, FLACSO.
- Cejudo Córdoba, Rafael (2007), Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen, *Revista internacional de sociología* (ris), vol. XV (47), mayo-agosto, 9-22, 2007, <[http://www.cegis.utalca.cl/doc/paulina\\_urrizola/art%20capacidades.pdf](http://www.cegis.utalca.cl/doc/paulina_urrizola/art%20capacidades.pdf)>, 10 de mayo de 2017.
- Cojimar, Julia (2011), “Les Vázquez: une économie familiale à La Havane”, en Bloch, Vincent y Philippe Letrillard (coord.), *Cuba, Un Régime Au Quotidien*, París, Choiseul: 17-79.
- Cojimar, Julia (2008), “Bienestar ficticio y malestar real en Cuba. Los Vázquez: etnografía de una economía familiar en La Habana”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, <<https://nuevomundo.revues.org/30675>>, 10 de mayo de 2017.
- Descottes, Romain [Tesis de Maestría] (2016), *Transition du régime de protection sociale cubain: les droits sociaux et le travail à partir du contexte de La Havane*, París, Institut Des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL), Université Paris III (Sorbonne Nouvelle).
- Destremau, Blandine (2014a), “Que ‘Boa Família’? Assistência e solidariedade familiares em Cuba”, en Dos Santos, Yumi García y Rocío Enríquez Rosas, (comps.), *Assistência e família na América Latina: intimidade, vínculos sociais e gênero*, *Cuadernos De Pesquisa*, núm. 152, abril-junio, São Paulo, Fundação Carlos Chagas: 17-79.
- Destremau, Blandine (2014b), “L’extension du marché à Cuba: une ‘Nouvelle Transformation?’”, en Servet Jean-Michel y Isabelle Hillenkamp (comps.), *Comprendre autrement le marché. Marchés réels et marché fantasmé*, [Collection Ecrits Sur l’Economie], París, Classiques Garnier: 251-274.
- Destremau, Blandine (2015a), “Crise de la reproduction sociale et refamilialisation de l’Etat social à Cuba: adieu La ‘Femme Nouvelle?’”, en *Revue Interventions Économiques*, Montreal, <<http://Interventionseconomiques.Revues.Org/2637>>, 16 de agosto de 2016.
- Destremau, Blandine (2015b), “Le vieillissement à Cuba, un défi majeur”, en *Cahiers de santé publique et de protection sociale*, diciembre, París, Fondation Gabriel Péri: 14-21.
- Destremau, Blandine (2017a), “Effets de genre à Cuba. Résistance du patriarcat et paradoxes de l’émancipation féminine”, en Granchamp, Laurence y

- Roland Pfefferkorn (comps.), *Résistances et émancipation de femmes au sud. Travail et luttes environnementales*, [Collection Logiques Sociales], París, L'Harmattan.
- Destremau, Blandine (2017b), “¿Hacia el piso? Perspectivas de la protección social universal en Cuba”, en Rodríguez, Oscar (comp.), *La Protección Social bajo el imperio del mercado*, Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.
- Diario libre (2016), La cifra de trabajadores del sector privado en Cuba se reduce a 496 000, <<https://www.diariolibre.com/economia/la-cifra-de-trabajadores-del-sector-privado-en-cuba-se-reduce-a-496-000-YC2400504>>, 10 de mayo de 2017.
- Domínguez, María Isabel (2008), La política social cubana: principales esferas y grupos específicos, *Temas*, núm. 56, octubre-diciembre, La Habana: 85-94.
- Echevarría, Dayma (2014), “Trabajo remunerado femenino en dos momentos de transformación económica”, en *Temas*, núm. 80, octubre-diciembre, La Habana: 4-10.
- Echevarría, Dayma y Teresa Lara Junco (2012), “Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?”, en Vidal, Pavel y Omar Everleny Pérez Villanueva (comps.), *Miradas a la economía cubana*, La Habana, Editorial Caminos: 123-138.
- Echevarría, Dayma y Michel Merlet (2017), “La política agraria cubana en el marco de la actualización de su modelo económico y social: cambios en la estructura de producción y la gestión del sector agropecuario”, en Leleu, Jérôme, Graber, Nils y Destremau, Blandine (comps.), *Cuba: les temporalités et tensions du changement*, *Cahiers des Amériques latines*, núm. 84, París: 69-88
- Espina Prieto, Mayra (2008), Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad: examinando el rol del Estado en la experiencia cubana, [Colección CLACSO-CROP], Buenos Aires, CLACSO, <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1157.dir/espina.pdf>>, 1 de abril de 2017.
- Espina Prieto, Mayra (2010), *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales: acercamientos desde una perspectiva compleja*, La Habana, Acuario, Centro Félix Varela.
- Espina Prieto, Mayra (2011), Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano, en Valdés Paz, Juan y Espina Prieto, Mayra (comps.), *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto*

- *enfoques y experiencias*, Montevideo, FLACSO, UNESCO, <[http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/Repensar\\_LAC-Volumen\\_2.pdf](http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/Repensar_LAC-Volumen_2.pdf)>, 11 de mayo de 2017: 25-68
- Ferriol, Ángela, Maribel Ramos y Lía Añé [Conferencias] (2004), Reforma económica y población en riesgo de pobreza en Ciudad de La Habana en el periodo 2001-2003, [Serie Governance and Social Justice in Cuba: Past, Present and Future], México, FOCAL&CLACSO, <<http://www.focal.ca/programs/research-forum-on-cuba/governance-and-social-justice-conference-series>>, 16 de agosto de 2016.
- Fleites-Lear, Marisela (1996), “Paradojas de la mujer cubana”, en *Nueva Sociedad*, núm. 143, mayo-junio, Buenos Aires: 41-55.
- Halperin, Rhoda H. (1994), *Cultural economies past and present*, Austin, University of Texas Press.
- Hochschild, Arlie (1995), “The culture of politics: traditional, post-modern, cold-modern and warm-model ideals of care”, en *Social Politics*, 2 (3), Oxford: 333-346.
- Humphrey, Caroline (2002), *The unmaking of soviet life: everyday economies after socialism*, Nueva York: Cornell University Press, Culture and Society after Socialism.
- King, Marjorie (1977), “Cuba’s attack on women’s second shift”, en *Latin American Perspectives*, Riverside, California, vol. 4 (1/2), *Women and Class Struggle*, (Winter-Spring): 106-119.
- Leleu, Jérôme [site internet] (2010), Catégories marchandes, stimulants matériels et transition au socialisme à Cuba, Montreuil, Francia, RITA, núm. 4, establecido para internet el 10 de diciembre de 2010, <<http://www.revue-rita.com/notes-de-recherche-60/categories-marchandes-stimulants-materiels-et-transition-au-socialisme-a-cuba-111.html>>, 16 de agosto de 2016.
- Leleu, Jérôme, Nils Graber y Blandine Destremau (comps.) (2017), Cuba: temporalités et tensions du changement, *Cahiers des Amériques latines*, 84, París.
- Mesa-Lago, Carmelo (1971), “Le débat socialiste sur les stimulants économiques et moraux à Cuba”, en *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 26e année, 2, París: 434-455.
- Mesa-Lago, Carmelo (2014), *Institutional Changes of Cuba’s Economic-Social Reforms. State And Market Roles, Progress, Hurdles, Comparisons, Monitoring And Effects*, University of Pittsburgh, <<https://www.brookings>>.

- edu/wp-content/uploads/2016/06/cubaseconomicosocialreformsmesalago.pdf>, 1 de abril de 2017.
- Nuñez Sarmiento, Marta (2014), “La cara de género del cuentapropismo habanero”, en *Temas*, núm. 80, La Habana: 79-87.
- Oficina Nacional de Estadística e información (2010), *Encuesta nacional de envejecimiento de Cuba y sus Territorios 2010. Principales resultados*, La Habana, <<http://www.one.cu/encuestaenvejecimiento.htm>>, 10 de mayo de 2017.
- Oficina Nacional de Estadística e información (2015), *Anuario estadístico de Cuba 2014, empleo y salarios*, La Habana, <<http://www.one.cu/aec2014/07%20Empleo%20y%20Salarios.pdf>>, 10 de mayo 2017.
- Perez-Lopez, Jorge (1995), *Cuba's second economy: from behind the scenes to center stage*, New Brunswick, N. J. and Londres, Transaction Publishers.
- Peters, Philip [Working Paper] (2014), Cuba's New Real Estate Market, *Latin American Initiative*, Brookings, Brookings Institution, <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Phil-Peters-Cuba-New-Real-Estate-Market.pdf>>, 16 agosto de 2016.
- Proveyer Cervantes, Clotilde, Reina Fleita Ruiz, Graciela Olmedo González, Blanca Munster Infante y María Auxiliadora Cesar (2010), *50 años después: mujeres en Cuba y cambio social*, La Habana, Oxfam International.
- Rodríguez Ruiz, Pablo (2011), *Los marginales de las alturas del Mirador. Un estudio de caso*, La Habana, Ed. Fundación Fernando Ortiz.
- Rodríguez Ruiz, Pablo (2014), “Notas para una aproximación a la cultura del rebusque en Cuba”, en *Miradas Sobre Cuba*, Observatorio Social de América Latina, diciembre de 2014, Buenos Aires, CLACSO, <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20141210024452/OSAL36.pdf>>, 16 de agosto de 2016: 81-100.
- Schaniel, William C. y Neale, Walter C. [on line] (2000), Karl Polanyi's forms of integration as ways of mapping, *Journal of Economic Issues, Taylors and Francis*, vol. 34 (1): 89-104.
- Strug, David L. (2008), What the Cuban Revolution means to older cubans, <[http://www.gc.cuny.edu/CUNY\\_gc/media/CUNY-Graduate-Center/PDF/Centers/Bildner%20Center%20for%20Western%20Hemisphere%20Studies/Publications/Strug6\\_000.pdf](http://www.gc.cuny.edu/CUNY_gc/media/CUNY-Graduate-Center/PDF/Centers/Bildner%20Center%20for%20Western%20Hemisphere%20Studies/Publications/Strug6_000.pdf)>, 1 de abril de 2017.
- Uriarte-Gastón, Miren (2004), Social policy responses to Cuba's economic crisis of the 1990's, *Cuban Studies*, vol. 35, Pittsburg: 81-100.

- Vera Estrada, Ana (2012), *Guajiros del siglo XXI*, La Habana, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello.
- Wehrli, Angelica (2008), “‘¡No es fácil!’ — Facing daily challenges in Havana, Cuba”, en *Les Mondes Post-Communistes. Quels Capitalismes? Quelles Sociétés? Autrepart: Revue De Sciences Sociales Au Sud*, vol. 48, París, Armand Colin: 73-86.
- Wehrli, Angelica (2010), “Ama de casa: a hidden form of entrepreneurial success? Re-Challenging Gendered Roles”, en *International Journal of Cuban Studies*, v. 2 (3-4), Londres: 73-86.
- Zabala Argüelles, María del Carmen (2010), *Familia y pobreza en Cuba: estudio de casos*, La Habana, Acuario, Centro Félix Varela.
- Zabala Argüelles, María del Carmen (2008), *Análisis de la dimensión racial en los procesos de reproducción de la pobreza: el rol de las políticas sociales para favorecer la equidad social en Cuba*, [Colección CLACSO-CROP], Buenos Aires, CLACSO, <<http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120611035414/20zaba.pdf>>, 16 agosto de 2016.

# FOCALIZACIÓN Y RETÓRICA FILANTRÓPICA: EL GIRO DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL A PARTIR DE 2011 EN EL CONTEXTO CUBANO

ROSA MARÍA VOGHON HERNÁNDEZ

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La discusión sobre la implementación de la focalización en el diseño de las políticas sociales ha sido un instrumento ampliamente utilizado en América Latina como parte de la agenda política de los gobiernos progresistas, lo cual no ha excluido de igual manera su inclusión en el recetario político de gobiernos de derecha. “Esta suerte de convergencia respecto a los planes desarrollados por gobiernos en teoría disímiles en materia ideológico/programática se encuentra asociada a su efectividad respecto, al menos, dos aspectos: sus efectos paliativos sobre la pobreza más acuciante (que los modelos de desarrollo extractivista no logran resolver) y sus efectos electorales” (Aguirre, 2015:1-2). En esa perspectiva, como herramienta del sistema de protección social, “constituye en rigor una operación mínima orientada a casos extremos y no un dispositivo robusto de un estado social cualquiera” (Filgueira, 2013:10).

Para el caso cubano, la crisis de los noventa y las posteriores dificultades para superar la crisis instalada en ese periodo favorecieron la emergencia de programas focalizados que conviven hasta la actualidad con el sistema universal de políticas sociales. La reforma cubana

<sup>1</sup> La autora quisiera agradecer especialmente los comentarios de Blandine Destremau y de Anete Ivo a las versiones previas de este documento. Asimismo, hace extensivo el agradecimiento a los integrantes del *workshop* Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America, CROP/UCSAL, celebrado en Salvador de Bahía del 21 al 23 de septiembre de 2016, por sus lecturas para mejorar la escritura y el análisis de las ideas contenidas en el presente artículo.



iniciada a partir del 2011, denominada Lineamientos de la Política Económica y Social (LPES) (PCC, 2011), tiene como pilar de su propuesta la necesidad de (re)colocar la cuestión económica para hacer sustentable el avance de indicadores sociales. Ese giro ha implicado una retirada formal del Estado en los recursos destinados a la asistencia social (CEPAL, 2010) y una tendencia a la focalización para la atención a la vulnerabilidad de ciertos individuos/familias.

El argumento que subyace en el presente trabajo es que, al igual que las experiencias latinoamericanas, el enfoque que permea el funcionamiento de los programas de asistencia social se caracteriza por una noción residual de la focalización.<sup>2</sup> Por esa razón, el objetivo que se plantea es “analizar la relación entre discursividad y giro focalizador que caracteriza a la asistencia social en el contexto de la reforma posterior al 2011”. Para tal fin, las unidades de estudio consideradas fueron los decretos y legislaciones que consolidaron formalmente la regulación por parte del Estado cubano y de sus instituciones, la organización de la asistencia social posterior al año 2000. También se reflexionó sobre la base de una serie de artículos que reflejaron este tema y que aparecieron en el periódico de tirada nacional *Juventud Rebelde* durante el 2015.

Sin embargo, es necesario apuntar que hasta el momento actual las transformaciones en curso no pretenden convertir la implementación de la focalización en un dispositivo de sustitución de la protección social universal. En tal sentido, una fortaleza del sistema de políticas sociales en Cuba es el legado institucional que sedimenta ese accionar durante más de medio siglo, cuyos resultados sociales son reconocidos a escala mundial. Otro punto importante de diferenciación es que la focalización no ha sido implantada bajo el prisma del cumplimiento de condicionalidades, factor que ha sido objeto de importantes críticas en la ejecución de los programas de transferencia monetarias condicionadas (TMC).

<sup>2</sup> La focalización para el caso cubano ha servido para atender aquellos grupos en desventaja respecto a la apropiación de la estructura de oportunidades universal. Para más detalle, Voghon y Peña (2013) y Lessa (2005).

Profundizar la segmentación o valerse de la focalización para complementar los alcances de las políticas sociales universales son caminos en los que pudiera transitar el modelo actual de reforma en Cuba ante sus encrucijadas. El actual estudio sugiere, sin embargo, que el direccionamiento tiende a reforzar lo primero. La aplicación del enfoque focalizador en los programas de asistencia social para el caso cubano constituyen el reflejo de la ausencia de una articulación efectiva (casi endémica desde los noventa) entre universalidad y focalización. Lograr esta complementariedad (Lessa, 2005) contribuiría a configurar una estrategia de desarrollo con niveles más elevados de integralidad en sus alcances, objetivos y resultados.

El artículo ha sido estructurado en tres apartados que presentan con mayor profundidad estas hipótesis de trabajo. En la primera sección son discutidos los principios que han regido la implementación del enfoque focalizador en las políticas sociales en el continente latinoamericano. Esa recuperación está relacionada con el hecho de que pareciera que en Cuba el diseño de los dispositivos de intervención política recorren otros caminos, a contrapelo, de lo que “de facto”<sup>3</sup> ocurre en la realidad. En la segunda parte se analizan tanto el momento reformador post-2011, en el sentido de las transformaciones principales ocurridas en el enfoque de políticas sociales y particularmente en términos de la asistencia social y sus programas. Se concluye con la presentación de algunos de los desafíos que plantea el contexto cubano actual para la renovación de la propuesta socialista en el país.

<sup>3</sup> La pérdida de los referentes contextuales con América Latina por la especificidad de los procesos propiciados con la Revolución cubana ha provocado la construcción de representaciones que hacen parecer al caso cubano “por fuera” de los desafíos continentales. Sin perder la perspectiva única de desarrollo de ese acontecimiento político, la reforma en curso muestra la necesidad de producir de manera urgente un análisis del decenio perdido en América Latina, así como de los efectos de las políticas de ajuste, buscando su pertinencia para los futuros cursos de acción que se diseñen en el país.

LA EXPERIENCIA FOCALIZADORA  
EN AMÉRICA LATINA: UN BALANCE

La rápida expansión de los programas de TMC, de combate a la pobreza en la región desde mediados de los noventa, contribuyó a repositionar un “relativo” mayor protagonismo de la intervención estatal en la arena pública. Sin embargo, como mecanismos de promoción y legitimación de un esquema residual de seguridad social, los programas implementados no lograron saldar efectivamente “los conflictos de redistribución de la riqueza, favoreciendo la disociación entre protección vía mercado de empleo y obtención de bienestar” (Villarespe *et al.*, 2013:21). En consecuencia, este tipo de acciones estatales garantiza mínimos sociales, desactiva la acción colectiva y por ende el conflicto capital-trabajo. Contribuye a reforzar la “dualización artificial de la estructura social, entre pobres, perdedores y destinatarios de la asistencia pública; y no pobres considerados ganadores” (Villarespe *et al.*, 2013:21).

El análisis generado sobre la efectividad de estos programas ha levantado interpretaciones disímiles que recorren un abanico de claros y oscuros.<sup>4</sup> Entre los primeros, se señalan sus impactos en términos del efecto positivo que han tenido en la reducción de la pobreza y la indigencia, así como la ampliación de las poblaciones con una mayor cobertura de asistencia en el contexto de fragmentación profunda de la protección social que predomina en la mayor parte de los países latinoamericanos. De otro lado, diversas posturas apuntan los aspectos negativos vinculados a la naturaleza liberal, intervencionista y la carga estigmatizante que conjugan.

Ese debate ha promovido una discusión sobre estos dispositivos focalizadores y la necesidad de incluir una visión de más largo calado sobre las políticas sociales universales. Ello como consecuencia de que en el contexto latinoamericano, en que el principio universalista

<sup>4</sup> Para una sistematización sobre diferentes posturas en torno a evaluaciones de los programas de TMC, así como de las transformaciones que introducen estos dispositivos en la protección social, se sugiere revisar Barba y Cohen (2011) y Villarespe *et al.* (2013).

ha sido terreno de difícil concreción, la focalización ha servido para abrir oportunidades y reestructurar componentes estratégicos de la asistencia, bajo una noción residual de justicia social (Cunha e Ivo, en este mismo volumen; Villarespe *et al.*, 2013). Por consiguiente, el predominio de la focopolítica (Álvarez, 2005) ha contribuido a reforzar la segmentación o la exclusión histórica que caracteriza a las arquitecturas del bienestar en la región en los últimos decenios (Martínez Franzoni y Ancochea, 2015; Ivo, 2011).

Los estudios desarrollados sobre estos programas “indican su mayor eficiencia en la reducción de la brecha e intensidad de la pobreza; y menos en su incidencia” (Custodio, 2016:9). En tal sentido, habría que considerar que en su funcionamiento pueden operar con importantes errores de exclusión. Como resultado, alcanzan a los más excluidos (extrema pobreza) o a quienes no estuvieron atendidos por anteriores políticas, y de ahí su leve aporte en la reducción de la desigualdad (Custodio, 2016).

La visión residual que domina el enfoque de la focalización puede ser explicada a partir de la conexión de estos programas con los legados institucionales de la región.<sup>5</sup> Aunque “algunas naciones poseían sistemas de protección de vocación universal, limitados a ciertas arenas de políticas públicas (educación y salud), sin embargo no escapaban de cierto grado de segmentación de los beneficios distribuidos” (Midaglia, 2013:2). Esta diferenciación no superada promueve para los segmentos de población más vulnerables una oferta de programas focales desarticulados generalmente del sistema más general de protección social y resalta los efectos limitados de esa forma de funcionamiento del sistema de políticas sociales.

<sup>5</sup> Aunque en este artículo se hace referencia a la preeminencia de la focalización dentro de la arquitectura de las políticas sociales en América Latina, es necesario apuntar que la implementación del enfoque focalizador ha sido diferenciado por países o grupos de ellos. Lo que se explica también porque en el primer decenio del siglo XXI estos programas responden a una concepción más amplia de la focalización, que hace emerger una discursividad vinculada a la universalización de las políticas y a la necesidad de su alcance.

En el marco de esa fragmentación, los Estados en el continente se han caracterizado por sistemas de protección frágiles, con una tendencia a la familiarización y a la recurrencia hacia formas comunitarias para la apropiación del bienestar social (Filgueira, 2013; Martínez Franzoni, 2008). En consecuencia, la aplicación de los TMC constituye una invención dentro de la arquitectura institucional de las políticas sociales que no sólo responde a una manera relativamente nueva de administrar los recursos públicos, sino que ha venido a reforzar las segmentaciones existentes. De ahí que sus efectos no son naturales ni imparciales en la medida que refuerzan el modelo neoliberal de desarrollo, legitimando formas de intervención en lo social (Peroni *et al.*, 2013).

Otro aspecto crítico de estos programas ha resultado ser la imposición de condicionalidades como parte de su funcionamiento y justificación teórica. Como resultado, favorecieron una sustitución de la lógica de una ciudadanía con derechos exigibles y un Estado obligado a materializarlos; hacia la lógica de un Estado con programas que exige a los “beneficiarios” de estos el cumplimiento de las llamadas corresponsabilidades (Yanes, 2011). Convertidos, bajo los principios modernizadores del capitalismo, en instrumentos de bondad y represión filantrópica, sus resultados limitados reforzaron su exteriorización respecto a la organización de la esfera del trabajo propiamente dicha (Tavares, 2016).

Su apego a formas medievales o decimonónicas de atención a la pobreza, propia de sociedades estamentales, se mostraron metamorfoseadas con un barniz eficientista, aplicando en su gestión saberes de una especializada demografía focalizada en la detección del pobre “merecedor”. Desligados los derechos sociales de los políticos, esas políticas constituyen una suerte de nuevo “humanitarismo” neofilantrópico (Cunha e Ivo, en este mismo volumen), “posición ideológica que, si bien deplora y lamenta la pobreza y la indigencia, no se cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto ni los mecanismos que la provocan y mantiene a una mayoría creciente de pobres en los mínimos biológicos” (Álvarez, 2013:30). En consecuencia, la ideología neoliberal que sustentó la implementación de la focalización, consiguió confinar la política social a una operatividad ins-

trumental y técnica, devaluando su perfil propiamente político<sup>6</sup> (Ivo, 2004).

Los hechos más recientes de disruptividad en la continuidad respecto a la conformación estatal de bloques progresistas en la conducción de los procesos políticos enfatizan los límites que encuentran los gobiernos para conciliar desarrollo nacional y autonomía política en propuestas que pretendían, al menos, confrontar las lógicas de un orden global dominado por los imperativos del neoliberalismo y el capital transnacionalizado. Son los desafíos planteados por esa hegemonía los que justifican también para el caso cubano la legitimación del giro focalizador en políticas sociales.

#### UNIVERSALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES CUBANAS. EL GIRO INCOMPLETO DE LA REFORMA

Mientras en los países de América Latina el decenio de los noventa se consideraba perdido, el sistema político cubano también se encontraba abocado a una crisis, pero de causas diferentes a la vivenciada para el resto de la región. La caída del campo socialista –principal socio comercial– y el recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos hacia la isla trajeron como consecuencia una etapa que se denominó de Periodo Especial,<sup>7</sup> no superada aún en el país. El gobierno cubano mantuvo el sistema universal de protección social, a pesar de la importante contracción económica acontecida en esos años. Pero a fines de ese periodo, también comenzaron a generarse programas

<sup>6</sup> Como bien señala Ivo (2004), la focalización ha servido para descolocar la institucionalidad de la protección social y no comprometerse con una estrategia de más largo plazo que conciba el cambio estructural como el centro.

<sup>7</sup> Así se ha dado en conocer el periodo que se inicia con la crisis de los noventa, en el que se adopta esta categoría para definir un estado de urgencia económica en la historia cubana de finales del siglo xx. Uno de los rasgos más permanentes de esa coyuntura ha sido la escasez de los productos necesarios para la satisfacción de necesidades básicas.

complementarios con el objetivo de atender a aquellas poblaciones expuestas a situaciones de mayor vulnerabilidad.<sup>8</sup>

El repunte de programas específicos para atender aquellos grupos en desventaja social a partir de los noventa implicó el reconocimiento tácito de la insuficiencia y segmentación producida en el marco de las políticas sociales universales operantes en la sociedad cubana. A partir de los efectos de la crisis, no obstante, esos instrumentos se han revelado como insuficientes para superar las brechas existentes en el aprovechamiento del bienestar en el contexto cubano en el largo plazo (Peña, 2014; Zabala, 1996 y 1999; Voghon, 2016). La contradicción entre políticas económicas y sociales se ha mantenido como una interrogante pendiente sobre los objetivos de mayor alcance social, lo que incide en el reforzamiento de las desigualdades.<sup>9</sup>

Es así que la propuesta de reorientación en las políticas en la actual reforma<sup>10</sup> coloca en el centro al cambio económico. Su logro se concibe como la garantía de que en el largo plazo se alcance la integración social, por lo que, según este acento, se pudiera presumir una asignación de efecto residual a la política social, concentrada en aquellos grupos que, en ausencia de redes de apoyo familiares y comunitarias, necesitan intervenciones específicas focalizadas que impidan el establecimiento y ampliación de la exclusión social (Voghon y Peña, 2013). En esa dirección puede considerarse al giro transformador actual como incompleto, en la medida que no plantea cabalmente

<sup>8</sup> El acceso ventajoso de algunos grupos no está mediado por la capacidad de pago ante una oferta privada, sino por la importancia que desde los noventa vienen tomando arreglos informales institucionales en los que estos grupos, esta vez sí, por su capacidad de pago (dinero, especies, relaciones, intercambio de favores) se sitúan en situación de ventaja respecto a otros con menor acceso o acceso deficiente a la estructura de oportunidades.

<sup>9</sup> Calculado a fines de los noventa en 0.38. Resultado que muestra su rápida ascensión, considerando que en los ochenta se encontraba en 0.24 (Espina, 2008).

<sup>10</sup> Se entiende por reforma “el conjunto de medidas que agrupa el llamado proceso de actualización del modelo económico y social cubano” (Espina y Echevarría, 2015:12). En cierta medida esa modulación del cambio responde a un agotamiento del modelo socialista-centralizador que ha caracterizado el sistema político cubano a lo largo de medio siglo.

resolver la persistencia de un desbalance en la implementación de las políticas cubanas, entre universalismo y focalización.

Aunque enunciativamente se declara que las transformaciones proponen un nuevo escenario para el sostenimiento del proyecto socialista, como correlato de sus impactos, se profundizan mecanismos de desigualdad a través del tránsito hacia una mayor apertura al mercado y en un contexto de retiro<sup>11</sup> formal del Estado de algunas áreas tradicionales dentro de la gestión del sistema de protección social: entre 2006 y 2012 los beneficiarios de los programas de asistencia social disminuyeron del 5.3% al 1.5% de la población total, y el gasto presupuestario se redujo del 2.2% al 0.4% (Mesa-Lago, 2014:66). Los cambios ya implementados reviven el carácter crónico de algunas contradicciones e implantan de manera parcial en la esfera de las decisiones económicas y políticas un “pragmatismo” político que desplaza el alcance de objetivos de mayor inspiración estratégica.<sup>12</sup>

Mayra Espina resume analíticamente los principales cambios que caracterizan la actual coyuntura a partir de la aplicación de la reforma en los siguientes ejes (Espina, 2015:198-199):

1] Conceder un peso determinante a la sustitución de exportaciones entre los pivotes de la estrategia económica, por encima del papel de la sustitución de importaciones e incidiendo en el valor de productos de alto valor agregado para modificar (mejorar) el lugar de Cuba en la cadena productiva internacional.

2] Reorganización del sistema de propiedad sobre los medios de producción, concediendo un espacio más amplio y complementa-

<sup>11</sup> Un ejemplo básico de esta retirada formal ha sido la política de empleo. Desde el triunfo de la Revolución hasta el contexto de crisis en los noventa, el Estado concentraba la mayor cantidad de fuerza laboral en el país. Con la implementación de los LPES se acepta el principio de que el Estado no puede seguir operando con la concepción de pleno empleo (Código del Trabajo, 2014; Peña y Voghon, 2014).

<sup>12</sup> El pragmatismo se refleja en la inmediatez con que algunas medidas han sido tomadas y, fundamentalmente, en cierta retórica que avala los cambios operados. Ello contrasta con otras construcciones discursivas que se caracterizan por un tono ideal asentado en el “deber ser socialista” y que adolecen de una explicitación de los caminos que permitirán alcanzar los principios propuestos (PCC, 2016).



rio a diferentes formas de propiedad no estatal (mixta, capital extranjero, cooperativas, micro, pequeña y mediana propiedad privada) en la generación de ingresos y empleos. Elevación del peso de la inversión extranjera como fuente de capital.

3] Cambio en el papel del Estado, disminuyendo su perfil de propietario, asignador de recursos y productor central, a favor de sus roles de coordinador y planificador estratégico y de su actuación diferenciada de escala (nacional, territorial, local), con márgenes de descentralización.

