

Notas acerca de los Programas de Transferencias Condicionadas

Los casos de Argentina, Chile y Bolivia¹

Resumen

En las líneas que siguen intentamos, en primer lugar, ofrecer una distinción de los Programas de Transferencia Condicionada, según los elementos de la protección social. En segundo término, dar cuenta de algunas de las particularidades que adquieren las implementaciones de los Programas de Transferencias Condicionadas en la región, particularmente desde Argentina, Chile y Bolivia considerando los sentidos, alcances y orientaciones que adquieren las políticas sociales en el contexto de surgimiento de estos países.

La modalidad de los Programas de Transferencia Condicionada

Los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) se presentan como una modalidad específica de las intervenciones sociales estatales en América Latina a mediados de la década de los noventa destinados a combatir las situaciones de pobreza y pobreza extrema de poblaciones consideradas vulnerables. El impacto directo sobre el alivio a la pobreza mediado por transferencias monetarias directas orientadas al consumo básico se articula con las condicionalidades de manera complementaria en materia de salud y educación.

Sin dejar de considerar las diferentes posturas en torno a la emergencia de los PTC como innovaciones sin precedentes de la política social o como continuidades de los programas focalizados de los '80 y 90' propios de la implementación neoliberal, algunas experiencias regionales dan cuenta de resultados positivos al encontrarse evolucionando hacia un esquema de protección social al interior de los Estados de Bienestar (Clemente y Maglioni, 2016) y de los proyectos nacional-populares en Latinoamérica. Representan un formato de política social sin precedentes, en tanto permite la cobertura de poblaciones excluidas tradicionalmente por los mecanismos de protección social y logra evitar relaciones clientelares gracias a la selección técnica de las familias. Como resultado de las expansiones de los PTC en la región, tal y como constatan Cecchini y Atuesta (2017) para el 2015 los PTC alcanzaban una cobertura de un quinto

¹ El presente trabajo se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación *Programas de transferencia condicionada en Argentina y Chile: análisis en perspectiva comparada* bajo la dirección de la Dra. Mariana Gabrinetti (UNLP) y codirección de Dra. Gabriela Rubilar (Universidad de Chile) con inscripción en el Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (IETSyS) y en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Investigación y Posgrado de la Facultad de Trabajo Social (UNLP).

de la población en la región, en 20 países (132 millones de personas y 30 millones de hogares con un promedio de 153 dólares per cápita).

La perspectiva del modelo de gestión nacional – popular no se encuentra estructurada en un conjunto de saberes, conocimientos y prácticas unificadas, quizás, dado su reciente surgimiento. En términos generales, frente a un diagnóstico de profunda desigualdad y exclusión social estos gobiernos impulsan un conjunto de medidas macroeconómicas destinadas al desarrollo socioeconómico interno, aumento de ingreso de la ciudadanía y políticas sociales tendientes a garantizar un piso de protección social, de bienes y servicios, además de atacar la pobreza extrema. En este marco, el rol del Estado es central mientras se posiciona como articulador de las demandas sociales como así también como un actor imprescindible a la hora de intervenir orientando sus acciones mediante diversas estrategias en el campo de las políticas sociales.

En pos de favorecer una distinción analítica y siguiendo a Robles (2013), agrupamos los casos descriptos en el apartado siguiente según los elementos contributivos y no contributivos de la protección social de estos países, como así también el lugar que ocupan los PTC en dicho esquema. El primer grupo se encuentra compuesto por Argentina y Chile, los cuales se inscriben en un enfoque más universalista de su cobertura, que, bajo distintos arreglos, articulan los PTC con sistemas de protección social contributiva. En el segundo, Bolivia presenta un débil desarrollo de previo de su sistema de seguridad social, limitado en su acceso y estructura. La incorporación elementos no contributivos se orientan hacia la población en situación de pobreza extrema, y actúan como una puerta de acceso al sistema de protección social.

