

III FORO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
24, 25 y 26 de Agosto de 2016

"Construcciones de sentido en torno a las Políticas Sociales de Transferencia de Ingresos:
una mirada en perspectiva regional e histórica".

Eje 4: Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región. Sus impactos en la desigualdad, la construcción de derechos y la constitución de sujetos.

Autores: Laura Eugenia Garcés; María Fernanda Estévez; Rosana Gordillo; Alejandro Pozzi, Yanina Jotayán, Victoria Galoviche y Cecilia Fuentes.

Mail de referencia: lauraegarces@gmail.com

Pertenencia Institucional: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan, Argentina.

Palabras clave: Políticas Sociales de Transferencias de Ingresos; Condicionalidad; América Latina.

Introducción

En el presente artículo nos proponemos describir y analizar brevemente los cambios en las políticas de transferencias de ingresos condicionadas (PTC) en América Latina desde los '90 a la actualidad, enmarcando dicho análisis en una perspectiva regional e histórica.

Desde esta mirada, consideramos que no se puede analizar las PTC sino se contempla la dinámica de los cambios que se han producido a lo largo de las últimas décadas. No es casual que en la actualidad muchos de los países de la región compartan características y una arquitectura común en la implementación de sus programas de protección y asistencia, como también compartían características en la década del 90. Esto da cuenta de cómo los Estados y sus gobiernos viven una tensión permanente de relaciones de fuerzas entre condicionamientos sistémicos, y sus autonomías y lineamientos internos.

Asimismo, puede observarse que como producto de la crisis heredada del neoliberalismo de los 90', en el nuevo siglo, Latinoamérica percibió una emergencia de lo social que devela una realidad que a veces se insiste en ignorar, y es el hecho de que lo económico siempre es social, aunque se planteó una dicotomía entre ambas esferas desde las visiones más economicistas y ortodoxas que hegemonizaron los gobiernos de fines del Siglo XX.

De este modo, con la superación de la crisis, la “emergencia de lo social” irrumpió en el marco de una nueva orientación política de los gobiernos latinoamericanos. Con “el giro a la izquierda”, se dio paso a una renovación, tanto en las estrategias de desarrollo y la inserción internacional -en el sentido de una mayor autonomía en sus relaciones externas, como en la profundización de la relación intra-regional-. Estos cambios influyeron en la orientación de las políticas sociales, lo que habría derivado en un cambio desde una concepción de las mismas como un mecanismo meramente defensivo de los “desajustes del mercado”, esto es, con una impronta residual propia del neoliberalismo; hacia una visión más amplia y profunda de los temas sociales, donde el Estado recupera su rol como garante de derechos sociales.

La relevancia de tener una perspectiva regional de esta temática, surge a partir de considerar, que tanto la globalización y sus efectos; como las crecientes relaciones de interdependencia; y el proceso de transnacionalización de problemas sociales, en un marco de revisión del paradigma neoliberal en la región, nos hace dimensionar que existen políticas sociales que ya no pueden ser analizadas solo nacionalmente, sino que deben comprenderse en un espacio más amplio al de los estados nacionales.

Tomando en cuenta este contexto, analizaremos distintas experiencias de políticas de PTC en la región¹, específicamente casos pertenecientes a México, Brasil, Argentina y Bolivia. En el caso de México: el Programa Oportunidades y la Pensión Ciudadana Universal o Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Distrito Federal. En Brasil se consideran los Programas: Bolsa Escola, Bolsa Familia y Renta Básica de Ciudadanía. Para el caso de Argentina se analizan: el Plan Jefes/as de Hogar, el Programa Familias y la Asignación Universal por Hijo. Finalmente, en el caso de Bolivia se estudian el Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy.

Los programas de transferencias de ingresos condicionadas en América Latina: las construcciones de sentido en México, Brasil, Argentina y Bolivia

Respecto al surgimiento de estos programas en América Latina, en general se asocia a los lineamientos de los organismos multilaterales para enfrentar el creciente desempleo y pobreza que afectaba a la región durante las décadas de los '80 y '90, paralelamente a la consolidación de una economía de mercado que privilegiaba el consumo como mecanismo de integración social.

Si bien desde los '90 hasta la actualidad 18 países de América Latina implementan este tipo de políticas, desde entonces los contextos políticos y sociales fueron cambiando en muchos de ellos, lo que ha implicado que las construcciones de sentido realizadas en torno a su aplicación, también hayan variado. De ahí que podamos interrogarnos acerca de cómo se resignifican las PTC en diferentes contextos políticos y sociales que habilitan como opción la incorporación o el mantenimiento de las mismas. Asimismo, preguntarnos sobre cuáles son los argumentos por los que se mantienen este tipo de programas que inicialmente fueron propuestos desde los organismos multilaterales de crédito y qué continuidades y qué rupturas o cambios presentan respecto a esos lineamientos.