4] Incremento del protagonismo de la escala de gobierno municipal en relación con iniciativas económicas (producción de alimentos, industrias locales, opciones turísticas, creación de presupuesto propio a través de impuestos y política de vivienda y hábitat). Municipalización de estrategias de desarrollo y de la política social.

5] Ampliación de mecanismos de política social focalizados hacia las vulnerabilidades y con un fuerte basamento en la política impositiva y en la eficiencia en el uso de los recursos.

6] Descentralización empresarial.

7] Orientación hacia la estabilidad macroeconómica y financiera.

8] Construcción progresiva de un sistema tributario universal, que incluya a todos los sujetos económicos y grupos sociales que generan y perciben ingresos.

Estos ejes evidencian las orientaciones de política que los cambios actuales pretenden resolver. Sin embargo, la implementación en curso de esas medidas muestra un escenario de avances y frenos. Cuestión que no es inédita, pues desde la crisis de los noventa “las urgencias de la gestión de esa crisis no resuelta abortaron (al igual que ahora) la posibilidad de aprovechar la oportunidad generada por la descomposición del campo socialista soviético para transitar hacia una nueva estrategia de desarrollo y un modelo diferente de socialismo” (Espina, 2015:204).

Se pierden así las potencialidades de la coyuntura actual de cambios para delinear una estrategia consistente de desarrollo que genere políticas suficientemente robustas para alcanzar el objetivo deseado: una articulación más balanceada entre políticas económicas y sociales. El actual escenario es heredero del dilema en la transición so-

cialista respecto al peso relativo y deseable que se le debe otorgar al Estado o al mercado dentro de la transformación social. También se enfrenta la interrogante de cómo los cambios van a impactar la relación entre sociedad e individuo.<sup>13</sup>

Pedro Monreal señala la importancia del momento actual para las recomendaciones de política y la discursividad que, de hecho, ya se está generando en el campo de la economía:

[...] hay ciertos términos que están siendo utilizados –por académicos y funcionarios– que se aproximan más a una noción moral exclusivamente basada en la responsabilidad individual (generalmente asociada al pensamiento conservador) que a una moral asentada en la solidaridad social. Ese pudiera ser el caso, por ejemplo, del énfasis (...) en relación con la crítica que se le hace al llamado ‘igualitarismo’, sin que tal crítica sea claramente comprensible. ¿Es realmente el ‘igualitarismo’ –como quiera que se le defina– un problema más importante que la creciente desigualdad social del país? ¿De qué manera una denuncia al llamado ‘igualitarismo’ puede ser compatible con la solidaridad social? (Monreal, 2014:6-7).

El bienestar social considerado como derecho humano (re)coloca esta cuestión en relación con los compromisos del Estado y la sociedad civil con ese objetivo.

En el terreno de los estilos de política, en los Lineamientos de la Política Social y Económica (PCC, 2011) se afirma que los espacios tradicionales del sistema de protección social que funcionan bajo la concepción universalista serán preservados como parte de las garantías ciudadanas. Entre estos se incluyen: el acceso a la atención médica, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la tranquilidad ciudadana y la seguridad social. En otras áreas de las políticas

<sup>13</sup> Se ha generado un discurso de la individualidad que señala como problemáticas la pérdida de valores y la inercia en una mentalidad anquilosada. Estas “ideas-fuerza” actúan como legitimadoras de que son éstos los factores más importantes para explicar los frenos a la posibilidad de radicalización de las medidas más recientes.

se propone transitar hacia la focalización,<sup>14</sup> a partir del criterio de “compensación” a individuos/familias identificados como necesitados, en el caso de que se encuentren impedidos para el trabajo o sin soporte familiar.

El cambio de época actual impacta las arquitecturas del bienestar construidas en el país hacia nuevas modulaciones que se irán redefiniendo –con mayor claridad– en la medida en que las actuales medidas avancen o se profundicen en el tiempo. Éstas pueden ser resumidas en los siguientes pilares: 1] la retirada formal del Estado y un reforzamiento hacia la familiarización del régimen de bienestar (Peña, 2014); 2] la recomposición de clases y de una ampliación de las demandas<sup>15</sup> de grupos posicionados ventajosamente, como contraparte el incremento de la pobreza y la vulnerabilidad, así como la invisibilización de esos sectores; 3] el reconocimiento del mercado como un actor al que debe otorgársele más espacio dentro de los mecanismos de distribución social en la transición socialista; y 4] pérdida creciente de mecanismos de solidaridad social a favor de un mayor individualismo. Dos de los efectos más potentes en este direccionamiento son la tácita aceptación de que se ampliarán y reforzarán mecanismos de desigualdad (Peña y Voghon, 2014), junto a la creación de dispositivos de focalización que funcionan en paralelo, integrados de manera parcial al funcionamiento intersectorial del sistema de políticas sociales universales.

<sup>14</sup> Desde la discursividad, se propone el criterio de focalización como un instrumento para ganar eficiencia dentro de los recursos destinados a las políticas sociales en el presupuesto público. Específicamente, la intencionalidad se describe como “la eliminación de subsidios excesivos”. Un ejemplo de esa voluntad lo constituye la gradual eliminación de la libreta de abastecimiento: provisión básica de alimentación que el Estado repasa para cada familia mensualmente (el cual no es repartido de manera homogénea a lo largo del país y que marca un patrón desigual en esa garantía para diferentes regiones). La justificación se basa en que es necesario abandonar el subsidio a productos para lograr un gasto social más eficiente.

<sup>15</sup> La temporalidad, así como las prioridades en términos de las medidas tomadas hasta la actualidad, informan sobre este factor, al que apenas se hace alusión cuando se realizan análisis que permitan visibilizar los intereses de clase sobre los que asientan las lógicas de organización e implementación de la reforma.

El abordaje de estas cuestiones implica un encuadramiento del caso cubano en el contexto latinoamericano y los aprendizajes que pueden ser extraídos a partir del vínculo entre lo general y las particularidades del desarrollo sociohistórico del país en los últimos cincuenta años. En tal sentido, también explicitan un rebalse de esos límites geográficos para interpelar una lógica de organización global que muestra el estancamiento de un sistema basado en la mercantilización de la naturaleza y, con ella, de la existencia humana misma. Sin embargo, la superación de esa hegemonía constituye, para la realidad cubana actual, un desafío si se considera la existencia de un escenario marcado por la fractura y la reducción/retroceso de mecanismos de protección social.<sup>16</sup>

#### HUMANITARISMO Y FILANTROPÍA: LA DISCURSIVIDAD DE LA ASISTENCIA SOCIAL COMPENSATORIA

Los impactos de la crisis de los noventa sobre el patrón de equidad en Cuba repercutieron en el desarrollo de un conjunto de iniciativas favorecedoras de una gradual institucionalización y ampliación del radio de acción de la asistencia social en el país.<sup>17</sup> Lo distintivo de la

<sup>16</sup> Acertadamente, Gómez señala diez desafíos en el contexto cubano actual que apuntan hacia la necesidad de una visión más integral que la que hasta ahora caracteriza la implementación de la reforma; entre ellos se encuentran bajo poder adquisitivo, desabastecimiento, infraestructura y transporte, vivienda, envejecimiento y baja natalidad, servicios públicos, tecnología y comunicaciones, migración, marginalidad y corrupción (Gómez, 2016).

<sup>17</sup> En esa dirección, un punto de inflexión relevante lo constituyó a fines de los noventa la “Batalla de Ideas”, estrategia gubernamental en el marco de la que se crearon un conjunto de programas encaminados a incidir sobre familias/individuos en situación de pobreza o vulnerabilidad. Dentro de esos dispositivos fueron relevantes las acciones de atención a ancianos que vivían solos, a los niños con bajo peso y a pacientes con enfermedades de baja prevalencia, entre otros. Igualmente se desarrolló el programa de municipalización de la enseñanza universitaria y el de trabajadores sociales (Rodríguez, 2011).

discursividad que sustenta la ingeniería de los programas creados para atender situaciones de vulnerabilidad y pobreza en el escenario actual de reducción del gasto social es la emergencia de un humanitarismo que, al “estilo filantrópico”, asocia asistencia social con compensación y “generosidad”.

Es así que se opta por utilizar una retórica que tiende a personalizar los problemas y la cuestión social.<sup>18</sup> Se potencia de esa forma la profundización de esos fenómenos que destacan por un tratamiento parcial de sus causas, sin una discusión crítica sobre los mecanismos estructurales que sustentan procesos de exclusión y marginalidad social. En esos procesos de enunciación además se reivindica un sujeto de la asistencia social compensadora que tiene impactos políticos relevantes. Como afirman Midaglia y Villegas (2016), “los núcleos de ideas proporcionan marcos interpretativos (*frames*) sobre las principales necesidades sociales, al mismo tiempo que proporcionan guías para la acción” (Midaglia y Villegas, en este mismo volumen). En consecuencia, es preciso prestar atención a cómo esos factores ideacionales impactan las opciones políticas y al sistema de políticas sociales en su conjunto.<sup>19</sup>

En el actual régimen de asistencia social se establece como población prioritaria de la asistencia a ancianos sin recursos ni amparo, a cualquier persona no apta para trabajar que carezca de familiares en condiciones de prestarle ayuda u a otros que así lo requieran. Las prestaciones se conceden en especies, servicios o monetarias y están concebidas en una duración de tiempo de máximo un año (MTSS, Ley 205 y Decreto 283). En ambas reglamentaciones se insiste sobre la idea de “obligatoriedad familiar” respecto a la protección social y

<sup>18</sup> Se sugiere revisar un conjunto de artículos publicados en el año 2015 (véase en referencias bibliográficas) respecto a los diferentes programas de asistencia social implementados como parte de la reorganización del Sistema de Prevención y Seguridad Social.

<sup>19</sup> Estas autoras señalan que, en el terreno de las prestaciones asistenciales, los marcos interpretativos definieron como elementos destacados en la intervención pública la definición de problemas y objetivos, así como los contenidos de las políticas, en términos de criterios de acceso, grupos cubiertos, bienes ofertados (Midaglia y Villegas, en este mismo volumen).

los criterios para ser incluidos los individuos/familias resultan rigurosos. Es preciso presentar un cuadro familiar donde predomine la discapacidad<sup>20</sup> o enfermedades invalidantes para trabajar y convertirse en beneficiarios de la asistencia.

En el caso de entregas directas de recursos, en el ámbito administrativo los canales de tramitación de las ayudas se encuentran diferenciados, lo que pudiera estar dilatando o entorpeciendo la llegada de estas a familias que perentoriamente necesiten de estas prestaciones. Actualmente, la aprobación para el otorgamiento de los recursos se encuentra a cargo del Consejo de la Administración Municipal (CAM) para artículos como hule, tela antiséptica, ropa, calzado, sábanas, toallas, muebles, colchones y enseres de cocina; y el Provincial (CAP) para efectos electrodomésticos imprescindibles (principalmente aires acondicionados) y que se encuentren avalados por el Ministerio de Salud Pública (MINSAP, Resolución 217). Añadida a esta fragmentación, se encuentra la que caracteriza al marco regulatorio, donde las acciones de la asistencia social se legislan a través de la emisión de decretos.<sup>21</sup>

El giro hacia la focalización se caracteriza por el tránsito de un modelo tradicional de protagonismo de la institucionalidad estatal<sup>22</sup> en la provisión del bienestar hacia una mayor corresponsabilidad<sup>23</sup>

<sup>20</sup> En el caso de las madres con hijos con algún grado de discapacidad y que no puedan trabajar para atender su cuidado, se establece como criterio para recibir la ayuda que el hijo o la hija no puedan integrarse al sistema nacional de educación o a otras alternativas creadas por el Ministerio de Salud Pública.

<sup>21</sup> Una continuidad en los legados institucionales dentro de la reforma actual ha sido producir transformaciones legislativas a través de decretos: una práctica jurídica instaurada con la gestión de la crisis de los noventa y que se ha convertido en una forma de regulación “vertical” de los procesos de ordenamiento social.

<sup>22</sup> Aunque el modelo cubano destaca por una fuerte institucionalidad estatal en las estrategias de política social, las acciones vinculadas al cuidado de niños o ancianos se ha caracterizado por la existencia de una oferta privada en paralelo de la que forman parte instituciones religiosas y de asociaciones fraternales, las que funcionan con apoyo del Estado y de las ayudas internacionales.

<sup>23</sup> Se desea subrayar el carácter forzado de la asunción de las corresponsabilidades, pues por lo general están asociadas a un papel “activo” de los individuos y las familias frente a la protección social.

de individuos/familias en éste. En tal sentido, el carácter residual de las acciones focalizadoras pudieran estar fomentando la consolidación de un universalismo incompleto, en que se abandona el fortalecimiento de dispositivos robustos de protección social para un diálogo crítico sobre el conflicto capital-trabajo, para la superación de la pobreza y las desigualdades.

DESAFÍOS A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EFECTIVA:  
¿POLÍTICAS SOCIALES RESIDUALES O INTEGRALES?

La coyuntura cubana actual denota un direccionamiento de las políticas sociales hacia un criterio focalizador en clave residual. En ese contexto, los programas que emergen reflejan una desarticulación del sistema intersectorial del sistema universal de políticas sociales. Lograr ubicar esos dispositivos con una visión complementaria para la superación segmentada de la estructura de oportunidades universal permitiría la implementación de una estrategia de desarrollo más integral.

Al estilo tradicional de actuación de la focalización en los países latinoamericanos, los programas existentes se caracterizan por: 1] consolidar de manera formal la segmentación de la oferta de servicios/prestaciones que diferencian los canales de la protección y de la asistencia social, generando una desarticulación entre ambas áreas; 2] los efectos de esa fragmentación se producen conjuntamente con una tendencia a la familiarización que desplaza el protagonismo del terreno estatal para el alcance del bienestar; 3] la tecnificación y el establecimiento de canales institucionales que entorpecen el funcionamiento de los programas, donde se pueden estar dando situaciones de omisiones o exclusiones de familias vulnerables; 4] un funcionamiento verticalista, en el que las soluciones a las problemáticas sociales se definen “desde arriba”, dejando intactos los procesos de estructuración de las desigualdades y la pobreza.

Los bajos niveles de sinergia entre universalismo y focalización favorecen que los dispositivos de estos últimos implementados recientemente tengan impactos limitados en la promoción de la justicia so-

cial y la solidaridad colectiva. Lo que se produce, por consiguiente, es un abandono de los objetivos de calidad y suficiencia para la oferta pública de servicios y de la visión estratégica del desarrollo social. En tal sentido, la reforma plantea un terreno fecundo de debate sobre antiguas y nuevas problemáticas en la arena política del país.

No obstante, es relevante considerar que, junto a estas debilidades, el giro hacia la focalización se encuentra delimitado por fortalezas institucionales que distinguen al caso cubano respecto a las experiencias latinoamericanas y que se caracterizan por la existencia de: 1] una estructura de garantías universales que ha funcionado con relativa efectividad por medio siglo, sedimentando un legado institucional en la protección social; 2] el protagonismo del Estado en esa provisión y la identificación de su papel protagonista en el imaginario popular; 3] el establecimiento de condiciones y no de condicionalidades como prerrequisito para mantener el derecho a recibir las prestaciones; y 4] el reconocimiento de la existencia de una apropiación diferenciada de la estructura de oportunidades universal que amerita el establecimiento de nuevos ámbitos para la gestión pública en la atención a la vulnerabilidad.

El giro reformador de estos tiempos confirma que Cuba tiene ante sí los retos que impone la globalidad capitalista y de que sólo se logrará realmente avanzar en dirección contraria a ésta si surge una propuesta disruptiva de la existente discursividad aséptica del crecimiento *per se* que domina el tono de estos tiempos y permea el funcionamiento de las políticas sociales. Un decenio de aplicación de los programas de TMC muestra que los avances duramente conseguidos pueden tornarse regresivos si no se plantean estrategias de largo plazo que permitan avanzar en la confrontación ideológica y cultural de las lógicas capitalistas de apropiación de la naturaleza y la vida. Un desafío inminente que plantea ese escenario para el caso cubano es lograr acompar universalismo y focalización bajo una noción de justicia distributiva que permita consolidar en clave socialista el horizonte ético y político del modelo de protección social cubano.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, J. (2015), *Más allá del asistencialismo: el ingreso ciudadano universal y las condiciones materiales para la libertad*, <<http://www.sinpermiso.info/textos/mas-alla-del-asistencialismo-el-ingreso-ciudadano-universal-y-las-condiciones-materiales-para-la>>, 10 de noviembre de 2015.
- Álvarez, S. (2005), “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en S. Álvarez (coord.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO/CROP: 239-250.
- Álvarez, S. (2013), “La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia”, en *Voces en el Fénix*, 4, (22) marzo 2013, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires: 28-34.
- Barba, C. y Cohen, N. (coords.) (2011), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-CROP.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.
- Custodio, L. (2016), “Cómo abordar la extrema pobreza desde la política social: revisión del caso uruguayo”, en *Estudios sobre la pobreza y las desigualdades*, [Documentos de Trabajo], Buenos Aires, CLACSO.
- Espina, M. (2008), *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, Buenos Aires, CLACSO/CROP.
- Espina, M. (2015), “Reforma económica y política social de equidad en Cuba”, en Espina, M. P. y D. Echevarría (coords.), *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, La Habana, Ciencias Sociales/Ciudad de Panamá, Ruth Casa Editorial: 197-223.
- Espina, M. y D. Echevarría (coords.) (2015), *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, La Habana, Ciencias Sociales/Ciudad de Panamá, Ruth Casa Editorial.
- Filgueira, F. (2013), “Hacia un modelo de inversión y protección social de vocación universal para América Latina”, *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Montevideo, 29 de octubre al 1 de noviembre.

- Gómez, J. [blog] (2016), Los 10 retos de Cuba, en Ravnsberg, F., *Cartas desde Cuba*, <<http://cartasdesdecuba.com/los-10-retos-de-cuba/>>, 15 de julio de 2016.
- Ivo, Anete B. L. (2004), “A reconversão do social. Dilemas da redistribuição no tratamento focalizado”, en *Revista São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 57-67.
- Ivo, Anete B. L. (2011), “Bolsa Familia: ¿caminhos de formação da coesão social ou segmentação da pobreza?”, en C. Barba y N. Cohen (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-CROP: 171-194.
- Lessa, Celia (2005), Políticas sociais: focalização o universalização?, <<http://www.proac.uff.br/cede>>, 20 de septiembre de 2011.
- Martínez Franzoni, J. (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, CLACSO.
- Martínez Franzoni, J. y D.Sánchez-Ancochea (2015), “Régimenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación”, en E. Pino, y J. Rubio (eds.), *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, (s/p), España, Tecnos.
- Mesa-Lago, C. (2014), La reforma de la economía cubana: secuencia y ritmo, *Política Exterior*, 28 (161), septiembre-octubre, <<http://dialnet.unirioja.es>>, 20 de noviembre de 2014.
- Midaglia, C (2013), “¿Puede haber protección social integradora en América Latina que combine opciones focales y universales de bienestar?”, *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Montevideo, 29 octubre al 1 de noviembre.
- Monreal, Paulo (2014), *Cuba: poniendo nuevas preguntas sobre la mesa*, <<http://www.sinpermiso.info/textos/cuba-poniendo-nuevas-preguntas-sobre-la-mesa>>, 15 de mayo de 2014.
- Peña, A. I. [Tesis de Doctorado] (2014), *La reproducción familiar de la pobreza desde la óptica de los regímenes de bienestar*, La Habana, Universidad de La Habana, Departamento de Sociología.
- Peña, A y R. M. Voghon (2014), La reconfiguración de la política de empleo y seguridad social. Horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano actual, *Revista Crítica y Emancipación*, núm. 11, primer semestre, Buenos Aires, CLACSO: 379-468.
- Peroni, A. et al. (2013), “Focalización: ¿puerta de acceso individual a los sistemas de protección social o espacio de fragmentación social?”, *XVIII Con-*

- greso *Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Montevideo, 29 octubre al 1 de noviembre.
- Rodríguez, J. L. (2011), *Notas sobre economía cubana*, Panamá, Ruth Casa editorial/La Habana, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello.
- Tavares, L. (2016), “Las consecuencias del neoliberalismo en la política social en América Latina”, en *La política social universal en la superación de la desigualdad*, Seminario Virtual CLACSO, Clase VII.
- Villarespe, V. (coord.) et al. (2013), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO [Colección CLACSO-CROP]: 379-468.
- Voghon, Rosa M. y A. I. Peña (2013), ¿Políticas sociales universales vs. reproducción de la pobreza? Encrucijadas y desafíos del modelo de protección social cubano, en V. Villarespe (coord.) et al., *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO [Colección CLACSO-CROP]: 279-308.
- Voghon, Rosa M. [Tesis de Doctorado] (2016), *La reproducción familiar de la pobreza desde una perspectiva generacional*, La Habana, Universidad de la Habana, Departamento de Sociología.
- Yanes, P. (2011), *Transferencias focalizadas y condicionadas: entre las oportunidades y los derechos*, <<http://www.sinpermiso.info/textos/transferencias-focalizadas-y-condicionadas-entre-las-oportunidades-y-los-derechos>>, 20 de septiembre de 2011.
- Zabala, María del Carmen [Tesis de Maestría] (1996), *Familia y Pobreza en Cuba*, La Habana, Universidad de la Habana, FLACSO-Programa Cuba.
- Zabala, María del Carmen [Tesis de Doctorado] (1999), *Aproximación al estudio de la relación entre familia y pobreza*, La Habana, Universidad de la Habana, FLACSO-Programa Cuba.

### Otras fuentes

- Censo de población y viviendas 2012, La Habana, ONEI.
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), Código del trabajo 2014, <<http://www.mtss.cu/C%C3%B3digo%20de%20Trabajo%20y%20su%20Reglamento>>, 20 de diciembre de 2016.

- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), Ley 205, Asamblea Nacional del Poder Popular, aprobada el 27 de diciembre de 2008, <[www.mtss.cu/Ley%20No.105%20de%20Seguridad%20Social](http://www.mtss.cu/Ley%20No.105%20de%20Seguridad%20Social)>, 20 de diciembre de 2016.
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), Decreto-Ley 283, <<http://www.mtss.cu/Decreto-Ley%20105%20Reglamento%20Ley%20105>>, 20 de diciembre de 2016.
- MINSAP (Ministerio de Salud Pública), Resolución 217, <<http://legislacion.sld.cu/index.php?P=FullRecord&ID=290>>, 20 de diciembre de 2016.
- Juventud Rebelde, <[www.juventudrebelde.cu](http://www.juventudrebelde.cu)>:
- Quebrar el desamparo (I), 24 de enero de 2015.
- Al tibio amparo de la humanidad, 9 de junio de 2015.
- La buena voluntad no pide permiso, 16 de junio de 2015.
- Sobra la soledad (I), 14 de noviembre de 2015.
- Sueños sobre ¿sacos rotos?, 21 de noviembre de 2015.
- Desterrar el abandono, 24 de noviembre de 2015.
- Asistencia social llega a más familias cubanas, 8 de diciembre de 2015.
- PCC (Partido Comunista de Cuba) (2011), Información sobre el resultado del debate de los Lineamientos de la Política, Económica y Social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido, <<http://www.granma.co.cu>>, 20 de septiembre de 2011.
- PCC (Partido Comunista de Cuba) (2016), Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, <[www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Copia%20para%20el%20Sitio%20Web.pdf](http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Copia%20para%20el%20Sitio%20Web.pdf)>, 20 de diciembre de 2016.

# POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS Y SUS ARTICULACIONES CON EL SISTEMA EDUCATIVO

MARÍA DEL CARMEN FEIJOÓ Y PATRICIA DAVOLOS

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingresos (PTCI) están presentes en 21 países de América Latina y el Caribe y alcanzan a más de 132 millones de personas, es decir, el 21.5% de la población de la región (CEPAL, 2015). Aunque tratados generalmente como un conjunto homogéneo, los PTCI constituyen un universo con características heterogéneas. Esta heterogeneidad surge de factores como el alcance de su cobertura, el monto de la prestación, las características de su operatoria, los criterios de elegibilidad o definición de derechos, además de las distintas historias nacionales de construcción de las políticas de protección social en las que se insertan.

Si bien hay consenso sobre los logros positivos que han conseguido desde su implantación, como la reducción de la pobreza y la desigualdad por ingresos, el presente artículo debate su capacidad para producir sinergias con otras acciones integrales de superación de la pobreza, garantizar derechos y reducir las desigualdades que siguen afectando a nuestras sociedades. El planteo focaliza sobre los aspectos institucionales de los PTCI con especial interés en lo que refiere a sus dimensiones educativas. Para ello, entre los PTCI vigentes en el último decenio se seleccionaron tres casos en países con diferentes modelos históricos de construcción del bienestar, las políticas sociales y el tratamiento de las condicionalidades: Bolivia, Brasil y Uruguay. So-

<sup>1</sup> Agradecemos la lectura y comentarios realizados por Rosalía Cortes y Paulo H. Arcas, de IPE-UNESCO Buenos Aires, y a los integrantes del *workshop* Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America celebrado en Salvador de Bahía en 2016, especialmente a Milene Peixoto Ávila.

bre esta heterogeneidad en sus puntos de partida, los casos tienen en común el giro a la izquierda en sus coaliciones gobernantes hacia los primeros años del siglo XXI, cuando comienzan a implementarse los programas bajo análisis.

#### ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Este trabajo surge de uno previo centrado en el caso argentino sobre la articulación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social y la condicionalidad educativa, analizando la operativa del programa y los desafíos que esta relación deja pendientes.<sup>2</sup>

La AUH (2009) implicó un cambio significativo en la política de protección social, al extender como componente no contributivo del sistema de seguridad social el cobro de asignaciones familiares para todos los trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo, más allá de su registro y condición de actividad en el mercado laboral. Esta definición de derechos establece –al igual que todos los PTCI de la región– dos requisitos o condicionalidades (salud y educación) por parte de los destinatarios para mantener la transferencia.

La condicionalidad o corresponsabilidad educativa tiende a reforzar el acercamiento de los niños y adolescentes y sus familias a la escuela por los incentivos que supone. El objetivo de la discusión que estamos planteando analiza cuáles son las normativas y condiciones institucionales que generan los programas en sus diseños cuando se detecta el no cumplimiento de la condicionalidad. En el diseño original de la AUH no se advierten articulaciones institucionales entre las acciones programáticas del sistema de protección social y del educativo, utilizando la evidencia empírica que puede recabarse de los mo-

<sup>2</sup> El trabajo es resultado de una línea de investigación iniciada en 2012 en la Universidad Pedagógica y en el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo-UNESCO Buenos Aires. Véanse Feijoó y Poggi, 2014; Feijoó y Corbetta, 2015; Feijoó y Davolos, 2015a.

tivos del no cumplimiento. Si la normativa sólo establece la sanción hacia los destinatarios, se desatiende la posibilidad de promover cambios en la oferta educativa y en la superación de obstáculos en la vida cotidiana de las familias de los que no concurren a la escuela, dejando de lado una ventana de oportunidad para producir sinergias entre ambos sistemas (Feijoó y Corbetta, 2015).

La evidencia del caso argentino llevó a indagar en otros programas similares de la región para alcanzar una visión abarcadora. El propósito es tomar nota de lecciones que pueden aprenderse del análisis comparativo, enfatizando el efecto que tienen las diferencias encontradas en sus diseños.

#### EL MARCO CONCEPTUAL

La historia de los PTCI tiene al menos dos orígenes. Uno remite a los Fondos de Inversión Social (FIS) de los ochenta y al enfoque del Banco Mundial (BM) de Manejo Social del Riesgo (MSR). En esos programas la concepción del bienestar se centra en una lectura de los riesgos como procesos individuales superables con acciones como el incremento del capital humano y el empleo, vistos ambos desde la perspectiva de la oferta e ignorando los determinantes macrosociales que los afectan (Fernández, 2014; Lavinas, 2014). Su segundo origen se remonta a mediados de los noventa, cuando la región enfrenta los resultados de las políticas del Consenso de Washington, con aumentos del desempleo y la pobreza, la privatización y desinversión en los servicios públicos y recurrentes crisis de las economías. Los programas pioneros relativos a este segundo origen se desarrollan en dos escenarios políticos divergentes, el del México neoliberal y el de los municipios brasileños gobernados por el Partido de los Trabajadores en el mismo decenio. En Brasil, los dos programas precursores de ingresos mínimos para las familias pobres con hijos fueron el Bolsa Escola para la Educación y el Programa de Garantía de la Renta Familiar, establecidos en los municipios de Brasilia y Campinas en 1995. A estas experiencias de gobiernos locales le siguió en 1997 el Programa

de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) –también en principio municipal–, primer programa con este objetivo en la región. Con un signo político opuesto, México implementó en 1997 el Progreso como programa nacional que combinaba educación, alimentación y beneficios de salud, dirigido principalmente a familias rurales pobres.

Ambas experiencias (Brasil y México) nacen desde perspectivas y coaliciones políticas muy diferentes con énfasis en la relación entre el capital humano de los niños y adolescentes y la reproducción de la pobreza, al pretender modificar las estrategias familiares, evitando el ingreso al empleo precario de jóvenes y niños con la consiguiente pérdida de la escolaridad. Luego de una primer ola de PTCI iniciados con el programa Progreso y los brasileños de ámbito local, los siguientes registraron variaciones en objetivos y diseños (Barba Solano, 2016). Con la llegada al gobierno de partidos o coaliciones de centro-izquierda en la región, se amplía su foco centrado en el desarrollo de capital humano de las generaciones jóvenes a otro de más corto plazo de reducción de los altos índices de pobreza/ indigencia y desigualdad de ingresos legados por los gobiernos y políticas de cuño neoliberal previos.

