

Año 3
Número 4
Invierno 2016

Revista de Políticas Sociales

Tres casos latinoamericanos de políticas de transferencia condicionada

María del Carmen Feijoó

Investigadora de
UNIPE/UNESCO

mfeijoo2003@yahoo.com.ar

Patricia Davolos

Investigadora de
UNIPE/UBA

pdavolos@gmail.com

El presente trabajo se centra en los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC) desarrollados en las dos últimas décadas en tres países cuyos perfiles constituyen diferentes modelos históricos de construcción del bienestar y políticas sociales: Bolivia, Brasil y Uruguay.¹ Ellos tienen entre sí importantes diferencias de construcción en el pasado, pero comparten hasta el presente y desde hace aproximadamente una década, junto con otros países de la región, un escenario político signado por la asunción de gobiernos de centro-izquierda que –entre otras cuestiones– enfatizaron y crearon las condiciones para la incorporación a la protección social de sectores que habían quedado desprotegidos de la seguridad social contributiva como legado del ciclo de auge neoliberal previo, pero también de aquellos otros que históricamente estaban excluidos, como las poblaciones originarias, campesinas y afrodescendientes. Por tanto, un objetivo del presente artículo es tomar nota de algunas lecciones que pueden ser aprendidas a partir del análisis de la experiencia regional como insumo para repensar las políticas de transferencia condicionada que se vienen implementando también en nuestro país. En este sentido, el artículo presta especial atención a las similitudes y diferencias encontradas en los casos estudiados, abriendo caminos para pensar la situación de la Argentina.

Las políticas de transferencias condicionadas de ingresos se destacan por la magnitud de su cobertura. Según datos de CEPAL-OIT (2014), se desarrollan en 20 países de América Latina y el Caribe y alcanzan a más de 127 millones de personas, es decir, el 21% de la población de la región. Existe además amplia coincidencia sobre los logros altamente positivos que se han conseguido desde su implantación: la reducción de

la pobreza y la disminución de las brechas de cobertura en prestaciones sociales y servicios básicos. Aunque tratados generalmente como un conjunto homogéneo, los PTC constituyen un universo de características heterogéneas. Esta heterogeneidad se explica –entre otros factores– por el alcance de su cobertura, el monto de la prestación, las características de su operatoria y los criterios de elegibilidad o definición de derechos, además de las ya mencionadas historias nacionales de las políticas de protección.

El costo promedio que representan estos programas es de alrededor del 0,4% del producto bruto interno de cada nación, lo que explica parte de su éxito como resultado de los bajos costos de intervención respecto de otras políticas sociales. Sin embargo, si bien hay consenso sobre sus aspectos positivos, se debate su capacidad para producir sinergias con otras acciones para superar la pobreza y las profundas desigualdades que siguen afectando a nuestras sociedades.

El marco conceptual

El ADN de los PTC podría caracterizarse como controversial, ya que sus antecedentes remiten a los fondos de inversión social (FIS) de los 80 y al enfoque bancomundialista de manejo social del riesgo (MSR), que desplazaban la lectura de los riesgos como procesos colectivos a una concepción de riesgos individuales abordados mediante mecanismos de protección individual –como el incremento del capital humano y el empleo–, vistos ambos desde la perspectiva de la oferta e ignorando los determinantes macrosociales que las afectaban (Fernández, 2014; Lavinas, 2014). La generalización de los PTC se remonta a mediados de la

1. Agradecemos la lectura y los agudos comentarios realizados por Rosalía Cortés al informe de investigación “Un estado del arte sobre los aspectos institucionales de los programas de transferencias de ingresos condicionadas” (UNIPE, 2015), sobre el que se basa este artículo.

década de los 90, cuando la región enfrentaba los resultados de las políticas del Consenso de Washington, incluyendo el aumento creciente del desempleo y la pobreza, la reducción de la capacidad estatal de intervención, los procesos de desmantelamiento o desinversión de los servicios públicos, la primacía del mercado y las recurrentes crisis de las economías.