En líneas generales podemos decir que los fundamentos y objetivos de la mayoría de los PTC de América Latina analizados están orientados a combatir la pobreza y al desarrollo del capital humano. Sin embargo, es posible identificar diferencias significativas al interior de los países o entre algunos ellos. Por ejemplo, la Pensión Ciudadana Universal del Distrito Federal de México y la Renta Básica de Ciudadanía de Brasil tienen en sus fundamentos a la idea de derechos universales de ciudadanía como central.

¹ Existe una vasta producción de textos que describen las experiencias de PTC en América Latina, entre ellos podemos citar: Cohen y Franco (2006); Rawlings (2006); Villatoro (2007); Zibecchi (2008); Madariaga (2009); Firzbein y Schady (2009); Cecchini y Madariaga (2011); Arza (2014).

En tanto, en el caso de Argentina los fundamentos y objetivos están orientados en una primera etapa a atender la emergencia laboral para reorientarse luego (a partir del Plan Familias) al fortalecimiento del capital humano. Sin embargo, en el caso de la AUH, es una política social vinculada al empleo al encuadrarse dentro del régimen de asignaciones familiares pero, al mismo tiempo, tiene componentes asistenciales en tanto se trata de una prestación que se encuentra dirigida a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo de ciertos grupos de la población previamente categorizados.

De allí que la particularidad de Argentina respecto a la población objetivo de la mayoría de sus PTC es que están destinados a los desempleados o a los hijos de trabajadores desocupados o informales, a diferencia de los programas de los demás países, en los que los destinatarios son las personas o familias en condiciones de pobreza.

En cuanto a la cobertura, salvo el caso de la Pensión Ciudadana de México que es universal para la población de adultos mayores, estos programas fueron desarrollándose desde una mayor focalización a una mayor universalidad. La universalidad es entendida aquí como extensión de la cobertura y no desde una definición normativa de universalidad. La universalidad (y esto es fruto del debate que nos dejó instalado el neoliberalismo) se ha reducido en el debate público a la capacidad de una política de llegar a todos sin tener en cuenta que la universalidad desde su definición normativa refiere, además, a la igualdad en cuanto: al acceso por la sola condición de ciudadano, al tipo y calidad de las prestaciones y a la incondicionalidad de la política.

Respecto a las condicionalidades exigidas por los PTC implementados en México (a excepción de la Pensión Ciudadana del DF que es incondicional), Brasil², Argentina y Bolivia, están relacionadas en su mayoría con las exigencias de conductas vinculadas a la educación y la salud.

El objetivo de estas condicionalidades es generar un cambio de conducta positivo en las familias hacia la inversión en capital humano. En otras palabras, las condicionalidades actuarían como una forma de reforzar los comportamientos favorables que permitirían quebrar el círculo vicioso de la pobreza gracias a la adopción de las competencias y los elementos actitudinales propicios (Madariaga, 2009). El concepto de capital humano se refiere a la dotación de activos en salud, educación y capacitación de

² Recordemos que si bien la Renta Básica de Ciudadanía se define como incondicional en su diseño, ésta aún no ha sido implementada.

las personas. En términos operacionales, se define en función de indicadores como los años de escolaridad y los niveles de nutrición o acceso a servicios en el caso del componente salud. El concepto de capital humano se utiliza frecuentemente asociado al de desarrollo humano, entendido como un aumento de la capacidad de las personas para realizar sus potencialidades. (Cohen y Franco, 2006).

Sin embargo, en el caso de Argentina, los primeros PTC hasta el Plan Jefes/as del año 2002 fueron programas de empleo y establecían la contraprestación laboral como condicionalidad. Los fundamentos de este tipo de condicionalidades están sustentados en la noción de trabajo como categoría normativa y si bien la contraprestación consiste en la realización de trabajos en general de tipo comunitarios, el objetivo del plan es fomentar el trabajo formal asalariado, lo cual resulta contradictorio en contextos de desempleo masivo. Entonces, se hace referencia a la promoción de una verdadera cultura del trabajo entre los desocupados. En el discurso público de funcionarios y técnicos oficiales se encuentra un denodado acento por explicitar que estas políticas tienden a “fortalecer la cultura del trabajo”, esto es aportando a un “trabajo activo, y decente” o hacia la generación de “emprendedores”. En definitiva, se deja en la sombra de lo implícito la idea de que las actividades desarrolladas bajo los planes sociales como el PJJH responden a una forma decadente ya no sólo de hacer política social, sino también de ejercicio del trabajo.

El recorrido de Argentina se diferencia del resto de América Latina en relación a la implementación de condicionalidades en las políticas sociales puesto que inicialmente incorpora la contraprestación laboral, característica del workfare por tratarse de políticas de empleo para luego mutar hacia al cumplimiento de condicionalidades vinculadas a derechos sociales como educación y salud en políticas sociales destinadas a las familias con hijos menores de edad que se encuentran en situación de pobreza, de desempleo o de empleo informal. En tanto en la mayor parte de los otros países latinoamericanos la inversión en capital humano fue desde los comienzos el objetivo fundamental de las condicionalidades, siguiendo entonces los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito, aunque posteriormente en los distintos gobiernos puede haberse resignificado la utilización de las mismas. Así, la construcción de sentido de los gobiernos de corte populista de los últimos años está más vinculada (al menos desde los discursos oficiales) a favorecer el acceso a derechos sociales como educación y salud, mejorando el rendimiento de estas políticas universales.