Esta última generación de programas va a seguir compartiendo con sus antecesores dos características fundamentales: orientarse a la demanda e implementar condicionalidades o corresponsabilidades a los perceptores.

Dentro del intenso debate sobre la existencia de condicionalidades en los programas, encontramos las formulaciones clásicas impulsadas desde los organismos financieros internacionales, donde la reproducción de la pobreza es explicada por déficits acumulados de capital humano enfatizando las intervenciones que modificarían los comportamientos individuales como resultado de las condicionalidades. Esta perspectiva neoliberal no contempla los obstáculos provenientes de la estructura social e incorpora una concepción meritocrática y de justicia retributiva, operando con la sanción y el estigma frente a los niveles de cumplimiento para determinar la permanencia en el programa. El bienestar es convertido en responsabilidad de los individuos, postura que habilita el control social de sus conductas y niveles de ajuste a comportamientos deseados.



En el largo plazo, algunos programas que nacieron más próximos a esta perspectiva fueron evolucionando hacia modelos más flexibles en la evaluación de las condicionalidades. De aquí surge otra forma de abordaje, que toma el no cumplimiento de las condicionalidades como un dato que alerta sobre la existencia de obstáculos para acceder a las instituciones por parte de ciertas poblaciones más vulnerables. Es decir, el no cumplimiento de las condicionalidades se transforma de solamente una penalidad a un indicio de que es necesaria la producción de acompañamientos e intervenciones más integrales y multidimensionales.

Otras lecturas enfatizan que la existencia de las condicionalidades impacta sobre la cohesión social y que contribuyen a legitimar consensos sociales acerca de los PTCI y a diluir el prejuicio contra el supuesto pobre no merecedor que recibe subsidios estatales. En otras palabras, contribuyen a cuestionar y mitigar el imaginario social que los percibe como “la población que elige vivir asistida o bajo planes”. Además se señala que la existencia de condicionalidades, entendidas como el intercambio entre programas y familias, debería redundar en un proceso positivo para el cumplimiento efectivo de derechos.<sup>3</sup>

#### PRESENTACIÓN DE LOS CASOS: BRASIL, URUGUAY Y BOLIVIA

Los programas bajo análisis están condicionados por la historia, la tradición política y las estructuras institucionales de los países. Las definiciones constitucionales delimitan qué autoridad se hace cargo de las políticas, el esquema de articulación entre sectores y la división del trabajo entre los territorios y las Administraciones centrales. Las capacidades de coordinación están influidas por dichas estructuras se-

<sup>3</sup> Dubet (2015) considera que para evitar la escisión social, las instituciones deben estar fundadas en acuerdos democráticos entre las clases sociales que generen un mínimo de cohesión social. De esta forma el avance de los derechos va de la mano de ciertas obligaciones que generan legitimidad y bases morales para el conjunto.

gún los países sean unitarios o federales, tema que define un mix entre modelos puramente centralizados y otros con mayor capacidad de incidencia de abajo hacia arriba.

La presentación de los casos de país indica qué aspectos institucionales son relevantes, aunque, como se demuestra, no resulten en sí mismos determinantes en su implementación. Son la operatoria y gestión concreta de los PTCI las que introducen distinciones significativas dentro del gran marco conceptual que reúne estos programas en relación a las condicionalidades.

### *Bolivia*

Bolivia presenta una trayectoria de protección social de tipo excluyente (Barba Solano, 2007; Filgueira, 2005), con una amplia mayoría de su población fuera de los mercados laborales formales y de la seguridad social. La asunción en 2006 de Evo Morales con una novedosa coalición étnica, cultural y social conformada por una gama amplia de movimientos sociales, grupos indígenas y clases medias urbanas marcó el inicio de una etapa de superación de esa trayectoria excluyente. El Bono Juancito Pinto (BJP) implementado desde 2006 es la principal medida de carácter educativo del sistema de protección social, y junto a la Renta Dignidad para la vejez y al Bono Juana Azurduy para mujeres embarazadas y niños menores de dos años –para reducir la mortalidad infantil–, constituyen los principales programas de transferencia de ingresos en el marco del plan de erradicación de la extrema pobreza. El programa está a cargo del Ministerio de Educación, las Fuerzas Armadas son el agente pagador dada su cobertura territorial a lo largo de todo el país y no establece otras articulaciones con programas o ministerios.

El BJP es una transferencia condicionada orientada a reducir los costos de oportunidad de los hogares perceptores para desestimular el trabajo infantil y asegurar la escolaridad. A diferencia de los PTCI de la región, no focaliza por ingresos del hogar ni por la relación con el mercado de trabajo y tiene carácter universal. Otorga una única transferencia plana anual equivalente aproximadamente a 25-30 dó-

lares al final del ciclo lectivo a todo niño entre 6 y 18 años –sin límite de edad para la educación especial– que asiste a la escuela pública en cualquier punto del país (en 2014 el límite de edad aumentó hasta 20 años). Por tanto, dados los objetivos prioritarios del BJE, no contempla como población meta la primera infancia (menores de 6 años) donde se registra la mayor incidencia de la pobreza.

La asistencia escolar del 80% al establecimiento educacional, verificada según reporte del maestro, resulta la única condicionalidad exigida.<sup>4</sup> De monto reducido, tiene efectos escasos en los ingresos de los hogares, pero importante impacto simbólico. Su operatoria es sencilla y centralizada, sin responsabilidad de los gobiernos locales. No se registran acciones de seguimiento de la condicionalidad y se acompaña con acciones locales como la provisión del transporte escolar.

### *Brasil*

La trayectoria de Brasil está considerada entre los regímenes de bienestar duales (Barba Solano, 2007; Filgueira, 2005) en los que conviven la exclusión de la cobertura de la protección social de grupos históricamente discriminados como los campesinos, trabajadores urbanos informales, población afrodescendiente, quilombola y grupos indígenas, con sectores formales que acceden a mecanismos de seguridad social modernos e integrales.

La Constitución Ciudadana de 1988 produce cambios sustantivos con la creación del Sistema de Seguridad Social y un presupuesto único y exclusivo en tres dimensiones de los sistemas de protección social: previsión, asistencia y salud. La asunción de Lula da Silva en 2003 inicia una nueva etapa en la institucionalidad de la protección social nacional, asociada a un periodo de crecimiento económico, incremento del empleo formal y del salario mínimo. Esta dinámica fortaleció la cobertura de la seguridad social, junto con una poderosa

<sup>4</sup> Los directores distritales tienen a su cargo el registro del 100% de las escuelas del país y coordinar el cronograma de entrega del BJE.

batería de acciones dirigidas al conjunto de población excluida de éste. La adopción del Bolsa Familia (BF) en 2003 como programa nacional en un país federal con fuerte autonomía de los gobiernos subnacionales es parte fundamental de este fortalecimiento. Dentro de la literatura especializada (Lobato, 2014; Cohen y Franco, 2006), la gestión municipal del BF se señala como una de sus principales virtudes y base del éxito de la política social.

El programa es un derecho o garantía de renta mínima de sobrevivencia con una línea de pobreza como criterio de elegibilidad, que otorga cupos por municipios. Incluye dos tipos de transferencias: *a*] un bono básico por familia pobre por ingresos, independientemente de su composición, y *b*] bonos variables según el número de hijos y edad de éstos en cada núcleo familiar, y más tarde incorpora un bono a familias en situación de extrema pobreza. Los bonos son mensuales, el básico de aproximadamente 35 dólares y los variables llegan a un máximo de otros 35 dólares cada uno. El nacimiento del BF articuló bajo ese paraguas a todos los programas de transferencias de ingresos condicionadas del Sistema Único de Asistencia Social. Esta unificación se construye sobre la base de informaciones registradas por los municipios en el Catastro Único, instrumento de gestión que mide el nivel de vulnerabilidad de las familias y sobre el que las municipalidades implementan acciones de políticas sociales complementarias. Para permanecer en el programa, las familias deben actualizar sus registros cada dos años y permitir la revisión de su elegibilidad definida por el criterio de los ingresos (autodeclarado), ejecutada por los municipios.

En la implementación del BF, el gobierno federal ofrece incentivos financieros a los gobiernos municipales al ser responsables de la identificación e inscripción de estas familias en el Registro Único, puerta de entrada a la Política Nacional de Asistencia Social. Para ello se diseñó un mecanismo denominado Índice de Gestión Descentralizada (IGD), para evaluar y mejorar la capacidad de administración de recursos y los estándares de gestión de los municipios.

Los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) operan como articuladores territoriales del conjunto de las políticas públicas. Su función exclusiva es el trabajo social en el territorio con las fami-

lias por medio del servicio de Proteção e Atendimento Integral a Famílias (PAIF). Resultado de los debates sobre las condicionalidades, se opta por que éstas sean laxas, y los municipios son los responsables por el seguimiento y acompañamiento de las condicionalidad a partir de los CRAS. En particular, el seguimiento de la condicionalidad educativa se efectúa través del sistema escolar *online* Presença (en planillas de papel para aquellas escuelas sin acceso a internet), dependiente del Ministerio de Educación. Este programa tiene a su cargo el control de la frecuencia escolar de los estudiantes BF, consignando las causas del ausentismo para planificar futuras acciones desde el ámbito educativo. La condicionalidad exige la matrícula y una frecuencia escolar mínima del 85% para niños de 6 a 15 años y del 75% para adolescentes de 16 y 17 años.

Por tanto, en relación con la historia política e institucional y la propia génesis de estos programas, Brasil es el país que presenta un mayor grado de descentralización y participación de los gobiernos locales. También evidencia en su formulación institucional una alta articulación sectorial, al ser el BF el que enlaza a la población vulnerable con el resto de los programas. Finalmente y dando cuenta de la compleja arquitectura que supone su funcionamiento, en 2005 se conformaron instancias de control social de la sociedad civil en el espacio local. Sin embargo, se advierten dificultades tanto en su integración y desempeño concreto, así como en la emergencia de una “ciudadanía activa” vinculada al desarrollo del BF (Hevia, 2008).

### *Uruguay*

Uruguay se caracteriza por una historia de centralismo de la gestión pública y de construcción del bienestar denominado universalismo estratificado (Barba Solano, 2007; Filgueira, 2005), configurado por un desarrollo temprano y extendido del mercado de trabajo formal y de su sistema de seguridad social, con pautas y calidad de beneficios estratificados por sector laboral. Conjuntamente se desarrolla una amplia provisión de servicios públicos en los campos de educación y salud.

La asunción del Frente Amplio en 2005 modela una nueva arquitectura de las instituciones del sistema de protección social superadora del legado de desprotección de las políticas neoliberales de los noventa. Luego de una primera etapa centrada en la emergencia y en la población en extrema pobreza atendida con el programa Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES), a partir del 2008 se inicia el Programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE), cuyo rasgo central es conformar una ruta universal de acceso garantizada por el Estado enmarcada desde 2011 en un proceso de paulatinas reformas estructurales del sistema impositivo, de salud, una reforma del Estado y un plan de igualdad de oportunidades.

AFAM-PE es un programa dirigido a niños y adolescentes que extiende las asignaciones familiares por fuera de la seguridad social contributiva. Este objetivo se combina con la utilización del Índice de Carencias Críticas (ICC) que mide vulnerabilidad no monetaria y una línea máxima de ingresos como criterio de elegibilidad del programa.<sup>5</sup> El monto de la transferencia depende de los ingresos del titular y del cónyuge. La agencia implementadora es el Banco de Previsión Social, responsable del pago de las asignaciones familiares, pero la coordinación general del programa está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con la participación en la coejecución de varios ministerios públicos. El monto de la transferencia es en promedio de 65 dólares mensuales por menor con un incremento al inicio de la educación secundaria. La verificación del cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación fue escasa hasta principios de 2013, cuando se endurecieron los controles con acciones de baja del programa. Hasta ese momento, el control y seguimiento sistemático era considerado una pieza débil de la gestión<sup>6</sup>. Para los operadores y gestores de las distintas oficinas del MIDES, este avance es nodal, ya

<sup>5</sup> La experiencia argentina de extensión de las asignaciones familiares a través de la AUH se asemeja al caso uruguayo, pero se diferencia en que en el primer caso el acceso se acredita por la condición en el mercado de trabajo.

<sup>6</sup> También se ha avanzado en la conformación del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS), que pretende integrar la totalidad de la información del área social.

que permite empezar a trabajar sobre los obstáculos concretos que experimentan las familias y que la gestión no concluya en una simple penalización (Amarante *et al.*, 2009; Rossel *et al.*, 2016).

Uruguay amplía los programas ya existentes en el sistema de seguridad social, superando la distinción inicial entre transferencias contributivas y no contributivas. Esta ruta, denominada “camino contributivo corregido” (Olesker, 2014), pretende corregir la dualización en la prestación de servicios entre dichos subsistemas que originan una importante estratificación. El supuesto es que las políticas están diseñadas para el conjunto de las personas del país y las acciones focalizadas a través de la RAIS (Red de Asistencia e Integración Social) constituyen, en esta perspectiva, un camino hacia sistemas universales.

De forma innovadora para el país, comienza un proceso de formulación de instrumentos y capacidades de gestión localizadas para articular más proximidad con la ciudadanía a escala departamental. Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) desde 2006 se constituyen en pilares de esa arquitectura y resultan una iniciativa que promueve un proceso de descentralización en la gestión y transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales de segundo y tercer nivel. En principio, tiene como fin producir una herramienta de territorialización de las políticas sociales que promueve la participación ciudadana estableciendo vínculos con las organizaciones de la sociedad civil. El funcionamiento de las MIPS sigue considerándose un desafío en la construcción de la institucionalidad del Uruguay, con una cultura aún predominantemente centralista.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, el Reporte del Sistema de Información Periodo 2011-2013 realizado por el MIDES, donde se destacan los avances asumidos por estos espacios en facilitar y potenciar la llegada de los nuevos programas prioritarios a los territorios, y en las acciones de contacto y revinculación educativa desarrolladas a partir de las definiciones de bajas en las Asignaciones Familiares.

## EXPLORANDO LAS ARTICULACIONES CON EL SISTEMA EDUCATIVO

Bolivia presenta avances de reformas educativas tendientes a la descentralización y delegación al ámbito municipal de algunas funciones, con fuertes continuidades de mantenimiento de un sistema educativo centralizado. La reforma educativa de 2010 tiene por objetivo generar engranajes político-administrativos acordes con las características del nuevo Estado Plurinacional, que promueve la revalorización de las culturas, valores y tradiciones originarias, basándose en las características poblacionales de las distintas áreas geográficas del país (Imen, 2010).

En el caso de Brasil, el sistema educativo básico es compartido por los municipios y estados. Los municipios, por la Ley de Educación de 1996, deben ofrecer la Educação Infantil y el Ensino Fundamental. Si los municipios no logran atender a toda la demanda, los estados la asisten complementariamente y el Ministerio de Educación y Cultura es el responsable de la coordinación de la educación nacional.

Por su parte, en Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública, con su Consejo Directivo Central (CODICEN), define las orientaciones generales de los niveles y modalidades educativas de su órbita y designa a los integrantes de los Consejos de Educación, entre ellos, el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) y el Consejo de Educación Secundaria (CES), según lo establecido en la Ley General de Educación 18.437, de diciembre de 2008.

Más allá de las restricciones que ponen los aspectos institucionales en los países de acuerdo con la centralización o descentralización que detentan, existen distintas articulaciones e iniciativas del sistema educativo con los sistemas de protección social (condicionalidades) y también distintas formas de articulación de las políticas nacionales con el territorio donde están enclavadas las escuelas.

En Brasil el Programa Mais Educação nace en 2007 con un concepto de intersectorialidad desde el campo educativo articulado con el BE. Es operado por la Secretaria de Educación Básica en el marco del Programa Dinheiro Direto a Escola. Mais Educação es una estrategia del Ministerio de Educación para ampliar la jornada y modernizar la currícula escolar en las escuelas públicas del país, centrado en la oferta escolar para producir un enlace entre educación y territorio –“terri-



torios educativos” – y superar las profundas desigualdades educacionales existentes. La implementación del programa a escala nacional prioriza la incorporación de las escuelas de territorios con mayor población de alumnos con PBE, promoviendo nuevos aprendizajes y habilidades. El resultado esperado es el involucramiento de toda la comunidad para construir un ambiente favorable al aprendizaje.

Para el caso de Uruguay, el Programa de Maestros Comunitarios (PMC) (2005) y el Programa Aulas Comunitarias (PAC) surgen como un esfuerzo conjunto del Consejo de Educación Primaria y Secundaria de la Administración Nacional de Educación Pública y el Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social, incorporando a las organizaciones de la sociedad civil, para mejorar los aprendizajes de alumnos de contexto social desfavorable y en riesgo de desvinculación. El PMC atiende a los niños de extraedad, con altos niveles de repetición, bajo rendimiento escolar o ingreso tardío a las aulas, y está direccionado a tres tramos de edad: primera infancia, infancia y adolescencia. En este caso, el maestro trabaja en la propia escuela con todo el colectivo estudiantil. El PAC, por su parte, restringe su objetivo a los menores de 16 años y es un programa “puente” para el reingreso en la educación media clásica. Prevé el ingreso de los alumnos a segundo año en liceos y escuelas técnicas de su zona de residencia tras un primer año de talleres a cargo de organizaciones de la sociedad civil. Ambas iniciativas (PMC y PAC) son intervenciones “tardías” o de “segunda chance” en el curso de vida de los niños y adolescentes en riesgo, que pueden seguir reproduciendo barreras y factores de exclusión, a menos que se enmarquen en el cambio de las escuelas existentes.

Como se observa en los diferentes casos, las competencias y responsabilidades jurisdiccionales definidas por la arquitectura institucional de los países no son necesariamente un obstáculo para generar innovaciones. Los principios de igualdad educativa y de contenidos curriculares se construyen en el orden nacional, pero existen márgenes diferenciales para la gestión local. En el caso de Brasil, el BF se articula con programas de base local en los que se provee un incentivo como resultado del incremento del número de inscritos en el catastro, lo que promueve el protagonismo del ámbito municipal. En el caso de Uruguay, donde la responsabilidad por la provisión del servicio

educativo es del orden nacional, aparecen programas de mejoramiento de la oferta educativa a escala local enfocados en aquellos sectores con dificultades para cumplimentar el derecho a la educación. No obstante, vale aclarar que en este caso el trabajo con el seguimiento y discusión sobre los efectivos obstáculos existentes no fue el fuerte de la gestión de los programas de protección social. Finalmente, en el caso de Bolivia, si bien la principal transferencia de ingresos es de orden educativo, se trata de una implementación totalmente centralizada sin articulaciones importantes con programas locales. El papel de las unidades educativas se reduce a la responsabilidad de facilitar y verificar los datos de los alumnos del Registro Único de Estudiantes para que pueda efectivizarse el pago del Bono.

#### CÓMO GENERAR UNA ALIANZA ENTRE LOS PTCI Y LA EDUCACIÓN

A continuación se plantean algunos aspectos relevantes para intensificar la cercanía entre el ciudadano y el efector y los niveles de calidad de las prestaciones sociales y consolidar respuestas integrales a la pobreza.

#### *Integralidad e intersectorialidad*

La bibliografía disponible sobre los PTCI enfatiza aspectos referidos a evaluaciones de impacto, tasas de cobertura y retención, pero mantiene un llamativo silencio sobre dimensiones referidas a calidad educativa y el rendimiento escolar. La interrelación entre el mundo de las políticas sociales y las educativas no se genera fácilmente, novedosas políticas de protección social colisionan con un sistema resiliente –en el sentido conservador del término– a soportar el descentramiento de su papel histórico y asumir uno que considera subsidiario en la lucha contra la pobreza.

Adicionalmente, en otros estudios también se caracteriza a las políticas educativas como las que tienen menor permeabilidad para el

armado de articulaciones intersectoriales con otras políticas públicas (UNICEF, 2012). Estos rasgos se sostienen pese a los numerosos estudios macrosociales que dan cuenta de la asociación entre trayectorias educativas y pobreza (OIT, 2005; Cortés y Giacometti, 2010). La mayor tasa de deserción escolar entre los jóvenes de los quintiles de ingreso más pobres respecto a los de mayores ingresos da cuenta de que el abandono de la escuela se relaciona con la vulnerabilidad económica y su dificultad de atender la pobreza (Feijoó y Corbetta, 2015). Pese a esta evidencia reconocida a escala macro y micro, no parece haber estímulo suficiente para articular esos dos modelos de intervención, el social y el educativo. En el marco de los PTCI y el cumplimiento de la condicionalidad, todavía hay sectores que no logran incorporarse plenamente a la vida escolar aunque lo hagan a la institución escuela.

Por tanto, en el marco del acceso a la educación como derecho humano de los niños y adolescentes, la condicionalidad aplicada solamente a la demanda resulta todavía más disonante. Enrique Valencia Lomeli<sup>8</sup> hace una importante observación al señalar que los componentes educativos de los PTCI no son estrictamente tales, sino simplemente estrategias de escolarización que dejan fuera del debate la calidad de la educación y la discusión de la terminalidad, sobre todo en la educación secundaria. En esta dirección, Carmen Midaglia<sup>9</sup> refiere a la dificultad intrínseca de establecer un diálogo entre sistemas de distinto rango y poder en los que la educación constituiría un sector más débil. Esta debilidad del sector provendría de su condición de “caja negra”, resultado de su densidad histórica y organizativa y del hecho de haberse reproducido con pocos cambios internos. Este anquilosamiento del sector educativo y su relativo aislamiento tal vez expliquen los escasos diálogos entre sectores.

<sup>8</sup> Comentarios efectuados en el marco del *workshop* “Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America”, Salvador de Bahía, UCSAL-CROP, septiembre de 2016.

<sup>9</sup> Ídem.

*La dimensión territorial y la participación*

Este aspecto refiere al espacio concreto en que se gestionan los programas. Más allá de las competencias jurisdiccionales, los efectores y las poblaciones están instalados en territorios desiguales –el barrio, la comarca, la zona– cuyas características influyen y determinan la calidad de los servicios que prestan. Que el local se inunde, el aire esté contaminado, haya carencia de agua corriente, caminos de barro que dificulten el acceso... son obstáculos que intermedian entre el diseño y el acceso al servicio. Es decir, la pobreza tiene una expresión territorial.

El escenario local también es el espacio de la participación popular, necesario para la optimización de los programas y sus interacciones. Con frecuencia, los destinatarios de los programas se informan entre pares sobre las estrategias de éxito para ingresar o continuar en ellos, pero ese intercambio no genera condiciones para incidir sobre sus diseños. Iniciativas como las Mesas Interinstitucionales uruguayas y los intentos de promoción de una ciudadanía activa desde el Bolsa Familia brasileño marcan caminos innovadores, pero parecería que aún son débiles. En estos escenarios pueden explorarse estrategias de participación de la sociedad civil que impliquen avanzar en modelos de coordinación entre lo estatal y lo societal, lo público y lo privado. A este nivel tal vez se puedan explorar iniciativas originales de integralidad e intersectorialidad. De lo contrario, el control de los programas queda en manos de agentes estatales como trabajadores sociales, maestros y empleados de los sistemas asistenciales que van modelando el programa crecientemente según sus propios criterios. Va de suyo que la dimensión territorial se fortalece cuando hay distribución de recursos a esa escala. En ese sentido, el protagonismo del ámbito municipal en el caso brasileño, con mecanismos de incentivos monetarios a escala local, o los programas Dinheiro Direito a Escola y Mais Educação son un interesante camino a seguir.

## CONCLUSIONES

El planteo del artículo focaliza en identificar oportunidades de producción de sinergias entre los sistemas de protección social y educación, a partir de la presentación de tres casos: Bolivia, Brasil y Uruguay.

Más allá de los objetivos de los PTCI de vincular la reducción de pobreza por ingresos en el corto plazo con el desarrollo del capital humano para romper su reproducción intergeneracional, las experiencias presentan importantes heterogeneidades en sus aspectos institucionales y específicamente en la forma de implementación de las condicionalidades educativas.

El PTCI brasileño establece una medida unidimensional de ingresos familiares como mecanismo de elegibilidad que debe acreditarse periódicamente junto a la actualización de la información de registro. Esta normativa de reconfirmación de la condición familiar para seguir en el programa implica mecanismos institucionales más sofisticados previstos en el diseño integral del programa para detectar no sólo el incumplimiento de las condicionalidades, sino los obstáculos concretos que estas familias tienen para cumplirlas y generar así dispositivos de acompañamiento de tipo local. A su vez, en un contexto general caracterizado por el bajo diálogo entre sectores, el caso brasileño evidencia intentos más consistentes de transformar esos obstáculos en políticas educativas como el Programa Mais Educacion.

Por su parte, el caso uruguayo propone ampliar con un componente no contributivo programas ya existentes con relativamente alta cobertura e historia en el sistema de seguridad social. El objetivo consiste en avanzar en la superación de esta distinción inicial entre transferencias contributivas y no contributivas, donde los dispositivos o programas más focalizados se articulan para dar respuestas ajustadas a poblaciones específicas y abrir caminos hacia un sistema universal de acceso a la protección social. El PTCI uruguayo presenta, respecto al brasileño, mayores obstáculos de gestión de las condicionalidades, aunque avanzó en el establecimiento de mejores mecanismos de monitoreo confiando en la potencialidad de las mesas interinstitucionales locales.

Finalmente, el caso boliviano apunta a ampliar la cobertura de la protección social frente a la magnitud de los grupos excluidos, y a tra-

vés del BJP prioriza el fortalecimiento de la inclusión educativa y la reducción de las tasas de trabajo infantil y adolescente. Pero a pesar de ser una transferencia enfocada al sostenimiento de los niños y jóvenes en la escuela, aún el programa presenta un escaso diálogo con las políticas educativas.

Un aspecto importante en los diseños, implementación y gestión de los programas, es la potencialidad de sus herramientas de trabajo –las megabases de datos– y la disputa sobre el control y acceso a éstas, como la construcción del perfil de los mediadores que consolidan la información que se releva. El contenido de estos catastros o registros compone una radiografía de las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables y su desarrollo no tiene siempre una racionalidad interna generada *ex ante* con el objetivo de potenciar la articulación entre políticas sociales desde una perspectiva multidimensional. Estas megabases, como el Cadastro Unico en Brasil, el Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS) en Uruguay o el Registro de Unidades Educativas (RUE) en Bolivia, además de la información referida a los mecanismos de inscripción, elegibilidad y bloqueamiento que prevén las distintas operatorias, revelan otras dimensiones relativas a la composición del grupo familiar, los niveles de renta y educativos, acceso a la salud, características del hábitat que presenta el entorno, etc. El acceso a la información resulta imprescindible para la formulación de propuestas de abordaje complejas en programas que por su magnitud tienden a homogenizar el tratamiento de llegada a los hogares.

Otro aspecto relevante se refiere a los niveles o espacios de participación posibles de las poblaciones a las que se dirigen. Con frecuencia, y por su masividad, los PTCI operan a partir de relaciones bilaterales entre el ejecutor/implementador y cada familia. Los intentos de participación previstos en los diseños de los programas a partir de instancias de organización colectivas de los destinatarios que permitan oír su voz sobre vivencias y obstáculos cotidianos han sido débiles y escasos, sobre todo vistos en relación al monitoreo y vigilancia de los desempeños de los destinatarios que puede derivar en desvinculación del programa.

Finalmente, el territorio es un espacio desde donde pensar la participación y las formas específicas que puede adoptar la intervención

estatal atendiendo a la multidimensionalidad de la pobreza. El caso de los CRAS en Brasil y el intento de las mesas interinstitucionales en Uruguay son iniciativas relevantes que deben fortalecerse en sus capacidades.

En síntesis, para lograr la alianza que proponemos es necesario garantizar la integralidad de la oferta, construir interinstitucionalidad entre los efectores, potenciar el espacio local para promover mecanismos de participación, garantizar el acceso a la información de los programas y profundizar el camino de búsqueda de nuevas alternativas organizativas. De otro modo, seguirán reduciendo la pobreza monetaria sin garantizar el acceso al derecho a la educación.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Abrahão de Castro, Jorge y Lúcia Modesto (orgs.) (2010), *Bolsa Familia 2003-2010: avanços e desafios*, Brasília, IPEA.
- Amarante, Veronica, Rodrigo Arim, Gioia de Melo y Andrea Vigorito [Serie Documentos de Trabajo 06/09] (2009), *Transferencias de ingresos y asistencia escolar. Una evaluación ex-ante de Esquemas alternativos en Uruguay*, Montevideo, Instituto de Economía.
- Barba, Carlos [working paper] (2016), “Las transferencias monetarias en América Latina: tres oleadas y una tipología”, *Workshop Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America*, Salvador de Bahía, CROP-Universidad Católica do Salvador-UCSAL, 21-24 septiembre.
- Barba, Carlos [publicación digital] (2007), ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792007000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792007000200002)>.
- Cecchini, Simone y Lavigne, Milena (2014), *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal*, Santiago de Chile, CEPAL/MIDES.
- Cortés, Rosalía y Giacometti, Claudia (2010), *Políticas de educación y su impacto sobre la superación de la pobreza infantil*, Santiago de Chile, CEPAL/UNICEF.