Tres experiencias latinoamericanas

1. Argentina

En Argentina, los instrumentos de política social caracterizados como PTC comienzan a considerarse a partir de la crisis institucional, social, económica y política del año 2001. Luego del ciclo neoliberal de la década del 90, con políticas sociales focalizadas, asistenciales según los esquemas de recomendaciones de los organismos internacionales de crédito, se plantean rechazos a las prácticas derivadas del Consenso de Washington. Hacia el 2002 se implementa el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) que incorpora un lenguaje normativo de derechos con carácter de “derecho familiar de inclusión social” que, aunque coyuntural dado el escenario de emergencia, permitió incorporar cerca de 2 millones de destinatarios en un periodo en que la pobreza alcanzaba al 45,7% de los hogares y la indigencia un 19,5% (INDEC, 2002). Este marcó un giro conceptual en el campo de las políticas sociales al reconocer el derecho a ingresos mínimos de familias con jefe o jefa desocupado, sosteniendo la obligatoriedad de la

formación y/o contraprestaciones laborales. Su rediseño, al comienzo del nuevo gobierno de Néstor Kirchner, distinguió y transfirió el universo de destinatarios del PJJHD según criterios de empleabilidad, comprendida como posibilidad de ingreso al mercado laboral y de vulnerabilidad social (Gabrinetti, Campillo, Calvo y Favero Avico, 2018). Decíamos distingue y transfiere, al dar lugar a la creación del Plan Familias por la Inclusión Social (PF) y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), ambos originados en el año 2004. El primero, buscaba trasladar aproximadamente a 750.000 madres destinatarias del PJJHD en situación de pobreza, mientras que el segundo tiene como objetivo actualizar las competencias laborales e inserción en el mercado de trabajo².

En 2009 se crea la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS) durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con la particularidad de estar destinada a niños, niñas y adolescentes que pertenezcan a grupos familiares en situación de desocupación, economía informal, no registrada o bajo monotributo social. La percepción de la misma se halla sujeta al cumplimiento de requisitos educativos y salud. Condicionales que comparte con la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AUEPS, por nacimiento o interrupción del embarazo, junto a controles sanitarios). Tanto la implementación del PF como de la AUHPS constituyen una concepción de los receptores de las intervenciones sociales del Estado como sujetos de derecho, en la búsqueda de garantizar el acceso a derechos básicos para ampliar la protección social. Una concepción de los receptores que rompe con la lógica focalizada de las políticas sociales del ciclo neoliberal de los '80 y '90, que queda sujeta al desfinanciamiento y librada a un proceso inflacionario en la gestión de la alianza Cambiemos (2015-2019).

II. Chile

Hacia el año 2000 Chile inició un proceso de reformas en torno a la salud, la seguridad social y focalización de políticas tendiente a reducir la pobreza. Mediante estos programas se redujo la pobreza de 38,6% en 1990 a 11,5% en 2009³. El programa Puente (2002) para ciudadanos en situación de pobreza extrema y el programa Chile Solidario (2004) se constituyen como una puerta de entrada a una protección social no contributiva (Robles, 2011).

² Una de las diferencias fundamentales del traspaso de parte de la población del PJJHD al PF gira en torno a las condicionalidades. El traspaso de los destinatarios a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social significó la contraprestación de exigencias no laborales (certificados de vacunación y escolaridad), y ya no actividades laborales o de capacitación.

³ Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

El Ingreso Ético Familiar (IEF) en 2013 sustituye a Puente y Chile Solidario, dirigido hacia familias en situaciones de pobreza extrema e indigencia y adultos mayores estableciendo transferencias monetarias no condicionadas (Bono por Dignidad por 24 meses), transferencias monetarias condicionadas (Bono Control Niño Sano y Bono por Deber Asistencia Escolar) en el marco de la creación del Subsistema de Seguridades y Oportunidades al interior del Sistema Intersectorial de Protección Social orientado a personas y familias en situación de pobreza extrema. El mismo cuenta con un área programática de Acompañamiento Psicosocial y Acompañamiento Sociolaboral. El IEF se fundamenta en una racionalidad de mercado al “centrarse en la formación de competencias y producción de capital humano que permitan el acceso exitoso a los mercados laborales” mientras que “las implicaciones a nivel subjetivo de la racionalidad del mercado en las mismas definiciones de las capacidades individuales de las personas, implican una intervención paternalista del Estado al ser quien promueva su desarrollo ante la incapacidad de los sujetos de lograrlo por sus propios medios” (Gabinetti et al.,2018).