Como planteáramos anteriormente, en los casos de los programas de México (el Oportunidades), Brasil y Bolivia, el objetivo fundamental es disminuir la pobreza por lo que las instituciones encargadas de implementarlos serán claramente las vinculadas al Desarrollo Social en tanto que en los programas de Argentina aparece como concepto central el desempleo, en un primer momento como planes compensatorios ante una situación de crisis (por ej. Plan Jefes/as de Hogar) con el objetivo además de capacitar para la futura inserción laboral. En un segundo momento, como extensión de un beneficio de los trabajadores formales a los informales o desocupados (AUH).

En el caso de Argentina es posible observar el paulatino desvanecimiento de los tradicionales límites institucionales entre el área de Trabajo y de Desarrollo Social (asistencia). Un primer indicador de esto fue en 1994 plantear el PIT como un programa de empleo en el marco del Plan Social, un plan destinado a focalizar el gasto social en la población bajo condiciones de pobreza.

Esto vuelve a plantearse en los distintos análisis y evaluaciones realizados sobre la AUH en muchos de los cuales se la describe como “híbrido” o como entre lo laboral y lo asistencial porque si bien no es un programa de empleo ni exige una contraprestación laboral, está inscripta dentro del régimen de asignaciones familiares para trabajadores registrados, es administrado por la ANSES y además en su diseño y normativa se le da un lugar central al trabajo como mecanismo de integración social.

Respecto a los demás países, la diferencia de Argentina en relación al surgimiento de los PTC como política orientada al desempleo, está relacionada con el origen y desarrollo del Estado de Bienestar argentino configurado fundamentalmente en torno al trabajo asalariado como principal mecanismo de integración social.

Finalmente, podemos decir que la construcción de sentido de los PTC del modelo neoliberal instaurado en los '90, dentro de la lógica de los Fondos de Inversión Social, fue fundamentalmente como respuesta a la crisis económica, la desocupación y la pobreza, que privilegiaba el consumo como forma de consolidación del modelo. En tanto y, a modo de hipótesis, podríamos afirmar que la construcción de sentido de los gobiernos de corte populista de los últimos años está más vinculada (al menos desde los discursos oficiales) a favorecer el acceso a derechos sociales como educación y salud, mejorando el rendimiento de estas políticas universales.

Por último, a partir de los cambios políticos y económicos ocurridos en los últimos meses en Brasil, Bolivia y fundamentalmente en Argentina con el cambio del gobierno

nacional desde diciembre de 2015, nos parece importante dejar planteado la necesidad de una revisión de los avances y conclusiones alcanzados. Por ejemplo, el cambio de régimen político en Argentina podría significar una retracción a aquella mirada de la política social propia del neoliberalismo: un modelo residual de política social donde el mercado es central en la provisión de bienestar y la intervención estatal es de última instancia ya que las instituciones juegan sólo temporariamente cuando el mercado privado y la familia se quiebran. Modelo en el que el actor destinatario es el pobre, que debe cumplir condiciones para ser incluido y recibir beneficios y cuyo objetivo es la contención de la pobreza.

Bibliografía

ARZA, Camila y CHAHBENDERIAN, Florencia. **Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile** Documentos del CIEPP N° 90. Buenos Aires, 2014.

CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.** Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2011.

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando. **Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latino-americana.** México D.F.: FLACSO/SEDESOL, 2006.

ESTEVEZ, M. Fernanda y GARCÉS, Laura. **El derecho a un ingreso ciudadano. Debates y experiencias en el mundo y Argentina.** Argentina: Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan, 2010.

FISZBEIN, Ariel y SCHADY, Norbert. **Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza presente y futura.** BANCO MUNDIAL. Washington, 2009.

MADARIAGA, Aldo. **Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades.** División de Desarrollo Social de la CEPAL. CEPAL – GTZ, 2009.

POZZI, Alejandro y JOTAYAN, Yanina. **La multidimensionalidad del Mercosur: un espacio ampliado para entender la cuestión social regional.** En Revista Dos Puntas. Argentina: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad Nacional de San Juan, 2013.

RAWLINGS, Laura. **Un nuevo Enfoque Frente a la Asistencia Social: La Experiencia de América Latina con los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas.** Notas sobre Redes de Protección Social N° 15. BANCO MUNDIAL, 2006.

VILLATORO, Pablo. **Las Transferencias Condicionadas en América Latina: luces y sombras.** Documento para el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”. CEPAL, 2007.

ZIBECCHI, Carla. **Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina.** Revista Aportes Andinos N° 21. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 2008.