- Draibe, Sonia (2006), “Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Familia”, en Cohen, Ernesto y Rolando Franco (eds.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., FLACSO/SEDESOL.
- Dubet, François [Entrevista] (2015), Conversaciones sobre lo público, *Revista Debate Público*, Reflexiones de Trabajo Social, Año 5 (10), Buenos Aires: 23-27.
- Dubet, François (2012), Los límites de la igualdad de oportunidades, *Revista Nueva Sociedad*, 239, <[http://nuso.org/media/articulos/downloads/42\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articulos/downloads/42_1.pdf)>.
- Faría, Vilmar (2003), *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*, Santiago de Chile, CEPAL (Serie Políticas Sociales, núm. 64).
- Feijoó, María del Carmen y Margarita Poggi (coords.) (2014), *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*, Buenos Aires, IPEE/UNESCO.
- Feijoó, María del Carmen y Patricia Davolos (2015a), “Es hora de debatir a fondo las políticas sociales en América Latina. Documentos América Latina, perspectivas”, en *Revista Nueva Sociedad*, <<http://nuso.org/documents/debatir-sobre-las-politicas-sociales-en-argentina>>.
- Feijoó, María del Carmen y Patricia Davolos [Informe de Investigación] (2015b), Un estado del arte sobre los aspectos institucionales de los programas de transferencias de ingresos condicionada, Buenos Aires, UNIPE.
- Feijoó, María del Carmen y Silvia Corbetta (2015), “La institución escolar y la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH)”, en VV.AA., *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense*, Buenos Aires, UNIPE.
- Fernández, María Ignacia [publicación digital] (2014), Nuevas estrategias de inclusión económica. Innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social, *Tendencias en Foco*, núm. 28, <[http://www.redetis.iipe.unesco.org/tendencias\\_type/tendencias-en-foco-no28-nuevas-estrategias-de-inclusion-economica-innovando-en-las-politicas-contra-la-vulnerabilidad-y-la-exclusion-social/#.V79nb4WcGP8](http://www.redetis.iipe.unesco.org/tendencias_type/tendencias-en-foco-no28-nuevas-estrategias-de-inclusion-economica-innovando-en-las-politicas-contra-la-vulnerabilidad-y-la-exclusion-social/#.V79nb4WcGP8)>.
- Fernández Aguerre, Tabaré y Cecilia Alonso Bianco (2012), “Dos modelos de inclusión educativa: Programa de Aulas Comunitarias y Plan de Formación Profesional Básica en Uruguay (2007-2011)”, en *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, v. 21 (1), Montevideo: 161-182.
- Figueira, Fernando (1997), “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, en *Centro-*



- américa en reestructuración: ciudadanía y política social*, San José de Costa Rica, FLACSO (Política Social).
- Filgueira, Fernando (2007), *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, vol. 135, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hevia de Jara, Felipe (2011), “Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil”, en *Revista de Estudios Sociales*, 39, Ciudad de México.
- Hevia de la Jara, Felipe (2008), ¿Relaciones directas o mediadas? Participación ciudadana y control social en el programa Bolsa Familia, *Ministerio de Asistencia y Desarrollo Social y Combate al Hambre*, Brasilia, PNUD/Centro Internacional de la Pobreza.
- Imen, Pablo [publicación digital] (2010), Políticas educativas y diversidad en Bolivia: las complejidades y tensiones entre la redistribución y el reconocimiento, *Revista del Centro Cultural de la Cooperación*, mayo-diciembre, núms. 9/10. Buenos Aires, <<http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/176/>>.
- Lavinas, Lena (2014), La asistencia social en el siglo XXI, *New Left Review*, 84, <[http://newleftreview.es/article/download\\_pdf?language=es&id=1066](http://newleftreview.es/article/download_pdf?language=es&id=1066)>.
- Marco Navarro, Flavia (2012), *Efectos del Bono Juancito Pinto de Bolivia*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Midaglia, Carmen (2012), “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, 239, mayo-junio, Buenos Aires: 79-89.
- MIDES, Consejo Nacional de Políticas Sociales [publicación digital] (2014), De la equidad hacia la igualdad las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010-2014, Montevideo, <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10\\_-\\_de\\_la\\_equidad\\_hacia\\_la\\_igualdad.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10_-_de_la_equidad_hacia_la_igualdad.pdf)>.
- Olesker, Daniel [publicación digital] (2012), La reforma social: hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay, *Revista Regional de Trabajo Social*, 55, Montevideo, <[http://www.revistatrabajosocial.com/55\\_frames.htm](http://www.revistatrabajosocial.com/55_frames.htm)>.
- OIT (2005), *Nuevos desafíos en el combate contra el trabajo infantil por medio de la escolaridad en América Central y América del Sur*, San José de Costa Rica.
- Repetto, Fabián [publicación digital] (sf.), La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales. Una aproximación teórica y

- algunas referencias prácticas en América Latina, Biblioteca virtual TOP, <<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>>.
- Valencia, Enrique (2010), “Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el este de Asia”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, vol. XVI, núm. 47, enero-abril.
- Rossel, Cecilia, Courtoisie, Denise y Marsiglia, Magdalena (2016), *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay*, Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF (Serie Políticas Sociales).
- UNICEF [publicación digital] (2011), *Todos los niños y niñas en la escuela para el 2015, Iniciativa Mundial Niños y Niñas fuera de la Escuela, Bolivia únete por la niñez*, La Paz, <<http://docplayer.es/32557447-Todos-los-ninos-y-ninas-en-la-escuela-para-el-iniciativa-mundial-ninos-y-ninas-fuera-de-la-escuela-bolivia-unete-por-la-ninez.html>>.
- Documentos oficiales, leyes, decretos e información surgida de los portales de los ministerios públicos de la República Federativa del Brasil, del Estado Plurinacional de Bolivia y de la República Oriental del Uruguay.

# LA MORALIZACIÓN DE LA POBREZA: COMPONENTES NORMATIVOS DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA, BRASIL

ANA CLÁUDIA G. CUNHA Y ANETE B. L. IVO

## INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza de forma exploratoria las normativas del Programa Bolsa Familia (PBF) en Brasil, cuya racionalidad institucional articula objetivos híbridos resultantes de la lucha histórica y política por los derechos sociales en Brasil, confrontados con los principios estratégicos de la elección pública “eficiente” focalizada en los más pobres que, desde fines de los noventa, configuran, en el discurso liberal, la actuación del Estado sobre los que “efectivamente lo necesitan”. El carácter híbrido de la normativa de justicia social para el enfrentamiento de las desigualdades, asentado en el orden racional de la acción focalizada en los grupos en situación de pobreza, contiene distintos tipos de dispositivos: los que parten de la tesis del capital humano, mediante el cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación por las familias beneficiarias,<sup>1</sup> así como vectores implícitos de moralización de la pobreza, entendidos como parte de una economía social que tiene como pilar a la familia y, más específicamente, a la mujer. La responsabilidad moral que se adjudica a las mujeres oscila desde un incentivo activo asentado en los fundamentos liberales de la autonomía y empoderamiento hasta un papel de vigilancia e inspección sobre la prole, que proyecta la superación intergeneracional de la pobreza en el control interno de la familia y mantiene una regulación pública sobre la esfera de la reproducción.

<sup>1</sup> Se usa el término *beneficiario/a* para los destinatarios de los subsidios del PBF debido a que les falta la posibilidad de exigir del Estado la satisfacción de la demanda, característica que determina el “estatus” de un derecho social a la asistencia (o más bien como sujeto de derecho).

La moral, tal como la entendemos, corresponde a un conjunto de valores, normas y costumbres inherentes a una cultura o sociedad y se divide en la moral del “bien” (que pretende establecer el bien para el sujeto y la forma de alcanzarlo) y en la moral del “deber” (representada por un imperativo objetivo, necesario y válido universalmente) (Abbagnano, 1970). La moralización, por lo tanto, corresponde a un proceso de promoción o corrección de determinada conducta, con el objetivo de conformarla a los valores expresamente aceptados por un grupo social o a la ley positiva, bajo amenaza de sanción si los propósitos buscados no se satisfacen. Este proceso de moralización se inscribe en perspectivas teóricas e ideológicas no siempre convergentes, asociadas a los mecanismos de redistribución y solidaridad de una sociedad, como se presenta más adelante.

El presente texto se estructura en tres partes. La primera retoma los pilares históricos y conceptuales que fundamentan una percepción moral de la pobreza y los relaciona con diferentes matrices de la justicia social. La segunda reconstruye el contexto de constitución del PBF en Brasil y lo vincula a las tesis del impuesto negativo sobre la renta y a la teoría del capital humano. El análisis enfatiza la prevalencia de un nuevo régimen de gobierno sobre la esfera de la reproducción, que se caracteriza por priorizar los programas focalizados en familias de bajos ingresos y que ha modificado el principio de la universalidad de los derechos sociales para poner en práctica herramientas técnicas y tácticas de selectividad que, a su vez, involucran elementos de inducción moral sobre la conducta de los beneficiarios y agentes públicos. En este punto, el texto constitucional brasileño (1988) es el fundamento normativo central, pues marca la discrepancia entre aquello que prescribe –la erradicación de las desigualdades mediante *políticas universalizadas*– y la reorientación de la acción pública a *políticas focalizadas* sobre los más pobres. Finalmente, la tercera parte considera las políticas públicas como dispositivos que actúan sobre la subjetivación de los beneficiarios en todas las etapas de implementación del programa, desde la inscripción de los beneficiarios hasta los mecanismos de control de las condicionalidades, dirigidos especialmente a la mujer-jefa de familia, principal responsable por la *buena gestión* del programa.

DOS MATRICES DE JUSTICIA SOCIAL: ¿CUÁLES SON  
LOS EFECTOS SOBRE LA MORALIZACIÓN DE LA POBREZA?

Los juicios y criterios utilizados por el Programa Bolsa Familia entrañan un campo conflictivo que se refiere a la matriz de los derechos implícitos en ese modelo de protección, en términos de las representaciones y acciones de la esfera pública en la definición social y moral de las familias y de la responsabilidad, como el protagonismo de la mujer en sus relaciones en la esfera reproductiva.<sup>2</sup> La *justificación pública* de los dispositivos institucionales de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) incluye dos concepciones de justicia social: la *redistributiva*, orientada a la redistribución de la riqueza para la superación de las desigualdades y de la pobreza; y la del *reconocimiento*, fundada en el protagonismo de la mujer como titular del beneficio y en el interés de que la asimilación de las normas culturales dominantes no conspiran el reconocimiento de las diferencias (Fraser, 2007:102). Las tensiones entre estas dos corrientes polarizan diferentes comprensiones acerca de la justicia social. Nancy Fraser (2007) se opone a esa polarización, una vez que la idea de justicia contempla tanto el reconocimiento como la redistribución, alineados en una comprensión más amplia que comporta la legitimidad de las luchas por la igualdad y la aceptación institucional de las diferencias en el enfrentamiento de las desigualdades.

Para esta autora, la respuesta a los posibles desacuerdos entre reconocimiento e identidad se expresan en la construcción de una política de reconocimiento que considera las diferencias como móviles para la reivindicación de justicia. Si las luchas por la justicia se basaron siempre en el modelo de identidad e igualdad de los grupos sociales, la estrategia actual es la ruptura con la idea de identidad como patrón para las políticas de reconocimiento. Este cambio se efectúa mediante la aceptación de un modelo alternativo, en el que ya no se

<sup>2</sup> Esta cuestión fue discutida en la red Latinassist (Université de París I, IEDES), coordinada por Blandine Destremau (IRIS-EHES) e Isabel Georges (IRD, UFSCar).

discuten las identidades específicas de determinado grupo, sino las condiciones de interacción social a las que este mismo grupo está sometido. La incompatibilidad teórica inicial, que privilegiaba la noción de distribución en detrimento del reconocimiento, es superada por una nueva concepción de justicia en la que ambas matrices orbitan alrededor del centro normativo, que es la paridad participativa en la puesta en práctica de la justicia social (Fraser, 2007:109-126).

El PBF articula tanto principios redistributivos como políticas de reconocimiento: busca hacer efectivas las luchas históricas por el acceso a los derechos sociales universales en la sociedad brasileña, pero busca también el protagonismo de las mujeres de los sectores populares como partícipes “responsables” por el programa. Así, el enfoque de Fraser (2007) nos habilita a comprender cómo los patrones institucionalizados del programa ponen en funcionamiento dispositivos de determinación de “estatus” y lugar tanto para las familias pobres beneficiarias como para los miembros que las constituyen; su ejemplo más expresivo es la ambivalencia del papel de las mujeres, a la vez protagonistas y “colaboradoras” del programa, pero sometidas en general a disciplinamientos de la conducta respecto a la familia y, en especial, a la prole, en el ámbito de su nueva responsabilidad “pública” como gestora del subsidio.

DESIGUALDADES SOCIALES Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN  
EN BRASIL: DE LA UNIVERSALIDAD DEL INGRESO MÍNIMO  
A LA ELECCIÓN PÚBLICA EFICIENTE DEL PBF

La persistencia de las desigualdades socioeconómicas en las sociedades capitalistas modernas y la existencia de un número significativo de personas que viven en los límites de la supervivencia han llevado a la creación de formas institucionales para su integración al mercado. El paradigma de la igualdad ha estado ausente en el desarrollo histórico de la sociedad brasileña, inclusive en el ámbito institucional. Inmensos contingentes de trabajadores quedaron excluidos de las relaciones formales de empleo, sin la protección de las leyes laborales, lo

que constituyó un elevado número de familias pobres que integran el llamado sector informal urbano y la economía agrícola de subsistencia. La reproducción de la pobreza y de las desigualdades sociales en Brasil tiene, por lo tanto, un carácter estructural y es el resultado de: *a*] una herencia patrimonial autoritaria, que no ha reconocido derechos a la población sin propiedad; *b*] la inserción precaria de los trabajadores en el mercado de trabajo urbano-industrial; *c*] de la segmentación de la protección; y *d*] de la insuficiencia de ingresos, incluso para los trabajadores activos (Ivo, 2008).

*1] La tesis del impuesto negativo sobre la renta en Brasil: debates preliminares y fundamentos*

Desde mediados de los setenta, muchos economistas y políticos señalaron la urgencia de la construcción de políticas públicas alternativas que minimizaran esas iniquidades y abarcaran una porción importante de la población alejada de los circuitos productivos, considerando su condición de ciudadanos. En esa línea, Antônio Maria da Silveira (1975) presentó la primera propuesta de ingreso mínimo en Brasil mediante la institucionalización del impuesto negativo sobre la renta. Esta perspectiva la retomaron más adelante Bacha y Unger (1978) en un artículo en el que defendían el impuesto negativo sobre la renta como instrumento fundamental para enfrentar la pobreza y las desigualdades extremas. Siguiendo esta línea, en 1980 Eduardo Suplicy postula la formalización de ese compromiso en las plataformas de gobierno presentadas en la fundación del Partido dos Trabalhadores (PT). Sin embargo, iniciados los noventa, ya como senador de la República, Suplicy presenta en el parlamento un proyecto de ley para la institucionalización del Programa de Garantía de Renda Mínima (PGRM), bajo la forma de un impuesto negativo sobre la renta, en el que contribuyó Silveira, anteriormente mencionado. Dicho proyecto defendía la universalización del programa y partía de la concepción de que el acceso a un ingreso mínimo es un derecho de los ciudadanos y no puede estar subordinado a ninguna contrapartida disciplinaria (Suplicy y Buarque, 1997).

La defensa de la razonabilidad del impuesto negativo sobre la renta se fundamenta en que es un beneficio estatal y puede tener eficacia social sin crear perturbaciones en el ámbito económico (Foucault, 2008). Su justificación y aplicación disponen que, para garantizar la protección social sin hacerla incidir negativamente en la esfera económica, se deben sustituir los diversos subsidios concedidos en una única prestación, en la forma de crédito tributario o transferencia fiscal, proporcionando recursos suplementarios a una gama de individuos que, en carácter definitivo o provisorio, no puedan alcanzar determinado piso de consumo considerado suficiente para la satisfacción de sus necesidades (Castel, 1998; Foucault, 2008; Lavinias, 2013).

Para evitar que el subsidio se transformara en el principal medio de obtención de ingresos, se prescribían una serie de pautas que asegurarían al individuo un nivel suficiente de consumo, sin que inhibiera la motivación necesaria para conquistar de manera autónoma la satisfacción de sus condiciones de vida a través del trabajo. Esta preocupación se expresa en el temor de que el subsidio pudiera incitar a la pereza y desalentar el trabajo, fundamento moral clásico del liberalismo, en lo que se refiere a los trabajadores.<sup>3</sup> Atendiendo estos parámetros de acción, otra característica del impuesto negativo sobre la renta es el establecimiento de un *quantum* que se transfiere a los estratos más bajos, los “mínimos sociales”. A pesar de garantizar algún grado de seguridad en la satisfacción de las necesidades de los individuos que reciben el subsidio, éste sirve como suplemento y garantía de ingresos, pero en valores extremadamente bajos.<sup>4</sup>

Además, la tesis del impuesto negativo se afirma como un sistema de protección social cuya acción atenúa los efectos de la pobreza, pero que no suscita la superación de sus causas. La novedad que aporta respecto a las políticas tradicionales es, por lo tanto, la de no escudriñar los motivos de la pobreza de los individuos como condición para

<sup>3</sup> Como analiza Ana Logiudice en su capítulo.

<sup>4</sup> G. Simmel analiza en el libro *Les Pauvres* (1998) la lógica de la acción pública de la asistencia, que al involucrar grandes intereses de la colectividad impone la delimitación de límites mínimos para evitar la expansión de la demanda.



la transferencia monetaria (Foucault, 2008), evitando así una densa y complicada red de inquisiciones burocráticas para la concesión del subsidio.<sup>5</sup>

2] *Un régimen de protección con base en mínimos sociales:  
del impuesto negativo sobre la renta al Programa Bolsa Familia*

La tesis del impuesto negativo sobre la renta fue constituida para contener los efectos indeseables de la redistribución general de ingresos y se configura en un modelo de protección social que evita la polarización con los estratos más altos y torna visible la pobreza relativa. Este tipo de estrategia social refiere al estado de carencia de las familias, con base en criterios de pobreza absoluta, considerando los parámetros mínimos de consumo para una existencia sin mayores privaciones. De este modo, por la vía de la objetivación de las políticas sociales, se produce una nueva categoría de pobre mediante la definición de un umbral técnicamente establecido, responsable por la designación y reglamentación del asistido y del no asistido (Foucault, 2008).<sup>6</sup> Con la selectividad basada en las líneas de pobreza, se instituye un piso de seguridad para los que no obtienen sus provisiones de modo autónomo que representa la anulación de algunos riesgos sociales (Foucault, 2008; Rizek y Georges, 2013). Este parece ser otro punto de semejanza del PBF con el impuesto negativo sobre la renta, en la medida que ambos operan por una regulación técnica basada en los ingresos. Sin embargo, mientras que el PBF se refiere a la

<sup>5</sup> Al contrario de lo que ocurre en el PBF, cuyos criterios de elegibilidad y acompañamiento de las contrapartidas involucran un control burocrático sobre los beneficiarios y las familias.

<sup>6</sup> Los estudios de Charles Booth (1902-1903) y Seebohm Rowntree (1901) acerca de las condiciones de vida y trabajo en Inglaterra contribuyeron con sus metodologías para la definición de los mínimos necesarios para la reproducción social de los individuos e influenciaron la definición del salario mínimo (Ivo, 2011).

renta media per cápita *familiar comprobada*, el impuesto negativo se basa en la renta *individual declarada*.

Un régimen de protección social como el arriba enunciado se respalda en una política económica que renuncia al objetivo del pleno empleo, mientras administra una población que oscila en el umbral de la pobreza (Donzelot, 1986; Foucault, 2008). Estos principios de selectividad se expresan en el PBF por la estratificación en pobres y extremadamente pobres, por la focalización generacional de los beneficiarios y por la hiperfocalización en la figura de la mujer, como responsable por la esfera reproductiva.

Pese a la aceptación de esta tesis por parte de algunos actores políticos y académicos brasileños, el debate sobre el ingreso mínimo sufre una inflexión en los análisis de Camargo (1991), cuando se suma el objetivo de superar la reproducción intergeneracional de la pobreza, en gran parte resultante de la explotación del trabajo infantil, que en esa época en Brasil y según el IBGE (2010) afectaba a 6 millones de niños entre 5 y 15 años en el campo y en la ciudad. El combate a dicha realidad terminó por vincular exigencias relativas a la educación con la proposición de programas de TMC, como el Programa Bolsa-Educación (1995), implantado en el Distrito Federal (Suplicy y Buarque, 1997). En el desarrollo de esta práctica, el Congreso Nacional aprobó en 2001 la Ley 10.219, que autorizaba los convenios del gobierno federal con todos los municipios que implantaran programas de garantía de ingresos vinculados a la educación.

### 3] *La institucionalidad de las TMC durante el periodo Lula: entre el Programa de Garantía de Renda Básica y el Programa Bolsa Familia*

En el inicio del gobierno de Lula (2003), éstos y otros programas fueron rearticulados en el PBF, con la racionalización de los programas de TMC y la convergencia de subsidios dirigidos a la defensa de derechos fundamentales. Las razones para el relativo consenso sobre estos programas son, según Lautier (2014): su extensión, ya que cubren un mayor número de personas; los bajos costos, dado que osci-

lan entre el 0.1% y el 0.9% del Producto Interno Bruto<sup>7</sup> de los países; la promoción de la integración de los asistidos al mercado de trabajo debido al incentivo a la escolaridad; y la libertad de elección en la destinación de los recursos por los beneficiarios, que transforma los programas de TMC en un vector de independencia y desestigmatización de la pobreza y suscita la reintegración de los pobres en los procesos de solidaridad y cohesión social.

Se puede afirmar que la autoproclamación de estos programas se sostiene en un argumento moral de responsabilidad pública de ayuda a los pobres, bajo el compromiso –también moral, de naturaleza liberal de los individuos– de que ellos se vuelvan protagonistas de su propio desarrollo físico e intelectual. Dicho compromiso se instituyó en la agenda global de lucha contra la pobreza propuesta por las agencias internacionales y en el compromiso de los gobiernos en el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), renovadas en 2015 (ONU, 2015) con un nuevo conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (PNUD, 2015). A pesar de ser objeto de críticas por el supuesto carácter asistencialista de estos programas y su naturaleza de tutela a los más pobres,<sup>8</sup> los programas de TMC permiten en Brasil ensamblar las demandas por ciudadanía y justicia social a la agenda estratégica de lucha contra la pobreza (primer decenio del siglo XXI). Este tipo de articulación ha resultado en una “afinidad electiva” entre los objetivos universales de derechos de la ciudadanía de la Constitución Federal de 1988 y los objetivos estratégicos de lucha contra la pobreza, en el contexto de hegemonía neoliberal, por la implementación masiva de las TMC hacia los más pobres.

Ese liberalismo social enfrenta el fenómeno de la pobreza y de las desigualdades socioeconómicas mediante acciones orientadas en

<sup>7</sup> En Brasil, el PBF pasó del 0.2% del PIB (2003) al 0.5% (2015).

<sup>8</sup> Críticas efectuadas por los sectores de la oposición a Lula en el Congreso Nacional, en los primeros años de su gobierno (2003-2004). Alexis de Tocqueville, un pensador liberal, ya en 1835 criticaba la Ley de los Pobres en Inglaterra como una legislación que descalificaba a sus beneficiarios por confirmar su condición de dependientes de la colectividad.

dos sentidos: las transferencias monetarias condicionadas (TMC) para segmentos poblaciones en situación de pobreza y las políticas afirmativas de reconocimiento para grupos en condiciones de discriminación y exclusión social. En Brasil, la denominada deuda social por el Estado se incluyó en la agenda pública y en ese marco se privilegió una política dirigida a los más pobres, subordinada a políticas monetarias de ajuste y control del gasto público, estructurada por los principios de “racionalización contable de las atribuciones de las políticas sociales, muchas veces denunciadas como responsables por el déficit público” (Lavergne, 2012).

La expectativa generada por la Asamblea Constituyente era que se mitigara la discrepancia entre los objetivos anunciados por la Constitución brasileña y las políticas puestas en práctica, pero fueron necesarios quince años para que se materializara esa expectativa.<sup>9</sup> El Estado brasileño asumió una iniciativa pionera al aprobar la Ley 10.835, de 2004, que instituyó el derecho de todo ciudadano a partir del año 2005, brasileño o extranjero con más de cinco años de residencia en el país, a la transferencia mensual de un *ingreso básico ciudadano* “sin importar su condición socioeconómica”. El derecho social al ingreso ciudadano parece presentar las siguientes dificultades: la implementación se da por etapas y se centra en los más necesitados y la condicionalidad del aporte presupuestario obedece a los criterios de evaluación del Poder Ejecutivo Federal (Lavinas, 2013).

He aquí, por lo tanto, el cuadro político-jurídico anterior a la implantación del PBF (2003): por un lado, un conjunto de programas que servían para promover el acceso a recursos y servicios básicos para la población en situación de pobreza; por otro, el desajuste interno entre lo que dispuso teóricamente la mencionada Ley 10.835/2004 (*Renda Básica de Cidadania*/ingreso básico ciudadano) y las dificultades presupuestarias derivadas de su aplicación. La alternativa que se buscó, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias y polí-

<sup>9</sup> La coalición de centro-izquierda que llegó al gobierno federal en 2003 (Lula da Silva) amplió la oferta pública de los beneficios monetarios y servicios sociales y perfeccionó las bases institucionales para la implantación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

tics para la aplicación del ingreso básico ciudadano, fue concretada con la creación del Programa Bolsa Familia, mediante la aprobación de la Ley 10.836/2004. Esta estrategia política se ajustaba mejor al programa social del PT, bajo la presión externa para la adopción de prestaciones de mínimos sociales asociadas a la lógica de funcionamiento del mercado.

#### 4] *Programa Bolsa Familia: la gubernamentalidad*<sup>10</sup> *de la política de “hacer vivir”*

En 2004, se reglamentó el PBF con los objetivos de combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria/nutricional de las familias asistidas, así como estimular su emancipación y acceso a los servicios públicos de educación, salud y asistencia social, mediante la aceptación de las condicionalidades (obligaciones asumidas por las familias beneficiarias). Aunque algunas conquistas del programa son indiscutibles, caben indagaciones tanto acerca de los resultados ya conquistados como sobre su alcance en el futuro próximo, cuando Brasil esté frente a toda la generación de jóvenes que incorporó y que mantienen expectativas de movilidad social.

Lavergne (2012) considera que la obligación del Estado de proveer las condiciones mínimas para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, corresponde a la noción foucaultiana del “hacer vivir”.<sup>11</sup> Este enfoque aplicado al PBF permite entenderlo como una forma de *gubernamentalidad* (Foucault, 1994) que tendría como objeto a la po-

<sup>10</sup> La noción de *gubernamentalidad* de Michel Foucault refiere a una forma técnica general de los gobiernos que incluye el control de las poblaciones para mejorar sus condiciones de vida y la salud y aumentar su riqueza y bienestar. En otras palabras, los ciudadanos son al mismo tiempo sujetos de necesidades y objetos en manos de los gobiernos.

<sup>11</sup> El “hacer vivir” (Lavergne, 2012) se refiere a la obligación del Estado de proveer las condiciones mínimas para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, lo que implica un control progresivo sobre los cuerpos de los individuos y de las masas populares.

blación en situación de pobreza, las familias inscritas en el Registro Único<sup>12</sup> (CadUnico); como fuente propulsora, la economía (transferencias monetarias condicionadas); y como mecanismos de funcionamiento, los dispositivos de selección y control de la población beneficiaria, asociados al seguimiento de las condicionalidades.

Si cualquier beneficio prestado por el Estado supone formas de control, ¿qué controles ejerce el PBF sobre los beneficiarios? Mediante el acto de transferir ingresos, el programa establece implícitamente formas de disciplinamiento sobre las familias asistidas y actúa indirectamente en regulaciones macroeconómicas entre producción y reproducción social, con base en una división sexual del trabajo que atribuye a las mujeres un lugar principal en la esfera de la reproducción.<sup>13</sup> La materialización de los programas de TMC, metodológica y políticamente involucra algunas ambivalencias referentes a la dimensión del orden y a los sistemas de control (Ivo, 2008). Esta estrategia del orden no tiene su origen en Brasil, y mucho menos a partir de la implantación del PBF. Los impases políticos y económicos producidos por el modelo capitalista siempre tuvieron en la familia el punto de inflexión que impulsó el desbloqueo del arte de la gobernanza (Donzelot, 1986). Tanto la gestión de la política como de la economía se apoyaron en la institución familiar. La familia siempre fue el punto de articulación de mecanismos disciplinarios y *biopolíticos*,<sup>14</sup> pues, junto a acciones que servían al aumento de la utilidad de los individuos, se delineó otra tecnología de acción, que ya no se dedica exclusivamente al cuerpo, sino a la vida de los hombres y al control de las masas (Foucault, 1999). En ese aspecto, la intervención pública sobre el fenómeno de la pobreza constituye el más evidente campo de intervención *biopolítica* en Brasil.

<sup>12</sup> *Cadastro Unico*, conocido como “CadUnico”.

<sup>13</sup> Sobre las relaciones del programa en la esfera de la reproducción social, véase Destremau y George (2017).

<sup>14</sup> Un mecanismo *biopolítico* se define como una tecnología de poder que permite el control de poblaciones enteras, con énfasis en la protección de la vida y regulación del cuerpo, y que ampara otras tecnologías (salud, alimentación, natalidad y educación, entre otras) cuando se vuelven objeto de tratamiento político (Foucault, 1999).

Para confirmar esa estrategia, se destacan importantes modificaciones en el delineamiento de las acciones del Estado. La primera se refiere al interés sobre los fenómenos de masas, sean estas accidentales o universales, estudiados junto a un contingente poblacional delimitado cuantitativa y cualitativamente. La segunda concierne a la institucionalidad de la política social, que implica la cuantificación y dimensionamiento de los fenómenos, que a la vez supone la puesta en marcha de una compleja “maquinaria” para la adquisición de conocimientos sobre los beneficiarios de esas políticas. La capilaridad de esa máquina se alía a los ya conocidos pilares de la normalización: la escuela y las redes de salud pública y de asistencia social (Foucault, 1999). Éste es el telón analítico de fondo en el que se inscriben las estrategias de delimitación y seguimiento del grupo de destinatarios del PBF.