Sobre la estructura de la matriz de recursos, compuesta por un conjunto de capitales (humano, familiar, social, físico y financiero) se espera que las familias que no los poseen en situación de pobreza y pobreza extrema desarrollen sus capacidades para generar ingresos por vía del mercado de trabajo. Si la vulnerabilidad se comprende como expresión social frente a los riesgos, entonces la responsabilidad de las propias situaciones recaen en los sujetos de la intervención, considerando al Estado como un facilitador de oportunidades.

III. Bolivia

En la Bolivia de Evo Morales las políticas sociales estuvieron dirigidas desde un principio hacia la reducción de la pobreza. Para mediados del 2005, el país presentaba uno de los más elevados índices de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina (Ramos Menar, 2017:171). Tal y como se desprende de la Tabla I, el diferencial tratamiento de la pobreza estructural en Bolivia se desprende de los dos modelos económicos distinguibles en los últimos 35 años. Por un lado, el primer periodo desde 1985 hasta 2005 conlleva una liberación de precios, apertura del comercio exterior y un ciclo de políticas monetarias y fiscales destinadas a acotar el gasto público, promulgaciones de la Ley de Privatización, la ley de inversiones y la ley de hidrocarburos. Además, a partir de 1994, una nueva Ley de Capitalización y la ley de Reforma Educativa. El segundo periodo, delimitado entre 2005 y 2019, orientado hacia el “Modelo Económico Social Comunitario Productivo” con sustento en la lógica del “Vivir Bien”, en el desarrollo de programas sociales, junto a una participación comunitaria y cooperativa en diversos aspectos de la economía. Aquellos valores sociales normativizados en la constitución del nuevo

Estado Plurinacional de Bolivia se condensan en la garantía de bienestar, políticas de distribución equitativa de la riqueza y erradicación de la pobreza, seguridad alimentaria, salud, educación, vivienda, pensión social y un conjunto de servicios básicos tales como el acceso al agua potable, alcantarillado, electricidad, gas y telecomunicaciones.

Los programas de protección social, mediados por transferencias condicionadas, se encontraron dirigidos desde el 2006 hacia estudiantes, niños, niñas y adolescentes (Bono Juancito Pinto), madres gestantes o en lactancia (Madre Niño Niña Juana Azurduy) y pensión universal para adultos mayores (renta Dignidad). En su conjunto, éstos garantizan transferencias al 33% de la población con montos variables de 28 a 340 dólares según programa. Como consecuencia esperada del conjunto de las acciones estatales coordinadas desde los diversos ministerios, desde el 2005 se redujo significativamente la pobreza extrema en Bolivia. Según datos de CEPAL, la pobreza extrema en Bolivia para el año 2018 consignaba un 14,7% y la pobreza total un 33,2% (CEPAL, 2019). Si bien continúa siendo un porcentaje alto con respecto a la región, la reducción es considerable si se tiene presente que al 2005 la pobreza extrema era del 38,2% y la pobreza total del 59,9%. A ello se refiere Molina (2013) al señalar las fortalezas sociales del gobierno de Evo Morales y por esa misma razón tampoco hay que dejar de señalar las fortalezas económicas que ofician de sustento a las mediaciones estatales en la transformación social del proyecto indigenista y comunitario⁴. La nacionalización de las cadenas exportadoras, gas, minas y fundiciones claves, junto al flujo de bonanza por los elevados ingresos de las exportaciones permitió afrontar las inversiones en los diversos programas sociales destinados a redistribuir los ingresos hacia amplios sectores de la población. Asimismo, el aumento de la demanda, en parte debido a una fuerte suba en el gasto público y por otro, al empleo y suba de salarios impactó positivamente en el mercado interno.

⁴ No es posible entender las transformaciones estructurales de la sociedad boliviana en las últimas décadas sin incluir centralmente en el análisis el liderazgo presidencial de Evo Morales. De la misma manera que no es posible comprender el sentido y orientación de sus políticas sin introducirlas en el marco general del “giro a la izquierda” de los presidencialismos latinoamericanos. Esto último en relación a las similitudes en el ejercicio del poder de los liderazgos presidenciales de la región, particularmente entre los proyectos llevados adelante por Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador. En efecto, se trata de tres países que integraron activamente el ALBA – TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos) y que poseen como sustento de su liderazgo una mediación de fuerzas sociales y políticas novedosas. Esto último en relación y contrapunto con países de la región como Argentina, Chile y Brasil donde la hegemonía prevalece en el sistema de partidos tradicionales. Se trata de un conjunto de experiencias novedosas sin antecedentes en la región en las cuales 3 liderazgos presidenciales transforman los marcos constitucionales a partir de convocatorias al voto y apoyo popular masivo. Ello, junto a una concentración del poder que radica en la figura del presidente y se sostienen mediados por una movilización popular, configuran un escenario de mandato democrático que lleva en su germen la ampliación, -y en muchos casos su restitución-, de derechos sociales postergados durante largo tiempo en algunos de los países más pobres y desiguales de Latinoamérica.