Su surgimiento tiene lugar en la misma década en dos contextos políticos muy divergentes: el México neoliberal y los municipios brasileños gobernados por el Partido de los Trabajadores. En Brasil, los dos programas precursores de ingresos mínimos para las familias pobres con hijos fueron el Bolsa Familiar para la Educación y el Programa de Garantía de la Renta Familiar, establecidos en los municipios de Brasilia y Campinas en 1995. Les siguió en 1997 el PETI –en primera instancia también municipal–, primer programa específico de erradicación del trabajo infantil en la región. En el marco de un gobierno de signo político opuesto, México implementó en 1997 el Progresa como programa nacional que combinaba educación, alimentación y beneficios de salud, dirigido principalmente a familias rurales pobres. En el caso de este país, los PTC se dirigieron a superar la reproducción intergeneracional de la pobreza, principalmente rural, al pretender modificar las estrategias familiares ante la adversidad económica, para evitar el ingreso al empleo precario de jóvenes y niños frente a la caída de los ingresos familiares y la consiguiente pérdida de escolaridad. En el caso de Brasil, el objetivo planteado era influir en contextos urbanos en las tasas de trabajo infantil y garantizar la asistencia escolar de los estudiantes entre 7 y 14 años provenientes de hogares pobres. Ambos programas pioneros pusieron énfasis en la relación entre el capital humano de las futuras generaciones (niños y adolescentes) y la reproducción de la pobreza. Frente a las profundas crisis económicas y sociales de principios del nuevo siglo se fue ampliando el foco de los PTC, con el objetivo de reducir los altos índices de pobreza vigentes y la desprotección social legados por la transformación de los mercados laborales y la dinámica negativa del empleo.

Estos PTC pioneros, así como los que les siguieron a lo largo de toda la región, van a compartir tres características generales: a) requieren de los beneficiarios el cumplimiento de determinados comportamientos denominados “condicionalidades” o “corresponsabilidades” –en su formulación más blanda– en materia educativa y de salud; b) se trata de asignaciones monetarias no contributivas; c) por último –y con algunas diferencias entre países–, se identifican crecientemente como el acceso a un derecho –aunque esta caracterización puede ser contradictoria con la

noción de condicionalidad– y no sólo como transferencia de asistencia, subsidio o dádiva. Otro aspecto que es necesario destacar –y sobre el que no nos extenderemos en este artículo pero que merece un cuidado escrupuloso– es el impacto sobre los comportamientos de género: en la medida en que el foco de la intervención se centra en sujetos identificados en el marco de unidades domésticas, en muchos casos la transferencia se hace directamente a la jefa de familia, bajo el supuesto de que las mujeres cuidan más el manejo del recurso económico y que apuestan por la construcción de capital humano, especialmente en los hijos. Se ha discutido largamente si esta focalización en cabeza de las mujeres constituye un desestímulo para su incorporación al mercado de trabajo, operando como una cronificación de la situación de receptora de recursos, contribuyendo a perpetuar brechas de género, tanto dentro como fuera del hogar, al limitar la posibilidad de búsqueda de trabajo extra-doméstico.

Las condicionalidades consisten en la imposición de un intercambio entre familias y programas, bajo el supuesto opinable de que no concurrirían a los servicios de carecer de este incentivo. Pero según otras perspectivas, su objetivo central es dirigirse a eliminar o socavar el prejuicio contra la imagen de un presunto pobre no merecedor que recibe subsidios estatales. Partiendo de la discusión de que las políticas de inclusión de las personas y las familias tienen impacto sobre la cohesión social, esta perspectiva sostiene que la corresponsabilidad contribuye a dar legitimidad a los acuerdos sociales plasmados en los PTC. En otras palabras, más allá del derecho individual que asiste a los perceptores, contribuyen a generar un sentimiento de pertenencia a la sociedad en que se habita, lo que permite a los individuos relacionarse satisfactoriamente y poder desarrollar así sus capacidades personales, poniendo en cuestión aquel imaginario social que los percibe como “la población que elige vivir asistida o bajo planes”.

La característica de ser transferencias no contributivas tiene impacto sobre las condiciones de acceso, ya que la ausencia de aportes a la seguridad social habilita a ser receptor del programa y facilita las estrategias de identificación de los candidatos. Frente a las complejas y caras herramientas de focalización de programas anteriores, aparece ahora un universalismo que se define a partir prácticamente de una variable: la condición de pertenecer –con restricciones mayores o menores– al mundo de la informalidad al ubicarse por debajo de un nivel de ingresos determinado. En otros casos más excepcionales, como en Bolivia, hay mecanismos *ad-hoc* no relacionados con ingresos mínimos para la identificación de los beneficiarios.