El dimensionamiento de la demanda supone la inscripción obligatoria de las familias que solicitan el beneficio. Este proceso distingue<sup>15</sup> a los que tienen de los que no tienen derecho al beneficio de acuerdo con un límite de ingresos, cuya imprecisión para este estrato de la población induce siempre a la “desconfianza de subdeclaración del ingreso familiar”. Esta situación termina por generar indirectamente una acción moralizadora entre los candidatos y los funcionarios en el acto de inscripción en el Registro Único (CadÚnico).<sup>16</sup> En esta instancia, la evaluación y el juicio presentan un doble significado, como distingue Simmel (1998)<sup>17</sup> sobre la dádiva (caridad): de un lado, una moral de la compasión de la caridad cristiana, de la que son objeto aquellos que están incapacitados para el trabajo; de otro, la moral de la justicia redistributiva en el campo de los derechos modernos, desde la cual se exige producir, y cuya contrapartida será la remuneración de los pobres potencialmente productivos.

<sup>15</sup> Véase Exaltação (2013).

<sup>16</sup> Michele de Lavra, en su artículo en este libro, explicita los mecanismos informales entre beneficiarios y trabajadores sociales que permean la inclusión de los beneficiarios en las prestaciones del PBF en una comunidad de Río de Janeiro.

<sup>17</sup> Obra original de 1907.

5] *La teoría del capital humano y la activación del trabajo por la asistencia*

En el caso brasileño en lo que respecta al PBF, el proceso de morali- zación de las familias beneficiarias encuentra fundamento económico también en la *teoría del capital humano*. Ésta retoma la economía como ciencia del comportamiento humano, en la cual la relación racional entre fines y medios escasos, cuyos usos son excluyentes, propicia la programación estratégica de la actividad de los individuos. El problema central engloba, por lo tanto, la concepción del trabajo como conducta económica racionalizada, que constituye un capital de naturaleza distinta, visto que es indisociable de quienes lo poseen, es decir, el capital humano, que involucra un conjunto de competen- cias y aptitudes. Se forja aquí la idea de que la economía debe esta- blecer, como elemento clave de su entendimiento sobre el trabajo, al individuo como agente de la innovación y de la dinámica sociales. Al trabajador que está fuera del mercado de trabajo se le ofrecen no sólo incentivos a su formalización autónoma –lo que ya expresa algún grado de responsabilidad para con su empleabilidad–, sino también un conjunto de políticas y programas sociales compensatorios bajo el resguardo del asociativismo emprendedor (Foucault, 2008; Rizek y Georges, 2013).

Aunque se reconozcan los elementos físico-psicológicos innatos que constituyen al individuo, las tesis liberales inciden más vigorosa- mente en los elementos adquiridos de constitución voluntaria del capital humano en el curso de su existencia individual, correspon- diendo al Estado y a la familia, preferencialmente, la responsabilidad de agenciarlos. Al Estado cabe la obligación de prestar los servicios educativos, de instrucción escolar y formación profesional. Sin em- bargo, parte de lo que se puede llamar inversión educativa escapa al Estado, una vez que los caracteres constitutivos del capital humano exceden el aprendizaje escolar y profesional (Schultz, 1973). La insti- tución familiar será la encargada de suplir el déficit de la acción esta- tal, aunque se haga necesario firmar jurídica y políticamente la obli- gación de cuidado de los padres respecto a la prole (Cunha, 2017). Además, la prestación de servicios de salud por el Estado y la adju-



dicación a la familia de la responsabilidad sobre el mantenimiento del buen estado físico de los miembros tutelados se hacen imprescindibles. Con base en estos compromisos, se puede mantener y perfeccionar el capital humano. (Foucault, 2008; Rizek y Georges, 2013).

Esa parece ser la tendencia del PBF cuando establece que los beneficiarios estarán obligados a hacer una adecuación de las expectativas de “cuidado” a través de la inclusión en las políticas de educación y salud y, más remotamente, la activación de carácter emprendedor y productivo. Dicha obligación confirma la institucionalización de los nuevos parámetros morales que prescriben un comportamiento protagonista y activo, al mismo tiempo *bueno y correcto*, conforme la tesis del “empoderamiento de los pobres en su lucha contra su propia condición de pobreza” y, especialmente, de las mujeres responsables por la prole y de la proyección del futuro de sus familias.

#### EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA COMO POLÍTICA: ¿PARA QUIÉNES, CÓMO Y POR QUÉ?

La experiencia institucional de los beneficiarios en los programas sociales incluye la formación de nuevas subjetividades mediadas por técnicas de seguimiento y control sobre las familias pobres organizadas en un conjunto de operaciones articuladas por medio de: 1] la inscripción en el registro único –CadUnico–, condición para la elegibilidad; 2] la focalización de los públicos prioritarios: niños, adolescentes y mujeres, estas últimas mayoritariamente circunscritas en sus “roles maternales”;<sup>18</sup> y 3] el seguimiento de las condicionalidades, que corresponde a la evaluación regular de las obligaciones establecidas (principalmente, en educación y salud) y que puede significar el cumplimiento de las determinantes disciplinarias de una economía social y de la economía del cuerpo. Esta última se establece como un

<sup>18</sup> El término en portugués es *maternagem*. Significa la ejecución de actividades de cuidados de la prole sin exigencia de lazos consanguíneos o de parentesco.

régimen de necesidad, moral y socialmente instituido para los grupos más pobres, mediante el acceso a la gestión de la salud, a la vez que implica formas de sujeción y disciplinamiento de esos individuos.

Acerca del registro, cabe presentar el significado de la llamada *inscripción social* de la pobreza, como lo describe Exaltação (2013). Se trata de una expresión sintética en la que convergen los procesos estatales de recolección de datos, inclusión y determinación de la condición de pobreza de los individuos medida a través de los ingresos medios de la familia y algunas condiciones materiales del hogar, estableciendo así los límites formales de sus acciones como el perímetro de sus oportunidades y elecciones. Se trata, por lo tanto, “[...] de una marca, identificación o codificación de un individuo o grupo en la vida en sociedad” (Exaltação, 2013:257). Al final de ese proceso, se atribuye a cada individuo un “número de identificación social” (NIS), que reemplaza a todos sus demás documentos. Según Exaltação (2013:259), “si la identificación documental confirma la existencia formal o jurídica de una persona, el NIS marca la condición en que se da su existencia”.

La obligatoriedad del registro de las familias en el CadÚnico, que las habilita como candidatas a los programas sociales del gobierno federal (entre ellos, el PBF), demuestra el estado material deficitario de estas familias. Este registro parece indicar una primera evaluación moral de los demandantes del beneficio en dos direcciones: para los beneficiarios, una autoevaluación moral de su condición de dependencia o de la confiabilidad de la información brindada; para los funcionarios, una evaluación sobre la precisión de la información, considerando una serie de atributos y representaciones previas asociadas a la noción de pobreza,<sup>19</sup> contemplados en el propio Decreto 6.135/2007 que establece la adopción de medidas “para la verificación permanente de la consistencia de la información de registro por el MDS” (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Por lo tanto, como analiza Cunha (2017), es a la pobreza

<sup>19</sup> Como analiza cualitativamente el capítulo elaborado por Milene Peixoto Ávila en este libro.

que “no se esconde y no se vale de subterfugios y artimañas engañosas” a la que el Estado presta socorro.

El conocimiento de las condiciones de vida de la población de los estratos sociales más pobres imprime consistencia al proceso de elaboración y perfeccionamiento de las políticas sociales focalizadas. No obstante, ese saber (conocimientos) sobre la pobreza, que la cuantifica y, principalmente, la califica, constituye el primer engranaje de un control social que se ejerce sobre esos grupos. Se trata, por lo tanto, de una población que, por no constituirse como colectividad políticamente organizada, deviene una “categoría” de asistencia pública, en un proceso de objetivación de la política social, la que Anete Ivo denomina “colectivos de destino” (Ivo, 2008).

Pero eso no es todo. Es necesario que la renta transferida a las familias beneficiadas por el PBF asuma la función de vector de responsabilidad en la aceptación de compromisos que la adhesión al programa exige. A esos compromisos se les dio el nombre de condicionalidades. En el decreto federal que reglamenta el PBF, éstas son definidas como contrapartidas que, una vez cumplidas, garantizan la permanencia de las familias en el programa; en el caso de incumplimiento, las sanciones<sup>20</sup> varían entre advertencia, suspensión, bloqueo y cancelación del beneficio.<sup>21</sup> Para el Estado, la contrapartida presupone la prestación satisfactoria de servicios que viabilicen el cumplimiento de las condicionalidades. Se establece de esta forma un contrato entre los ciudadanos asistidos y el Estado, con derechos y obligaciones. No obstante, la oferta insuficiente o de baja calidad de los servicios públi-

<sup>20</sup> Donzelot (1986) explicita que las investidas estatales sobre la economía del cuerpo (buen estado de salud) y la economía social (que apunta a garantizar condiciones autónomas de sustento por la participación en los circuitos productivos) terminan por justificar el poder de infligir sanciones a aquellos que no puedan satisfacer esas expectativas institucionales. Se trata, por lo tanto, de un intento de corrección de un comportamiento considerado como un desvío a la norma, entendida ésta en la forma de proposición prescriptiva de un comportamiento moral percibido como *bueno y correcto*.

<sup>21</sup> Dicha variación corresponde al número de veces en que la familia beneficiaria incurre en el incumplimiento de esas reglas.

cos, aun configurando una ruptura de contrato por parte del Estado, no supone la aplicación de sanciones.

El carácter transversal del programa, que vincula la recepción del beneficio a la ampliación de capacidades de los individuos, proyecta romper el ciclo intergeneracional de pobreza mediante el ejercicio de los derechos fundamentales que garanticen la salud física y un nivel satisfactorio de escolaridad a los brasileños. Así, el PBF se fundamenta en el concepto de capital humano que estimula en los beneficiarios la salida autónoma de la condición de pobreza, para superar la situación económica familiar de la generación precedente. Dicha disposición dirigida a un *hacer querer crecer* se basa, desde el punto de vista del Estado, en un fundamento moral de adjudicación de responsabilidad al individuo, con el fin de que él, por su cuenta (en la edad adulta) y amparado (cuando aún está en estado de tutela), se adecue al uso correcto de las facultades físicas e intelectuales humanas (rechazando el supuesto carácter derrochador, desde el cual los pobres supuestamente disponen de sus vidas y cuerpos), a fin de justificar, en el plano de la reproducción económica, el aporte del ingreso monetario transferido. Para aquel que “recibe la ayuda”, esa misma incitación puede suscitar sentimientos de carácter fuertemente moral por el hecho de necesitar un subsidio; una especie de *confesión de fracaso* que lleva a que perciba la transferencia del ingreso como un favor proporcionado por la beneficencia del Estado. Sin embargo, la conciencia de la deuda social de la sociedad brasileña proyecta, además, otro tipo de representación: la de la materialización y el reconocimiento del pago de la deuda social por parte del Estado brasileño con estos ciudadanos, lo cual los lleva a asimilar positivamente este beneficio (Ivo, 2008).

Con respecto a las repercusiones que produce la obediencia a las condicionalidades, son reconocidas algunas evidencias positivas: mayor asistencia escolar de niños y adolescentes; aumento del peso en los recién nacidos, y reducción de la desnutrición infantil, entre otros. Sin embargo, hay elocuentes críticas de que el PBF, a pesar de exigir a los beneficiarios el cumplimiento de determinadas obligaciones, no posibilita acciones mitigadoras de las desigualdades sociales ni brinda en todas las ocasiones servicios de calidad en el área de edu-

cación y salud. A estas críticas se suman las discusiones acerca de la sobrecarga de responsabilidades y disponibilidad exigidas a las mujeres en los compromisos del programa.

La focalización en niños y adolescentes como sujetos prioritarios del PBF implica un proceso subyacente de moralización familiar que, para repercutir en la prole, comienza con la aceptación contractual por parte de la mujer adulta, madre o gestora del hogar, bajo la condición de asumir lo que cultural e institucionalmente es su destino: la responsabilidad de administrar el ambiente doméstico y de cuidar de aquellos que viven en él.

Parece razonable afirmar que la forma de inclusión y participación de las mujeres en el PBF justifica el interés de la literatura especializada en apuntar la medida en que tal estrategia puede obstaculizar la conquista de espacios políticos por parte de las mujeres y silenciar el grave problema de la subordinación femenina.

Esta perspectiva se agrava todavía más cuando se defiende como inexorable la relación entre monoparentalidad femenina, vulnerabilidad infantil y pobreza considerada como el desencadenante del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Dicha premisa es contradictoria, ya que es al mismo tiempo libertadora (alivio del presupuesto familiar bajo el control de las mujeres) y moralizante, pues sugiere una disconformidad con el modelo de la familia estructurada y completa, derivada de la creencia de que, en las familias monoparentales femeninas, diferentemente de lo que ocurre en otras composiciones, los niños y adolescentes se encuentran bajo condiciones más severas de riesgo social (Sorj y Fontes, 2008; Macedo, 2007).

Organizado de este modo y ultrafocalizado en los papeles maternos tradicionales, el PBF emprende la revalorización de la institución familiar y cristaliza, por naturalización, las funciones de las mujeres como auténticamente vocacionales. Esta cristalización se vuelve, por lo tanto, un aliado poderoso en la optimización de los efectos que el programa pretende producir (Klein, 2005), una vez que son las mujeres y madres las que más frecuentemente renuncian al consumo privado a favor de sus dependientes, privilegiando la mejoría de las condiciones de vida del grupo familiar, lo cual incluye desde la adquisición

de alimentos y de vestimenta hasta la mejoría de la estructura física de sus viviendas.<sup>22</sup>

De este modo, se justifica el criterio de los formuladores del PBF en privilegiar a la mujer como titular del beneficio, lo cual constituye un indicador definitivo de los dispositivos de control y regulación de la esfera de la reproducción social operados por y en la familia (Destremau y Georges, 2017) en el ejercicio del “buen gobierno” (Saraceno, 1997). Este tipo de operación ratifica la clásica división sexual del trabajo que confiere a mujeres y a hombres papeles diferenciados, en los cuales las primeras continúan sobrecargadas y responsables por la esfera de la reproducción y los últimos, poco disponibles a las actividades de cuidado, orientados a la esfera de la producción.

## CONCLUSIONES

Este artículo analizó las justificaciones de los dispositivos institucionales del PBF y sus componentes normativos y morales que disciplinan las conductas de las mujeres-jefas de las familias beneficiadas, calificadas como responsables por la *buena gestión* del cumplimiento de las condicionalidades. La responsabilidad de esas mujeres en la vigilancia y el cumplimiento de las condicionalidades se sostiene, por lo tanto, en innumerables dispositivos jurídicos e institucionales de una nueva categoría de acción del Estado, que se focaliza sobre las familias en situación de pobreza. Estos componentes inducen a la

<sup>22</sup> Confirma este argumento la nota periodística vehiculada por el sitio web oficial del entonces MDS (2016), cuyo titular anuncia *Bolsa Familia garantiza los derechos y autonomía a las mujeres*, mientras el epígrafe dice: “De las 14 millones de familias beneficiadas por el Bolsa Familia, el 92% de los titulares son mujeres. Ellas quieren salud, educación y una vida mejor para sus hijos”. El título destaca el papel autónomo atribuido a las mujeres, consecuente con el ejercicio de los derechos, mientras demuestra que la percepción y el juicio de las mujeres priorizan la prole a la hora de destinar sus ingresos.

adopción de conductas adecuadas a la elegibilidad, pero también a la adquisición de capacidades por parte de los miembros de la familia, lo que posibilita no sólo un alivio inmediato a las varias privaciones, sino que también se proyecta en la conquista de una supuesta autonomía futura, apoyada en los activos del capital humano adquirido (activos sociales), para superar las condiciones de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Los dispositivos de los programas de TMC se instituyen como responsabilidad pública en el universo privado de la familia, transformando a las mujeres-jefas de familia en socias del Estado en un régimen de corresponsabilidad y gobernanza entre familia y Estado. Este régimen de control de las necesidades genera una subordinación moral de las familias en condición de pobreza a la norma civilizatoria de disciplinamiento de la vida colectiva y de incorporación a las pautas de consumo moderno.

Estos procesos revelan, por lo tanto, una asimetría en la matriz de derechos entre la distribución de los ingresos a través de los subsidios de los programas TMC y el reconocimiento de las mujeres en la titularidad del beneficio. Aunque el acceso al programa significa un alivio en el presupuesto familiar y en el nivel de la reproducción económica de las unidades familiares, dificultan superar las condiciones de desigualdades sociales más amplias que marcan las estructuras de las sociedades latinoamericanas.

Pese a las limitaciones enumeradas, se considera que estos programas supusieron avances importantes en la ampliación de la oferta pública en términos de ingresos regulares para la población más pobre del país. Esas intervenciones estatales tendieron a contribuir en la búsqueda de la efectividad de los principios y garantías de derechos sociales y de los compromisos públicos con la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abbagnano, Nicola (1970), *Dicionário de Filosofia*, São Paulo, Editora Mestre Jou.
- Bacha, Edmar y Roberto M. Unger (1978), *Participação, salário e voto, um projeto de democracia para o Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Brasil. Decreto 6.135 (2007), *Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências*, Brasília, Diário Oficial da União.
- Brasil. Lei 10.835 (2004), *Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências*, Brasília, Diário Oficial da União.
- Brasil. Lei 10.836 (2004), *Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*, Brasília, Diário Oficial da União.
- Brasil. Lei 10.219 (2001), *Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, "Bolsa Escola", e dá outras providências*, Brasília, Diário Oficial da União.
- Brasil (2000), *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*, São Paulo, Atlas.
- Booth, Charles (1902-3), *The life and labour of people in Londres*, (17 vs), Londres, Macmillan.
- Camargo, José Márcio (edición 26, diciembre de 1991), Pobreza e garantia de renda mínima, *Folha de São Paulo*, São Paulo.
- Castel, Robert (1998), *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes.
- Cunha, Ana Cláudia G. [Tesis de Maestría] (2017), *O Programa Bolsa Família, a moralização da pobreza no Brasil e a mulher beneficiária*, Programa Políticas Sociales y Ciudadania, Universidade Católica do Salvador.
- Destremau, Blandine y Isabel Georges (2017), Introduction. Gouverner les pauvres em AmériqueLatine, Gérer les femmes par l'assistance, en Destremau, Blandine y Georges, Isabel (dir.), *Le care, facemorale du capitalism. Assistance et police des familles en Amérique latine*, Bruselas, Peter Lang [Collectio-nActionPublic]: 15-56.
- Donzelot, Jacques (1986), *A polícia das famílias* (1980), Rio de Janeiro, Edições Graal.
- Exaltação, José Carlos (2013), "Inscrição Social da Pobreza — Cadastro Único", en Ivo, Anete B. L. (coord.) et al., *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social. 81 problemáticas contemporâneas*, São Paulo, Annablume: 257-261.



- Foucault, Michel (1994), “La gouvernementalité”, en Defert, Daniel y François Ewald (dirs.), *Dits et écrits*, París, Éditions Gallimard.
- Foucault, Michel (1999), *Em defesa da sociedade*, São Paulo, Editora Martins Fontes.
- Foucault, Michel (2008), *Nascimento da biopolítica*, São Paulo, Editora Martins Fontes.
- Fraser, Nancy (2007), “Reconhecimento sem ética?”, *Lua Nova*, núm. 70: 101-138.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 1992-2008*, <<http://www.ibge.gov.br>>, 2 de noviembre de 2015.
- Ivo, Anete B. L. (2008), *Viver por um fio: pobreza e política social*, São Paulo, Annablume; Salvador CRH.
- Ivo, Anete B. L. (2011), “Pobreza e trabalho”, en Cattani, A. D. y L. Holtzmann (orgs.), *Dicionário Trabalho e Tecnologia*, Porto Alegre, Zouk Editora: 252-257.
- Klein, Carin (2005), “A produção da maternidade no Programa Bolsa Escola”, en *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis, 13 (1): 31-52.
- Lautier, Bruno (2014), “O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina”, en *Caderno CRH*, Salvador, Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades, 27(72), set.-dez.: 463-477.
- Lavergne, Rémi F. (2012), “Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica”, en *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 110: 323-344.
- Lavinas, Lena (2013), Renda Básica de Cidadania, en Ivo, Anete B. L. et al. (coords.), *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social. 81 problemáticas contemporâneas*, São Paulo, Annablume: 417-422.
- Macêdo, Márcia dos S. (2008), “Gênero, família e chefia feminina: algumas questões pra pensar”, en Borges, Ângela y Castro, Mary G., *Família, gênero e gerações: desafios para as políticas sociais*, São Paulo, Paulinas Mulheres: 135-177.
- Mariano, Silvana A. y Cássia M. Carloto (2009), “Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família”, en *Estudos Feministas*, Florianópolis, 17(3), septiembre-diciembre: 901-908.
- MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (9 de marzo de 2016), Bolsa Família garante direitos e autonomia às mulheres (sitio web), <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/marco/bolsa-familia-garante-direitos-e-autonomia-as-mulheres>>.

- ONU, Organização das Nações Unidas (2015), *Podemos erradicar la pobreza*, Objetivos del Desarrollo del Milenio y más allá de 2015, <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>>.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS), Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>>.
- Rizek, Cibele y Georges, Isabel (2013), Gestão da Pobreza, en Ivo, Anete B. L. et al. (coords.), *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social. 81 problemáticas contemporâneas*, São Paulo, Annablume: 247-252.
- Rowntree, Seebohm (1901), *Poverty: A Study of Town Life*, Londres, Longmans, Green&Co.
- Saraceno, Chiara (1997), *Sociologia da Família*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Schultz, Theodore (1967), *O valor econômico da educação*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Silveira, Antonio Maria (1975), Redistribuição de renda, *Revista Brasileira de Economia*, 29, Rio de Janeiro: 3-15.
- Simmel, Georg. (1998), *Les Pauvres*, París, Presses Universitaires de France.
- Sorj, Bila y Adriana Fontes (2008), “Famílias monoparentais femininas, pobreza e bem-estar das crianças: comparações regionais”, en Costa, Albertina de O., Bila Sorj, Cristina Bruschini y Helena Hirata (orgs.), *Mercado de Trabalho e Gênero. Comparações Internacionais*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 187-205.
- Suplicy, Eduardo y Buarque, Cristovam (1997), “Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros”, *Estudos Avançados*, 11 (30), maio-agosto, São Paulo, Universidade de São Paulo: 79-93.
- Theodoro, Mário y Guilherme Delgado (2003), “Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate”, en *Políticas Sociais - acompanhamento e análise*, 07, Brasília, IPEA: 122-126.
- Tocqueville, Alexis de (1958), “Mémoire sur le paupérisme (1835)”, en *Œuvres Complètes*, París, Presses Universitaires de France (Tome XVI): 117-139.

# PRÁCTICAS, ESTRATEGIAS Y NEGOCIACIONES DE INCLUSIÓN DE LAS FAMILIAS EN EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA

MICHELE DE LAVRA PINTO

## INTRODUCCIÓN

El Programa Bolsa Familia (PBF) se transformó en el principal programa de transferencias monetarias condicionadas del gobierno federal para reducir la pobreza. La tarea que lleva a cabo la gestión municipal es fundamental, porque es allí donde se desarrollan las actividades de inscripción, registro, orientación y acompañamiento de las familias beneficiarias. Por lo tanto, se constituye en un lugar estratégico de prestación de servicios del Estado a las familias que solicitan el beneficio.

Un análisis del PBF que profundiza más allá de su cuadro institucional, posibilita descubrir las relaciones de cambio y negociación que emergen en “el frente” del programa, o sea, en los locales de inscripción y seguimiento del beneficio. Esos cambios se presentan de distintas maneras y pueden ser tanto materiales como simbólicos. Ello conlleva obligaciones y genera determinadas reglas de retribuciones entre los agentes (Mauss, 2003), que se relacionan con lo que Lipsky (1980) denominó, en un análisis social de la dinámica local, “la burocracia al nivel de la calle (BNC) (Street-Level Bureaucracy [SLB]).

El foco del análisis recae, de esta manera, sobre las relaciones tejidas entre los beneficiarios del programa y los agentes sociales responsables por implementar dicha política pública. Se desea con ello identificar las estrategias y los criterios que surgen de la relación entre las partes involucradas (beneficiarias y asistentes sociales).

Para comprender ese proceso, se realizó una investigación etnográfica en un Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) situado en la Zona Sur de la ciudad de Río de Janeiro. La investigación no pretende generalizar acerca de la ejecución o implementación del PBF

y de la relación entre asistentes sociales y beneficiarias, sino que presenta y discute estrategias de mediaciones sociales y simbólicas entre los agentes, en las condiciones efectivas de inserción de las familias al beneficio. Los resultados apuntan a determinar cómo el programa es implementado en el ámbito de la interacción entre los agentes: beneficiarias y asistentes sociales.<sup>1</sup>

El artículo se estructura en tres partes. La primera describe brevemente el campo de la asistencia social y los agentes que forman parte de la implementación de las políticas públicas, así como aspectos referentes al registro (CadUnico) que posibilita el acceso a los subsidios del programa. En la segunda y tercera parte se exponen y discuten los criterios y las estrategias de inclusión y exclusión de los beneficiarios, así como la relación entre beneficiarias y asistentes sociales, a partir de las observaciones realizadas en los CRAS.

#### EL CAMPO INSTITUCIONAL DE LA ASISTENCIA Y SUS AGENTES

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS), responsable de administrar el PBF, posee una gestión en parte descentralizada, que permite al Estado federal, a los provinciales, al distrito federal y a los municipios el reparto de los procesos de tomas de decisión del PBF. Este tipo de gestión crea las bases de cooperación para el combate tanto de la pobreza como de la exclusión social. La gestión municipal del PBF, a través de los CRAS,<sup>2</sup> es responsable de la identificación y del registro de las

<sup>1</sup> Estudios de carácter cualitativo desarrollados en distintas ciudades de Brasil demuestran cómo se da la relación entre quien actúa en el “frente” en el PBF y los beneficiarios. Algunos estudios como Ávila (2013) sobre el PBF en São Paulo analizan quién tiene derecho o “merece” recibir el beneficio; y la investigación de Lavra Pinto y Pacheco (2009), efectuada en la ciudad de Canoas/RS, trata del control moral ejercido en el PBF sobre las beneficiarias.

<sup>2</sup> En Río de Janeiro, los CRAS están vinculados a la Secretaría de Desarrollo Social (SMDs) y funcionan como puerta de entrada para las familias en situación de pobreza o extrema pobreza.

familias. Eso demuestra la importancia de la ejecución del programa y de los actores locales que participan de ese proceso.

Al analizar el campo de la asistencia social en Brasil, se ve que históricamente estuvo relacionado con prácticas asistencialistas<sup>3</sup> y de caridad, con baja responsabilidad del Estado y acciones poco sistemáticas realizadas por entidades filantrópicas. Con la Constitución de 1988, la asistencia social ganó reconocimiento como política pública, y su efectiva reforma ocurrió tras los cambios en otras áreas de la política social, como salud y educación (Bichir, 2016). La asistencia social pasa entonces a ser instituida como un derecho del ciudadano y un deber del Estado. La Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS, núm. 8.742, del 7 de diciembre de 1993) señala en su artículo 1.º que “la asistencia social, derecho del ciudadano y deber del Estado, es una política de seguridad social no contributiva que provee los mínimos sociales, realizada a través de un conjunto integrado de acciones de iniciativa pública y de la sociedad, para garantizar el atendimento a las necesidades básicas” (LOAS, 1993).<sup>4</sup>

Uno de los efectos importantes de la LOAS consistió en la difusión de consejos municipales sobre la asistencia social. Los consejos son espacios públicos de discusión y fiscalización de las políticas públicas en que participan Estado y sociedad civil. Esto contribuyó a la construcción de un conjunto de políticas en el ámbito de la asistencia.

Tras la presión de los consejos de Control Social de la Bolsa Familia, el MDS autorizó que las asistentes sociales pudiesen desbloquear el beneficio del PBF. Según una de las asistentes sociales del CRAS,

<sup>3</sup> La práctica asistencialista se caracteriza por la ayuda momentánea, filantrópica, puntual (donaciones de alimentos y medicamentos, por ejemplo), efectuada por personas, organizaciones no gubernamentales y entidades sociales junto a las capas sociales más despojadas, marginalizadas y carentes.

<sup>4</sup> Según el MDS (2015), la protección básica “se destina a la población que está en situación de vulnerabilidad social decurrente de la pobreza, privación (ausencia de renta, precario o nulo acceso a los servicios públicos, entre otros) o fragilidad de vínculos afectivos-relacionales y de pertenencia social, prejuicios de género, étnicos, por edad o por discapacidades”.

[...] hubo muchas discusiones en el consejo hasta que el MDS decidió autorizarnos a desbloquear el beneficio cuando el beneficiario presenta la justificación. Tardó, pero se dieron cuenta de la importancia que tiene el beneficio para las familias más pobres. Es una cuestión de sobrevivencia de los más pobres (L. Carvalho, comunicación personal, 2014).

Cabe señalar que a partir del gobierno del presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), la asistencia social asume centralidad con una agenda de políticas sociales orientadas al combate a la pobreza y la desigualdad. En esa época, la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) definió parámetros para la implementación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) y los tipos de seguridad que existen bajo la responsabilidad de la asistencia (acogida, ingreso, convivencia, autonomía y riesgos circunstanciales). Asimismo, especificó la organización de locales públicos en todos los municipios como puertas de entrada a la asistencia, separados de acuerdo con la complejidad de la atención (protección social básica o protección social especial). La protección social básica<sup>5</sup> tiene como objetivo prevenir la violación de los derechos, con su puerta de entrada y sus acciones ejecutivas en los CRAS.