Tabla I

Presidente	Mandato	Neoliberal	Políticas P.	Finalización
Siles Zuazo	1982-1985	No	Estabilización	Renunció
Paz Estenssoro	1985-1989	Si	Nueva Política Económica	Completó
Paz Zamora	1989-1993	Si	Ley de Privatización	Completó
Sánchez de Lozada	1993-1997	Si	Capitalización	Completó
Báncer Suarez	1997-2001	Si	Privatizaciones	Renunció
Sánchez de Lozada	2002-2003	Si	Impuestazo	Renunció
Morales Ayma	2006-2010	No	Nacionalizaciones	Completó
Morales Ayma	2010-2015	No	Pol. redistributivas	Completó
Morales Ayma	2015-2019	No	Pluralismo religioso	Golpe de Estado
Jeanine Áñez ⁵	2019- 2020	Si	Tendencias al neoliberalismo	Convoca elecciones

A modo de cierre

De lo expuesto, podemos arrojar algunas conclusiones. La evolución y ampliación en términos de cobertura y alcance de los PTC en Bolivia y Argentina son impulsados por liderazgos presidenciales fuertes con la capacidad de llevar adelante proyectos nacional-populares con desarrollos sociales inclusivos, donde los fortalecimientos y roles de los respectivos Estados juegan un papel fundamental en la provisión de bienestar. En Chile, las estrategias de implementación de los PTC recurren a criterios de selección de beneficiarios homogéneos y focalizados en la población pobre, con éxito en la reducción de la pobreza.

Los PTC se constituyen en una de las herramientas de política y protección social contemporáneas frente a los desafíos de una desigualdad y exclusión social persistente, considerando, además, su profundización a la luz de los últimos gobiernos neoliberales en la región. Según el lugar que ocupen en el piso de protección social, los PTC pueden contribuir a un desarrollo de sociedades más igualitarias procurando el bienestar, incluso, en términos de

⁵ El gobierno de Jeanine Áñez suspendió el pago del Bono Juana Azurduy a las madres gestantes y niños recién nacidos. El mismo se orienta a mujeres gestantes, condicionado al cumplimiento de 4 controles prenatales, parto institucional y control post parto. Además, incluye a niños y niñas menores de dos años condicionado a 12 controles integrales de salud bimensuales.

puja redistributiva, complementar reformas que asignen una mayor preponderancia al mercado o bien, favorecer el consumo sin tener un impacto a largo plazo en situaciones de pobreza extrema.

Referencias Bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.
- Cecchini, S. y Atuesta B. (2017). Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversión. CEPAL, Santiago.
- Clemente, A. y Maglioni, C. (2016). La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional. En Revista *Estado y Políticas Públicas* N°6, pp. 21-37.
- Gabrinetti, M., Campillo, C., Calvo, M. y Favero Avico, A. (2018). Programas de Transferencia Condicionada en contextos de profundización del neoliberalismo: experiencias en Argentina y Chile En: *Entredichos. Intervenciones y Debates en Trabajo Social*, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata, Dossier N°4, 4 de diciembre de 2018. ISSN 2545-7721. Pp: 1-13.
- INDEC (2002) "Porcentaje de hogares y de personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos EPH y regiones estadísticas.
- Molina, F. (2013). ¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? Las fortalezas del MAS en la construcción del nuevo orden. *Nueva Sociedad.*, 245, pp. 4-14.
- Ramos Menar, B., Ayaviri Nina, D., Quispe Fernández, G., y Escobar Mamani, F. (2017). Las políticas sociales en la reducción de la 15 pobreza y la mejora del bienestar social en Bolivia. *Revista de Investigaciones Altoandinas*, 19(2), 165-178.
- Robles, C (2011). Sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad, Cepal Santiago de Chile.
- Robles, C. (2013). La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro. En AAVV. *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.