Con el monitoreo de la implementación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) y el conocimiento de las capacidades locales, sobretudo de la gestión municipal en el área asistencial, se desarrolló un relevamiento electrónico de informaciones organizadas por la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS) y por la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) del MDS. El relevo se inició en 2007 con el Censo CRAS, reglamentado posteriormente en 2010 con el nombre de Censo SUAS. Se agruparon informaciones que permiten mapear la “organización de los servicios y beneficios, además de la disponibilidad de recursos humanos, formas de financiación de la política, entre otros aspectos” (Bichir, 2016:125).

<sup>5</sup> Forman parte de la “protección social básica” el Programa de Atencão Integral à Família (PAIF), el Benefício de Prestação Continuada (BPC), el PBF, el ProJoven y la Protección Básica a la Persona Anciana, entre otros.

Los órganos gestores de la asistencia social municipal y estatal, como los CRAS, CREAS y otros, son los responsables por responder a los cuestionarios elaborados para recolectar la información (Bichir, 2016). Cuando no se responde al cuestionario, se pueden aplicar sanciones administrativas y bloqueo de recursos relacionados con programas y servicios sociales destinados a los estados provinciales y municipios. En el municipio de Río de Janeiro, la Secretaría de Asistencia y Desarrollo Social presiona para que los CRAS cumplan con el requisito del cuestionario. En el CRAS donde se realizó una investigación de campo, cuando se acercaba el plazo para el cumplimiento del censo, se observaba una dedicación especial, principalmente por parte de las asistentes sociales, en la elaboración de los datos recolectados. Era el momento en el que todo el trabajo ejecutado a lo largo del año necesitaba ser organizado para facilitar el cumplimiento del censo. Las asistentes elaboraban entonces tablas con las informaciones esenciales para su cumplimiento.

Los datos del Censo SUAS demuestran una consolidación del área social en Brasil, donde se observa una expansión del número de profesionales y una mayor especialización del sector público. A su vez, ello expresa cambios relevantes en la cultura política e institucional del país, donde destaca el papel desempeñado por las asistentes sociales.

La articulación del gestor federal con el municipal es esencial para el funcionamiento y financiación de las políticas de asistencia social, sobretodo del Programa Bolsa Familia.

Uno de los principales instrumentos de articulación entre el gobierno federal y el municipal es el Registro Único (CadÚnico). Por lo que se refiere específicamente al PBF, las familias son integradas al Programa a través del CadÚnico. El registro es un instrumento que identifica y caracteriza las familias de bajos ingresos y permite conocer su realidad socioeconómica al agregar informaciones de todo el núcleo familiar. El CadÚnico se inició en 2001 durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y sufrió cambios en el gobierno del presidente Luís Inácio Lula da Silva, cuando se unificó el gerenciamiento de diversos programas.

De acuerdo con Bichir (2011), en el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso la recolección de datos y el registro de los

beneficiarios eran realizados por los municipios, mientras que la mantención y la operación del banco de datos estaba a criterio de la gestión federal. En esa época, la supervisión del registro era responsabilidad de la Secretaría de Estado de la Asistencia Social (SEAS), que posteriormente la incorporaron al MDS. Desde entonces, la SEAS tuvo que “coordinar, acompañar y supervisar la ejecución” del CadÚnico.

Uno de los cambios en el registro a partir de 2003 trata la actualización de los datos registrales de los beneficiarios, que pasó a ser obligatoria para las familias cada 24 meses. Por consiguiente, cuando una familia deja de comparecer al CRAS para actualizar los datos del registro por más de 24 meses, el beneficio es bloqueado y posteriormente suspendido. Esta medida de actualización convierte al CadÚnico en un mecanismo de control y fiscalización de los beneficiarios. Ello no impide que algunas familias, aunque actualicen sus registros, omitan informaciones y sigan recibiendo el beneficio. En otros casos también existen quienes cumplen con informar porque no necesitan más el beneficio debido a que los ingresos de la familia se han incrementado. Por ejemplo, Paula, de la Comunidad Cantagalo, fue al CRAS a actualizar el registro e informó que no necesitaba más el beneficio: “[...] Mi marido está trabajando con contrato formal. No necesitamos más del Bolsa Familia. Su cartera de trabajo está aquí [...] puede poner el valor cierto del salario. Si un día lo necesitamos, vuelvo” (P. Carvalho, comunicación personal, 2015).

En el CadÚnico son registradas informaciones sobre la vivienda, la composición familiar y la calificación escolar y profesional de los miembros del domicilio, los costos, los ingresos mensuales por persona del domicilio, el número de integrantes, el total de niños y adolescentes de hasta 17 años, la existencia de gestantes, el acceso a servicios públicos de agua, energía eléctrica, servicio sanitario de saneamiento básico, la situación en el mercado de trabajo y la vinculación a programas sociales (Bichir, 2011).

Los datos alusivos al responsable del domicilio constituyen las bases para la generación del Número de Identificación Social (NIS), que es un número atribuido a todo ciudadano que busca algún tipo de asistencia estatal. Tras generar el NIS, el ciudadano está apto para integrarse, de acuerdo con el ingreso (línea de pobreza de la Ley Orgánica



de Asistencia Social, LOAS), en programas sociales como el PBF o a realizar solicitudes como exenciones de tasas en concursos públicos, tarifa social de energía eléctrica, etc.

A partir de las informaciones que reciben los beneficiarios del CadUnico sobre los ingresos principales, las familias son clasificadas en pobres o extremadamente pobres, y de esta manera son establecidos los valores de los beneficios. Dichos beneficios del PBF son variables y se pagan mensualmente a través de tarjeta magnética<sup>6</sup> bancaria con identificación del beneficiario y el NIS, que les dio la Caixa Económica Federal.

Aunque el CadUnico procure identificar a las familias más pobres por un perfil, es solamente a través del ingreso per cápita que las familias pueden acceder al PBF. Cuando el ingreso per cápita sobrepasa 52.39 dólares,<sup>7</sup> la familia está excluida del PBF, pero puede tener acceso a otros beneficios sociales. De esta manera, cuando salimos de las cuestiones formales del registro y entramos en el cotidiano del CRAS y en la vida de las beneficiarias, se vuelven evidentes algunos límites del CadUnico. Ello se debe a que las demandas y necesidades son más amplias y la relación entre los agentes sociales involucrados (asistentes sociales y beneficiarias) se establece más allá de las reglas del PBF.

#### EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA Y LAS CONDICIONALIDADES

El PBF desde su creación ha sufrido modificaciones, pero se ha caracterizado en todo momento por la transferencia monetaria condicionada en relación con la inserción en programas de educación, salud y trabajo y los beneficiarios gozan de autonomía con relación al gasto del dinero.

<sup>6</sup> Los beneficios del PBF se pagan mensualmente y sigue un calendario nacional. Las fechas de pago son definidas de acuerdo con el último número del NIS impreso en la Tarjeta del PBF (MDS, 2016).

<sup>7</sup> 1 dólar = 3.2443 reales (Fuente: Banco Central do Brasil, febrero 2018).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas exigen a los beneficiarios hacer acompañamiento prenatal, mantener la asistencia escolar y cumplir con el programa de vacunación infantil. Si no las cumplen, los beneficios son suspendidos (Rocha, 2009).

Las condicionalidades del PBF están volcadas a las áreas de educación y salud. En cuanto a la educación, el beneficiario debe inscribir a los niños y adolescentes de 6 a 15 años en un establecimiento regular de enseñanza y garantizar la asistencia escolar por un mínimo del 85% de la carga horaria mensual del año lectivo. Hay que informar siempre a la escuela cuando al alumno le sea imposible comparecer a las clases y presentar debida justificación. Con relación a la salud, es responsabilidad de los beneficiarios: para gestantes y nutrices, suscribirse al plan prenatal y comparecer a las citas en la unidad de salud más cerca de su vivienda. Hay que llevar la tarjeta gestante, según el calendario del Ministerio de la Salud (MS), y participar de las actividades educativas ofrecidas por los equipos de salud sobre lactancia materna y promoción de la alimentación saludable. Los responsables de niños menores de 7 años tienen que llevarlos a las unidades de salud o a los locales de vacunación y mantener actualizado el calendario de inmunización, según las directrices del MS. Además, se debe llevar a los niños a las unidades de salud, con su tarjeta específica para la realización del acompañamiento de su estado nutricional y de desarrollo y de otras acciones, según marca el calendario mínimo del MS (MDS, 2015).

La imposición de condicionalidades a las familias del programa implica control sobre los individuos (beneficiarios) y sus familias, y su cumplimiento es un requisito obligatorio para permanecer en él. De esta manera, se manifiesta la tutela del Estado a las familias beneficiarias que están sometidas a las normas disciplinarias delineadas por el programa (Cunha e Ivo, en este libro).

El MDS argumenta que las condicionalidades benefician a las familias y, con ello, mejoran los índices en las áreas de educación y salud. Estudios efectuados por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) sobre los resultados de las condicionalidades demuestran que ellas han cumplido su función: mayor cantidad de niños en la escuela, aumento del número de niños alfabetizados y vacunados, des-

censo de la mortalidad infantil, etcétera (Medeiros, Britto y Soares, 2007).<sup>8</sup> Sin embargo, otros significados y relaciones surgen cuando dejamos a un lado los números, la formalidad de las reglas institucionales y evaluamos ese contexto a partir de la experiencia y la visión de las personas beneficiarias del programa.

Pires,<sup>9</sup> en su investigación sobre las condicionalidades en el área de educación, argumenta que “se puede verlas como instauradoras de una relación de cambio y reciprocidad entre los beneficiarios de esa política y el Estado” (Pires, 2013a:512). En una perspectiva más amplia, Pires señala que las condicionalidades en la educación “no deben restringirse solamente a sus efectos prácticos, según la frecuencia escolar o aumento de escolaridad, sino a sus efectos simbólicos, en particular, el fortalecimiento de los sentimientos de pertenencia y reconocimiento sociales” por parte de los recibidores del programa (2013a:513). Se trata de una relación y un vínculo que se fortalece en lo que denominamos en este estudio como el “frente” de la gestión del PBF. Las condicionalidades son la contrapartida de los beneficiarios con relación a la recepción del beneficio, o sea, este percibido como una forma de “dádiva”. Para Marcel Mauss (2003), “dádiva” tiene un sentido amplio, incluyendo no sólo regalos, sino visitas, fiestas, herencias y limosnas. De esta manera, la vida social está formada por el constante dar, recibir, retribuir, que consiste en obligaciones universales pero organizadas de modo particular. En un sentido sociológico, la dádiva introduce la idea de acción social como interacción accionada por el bien –simbólico o material– otorgado, recibido y retribuido, el cual interfiere directamente tanto en la distribución de los lugares de los miembros del grupo social, como en las modalidades de reconocimiento, inclusión y prestigio. Al estar motivada por una lógica arcaica y constitutiva del vínculo social, la dádiva integra potencialmente a las posibilidades de mercado (retención del bien donado) y de

<sup>8</sup> Sobre los resultados e impactos del PBF en las áreas de educación y salud, véase Campello y Neri (2013).

<sup>9</sup> Pires (2013a; 2013b) desarrolló una investigación entre 2008 y 2010 en la ciudad de Campinas.

Estado (posibilidad de redistribución de riquezas colectivas). En tal sentido, es un proceso que refuerza lazos sociales y establece un vínculo duradero entre los participantes.

Por consiguiente, al establecer la contrapartida, el PBF es un campo de vínculos entre las partes, que son fortalecidos en el “frente” del programa, a partir de la relación entre las asistentes y las beneficiarias. La experiencia concreta vivida en el CRAS de acceso a los beneficios por las beneficiadas o candidatas al beneficio, establece formas de conexión entre las asistentes sociales y las beneficiarias en nuevas formas de prestaciones “dar y retribuir”: son las asistentes quienes acompañan a las familias y, por lo tanto, perciben sus dificultades y necesidades particulares.

En el “frente” del programa, se hace evidente el “valor de vínculo”, que “es otra cosa que el valor de cambio y el valor de uso” (Godbout, 1999:201). El “valor de vínculo” es el valor simbólico que se une a la dádiva y se conecta al que circula en forma de dádiva (Godbout, 1999). La relación entre las asistentes sociales y las beneficiarias es alimentada por los vínculos sociales y marcada por afinidades y confianza. Por lo tanto, los criterios del PBF para ser o seguir siendo beneficiario pueden ser “alterados” en el CRAS. Ello establece muchas veces distintas maneras de lidiar con las reglas institucionales establecidas por el programa.

#### *INSIDER Y OUTSIDER: CRITERIOS, ESTRATEGIAS Y NEGOCIACIONES EN EL “FRENTE” DEL PBF*

No todas las familias que solicitan el PBF son atendidas, ya que la demanda por el beneficio es mayor que los recursos disponibles. Esto se refleja en que el número de familias registradas que requiere el beneficio es superior al número de familias atendidas.

Según informaciones administrativas del CadÚnico, en el MDS de Brasil existían, en diciembre de 2017, 26 946 898 familias inscritas en programas sociales, de las cuales más de 13 000 000 recibieron el beneficio del PBF. Es decir, las familias registradas representan el conjunto de demandantes de los programas sociales y ultrapasan el perfil del

PBF. Sin embargo, pueden acceder a otros programas sociales. En números exactos, la estratificación de las familias registradas según el ingreso per cápita mensual declarada indica que 12 547 592 se incluyen en la línea de extrema pobreza, con ingreso per cápita familiar de hasta 26.19 dólares; 3 460 232 con ingreso per cápita familiar de entre los 26.19 y los 52.39 dólares; 6 130 973 con ingreso per cápita familiar entre 52.39 dólares y medio salario mínimo (147.02 dólares); y 4 808 101 con ingreso per cápita superior a medio salario mínimo.<sup>10</sup>

La ciudad de Río de Janeiro, donde fue efectuada la investigación, alberga un total de 6 476 631 habitantes (IBGE, 2015) y de acuerdo con el MDS, tiene un total de 514 749 familias registradas (diciembre de 2017). De éstas, 218 892 poseen un ingreso per cápita familiar de hasta 26.19 dólares; 74 565 presentan un ingreso per cápita familiar entre 26.19 y 52.39 dólares; 108 156 poseen un ingreso per cápita familiar entre 52.39 dólares y medio salario mínimo, 113 136 con ingreso per cápita superior a medio salario mínimo. En febrero de 2018, 249 684 familias recibieron el beneficio, lo que representa una cobertura de 85% de la estimativa de familias pobres del municipio, con un beneficio medio en el valor de 49.31 dólares.<sup>11</sup>

A partir de los criterios del PBF, se puede identificar un perfil “típico” de la familia con posibilidades de convertirse en beneficiaria del programa, cuyo principal criterio es el del ingreso per cápita. ¿Cómo se presentan las familias “en el frente”, en el momento de la realización del registro en el PBF? ¿Qué requisitos deben cumplir para que sean incluidas en el programa?

Desde el punto de vista de los criterios institucionales adoptados por el programa, la noción de familia usada por el PBF se basa en el número de personas que comparten la misma vivienda, con grado o

<sup>10</sup> 1 dólar = 3.2443 reales (Fuente: Banco Central do Brasil, 2018).

<sup>11</sup> Informe del PBF de la ciudad de Río de Janeiro (diciembre, 2017). Los números referentes al PBF se alteran todos los meses. Hay, por lo tanto, una intensa dinámica, ya que familias entran y salen del programa por variados motivos. Sin embargo, el montante total de familias beneficiarias se ha mantenido por encima de 13 millones (MDS, 2017).

no de consanguinidad. Esa noción acompaña el concepto de familia adoptado por el IBGE, que restringe el alcance de la familia al grupo domiciliar. De esta manera, en los censos demográficos y en otras investigaciones domiciliarias, como la Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílios (PNAD),<sup>12</sup> el alcance máximo de una familia llega hasta los límites físicos de la vivienda. Una misma familia (definida por el grado de parentesco y de ayuda mutua) que ocupe dos domicilios es contabilizada como dos familias (Alves, 2005).

La selección del criterio de compartir el domicilio se justifica en las dificultades que un programa de las dimensiones del Bolsa Familia tendría para contabilizar otras formas de composición familiar. Además, tal elección permite que beneficiarias que tengan bajo su custodia hijos de otra persona puedan ser registrados y recibir el beneficio. Ése es el caso de Laura, por ejemplo, que vive en la chabola Pavão-Pavãozinho. Ella cuida a los hijos de una vecina que no tiene condiciones para mantenerlos. Al tener la custodia de los niños, Laura pudo incluirlos en su registro del programa y recibir los respectivos valores del beneficio (trabajo de campo, comunicación personal, 2015).

Sin embargo, en la práctica, la concepción de familia a partir de la unidad domiciliar puede ser “burlada” para fines de contabilidad del ingreso per cápita, o sea, permite omitir moradores del domicilio, estrategia usada para la obtención del beneficio por algunas familias. Algunas mujeres, que son la mayoría en la titularidad del PBF,<sup>13</sup> en el momento en que proveen las informaciones sobre los residentes del domicilio no declaran el cónyuge/pareja. Esa estrategia solamente será descubierta con las visitas de las asistentes al domicilio. Según una asistente social,

[...] es común que las mujeres escondan la pareja, uno sólo consigue tener certeza cuando va la (sic) casa. Un día fui a la casa de una mujer que no había incluido a su pareja, y fue él quien me atendió. Ello sucede también porque a veces ellas [mujeres] no se quedan mucho tiempo con la pareja, ellos van y vienen o él

<sup>12</sup> Encuesta nacional de hogares de la muestra.

<sup>13</sup> Según el Informe de PBF Brasil (2016), el 93% de los titulares del programa son mujeres, algo incentivado por los gestores del programa.

tiene un ingreso y ayuda poco, o no aporta ningún dinero. Lo que puedo decir es que una cosa es lo que debe ser para el programa [PBF] y otra la vida real que nosotros lidiamos aquí (B. García, comunicación personal, marzo de 2015).

Al seguir la lógica de la familia del PBF, que se caracteriza por la unidad domiciliar y por el ingreso per cápita, las beneficiarias, además de omitir a la pareja tampoco consideran “de la familia”, para fines de registro, a otros moradores de la casa, aunque haya grados de consanguinidad. Eso sucede porque, aunque compartan el mismo domicilio, cada miembro es responsable de mantener a sus hijos. Sólo los gastos comunes pueden ser compartidos. Es decir, aunque haya una red de protección familiar, ya que un pariente difícilmente se niega a acoger a alguien de la familia, hay tensiones que generan conflictos, principalmente por la escasez de recursos para la sobrevivencia.

En ese contexto, vivir con un familiar no significa que todo es compartido, principalmente en términos de dinero. Lo más común en las narrativas de las beneficiarias es la condición de “vivir de favor”, situación en que ellas son responsables por sus gastos.

Las familias de Gerusa y Gabriela son buenos ejemplos de esta cuestión. Gerusa, 45 años, separada y sin trabajo formal, vivía en la casa del hermano, según ella, “de favor”, juntamente con sus dos hijos. El caso de Gabriela, 25 años, manicura y madre de una niña, es similar: vivía “de favor” en la casa de la abuela, pero era responsable de mantener a la hija.

“Vivo con mi hermano de favor, él me deja estar aquí, pero soy yo la que doy de comer a mis hijos. Soy yo quien da todo lo que ellos necesitan, mi hermano no me ayuda para nada con los niños. Ellos dependen de lo que gano para vivir. Si lo pongo [hermano] en el Bolsa Familia (sic), entonces no voy a recibir nada. La plata es sólo para mis hijos y para mí” (G. Ferreira, comunicación personal, enero de 2014).

“Mi abuela nos dejó vivir con ella a mi hija y a mí, vivo de favor. Si ella no quiere más, me tengo que ir. Ella es jubilada, pero no da nada. Es abuela, familia, pero cada una pone su dinero y sus gastos. Tengo que comprar comida, ropa [...] para mi hija y ayudo a pagar la luz. Por lo menos no pago alquiler. Por todo ello, en la Bolsa Familia (sic) somos mi hija y yo” (G. Silva, comunicación personal, enero de 2014).

En los dos casos, son registrados en el CadÚnico (en línea) solamente las beneficiarias y sus hijos, de manera que se calcula el beneficio de acuerdo con esa composición. Los aspectos (físicos) del inmueble y de acceso a servicios de agua, luz, etc., son informados en la parte que detalla la vivienda. Hay, además, otra forma de registro, en papel, que rellena la asistente social. Se trata de las fichas SUAS “Pron-tuário SUAS”. En estas fichas, está registrado que las beneficiarias viven “de favor” en la casa del hermano y de la abuela. Esto está archivado en el CRAS, conjuntamente con los otros documentos de la familia.

Entre los criterios que se consideran “formales” que habilitan las familias al beneficio y las estrategias elaboradas por las beneficia-rias, se mezclan elementos que, según el contexto, pueden ser informados u omitidos. Por lo tanto, todo el proceso de inclusión y exclusión en el PBF establece, en la práctica, una frontera entre las reglas formales de elegibilidad que tienen criterios “formales” y otros “ajus-tes” e interpretaciones “informales”. Es en esa frontera donde los actores sociales –beneficiarios, asistentes sociales y gestores del PBF– se adaptan y se articulan. Es evidente la existencia de un “perfil típico” de la familia beneficiada, resultante de esos criterios que los incluye o no en la línea de pobreza del Programa.

Aunque la dinámica que se establece en el CRAS en lo que se refiere al registro siga, primeramente, los requisitos institucionales estable-cidos por la gestión federal, en el ámbito de la práctica efectiva de la relación entre la asistente social y los beneficiarios permean también otros criterios “paralelos” e “informales” que son resultados de las con-diciones efectivas de organización de vida de los asentamientos po-pulares o de estrategias de cálculo que garantizan su inclusión.

Por lo tanto, el hecho de ser un *insider* o *outsider* del programa resul-ta también de las relaciones construidas en el “frente” de la gestión del PBF o, como señaló Lipsky (1980), en la BNC (Street-Level Bureaucracy).

Con esa designación, Lipsky (1980) se refiere a los profesiona-les del sector público que actúan directamente con los ciudada-nos.<sup>14</sup> Para el autor, el trabajo de burócrata a pie de calle enfrenta

<sup>14</sup> Según el autor: “Public service workers who interact directly with citizens



contradicciones, resultantes de una doble tensión: como funcionario busca efectivizar con eficiencia esos criterios definidos por la máquina burocrática, pero, como agente, sujeto de una decisión, posee un cierto grado de “discrecionalidad” y autonomía, donde están en juego percepciones, visiones, etc. En el caso del PBF, las asistentes sociales son esas profesionales que están entre lo formal, la burocracia del programa y la atención a los beneficiarios. Lo que es evidente, en el caso del CRAS investigado, es que el trabajo de las asistentes colabora para el éxito del programa en las áreas más pobres de Río de Janeiro. Ellas establecen el puente entre el Estado y el beneficiario, por consiguiente, pueden crear otras reglas y formas de contrapartidas. El poder de las asistentes sociales, resultante de la autoridad de desbloquear<sup>15</sup> o no el beneficio, define un modo particular de cambio.

En este sentido, las atenciones en el CRAS combinan, en el campo de la experiencia, operaciones “formales” y “particulares”. “Las formales” se constituyen en exigencias que deben cumplirse. Las “particulares” incluyen relaciones de intercambio, reciprocidad y confianza que producen compromisos y alianzas entre los interlocutores una vez que involucran sentimientos (Pires, 2013a:525).

En las atenciones había una frontera entre lo que “debería ser hecho” y lo que “podría ser hecho”, que indicaba maneras distintas de “dar-recibir-retribuir”. Lo que “debería ser hecho” seguía la dimensión legal/jurídica e institucional del PBF, en el sentido de que para ser beneficiario del programa, era necesario cumplir las exigencias impuestas y generales para todos. Sin embargo, el nivel de lo que “podría ser hecho” presupone dimensiones morales y evaluaciones subjetivas

---

in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats in this study. Typical street-level bureaucrats are teachers, Police officers and other Law enforcement personnel, social workers, judges, public lawyers and other court officers, health workers, and many other public employees Who Grant Access to government programs and provide services within them” (Lipsky, 1980:3).

<sup>15</sup> A partir de 2013, las asistentes sociales pudieron desbloquear los beneficios, algo que anteriormente hacía el MDS.

sobre las reglas (es decir, sobre lo que es “legal”), “hacer lo que se puede”, una vez que traspasar el plano formal en ese caso se fundamentaba en la necesidad de los más pobres. Ello “legitimaba” algunas veces a las asistentes sociales a auxiliar a los beneficiarios a “navegar” por el sistema orientándoles sobre la mejor forma de tener su demanda atendida o mantenida. O incluso como una forma de cambio ante las actividades formales que la asistente social precisa cumplir, como informes de acompañamientos de familias. Esta forma de reaccionar contribuía al cumplimiento de las condicionalidades o el retorno al CRAS para el acompañamiento exigido tras el desbloqueo, mientras que individualizaba y particularizaba la atención.

#### CONSIDERACIONES FINALES

El análisis del PBF en el “frente” demuestra la vigencia y relevancia de las estrategias de apropiación y reapropiación por parte de los agentes (asistentes sociales y familias) de las reglas formales, a partir de la dinámica y de la relación entre los beneficiarios y las asistentes sociales. De esa manera, las reglas formales e informales se articulan localmente para conformar el PBF y posibilitar entender su complejidad.

A partir de lo que se observó en la investigación, para ser beneficiario hay que cumplir con reglas oficiales del programa, en donde el ingreso per cápita es el principal criterio. Pero en algunos casos existen estrategias de los beneficiarios que se materializan con el auxilio de las propias asistentes sociales.

Las reglas para ser un *insider* u *outsider* del programa, basadas en la línea de pobreza de la LOAS, crean estrategias como la del “ingreso menor”, donde se informa una renta familiar inferior que la recibida para garantizar su inclusión. Además, se usan también estrategias de “exclusión” o “inclusión” de moradores en el domicilio, omitiéndose un morador. Esta omisión es la más usual entre las mujeres beneficiarias, principalmente si la pareja posee un trabajo formal. Ello sucede cuando el beneficiario informa la existencia de moradores que

no viven en el mismo domicilio, con la intención de que el ingreso per cápita disminuya, una vez que el valor que consta en la cartera de trabajo no puede ser alterado.

En lo que se refiere a las estrategias practicadas por las asistentes sociales, ellas sucedían, principalmente, cuando la familia beneficiaria podría perder el beneficio por haber salido del perfil de ingreso establecido. En ese sentido, el conocimiento que la asistente poseía sobre las carencias y necesidades de la vida familiar contribuía para que el beneficio no fuese momentáneamente suspendido.

Entre esas estrategias de ayuda, la más empleada era la información del “ingreso menor”, lo que solamente valía, sin embargo, para las familias sin un rendimiento derivado del trabajo formal. La otra manera de auxilio de las asistentes sociales consistía en orientar al beneficiario a no efectuar la actualización del registro cuando el ingreso per cápita había superado el límite definido por el programa. De esa manera, la familia seguiría recibiendo el beneficio por un tiempo sin la garantía de que lo bloquearan o suspendieran en el futuro.

Los vínculos de compromiso y confianza creados en el ámbito local de concesión y acompañamiento de las familias beneficiarias revelan el papel decisivo de las asistentes sociales como intermediarias entre los beneficiarios y el PBF. Esas asistentes trabajan como intermediarias de la “dádiva”: son ellas las que median y orientan en el “frente” del programa el “dar y retribuir” en el campo de la prestación pública de la acción social a los más pobres. Además, ellas son intermediarias en el proceso decisorio de inclusión y elegibilidad de las familias, o de la permanencia de éstas como beneficiarias del programa. Por consiguiente, las asistentes sociales son siempre las mediadoras, independientemente de las diferentes formas en que la dádiva se presente para los beneficiarios del PBF.

Toda esa dinámica intersubjetiva que sucede en el “frente” del programa solamente es posible por la predeterminación, por parte del PBF, del criterio del ingreso per cápita como el principal criterio de inclusión y exclusión. Al establecer el criterio del ingreso, el programa busca alcanzar a la población que considera pobre y que, por lo tanto, más “necesita” el beneficio. De esa manera, el programa tiene como eje un criterio predominantemente económico y unidimensio-

nal de la pobreza del ingreso familiar, lo que determina que los pobres y extremadamente pobres estén incluidos en la franja del ingreso per cápita establecida por el programa. El ingreso per cápita seguramente se presenta como una variable elemental en la construcción de la frontera de la pobreza. Sin embargo, algunos estudios demuestran que ese criterio no establece fronteras aclaradas en los segmentos de los sectores populares, ya que el ingreso de esas familias es muy variable. Además, al analizar criteriosas prácticas de accesibilidad mediadas por los beneficiarios y por las asistentes sociales, es evidente la incorporación de otras variables en las reglas informales e internas sobre la responsabilidad de las proles y agregados. Aunque el ingreso sea una dimensión a observar, a ella se deben sumar las características de la vivienda, el trabajo y el acceso a servicios esenciales como agua y luz, así como el recibimiento de alguna forma de asistencia social, etc. Estos criterios son incluidos en el perfil registrado de las familias menos favorecidas, pero no son determinantes.

En conclusión, se puede afirmar que, a pesar de la centralidad de criterio del ingreso en la construcción de la línea de la pobreza, los agentes se apropian de esos criterios y de sus limitaciones e incorporan criterios multidimensionales que definen quién “necesita” y “merece” ser beneficiario del PBF.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Alves, J. E. D. (2005), A definição de família convivente IBGE: cuidados metodológicos necessários, <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/notametodologica\\_familiasconviventes.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/notametodologica_familiasconviventes.pdf)>, 20 de marzo de 2016.
- Ávila, M. P. [Tesis de Doctorado] (2013), *O Bolsa Família e a pobreza no Brasil: detalhes que fazem a diferença*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- Banco Central do Brasil, Conversor de Moedas, febrero de 2018, <<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>>.

- Bichir, R. M. [Tesis de Doctorado] (2011), *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Bichir, R. M. (2016), “Novas Agendas novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil”, en *Novos Estudos*, 104 (3): 110-137.
- Brasil, Presidência da República, *Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)*, 8.742 de 7 de dezembro de 1993, <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>, 15 de diciembre de 2015.
- Campello, T. y Neri, M. C. (2013), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília, IPEA.
- Godbout, J. (1999), *O espírito da Dádiva*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, 2004, Rio de Janeiro, PNAD.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2015), *Estimativa da população 2015*, <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330455>>, 15 de diciembre de 2015.
- Ivo, A. B. L. (2008), “Políticas Sociais, Pobreza e Trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico”, en *Bahia Análise & Dados*, Estado Brasileiro e políticas sociais: contribuições para o debate brasileiro, 17(4): 1121-1133.
- Lavra Pinto, M. de y J. K. Pacheco (2009), “Consumo, moralidade e o Programa Bolsa Família: padrões e percepções de um grupo de baixa renda”, en Lavra Pinto, M. de y Pacheco, J. K. (comps.), *Juventude, Consumo & Educação* 2, Porto Alegre, ESPM: 233-252.
- Lavra Pinto, M. de [Tesis de Doctorado] (2016), *Políticas públicas de transferência de renda: um estudo sobre o Programa Bolsa Família na favela do Pavão-Pavãozinho*, 166, fs, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Nueva York, Russel Sage Foundation.
- Mauss, M. (2003), “Ensaio sobre a Dádiva”, en Mauss, M., en *Sociologia e Antropologia*, São Paulo, Cosac & Naify: 183-294.
- Medeiros, M., Britto, T. y F. Soares (2007), “Transferência de Renda”, en *Novos Estudos*, 79 (11), 5-21.
- Ministério de Educação (MEC) (2015), *Programa Bolsa Família na Educação*, <<file:///C:/Users/ALL%20ONE%20LG/Desktop/guia-de-orientacao-nao-localizados.pdf>>, 23 de junio de 2015.

- Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome (MDS) (2015), *Relatório do Programa Bolsa Família*, <<http://www.mds.gov.br/>>, 29 diciembre de 2015.
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (2016), *Relatório do Programa Bolsa Família*, <<http://www.mds.gov.br/>>, diciembre de 2016.
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (2017), *Relatório do Bolsa Família Geral*, <<http://www.mds.gov.br/>>, diciembre de 2017.
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (2017), *Relatório do Bolsa Família Rio de Janeiro*, <<http://www.mds.gov.br/>>, febrero de 2018.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2013), *Censo SUAS 2013: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*, Brasília.
- Pires, A. (2013a) (jul/sep), Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?, ensaio *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, 21(80): 513-532.
- Pires, A. (2013b), Relações de troca e reciprocidade entre os participantes do Programa Bolsa Família em Campinas (SP), *Política & Trabalho, Revista de Ciências Sociais*, João Pessoa, 38: 171-195.
- Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) (2016), <[www.pac.gov.br/](http://www.pac.gov.br/)>, diciembre de 2016.
- Rocha, S. M. R. da (2009), O declínio recente da pobreza e os programas de transferência de renda, en Schwartzman, F. *et al.* (comps.), *O sociólogo e as políticas públicas*, Rio de Janeiro, FGV: 117-134.

## DERECHO POR MÉRITO: DISPUTAS DE SIGNIFICADOS EN EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA

MILENE PEIXOTO ÁVILA

### INTRODUCCIÓN

Tan antigua como la rueda, la pobreza ha persistido desde la constitución del Estado moderno, pero se ha reconfigurado a lo largo del tiempo. De las Poor Laws a los programas de transferencias monetarias condicionadas, diferentes intentos de intervención fueron implementados por los gobiernos a fin de solucionar o amenizar ese tipo de problemática social.

La idea de que el Estado debe desempeñar algún papel en el combate a la pobreza ganó espacio en el escenario mundial a fines de los noventa, con ascensión de los preceptos neoliberales, y continuó hasta el primer decenio del siglo XXI, influenciada por las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales. Actualmente ese compromiso se configura como el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Si bien Brasil contaba con políticas y programas dirigidos a enfrentar la pobreza, es reciente la responsabilidad del poder público en formular políticas públicas en este campo de intervención en clave de derechos sociales. Las acciones de amparo social son comprendidas a menudo como parte integrante de la filantropía, de la caridad o estilos de expresión de “bondad de uno que da”, en las palabras de Vera Telles (2001).

Con base en un amplio relevamiento de artículos académicos nacionales,<sup>1</sup> se puede afirmar que la pobreza y la desigualdad se vol-

<sup>1</sup> En el universo de producción académica brasileña sobre los programas de transferencias monetarias, cabe destacar los trabajos de Campello, Neri (2013); Castro, Modesto (2010), y Leão Rego, Pinzani (2013).

vieron puntos centrales de actuación del Estado en las dos gestiones presidenciales de Lula, del Partido de los Trabajadores (PT). Se eligió un formato de intervención pública basado en programas focalizados de transferencia monetaria condicionada (TMC) a familias pobres y extremadamente pobres y se priorizó a la mujer como titular y principal interlocutora de la política.

Con el objetivo de reunir en una única política pública diferentes iniciativas de transferencias monetarias condicionadas bajo la responsabilidad del gobierno federal, se creó el Programa Bolsa Familia (PBF) en 2003. En poco tiempo se tornó en la mayor propuesta de transferencia monetaria del mundo, tanto por la cantidad de familias que beneficia como por el presupuesto anual y la capacidad de ampliación de cobertura a lo largo de los años. Presente en todo el territorio nacional y en ejecución hace casi quince años, el PBF es una política que ha despertado mucha curiosidad entre los investigadores sociales, ya sean elogios por parte de gobiernos y expertos internacionales, así como también críticas entre la población brasileña.

El Programa pasó por diferentes cambios a lo largo de los años, de los cuales se destacan la ampliación del público beneficiario (con la inclusión de jóvenes de 16 y 17 años y de nutrices), la creación de un nuevo beneficio destinado a la superación de la extrema pobreza y la inclusión de grupos prioritarios, como los que viven en la calle y quilombolas,<sup>2</sup> por ejemplo.

Más allá del dinamismo de esta iniciativa social, este artículo revela una dimensión aún poco explorada de las políticas públicas, relativa al punto de vista subjetivo de los participantes. Se utilizó la etnografía<sup>3</sup> como metodología de estudio, que consistió en visitas a las casas

<sup>2</sup> Esa denominación se utiliza para referirse a concentraciones o asentamientos de población afrodescendiente que en el presente se configuran en zonas o barrios con fuertes índices de pobreza y necesidades insatisfechas.

<sup>3</sup> El trabajo de campo que respalda este análisis se realizó entre 2007 y 2010 y formó parte de la tesis de Doctorado en Ciencias Sociales de la UNICAMP. En São Paulo la investigación se llevó a cabo en la región del M'Boi Mirim (distritos de Jardim São Luís y Jardim Ângela). En Jardim São Luís se ha centrado en las dos "favelas" o zonas precarias socioeconómicamente –Humberto Miranda y Vila Operária–



de las beneficiarias y extensas conversaciones, a lo que sumó participaciones en las reuniones promovidas por los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), y además se hicieron entrevistas estructuradas con los burócratas responsables por el Programa a nivel local.

De esta manera, se intentó cubrir un vacío en el análisis de políticas sociales, relativo a aprehender los significados en disputa y los juzgamientos morales que surgen en la ejecución diaria del PBF. Bo Rothstein (1998) señala que las investigaciones de evaluación de políticas públicas están centradas en el diseño y en los resultados, dejando de esta manera de analizar los juicios de valores que están por detrás de las acciones políticas, además de desconsiderar los principios morales motivadores de las acciones sociales.

Desde la visión de aquellos que interactúan todos los días con la política, tanto el usuario como el prestador de un servicio público, se presentan diferentes puntos de vista sobre el PBF, con énfasis en la relación entre derecho y beneficio; la concepción de pobreza entre las personas consideradas pobres por el Estado y también las que sustentan las técnicas que clasifican “quién es pobre” y “quién está mintiendo” (Pereira, 2016), así como la idea de mérito, es decir, “quién lo merece” y “quién no merece recibir/ganar el subsidio del Programa”.

Para entender la perspectiva de aquellos que se desempeñan como “burócratas de nivel de calle”, es decir, los identificados como “los técnicos registradores” (en su mayoría asistentes sociales) y los gestores locales del PBF, la obra *Street-Level Bureaucracy*, de Michael Lipsky (2010), es una referencia importante. Lipsky apunta que los burócratas de nivel de calle trabajan “en la punta”, con interacción directa con los usuarios de las políticas y tienen el poder de influencia directa (discrecionalidad) en la forma como las prestaciones son ofrecidas. Ese grupo de operadores en el marco del servicio público están constantemente adaptando la intervención social, creando técnicas y criterios subjetivos para atender a las demandas de la población. Es así

---

pertenecientes al Jardim Cristália. En el Jardim Ângela, el relevamiento se llevó a cabo en el Jardim Tancredo. En San Carlos la investigación se extendió a diferentes barrios, pero hubo concentración en la región con más cantidad de beneficiarios del PBF de la ciudad: la región de Cidade Aracy.

que esos burócratas de nivel de calle influyen en la forma como la política es ofertada y, por consiguiente, en las interacciones y percepciones de la población.

#### REGISTRO: LA “PUERTA DE ENTRADA” EN LA POLÍTICA

A pesar de la expresiva diferencia en la cantidad de beneficiarios del Bolsa Familia en cada ciudad investigada<sup>4</sup> según lo que han presentado en otros análisis (Ávila, 2013a e 2013b), entre los resultados más significativos de la investigación de campo con las beneficiarias y con los técnicos responsables por la implementación y ejecución diaria del PBF, es importante considerar el tema del registro y la inclusión de las familias beneficiarias en el Programa.

Por tener una gestión compartida entre los gobiernos estatales, municipales y federal y descentralizada, se implantó el PBF por las instancias locales, es decir, por el municipio, que lo hace con su estructura administrativa. En general, es la secretaría municipal de asistencia o desarrollo social la que asume la responsabilidad de la ejecución del Programa.

El proceso de registro y la forma como el PBF será ejecutado se diferencia según la ciudad y depende, en gran medida, de la estructura organizacional de la secretaría municipal, la que incide en la forma como la política será ofertada y asimilada por la población. Quien define *la forma de entrada* del beneficiario en la política y el funcionamiento del Programa en el área local es el gestor municipal.

El momento de incorporar los datos de la familia en el Registro Único (CadÚnico) es la “puerta de entrada” de la familia en la polí-

<sup>4</sup> En el momento de la investigación, la ciudad de São Paulo contaba con una población de 11 253 503 personas, según el Censo IBGE de 2010, y el número de familias que recibían el beneficio del PBF era de 215 734 familias (mes de referencia: julio de 2012), según el informe de SAGI/MDS. En San Carlos, la población total de la ciudad, según el Censo de 2010, era de 221 950 personas, de las cuales 5735 familias eran beneficiarias del PBF.

tica y se volvió, a lo largo de la investigación de campo, en un punto clave para comprender el funcionamiento del Programa y la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle. Los datos de los potenciales beneficiarios son recolectados en los municipios, pero la selección se hace en “Brasilia”<sup>5</sup> a través de otra institución, la Caixa Econômica Federal.

En San Carlos la población identificaba los CRAS y la Secretaría Municipal de Asistencia Social como sitios donde se podrían obtener informaciones sobre políticas públicas de asistencia social, de los programas TMC y para realizar el registro en el PBF. Además, se observó una especie de personificación en la concesión del beneficio, es decir, para varias beneficiarias entrevistadas era común asociar la incorporación en la política a la intervención de la asistente social que hizo el registro. En São Paulo, en el momento del trabajo de campo, la inserción en el PBF no ocurría en un local fijo y de forma continua, sino en periodos específicos, lo que dificultaba la identificación de parte de la población demandante, de dónde y cómo se debería actuar para lograr el registro y, por consiguiente, formar parte del Programa.

De esta manera, mientras en San Carlos se observó una especie de personalización de la concesión del beneficio, en São Paulo lo que primaba era una cierta “burocracia sin rostro” (Ávila, 2013b), ya que no era posible, debido al formato itinerante de registro, identificar los responsables de “abrir las puertas” del PBF a los potenciales usuarios.

#### LOS CRITERIOS OFICIALES

Cabe indagar en quién tiene el derecho de recibir/ganar el PBF. Ésta es una pregunta presente, entre los burócratas de nivel de calle y los potenciales beneficiarios –personas que “se lanzan”<sup>6</sup> a buscar los ser-

<sup>5</sup> Expresión de Maria José, burócrata de nivel calle de São Paulo.

<sup>6</sup> “Correr atrás” o “lanzarse” (traducción propia) es una expresión recurrente en los relatos de las beneficiarias y de personas que hicieron el registro con la fina-

vicios de asistencia social–, que según Fátima Pereira (2016) forman parte de una dinámica de interacción que puede calificarse de “institucionalización del combate a la pobreza”.

Esta lógica de acción se produce debido a que la prestación de servicios de asistencia a los pobres –aunque esté configurada como “un derecho de quien la necesite, independientemente de contribución a la Seguridad Social”<sup>7</sup> siempre exigió el establecimiento de criterios que definan qué y quién es pobre y, por consiguiente, quién merece ayuda y el derecho a la asistencia.

El Bolsa Familia se inscribe en esa modalidad de distribución de bienes sociales. No es una política accesible a todos porque está focalizada en grupos poblacionales específicos. Además, el Programa depende de la aprobación anual de su presupuesto y es susceptible, por lo tanto, a los ajustes o revisiones políticas.

Los criterios de elegibilidad para incorporación de sectores sociales en el PBF: la familia (unidad receptora) necesita ser considerada como *extremadamente pobre* –renta per cápita mensual de hasta 85.00 reales, o aproximadamente 26.50 dólares– o como *pobre* –renta mensual por persona entre 85.00 (26.50 dólares) y 170.00 reales (52.80 dólares)– desde que haya niños o adolescentes de 0 a 17 años.

A pesar de la acumulación académica sobre el funcionamiento y los criterios de inclusión y exclusión del Programa, cuando se observa la política en marcha, la aplicación de la técnica impersonal de los criterios no se verifica de manera tan clara, ya que entran en disputa otros valores y significados pocos visibles y comentados.

---

lidad de comenzar a recibir el beneficio del PBF. Significa la búsqueda del sitio de registro, pero sobre todo estar atenta, buscar informaciones a fin de conferir si la familia se volvió beneficiaria del Programa. “Pegar o Bolsa” (“lograr el subsidio”) es otra expresión común entre las beneficiarias entrevistadas y sirve para designar quien forma parte de la política pública. Es importante señalar que las usuarias de la política no usan el término beneficiaria, así como hacen los académicos y las publicaciones oficiales sobre el Bolsa Familia.

<sup>7</sup> El art. 203 de la Constitución Brasileña (1988) define la asistencia social como una política pública insertada en el campo de los derechos sociales.

## LOS CRITERIOS NO OFICIALES

*Pobre: ser o no ser, ésa es la cuestión*

La pobreza es un fenómeno social, histórico, complejo, relativo y con múltiples dimensiones. No hay una definición unívoca. Por ello permite distintas formas de conceptualización, interpretación e intervención. Definirla supone privilegiar ciertos elementos frente a otros. El gobierno federal en este caso particular ha definido la pobreza por la dimensión de ingresos, o sea, por la falta de ingresos o recursos económicos. La inclusión de los datos en el CadÚnico supone declararse en condición de insuficiencia económica en el momento del registro, no obstante, queda pendiente comprobar esa situación de pobreza. Sin embargo, algunas beneficiarias identificaron la necesidad de convencer al burócrata de nivel de calle de la condición de pobre y de la necesidad de recibir el subsidio u otro tipo de “ayuda”. Este tipo de constataciones también han sido planteadas en los análisis de Pereira (2007 y 2016); Silvana Mariano (2008), y Mani Marins (2014).

Simmel sostiene que la pobreza refiere menos a las personas con bajos o insuficientes ingresos económicos que a individuos *dependientes de asistencia*:

Los pobres, como categoría social, no son los que sufren carencias o privaciones específicas, sino los que reciben asistencia o deberían recibirla según las normas sociales. Por lo tanto, la pobreza no puede ser definida como un estado cuantitativo en sí mismo, pero solamente en respuesta a la reacción social que resulta de una situación específica (Simmel, 1998:96-97, traducción propia).

En esa perspectiva, es a partir del momento que el individuo o la familia están asistidos y obtienen apoyo de la sociedad que se caracteriza, sociológicamente, el *ser pobre*, ya que pasan a depender del Estado, de la sociedad y a desempeñar un papel social. Los pobres son definidos de esta manera no por una actitud de unificación e interac-

ción entre los miembros de un grupo (la clase de los pobres), sino por la actitud colectiva que la sociedad como una totalidad adopta en relación a la pobreza.

Para Serge Paugam (2003), además de la función económica de la pobreza, también existe una moral y cultural: el fenómeno de la pobreza permite establecer comparación entre las distintos estratos sociales, es decir, la existencia de pobres permite garantizar una existencia honrosa a los individuos que no son pobres. La pobreza es una “condición social reconocida y los pobres como un conjunto de personas cuyo estatus social es definido por instituciones especializadas en acción social que así lo designan” (Paugam, 2003:55).

En las sociedades modernas, la pobreza no es solamente el estado de una persona que carece de bienes materiales; ella corresponde, igualmente, a un estatus social específico, inferior y desvalorado, que marca profundamente la identidad de todos los que viven esa experiencia (Paugam, 2003:45).

[...] los pobres no están sólo privados de recursos económicos; ejercen también poca influencia sobre el poder político y su respetabilidad corresponde, en general, a su posición social inferior (Paugam, 2003:47).

La valoración inferior de la condición de pobreza y, por consiguiente, del estatus del pobre, aparece de manera “no aclarada” pero constante en el cotidiano de ejecución de las políticas de combate a la pobreza, como el Programa Bolsa Familia. Ella está presente tanto en la práctica de los burócratas de nivel de calle que implementan las políticas de asistencia social como entre las personas que son consideradas pobres por el Estado y, por ello, se tornan beneficiarias del PBF o de otro servicio de asistencia social.

#### LOS SIGNIFICADOS EN DISPUTA

La pobreza pensada a partir de la perspectiva de la ciudadanía tiene una relación conturbada y no lineal en Brasil. El tratamiento de esta

temática en término de derechos sociales es reciente, desestimando puntos de vista como el religioso, de la caridad o la bondad.

Muy asociada a la noción de carencia y al derecho de recibir apoyo público, la situación de combate a la pobreza aún está ampliamente pensada y vivenciada como un favor o, en las palabras de las beneficiarias y de algunos burócratas de nivel de calle, “una ayuda del gobierno”.

Este tipo de enfoque va en contra del movimiento recientemente asociado a la normativa de la oferta de servicios de Protección Social Básica y Especial de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) y de los documentos oficiales del PBF. Esa contradicción entre teoría y práctica se vuelve más evidente en la medida que consideramos las percepciones que las personas que están “dentro de la política” y reciben el beneficio. Cuando se indaga la opinión de las beneficiarias sobre la transferencia monetaria que reciben del Estado, la respuesta ampliamente mayoritaria no refiere a que es un derecho, sino una ayuda pública (tampoco se concibió como una limosna, como lo interpretan algunos burócratas).

A modo de ejemplos:

Para mí, es una ayuda. Una ayuda para costear. No sé si lo veo como un derecho, hasta creo que es muy bueno, ¿me comprendes?, ya que tú no precisas hacer nada para recibir ese monto. No creo que es poco, hay gente que protesta por el monto, pero yo no lo considero poco (Ana Lopes, beneficiaria del PBF, comunicación personal, São Paulo).

No creo que sea un derecho porque ellos lo sacan cuando quieren. Cuando cambie el gobierno, esto va a acabar, por lo menos es lo que los otros hablan (Nerci, beneficiaria del PBF, comunicación personal, San Carlos).

Otros estudios, como el de Suárez y Libardoni, llegaron a conclusiones semejantes cuando afirman que entre los usuarios de la política, el Programa no está comprendido como un derecho de ciudadanía, ya que algunas beneficiarias reconocen la transferencia monetaria como “ayuda que les cabe para cuidar de los niños y contribuir con los gastos del hogar” (Suárez; Libardoni, 2007:142). También se observó en esos análisis que, aunque las beneficiarias admitan que es justo

recibir el beneficio, la alegación está vinculada no a un reconocimiento de la condición de ciudadanía, o incluso a la situación de pobreza, sino que es mediada por el papel de la maternidad.

Participar de una política pública de combate a la pobreza no es visto como un derecho adquirido en el sentido de garantizar el derecho a la vida, sino como una ayuda que se obtiene del gobierno “porque se está precisando” para complementar el mes, tal vez para no morir de hambre. Una ayuda porque el monto de la transferencia es bajo y, en consecuencia, “no da para comprar todo”.<sup>8</sup> En otras palabras, recibir un ingreso mensual para la mayoría de las beneficiarias entrevistadas no resuelve el problema de la pobreza, sino “ayuda, ayuda mucho”, como explicó Josiane, beneficiaria de São Carlos: “Unos dicen que la Bolsa Familia es para combatir la pobreza, y combate en partes porque no es mucha plata, pero a quien está desempleado, ya da casi para comer” (Josiane, comunicación personal).

Aún en relación con el beneficio, algo que genera duda y críticas entre las beneficiarias es el monto de la transferencia.<sup>9</sup> Las críticas existen y son “efímeras”, principalmente en lo que refiere al bajo valor recibido, pero ascienden y se vuelven más asertivas cuando se consideran la diferencia de los montos asignados a las familias, generando un cierto sentimiento de disputa y especulación sobre quien “merece recibir más”.

[...] pero hay personas que ganan más que yo y el marido trabaja y la mujer también, pero aquí en mi casa es sólo mi marido el que trabaja. Creo que no debería ser así (Daniela, comunicación personal, beneficiaria del PBF, San Carlos).

Hay personas que lo tienen [el subsidio BF], pero no lo necesitan para nada. Cuando vemos, tiene hasta auto en el garaje. Entonces, ¿cómo pasa eso? (Alexandra, comunicación personal, beneficiaria del PBF de São Paulo).

<sup>8</sup> Habla de Cristina, beneficiaria del PBF de São Paulo.

<sup>9</sup> El valor pagado por el PBF no es igual para todas las familias, pues depende de dos factores: la renta de la familia y la cantidad de niños y adolescentes en la composición familiar.



La diferencia de montos de las transferencias genera conflictos y disputas entre las beneficiarias, pero sobre todo entre las que no lograron obtener el beneficio. Para esas personas, la idea predominante sobre el Programa es que “sólo lo logra quien no lo necesita” o de que “hay mucha gente que necesita y no lo logra”. Ellas reconocen que el pbf ayuda, pero no a los todos que “realmente necesitan”.

“Los que necesitan no lo tienen [el beneficio], pero hay muchos ahí que lo tienen y no lo necesitan. Conozco un caso que la persona tiene un bar y no lo necesita, aunque lo recibe. Otro que tiene una casa allá en el Jardín Maracá y lo tiene. Es lo que se oye por ahí” (Ireneide, comunicación personal, São Paulo).

En general, las beneficiarias consideran como “injusto” que cada familia reciba un monto distinto, porque se llevó en cuenta un criterio de “grado de necesidad”, un criterio subjetivo equivalente al juzgamiento si la familia “necesita de hecho”. Entre los técnicos, burócratas de nivel de calle, también se observó algo semejante.

En ninguna situación de las entrevistas realizadas con las beneficiarias se pudo encontrar personas que se identificaron con el estatus de pobreza, sino en momentos específicos, cuando se está ante el agente que realiza el registro. Afirmarlo no significa decir que elementos asociados a la vivencia de la pobreza no surgieran en las conversaciones e intercambios mantenidos en la investigación con esos grupos poblacionales. Al revés: eran recurrentes los relatos en que las entrevistadas se referían a situaciones de “dificultad” y de “necesidad”, tales como la falta de comida o el precario acceso a ciertos bienes y servicios. La afirmación de la condición de pobreza apareció en los discursos de manera diluida, generalizada e indiferenciada, es decir, en alusión a situaciones pasadas, como lo ilustran los comentarios de Angélica, beneficiaria de São Paulo:

“Es triste, pero la verdad es que antes de recibir el dinero del Bolsa Familia, había días que yo necesitaba pedir comida a los vecinos. Y yo pedía, porque si no fuera así, uno pasaba hambre. Yo pedía en la calle también, pero después que empecé a recibir ese dinero [del PBF], jamás faltó algo” (Angélica, comunicación personal, São Paulo).

Aunque les parezca fácil y hasta tranquilo conversar sobre las dificultades de la vida, las beneficiarias en su mayoría se sienten cons-

treñidas cuando son cuestionadas directamente si son pobres. Esto se evidencia en los testimonios que se exponen a continuación:

Sônia: No, no me considero pobre.

Investigadora: ¿Por qué no eres pobre?

Sônia: Porque creo, creo que pobre [un rato en silencio]... ¿Lo qué puedo decirte? [más un rato en silencio]... son aquellas personas que no tienen ganas de trabajar. Yo creo que pobre son aquellas personas que tienen pereza, ¿verdad?, tanto de espíritu, como es... pereza de enfrentar la vida, de ir en búsqueda de su objetivo. Creo que, pobre no me considero. Yo nunca me sentí pobre. Creo que pobre es una palabra muy... muy pequeña (Sonia, comunicación personal).

Para Sônia, ella no es pobre y nunca fue, aunque sea beneficiaria de un programa de combate a la pobreza. En su perspectiva, la pobreza no significa falta de ingresos monetarios o dificultades financieras, porque la asocia, al contrario, a una falla moral: a la pereza “de espíritu” y de “lanzarse”, a la falta de voluntad y de fuerza para enfrentar los obstáculos de la vida. Se comprende la pobreza como algo “muy pequeño”, como una ausencia de iniciativa y coraje y no como un dado objetivo. De esta manera, ella no se identifica con el estatus de pobre –interpretado como algo peyorativo–, ya que ella, jefa de su familia, “trabaja desde niña”, no se acomodó e hizo lo que pudo para tener una vida mejor.

La negativa de la identificación con ese papel social también aparece en los discursos de las beneficiarias Nerci, Sandra, Ana y su marido Alberto (comunicación personal):

Nerci: Pobre no. Pobre es el que no consigue hacer arroz, frijol. Creo que por la religión [evangélica] no me pongo a pensar mucho en lo material. A veces miro una revista o la TV y me quedo pensando, ¿por qué yo recibo tan poco, unos tienen tanto y otros poco? Pero no sé esa respuesta. Estoy esperando que Dios me diga.

Sandra: No me veo pobrecita, no. Porque hay gente que no tiene ni casa para vivir. No soy rica, bien de vida, pero no soy muy pobre, porque tengo un techo para dormir.

Ana: [Risas] Pobre, pobre... es difícil decir, porque hay tantas cosas de malo que vemos en la tele, que uno ve a diario, gente que perdió la casa, hay gente que no tiene un pan para comer. Entonces, gracias a

Dios aún no me faltó un pan para tomar café, ni faltó un almuerzo para poner. Entonces, yo no me considero pobre así, porque gracias a Dios hay lo básico.

Alberto: Nosotros aquí no somos pobres. Porque gracias a Dios, Dios está dándome salud, aún. Porque sin salud, si yo sería pobre... Para mí pobre es quien no tiene salud para trabajar, para lanzarse, quien tiene el poder para lanzarse, para mí, no es pobre.

Ana: No tiene salud, no tiene arroz ni frijol para poner en el fuego, o un pan para dar al hijo, no tiene leche.

Esos relatos contrastan con la visión predominante de la pobreza como un fenómeno asociado a la falta o insuficiencia de ingreso. Pobre, en ese contexto, es el otro, ya que la noción de pobreza se construye y se ajusta a menudo. Además, esa idea está marcada por la comparación con los otros, porque siempre hay alguien en situación peor (y mejor) que la suya.

La pobreza, en la perspectiva subjetiva<sup>10</sup> de los considerados pobres por el Estado y por los académicos, está compuesta por elementos objetivos y también morales, ya que se la relaciona con la (im)posibilidad de adquisición de bienes de primera necesidad –en general, alimentos y vivienda–, pero también con componentes morales: pobre es aquel que no tiene gana para luchar o que no tiene salud para trabajar, según explicó Alberto.

En ese sentido, pobre es quien carece de algo: “Que no tiene un pan”, “que no tiene arroz para poner en la mesa”, “que no tiene un techo” y que, ante esas situaciones de dificultad, no tiene fuerzas para “lanzarse” o carece de un buen estado de salud para trabajar y, con ello, cambiar su condición/destino. El trabajo y sus correlatos –disposición y capacidad– son valorados e identificados como los elementos centrales para la transposición de la condición de pobreza.

<sup>10</sup> Todavía es recién el abordaje subjetivo de la pobreza. Esa perspectiva posibilita comprender el sentido que las personas pobres atribuyen a su condición social, pues considera la valoración que los individuos tienen sobre su entorno social y económico, al analizar las preferencias de los pobres, es decir, lo que ellos valoran como bienes y servicios. Para mayores informaciones sobre el tema, véase Mejía y Quintero, 2006.

La variación de la afirmación/negación de la condición de pobreza y de la viabilidad de la representación del ser pobre, depende de la situación vivida, de la persona a quien se presenta y del contexto de interacción social que está sucediendo, porque si ante la investigadora la respuesta en relación con la situación de pobreza es negativa, ante el poder institucional “vale todo”, incluso representar la propia condición, exagerando en los rasgos identificados como los de una persona pobre. La justificativa formulada por gran parte de las beneficiarias entrevistadas para que participen de una política de combate a la pobreza es “el grado de necesidad” o simplemente “porque necesitan”.

Ser considerado pobre, en general, es algo malo, peyorativo, estatus con lo cual no se desea identificarse sino en situaciones específicas. El “ser pobre” se configura con una condición socialmente reconocida (Paugam, 2003) y que, por cuenta de ello, está encarnada en muchas representaciones, las cuales, en el cotidiano de la pobreza, pueden incluso ser teatralizadas (Pereira, 2007). Por consiguiente, muchas beneficiarias, al anhelar quedarse en el PBE, en el momento en que están ante los agentes responsables por la reinscripción en el Programa interpretan el papel de “ser pobre”, hecho que permite la autora concluir que:

[...] ser pobre es un personaje, es tener un papel social, prácticas y posturas incluso, fundamentando políticas institucionales. Una vez insertados en los programas, los pobres siguen con su papel, lo de reafirmar su condición de pobreza ante una determinada platea (Pereira, 2007:101).

Si bien, por un lado, las beneficiarias muchas veces interpretan el papel del “ser pobre”, la investigación de campo y el trabajo de Pereira (2016) demostraron que los burócratas de nivel de calle, frente a la extensa demanda y a la escasez de recursos públicos, desarrollan criterios subjetivos que aplican, en el momento del registro, para seleccionar quién “merece” o no recibir el beneficio.

“SEPARAR LA PAJA DEL TRIGO”: EL PODER  
DEL BURÓCRATA DE NIVEL DE CALLE

Los agentes responsables de poner la máquina burocrática del Estado en marcha no actúan solamente cumpliendo sus funciones y las solicitudes que el trabajo exige. Ellos no son “100%” del tiempo funcionarios imparciales, que simplemente cumplen órdenes y aplican las reglas establecidas.

Michael Lipsky (2010) contribuyó para demostrar que los burócratas de nivel de calle, es decir, los agentes y técnicos que trabajan en los órganos públicos tienen poder de influencia directa en la forma como los servicios y las políticas son ofrecidas.

El autor demuestra que los ejecutores de las políticas tienen discrecionalidad, que los técnicos que trabajan “en la punta” están, a diario, adaptando las reglas y los criterios objetivos, creando técnicas y hábitos para atender a las demandas de la población. Lipsky señala que durante la implementación y ejecución de la política existe un dilema de acción que se traduce entre lo que sucede en la práctica y lo que debería ocurrir idealmente.

Esas adaptaciones influyen en la forma como la política pública es ejecutada y evaluada por la población. En esta perspectiva, los técnicos que trabajan “en la punta” se volvieron el *centro* de la acción pública en la medida en que son responsables por la mediación de las relaciones cotidianas entre el Estado y los usuarios.

De esta manera, los burócratas en el nivel de calle generan gran impacto en la vida de las personas, ya que socializan informaciones en la comunidad para acceder a los beneficios o determinar sanciones; dominan la forma de tratamiento de los ciudadanos, y median aspectos de la relación institucional de los ciudadanos con el Estado. Por ello, Lipsky afirma que los burócratas de nivel de calle tienen una gran influencia, en especial en la vida de los segmentos más pobres, más dependientes de la oferta de servicios públicos.

Resulta necesario incluir en las evaluaciones de políticas o programas públicos la referencia al papel de los técnicos que actúan directamente con la población y considerar el espacio de discrecionalidad que disponen, o sea, los grados de autonomía y libertad que poseen

pese al marco de reglas y procedimientos formales que encuadra su actividad.

Silvana Mariano (2008), en un estudio sobre los servicios de asistencia social en algunos CRAS de Londrina (Paraná), constató el uso de los pequeños poderes de las asistentes sociales en el momento de realizar el registro en el CadÚnico y de la concesión de beneficios.

Aunque existan reglas de procedimiento, [...], la investigación de campo revela que las profesionales (asistentes sociales) ejercen el poder de arbitrar sobre los casos que se presentan en el CRAS. Ellas pueden facilitar una inclusión en el beneficio, cuando están sensibilizadas por la situación, al dejar de aplicar algún elemento de las reglas vigentes por considerar, según sus definiciones, la gravedad de la situación de vulnerabilidad de la familia (Mariano, 2008:160).

Se identificó algo semejante durante la investigación de campo con los técnicos responsables por la ejecución del PBF. En San Carlos, la atención a la población ocurre en el CRAS y, en casos de “necesidad comprobada”,<sup>11</sup> se efectúa el registro en programas de transferencia de ingreso. De acuerdo con la responsable por el registro en el CRAS (Ciudad Aracy, São Carlos):

La inclusión en los programas depende mucho del grado de precisión de la persona. Si la persona se ajusta a los requisitos, hago la inscripción de la familia en Renda Cidadã [si hay plaza en aquel mes] y en la Tarjeta Alimentación; después encamino para el Bolsa Família (Jeanny, comunicación personal, São Carlos).

En este discurso se evidencia que la aplicación de elementos subjetivos a una tarea que debería ser técnica, referida exclusivamente al análisis de renta per cápita mensual familiar. De acuerdo con la declaración arriba expuesta, la asistente social responsable por la incorporación de los datos del potencial beneficiario verifica, además de las informaciones declaradas por la demandante, si el caso presen-

<sup>11</sup> Habla de la burócrata de nivel de calle Jeanny, del CRAS Cidade Aracy.

tado es de “necesidad comprobada”. Este tipo de prácticas genera, además de largas entrevistas, visitas domiciliarias con la finalidad de verificar si existe el “mérito de necesidad”.

De esta forma, según Pereira (2016), los técnicos y gestores públicos tienen que elegir o, mejor dicho, resolver “el dilema” de identificar los casos más urgentes en los que destinará los escasos recursos asistenciales. La autora muestra que burócratas de nivel de calle tienen una difícil tarea; frente a esas situaciones, ellos movilizan recursos propios, recurren a referentes de otras instituciones y de diversas esferas del gobierno, a la vez que aplican criterios subjetivos que adquirieron en el ejercicio de su función, según el relato de una técnica de la región Nordeste:

Es porque, a lo largo del tiempo, uno aprende a percibir cuando una persona está siendo más sincera o está intentando omitir alguna información. [...] Uno consigue percibir cuando una persona está siendo sincera o no, de alguna manera, ¿verdad? Y hay algunos que, de hecho, percibimos que se vuelve necesaria una visita para averiguar si aquella información es verdadera (Pereira, 2016:198).

La opinión expuesta se asemeja a un juzgamiento moral que opera para “separar la paja del trigo”, es decir, para verificar si la persona “está diciendo la verdad” o si está intentando engañar al técnico y, en última instancia, “aprovecharse del Programa”. Cabría, entonces, a los burócratas no la función de registrar aquellos que están dentro de los criterios de inclusión de la política, sino de ejercer una “mirada inquisidora” (Pereira, 2016:197) y descubrir quién es pobre “de verdad” y quién es sólo mentiroso y aprovechador.

Los criterios para juzgar el “mérito de necesidad” no son aleatorios, están anclados en el conocimiento adquirido con el trabajo de campo y en la visión que cada técnico tiene sobre la pobreza. El juzgamiento moral y el “mérito de necesidad” sirven, de esta manera, como una forma de “instrumentalización de la gestión” y son medios encontrados por los burócratas en el nivel callejero en el intento de obtener un parámetro para su acción y proporcionar “justicia” en la atención pública (Pereira, 2016:197).

Este tipo de prácticas, además de crear un juicio de valor sobre quién merece o no ser beneficiario del PBF y humillar a las personas que buscan los puestos de atención de la asistencia social, contribuye para mantener la cuestión de la pobreza en términos de responsabilidad personal. Bajo esta óptica, la pobreza se considera un problema que debe ser tratado como público solamente cuando su existencia se puede comprobar.

De esta manera, se nota que aunque los pobres conozcan su condición de pobreza, los técnicos responsables abren un espacio de dudas sobre la situación. Estos técnicos, además de sus funciones legales, tienen que desarrollar una *expertise* que lo auxilia, consistente en descubrir “si uno está mintiendo o no sobre su pobreza” (Pereira, 2016:208).

Por lo tanto, este comportamiento técnico expresa cierto grado de resistencia de parte del poder público en reconocer las situaciones sociales problemáticas de los potenciales beneficiarios. Si se entiende la pobreza como una condición socialmente reconocida para recibir algún tipo de derecho o ayuda por parte de la sociedad, de acuerdo con Serge Paugam (2003), no basta ser pobre, es necesario pasar por el juzgamiento moral y convencer al burócrata de nivel de calle.

De acuerdo con lo planteado, se puede afirmar que además de tener la pobreza socialmente reconocida, el pobre necesita ser reconocido como “necesitado y desamparado” (Sposati, 2008:7) o como carente, lo que significa interpretar a la pobreza en el campo de la carencia, de la ausencia, con implicaciones en la calidad de la ciudadanía, una vez que:

[...] esa concepción [noción de pobreza como carencia] no es relacional, como es la de desigualdad, que presupone la igualdad. Al constatar la desigualdad como ausencia, hay el traslado de una relación social y política para el ámbito de una circunstancia, fenómeno o situación. Atender a los carentes se vuelve un acto moral, ético, es decir, humanitario, destituido, sin embargo, de la dimensión económica y política por la cual la sociedad se organiza (Sposati, 2008:15-16).

Para Sposati, reconocer el campo de la asistencia social –y el de la pobreza– como destinado a los necesitados, que son invisibles jurí-



dicamente, genera problemas en la identificación del usuario de las políticas y servicios de asistencia no como ciudadano portador de derecho y que, por ello, puede reivindicarlo legalmente en caso de que no tenga su demanda atendida.

Al ciudadano visto como carente, necesitado, o aquel que depende del Estado, cabe sólo la actitud de gratitud (¡y sin protesta!). Por lo consiguiente, ocurre un cambio del posible “derecho del ciudadano” para el “mérito de necesidad”.

Una de las consecuencias de ese movimiento es que “[...] el mandatarario de los servicios de asistencia social pasa a ser el ‘portador de algo’. Ese ‘algo’ necesita ser graduado, pues en la condición de ayuda y de puesto de primeros auxilios social cabe a la asistencia social privilegiar las situaciones graves y agudas” (Sposati, 2008:15).

De esta manera, para los burócratas de nivel de calle, la definición de pobreza no es precisa y objetiva como surge en las normativas del PBF. Es algo que necesita ser investigado para evitar fraudes y abusos, y que exige, por lo tanto, la aplicación de otros criterios, además de los estipulados en esta política. Las beneficiarias, a su vez, cuando son cuestionadas directamente sobre su condición de pobreza, niegan el estatus de pobre, pero afirman que deben recibir el beneficio, ya que lo “necesitan”; tienen, por lo tanto, el “mérito de necesidad”.

## CONCLUSIÓN

Haciendo un balance crítico de la literatura y tomando en cuenta los datos empíricos de una investigación realizada con beneficiarias y técnicos responsables por la ejecución del PBF en São Paulo y São Carlos, este artículo pretende exponer opiniones y percepciones sobre el Bolsa Familia desde la perspectiva de quienes están “dentro de la política”.

Al analizar el Programa, teniendo en cuenta los actores involucrados con la política y sus resultados, se reconocen algunos significados en disputa.

En lo que se refiere al significado de la pobreza, fue posible observar que para cada actor involucrado con esa iniciativa pública, la pobreza adquiere significados distintos, demostrando, en la práctica, una categoría relativa, aunque en los documentos oficiales y en las normativas del PBF aparece como objetiva.

El reconocimiento de la pobreza de segmentos poblacionales depende del contexto y la interacción social que se desarrolla en el marco de las intervenciones públicas, pero rara vez será una acción técnica e impersonal, o simplemente la aplicación de los criterios oficiales.

Ante las situaciones extremas presentadas por grupos sociales y los recursos escasos del poder público, los involucrados directamente con la política desarrollan “técnicas” y criterios subjetivos, con la finalidad de conseguir vencer la disputa de “quién es de hecho pobre” y “quién está mintiendo”.

Se ha constatado en la esfera local que los burócratas de nivel de calle, responsables por implementar la política, la ejecutan con los recursos que disponen, aplicando los criterios objetivos, definidos en los documentos del Programa, y también los de carácter subjetivo, que suponen un juzgamiento moral y la operacionalización del “mérito de necesidad”.

De esta manera, en el abordaje técnico de la pobreza se verifica entre los burócratas una especie de responsabilidad del propio pobre por su condición de pobreza. Lo interesante es que entre las beneficiarias la práctica del juzgamiento moral y del “mérito de necesidad” también opera como criterio para definir quién merece o no estar en el PBF. Se observó entre las beneficiarias percepciones del beneficio como una “ayuda” y no como un derecho, y además disputas, sobre todo en torno al valor o monto de la transferencia (quien necesita más, tiene que recibir más).

Además, la pobreza aparece como una categoría fluida, relacional y relativa, asociada a la falta, sobre todo de dignidad y carácter (para aquellos que mienten sobre su situación). Se evidencia que en la ejecución del Programa hay por lo menos dos concepciones de pobreza en disputa: la definición objetiva del Estado, presente en las normativas del PBF y la subjetiva, resultado de la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle.

Por último, es importante señalar, en tanto una dimensión aún poco explorada en el análisis de políticas públicas, las opiniones de quienes están “dentro de la política”. En este sentido, se averiguó que los burócratas de nivel de calle y las propias beneficiarias adoptaron la noción de mérito y no de derecho en la inclusión en el Programa, y desarrollaron sus propios criterios para definir quién debería ser merecedor de los beneficios, pese a los parámetros objetivos y técnicos plasmados en los documentos oficiales del antiguo Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). En consecuencia, se descartó en la práctica el enfoque de la ciudadanía y de los derechos, utilizándose como pauta de inclusión en esta iniciativa pública y el “mérito de necesidad”.

Cabe a los estudios de evaluación de políticas públicas analizar los efectos subjetivos y simbólicos de las políticas, ya que, a pesar de constatar la eficacia de los programas de transferencia monetaria condicionada en la esfera económica, poco se sabe todavía sobre las percepciones que los beneficiarias y técnicos involucrados con los programas tejen sobre este tipo de intervención estatal.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ávila, Milene Peixoto [Tesis de Doctorado] (2013a), *O Bolsa Família e a Pobreza no Brasil: 'detalhes' que fazem a diferença*, Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- Ávila, Milene Peixoto (2013b), *Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família?, Política e Trabalho: Revista de Ciências Sociais*, João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, núm. 38, abril: 105-122.
- Brasil (08 de janeiro 2004), *Lei 10.825, Institui a Renda Básica de Cidadania e dá outras providências*, Brasília, MDS.
- Campello, Tereza y Neri, Marcelo (orgs.) (2013), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília, Ipea.
- Castro, Jorge y Modesto, Lúcia (orgs.) (2010), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, 2v, Brasília, Ipea.

- Rego, Walquiria y Pinzani, Alessandro (2013), *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*, São Paulo, Editora da Unesp.
- Lipsky, Michael (2010), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30<sup>th</sup> edition, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Mariano, Silvana [Tesis de Doctorado] (2008), *Feminismo, Estado e proteção social: a cidadania das mulheres pobres*, Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- Marins, Mani Tebet (2014), Repertórios morais e estratégicos individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família, *Revista Sociologia & Antropologia*, vol. 4, núm. 2, out., Rio de Janeiro: 543-562.
- Mejía, Ana María y Quintero, Luis Fernando (2006), Percepción subjetiva de los pobres: una alternativa a la medición de la pobreza, *Reflexión Política*, 8 (15), junio, Bucaramanga: 26-40.
- Paugam, Serge (2003), *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*, São Paulo, Cortez.
- Pereira, Maria de Fátima [Tesis de Maestría] (2007), *As representações da pobreza sob a ótica dos “pobres” do Programa Bolsa Família*, Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- Pereira, Maria de Fátima [Tesis de Doctorado] (2016), *O combate à pobreza: do Programa Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: a pobreza institucionalizada na prática de técnicos e gestores públicos*, Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- Rothstein, Bo (1998), *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal Welfare State*, Cambridge, Universal Press.
- Simmel, Georg, [1907] (1998), *Les pauvres*, París, Press Universitaires de France.
- Sposati, Aldaíza (1988), *A vida urbana e a gestão da pobreza*, São Paulo, Cortez.
- Sposati, Aldaíza (org.) (2008), *Os direitos (dos desassistidos) sociais*, 6.<sup>a</sup> edición, São Paulo, Cortez.
- Suárez, Mireya y Libardoni, Marlene (2007), O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres, en Vaitsman, Jeni y Paes- Souza, Rômulo (orgs.), *Avaliação de Políticas e Programas do MDS, Resultados*, vol. 2, Bolsa Família e Assistência Social, (pp. 119-160), Brasília: MDS/SAGI.
- Telles, Vera da Silva (2001), *Pobreza e cidadania*, São Paulo, Editora 34.

## ACERCA DE LOS AUTORES

### ALBERTO D. CIMADAMORE

Director científico del Comparative Research Programme on Poverty (CROP) del Consejo Internacional de Ciencias (ISC) con sede en la Universidad de Bergen (UIB), Noruega. Es profesor de la Universidad de Buenos Aires e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (actualmente con licencia). Es abogado, politólogo y PhD en Relaciones Internacionales de la University of Southern California (USC) de Los Ángeles. Sus investigaciones y publicaciones se han concentrado en los últimos años en la economía política de la pobreza, en las relaciones internacionales de la pobreza y el desarrollo y en los ODS. [alberto.cimadamore@uib.no](mailto:alberto.cimadamore@uib.no)

### ALEXANDRA BARRANTES

Maestra en Desarrollo Internacional en la American University-Washington, D.C., con especialización en pobreza, desigualdad y crecimiento económico. Especialista con más de 18 años de experiencia en temas de protección social, pobreza, desigualdad, derechos económicos, sociales y culturales y desarrollo internacional. Actualmente, es Senior Social Policy Specialist en Development Pathways. Con anterioridad, fue consultora de UNICEF y jefa de la Sección de Promoción de la Equidad del Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Es autora de varias publicaciones, artículos, blogs y *policy papers* en materia de protección social, equidad y pobreza. [barrantesa@icloud.com](mailto:barrantesa@icloud.com)

### ANA CLÁUDIA G. CUNHA

Magister en Políticas Sociales y Ciudadanía por la Universidad Católica del Salvador/UCSAL y profesora de las Facultades de Derecho y Servicio Social de la misma institución. Desarrolla investigaciones sobre la política de asistencia social brasileña, más específicamente

mente sobre el Programa Bolsa Familia. [anaclgusmao@gmail.com](mailto:anaclgusmao@gmail.com)

ANA GABRIELA LOGIUDICE

Licenciada en Sociología (Universidad Nacional de Buenos Aires). Magister en Administración Pública (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente regular de la Facultad de Ciencias Sociales – Facultad de Psicología (UBA). Docente de posgrado de la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora en Formación (Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe-UBA). Autora de artículos sobre políticas públicas y políticas sociales, en especial, políticas asistenciales, de infancia y de urbanización. Auditora y evaluadora de programas sociales (Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires). [analogiudice@gmail.com](mailto:analogiudice@gmail.com)

ANETE B. L. IVO

Doctora en Sociología por la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil). Profesora de la Cátedra Simón Bolívar, Université Paris III (2000). Profesora invitada, Université de Paris XII (2006). Profesora del Posgrado en Políticas Sociales y Ciudadanía (UCSal) y del Posgrado en Ciencias Sociales-Universidad Federal de Bahia (Brasil). Investigadora Categoría 1 del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico-CNPq (Brasil). Fellow CROP-Comparative Research Programme on Poverty-ISSC. Miembro del Grupo Pobreza y Políticas sociales (CLACSO). Es autora de una producción académica en revistas y libros arbitrados, sobre teoría social, protección social, pobreza, desigualdades, regímenes de bienestar social y desarrollo. Autora del libro *Viver por um fio: pobreza y políticas sociais* (S. Paulo, Annablume, 2008). [anetivo@hotmail.com](mailto:anetivo@hotmail.com)

BELÉN VILLEGAS

Licenciada en Ciencia Política, posgrado en Género y Políticas Públicas (Universidad de la República), Maestría en Estudios Internacionales con especialización en cooperación económica (Universidad de Barcelona). Becaria de la Fundación Carolina 2017-2018, obtuvo el premio CLACSO (FIBGAR-ASDI) en 2015 de ensayos sobre la agenda de derechos humanos en América Latina. Ha sido asistente de in-

vestigación en el Instituto de Ciencia Política (Universidad de la República en Uruguay). Ha publicado artículos académicos en libros y revistas arbitradas sobre políticas públicas y bienestar, derechos humanos y género y economía política en América Latina. [bvillegaspla@gmail.com](mailto:bvillegaspla@gmail.com)

**BLANDINE DESTREMAU**

Socióloga, doctora y calificada para dirigir investigaciones (HDR), Directora de Investigación en el Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS; París) y miembro del Iris/EHES. Trabaja en políticas sociales, solidaridades y familia desde una perspectiva interseccional. Durante los últimos diez años ha trabajado en Cuba, centrándose recientemente en el envejecimiento y sus efectos temporales y sociales. Su último libro tiene el título *Le care, face morale du capitalisme. Assistance et police des familles en Amérique latine* (ed. con I. George) (Bruselas, Peter Lang, coll. Action publique, 2017, 422 pp). [blandine.destremau@gmail.com](mailto:blandine.destremau@gmail.com)

**CARLOS BARBA SOLANO**

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (udeg) y CIESAS. Profesor e investigador y ex coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales de la udeg. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Miembro del Comité Científico de CROP, CROP-Fellow y del Grupo de Pobreza y Política Social de CLACSO. Profesor invitado y profesor de instituciones académicas en México, América Latina y Europa y consultor internacional. Investigación en política social, protección social, regímenes de bienestar, desigualdad y pobreza. Extensa producción académica en revistas nacionales e internacionales arbitradas, capítulos de libros arbitrados y autoría, coautoría o edición de libros científicos en este campo académico. [carlosbarba66@gmail.com](mailto:carlosbarba66@gmail.com)

**CARMEN MIDAGLIA**

Doctora en Ciencia Política y Master en Sociología por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ), Brasil. Profesora titular en régimen de dedicación total del Instituto de Ciencia

Política de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República. Coordinadora del Doctorado en Ciencia Política de la FCS. Cooordinadora del Grupo de Pobreza y Políticas Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Cooordinadora del Grupo de Políticas Públicas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Especialista en Políticas de Protección y Bienestar. Autora de diversas publicaciones arbitradas en políticas sociales y sociedad civil. midaglia@gmail.com

ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ

Profesor investigador en la Universidad de Guadalajara. Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México. Doctor en Economía, Universidad de París VII, Francia, y maestro en Sociología, Universidad Iberoamericana, México. Con investigaciones en políticas económicas y sociales comparadas. Ha sido autor, coautor y coordinador de 20 libros y autor de más de 150 artículos en libros y revistas publicados en Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Corea del Sur, Chile, Estados Unidos, Francia, México y Uruguay. Ha sido consultor para el Banco Mundial, INDES Banco Interamericano del Desarrollo, CEPAL, UNICEF, UNESCO y OIT. enrivalo@gmail.com

JORGE A. PAZ

Doctor en Economía y doctor en Demografía. Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Investigador Categoría 1 del Ministerio de Educación de la Nación y profesor titular de la Universidad Nacional de Salta. Dirige el Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) de la Universidad Nacional de Salta. Ha sido investigador asociado en la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Comparative Research Programme on Poverty (CROP), University of Bergen, Norway. Ha publicado 6 libros y más de 30 artículos en revistas académicas. pazjor@gmail.com



## MARÍA DEL CARMEN FEIJOÓ

Socióloga de la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora de la UNIPE (Universidad Pedagógica Nacional). Fue investigadora independiente de CONICET, investigadora titular de CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), profesora titular de las universidades de Buenos Aires y Quilmes y Tinker. Profesora de la Universidad de Columbia. Fue viceministra de Educación de la Provincia de Buenos Aires y secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Políticas Sociales; oficial de enlace de UNFPA en Argentina y coordinadora del Programa de Educación de la Fundación Ford. Es autora de diversos libros y artículos en revistas académicas y de divulgación. mfeijoo2003@yahoo.com.ar

## MICHELE DE LAVRA PINTO

Doctora en Historia y Política por la Fundação Getúlio Vargas/CPDOC/RJ; cuenta con maestría en Antropología Social UFRGS/RS y postdoctorado de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Tiene experiencia en el área de Antropología Urbana, principalmente en los siguientes temas de investigación: políticas de transferencia monetaria, pobreza y desigualdad, población en situación de vulnerabilidad, consumo y vida económica de poblaciones de bajos ingresos. Es la coordinadora de la colección *Juventude, Consumo & Educação* 1, 2, 3 e 4; y del libro *Consumo e Sociabilidades: espaços, significados e reflexões*. mlavrap@hotmail.com

## MILENE PEIXOTO ÁVILA

Licenciada, maestra y doctora en Ciencias Sociales. Actúa como profesora de Ciencia Política en la Universidad Estadual de Santa Cruz (UESC), Bahia, Brasil. Se ha dedicado a la investigación de políticas públicas de asistencia social, de combate a la pobreza y a la difusión de la cultura de paz; de la meditación, del yoga y de la comunicación no violenta (CNV). mileneavila@gmail.com

## PATRICIA DAVOLOS

Magister en Ciencias Políticas de la Universidad de San Martín y doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Pro-

fesora adjunta de la Facultad de Ciencias Sociales e investigadora del Centro de Estudios de la Ciudad, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Docente e investigadora del Departamento de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad Pedagógica Nacional, e investigadora del Observatorio Educativo de la misma Universidad. pdavolos@gmail.com

ROSA MARÍA VOGHON HERNÁNDEZ

PhD en Ciencias Sociológicas y Profesora Titular. Trabajó como profesora e investigadora en la Universidad de la Habana (2005-2017). Sus principales temáticas de investigación son: pobreza y desigualdades, estructura social, políticas sociales y familia. Forma parte del Grupo de Trabajo de CLACSO: Pobreza y Políticas Sociales. Sus publicaciones están disponibles en la red de CLACSO, así como en revistas y libros cubanos. Ha impartido conferencias y seminarios en distintas universidades de Europa y América Latina. rosavog@yahoo.es

## ÍNDICE

PREFACIO	7
ESTADOS DE BIENESTAR, DERECHOS E INGRESOS BÁSICOS EN AMÉRICA LATINA	
<i>por</i> A. CIMADAMORE, A. B. L. IVO, C. MIDAGLIA Y A. BARRANTES	11
PARTE I. FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y TENDENCIAS REGIONALES	
FUNDAMENTOS Y TENDENCIAS: INTRODUCCIÓN	
<i>por</i> A. CIMADAMORE, A. IVO, C. MIDAGLIA Y A. BARRANTES	43
UNA MIRADA NO CONVENCIONAL A LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS (TMC) EN AMÉRICA LATINA: TRES OLEADAS Y UNA TIPOLOGÍA	
<i>por</i> CARLOS BARBA SOLANO	48
HETEROGENEIDAD DE LAS COALICIONES DE SOPORTE DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS (TMC)	
<i>por</i> ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ	85
¿HACIA SISTEMAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL? TENDENCIAS, DISCURSOS Y FRAGMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA	
<i>por</i> ALEXANDRA BARRANTES	110
PARTE II. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES DE TMC	
TMC: CASOS E INTERSECTORIALIDADES. INTRODUCCIÓN	
<i>por</i> A. CIMADAMORE, A. B. L. IVO, C. MIDAGLIA Y A. BARRANTES	137
LA ASISTENCIA SOCIAL Y SU PAPEL EN LA PROTECCIÓN REGIONAL. EL CASO URUGUAYO	
<i>por</i> CARMEN MIDAGLIA Y BELÉN VILLEGAS	142

LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO: ALCANCES Y LÍMITES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ARGENTINA ACTUAL <i>por ANA LOGIUDICE</i>	166
UNA EXPLORACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO SOBRE LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA Y LA FECUNDIDAD DE LAS MUJERES EN ARGENTINA <i>por JORGE A. PAZ</i>	187
INGRESO UNIVERSAL Y EL GIRO A LA REMERCENTILIZACIÓN EN CUBA <i>por BLANDINE DESTREMAU</i>	210
FOCALIZACIÓN Y RETÓRICA FILANTRÓPICA: EL GIRO DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL A PARTIR DE 2011 EN EL CONTEXTO CUBANO <i>por ROSA MARÍA VOGHON HERNÁNDEZ</i>	232
POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS Y SUS ARTICULACIONES CON EL SISTEMA EDUCATIVO <i>por MARÍA DEL CARMEN FEIJOÓ Y PATRICIA DAVOLOS</i>	253
LA MORALIZACIÓN DE LA POBREZA: COMPONENTES NORMATIVOS DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA, BRASIL <i>por ANA CLÁUDIA G. CUNHA Y ANETE B. L. IVO</i>	275
PRÁCTICAS, ESTRATEGIAS Y NEGOCIACIONES DE INCLUSIÓN DE LAS FAMILIAS EN EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA <i>por MICHELE DE LAVRA PINTO</i>	299
DERECHO POR MÉRITO: DISPUTAS DE SIGNIFICADOS EN EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA <i>por MILENE PEIXOTO ÁVILA</i>	319
ACERCA DE LOS AUTORES	341

impreso en los talleres de música impresor, s. a. de c. v.  
camelia núm. 4, col. el manto, alc. iztapalapa, ciudad de méxico.  
las familias tipográficas utilizados fueron  
minio pro 11/13.6 y avenir 9.6/11.6 puntos  
sobre papel bond ahuesado de 75 gramos