Por último, el acceso a un derecho, junto con el concepto de inclusión fuertemente difundido en estos programas, generan un piso de igualdad respecto del otro segmento de población atendido por servicios públicos combinados con el acceso a transferencias contributivas. Derecho e inclusión son, por otro lado, fórmulas superadoras de las nociones de derechos de segunda y tercera generación, considerándoselas ahora como parte componente de los derechos humanos, y por lo tanto indivisibles, obligatorios e interdependientes. Es más, en algunos programas, el asimétrico término de beneficiario ha sido sustituido por el de derechohabiente.

Presentación de los casos

Como en muchas de las políticas sociales, la operatoria y gestión concreta de los PTC introduce –en mayor o menor medida– cierto distanciamiento de sus marcos conceptuales. Programas que incluyen estas magnitudes de transferencias están fuertemente condicionados por la historia y la tradición política de cada país, y por la estructura institucional en la que se insertan. La presentación de casos que aparece a continuación indica que los aspectos institucionales resultan de gran incidencia, pero no son en sí mismos determinantes. Por ello, se enfatizará en las lecciones aprendidas en los casos en que se han producido algunas iniciativas para mejorar los PTC, con miras a potenciar las capacidades de organización, gestión y articulación entre organismos, niveles de gobierno y sociedad civil para profundizar el impacto de esas políticas.

En primer lugar, las definiciones constitucionales son un elemento clave al definir 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. En esta dirección, un aspecto que debe destacarse es el de la relación entre los distintos sectores que intervienen en la ejecución de los programas. En la medida en que la mayoría de ellos exigen el cumplimiento de una acción (la condicionalidad) para el mantenimiento de la transferencia –generalmente referida a la asistencia escolar y controles de salud–, constituye un punto central la coordinación –o la falta de coordinación– que se establece con efectores educativos y de salud, así como la de estos efectores entre ellos. En estos casos, más allá de la ambición del diseño, los programas corren el riesgo de convertirse



en mecanismos de transferencia de recursos monetarios, descuidando la producción de sinergias que facilitarían la concreción de los derechos. Estos aspectos también son relevantes para cerrar la brecha de calidad de servicios que se produce entre las poblaciones que acceden a componentes contributivos del bienestar y quienes acceden a los no contributivos. El incremento de la coordinación puede ayudar a cerrarlas, avanzando hacia la constitución de pisos de protección social, tal como lo plantea la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ya desde la misma formulación requieren articulación entre sus diversos componentes.

Por supuesto, las capacidades están fuertemente influidas por las estructuras institucionales, según los países sean de organización unitaria o federal. Por ejemplo, en Brasil el sistema educativo básico es municipal, y son estas instancias las que pueden desarrollar un activo rol promoviendo adicionalmente la articulación de los PTC con el sistema escolar. Bolivia o Uruguay, en cambio, son países de alta centralización donde las decisiones se toman en los gobiernos nacionales y se implementan en las instancias inferiores que, por la propia definición de sus competencias, tienen escasa capacidad de introducir cambios o innovaciones. De esta manera, nos encontramos en una mixtura entre modelos puramente de despliegue de arriba hacia abajo (*top-down*) y otros que tienen mayores componentes de intervención de abajo hacia arriba, denominados comúnmente *bottom-up*.

Los debates actuales identifican cada vez más el espacio territorial o local como un área significativa de intervención para responder por un lado a la multicausalidad de la pobreza de las familias, y por otro a la idea de que es la cercanía entre el ciudadano y el efector la que promueve la calidad de las prestaciones sociales y la garantía del acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, así como a los derechos humanos. Finalmente, es en el ámbito local con sus especificidades donde se promueve la generación de espacios de organización y participación comunitaria. Las escuelas, por seguir con el ejemplo en educación, están enclavadas en espacios físicos y sociales determinados, y debería ser un objetivo aumentar su articulación con el territorio y no que funcionen como islas que responden sólo a una dirección central. Sin embargo, más allá de la enunciación de estos principios, no siempre el diseño de las políticas es consistente con estas intenciones.

Bolivia

Bolivia presenta una trayectoria de protección social caracterizada históricamente como de tipo excluyente (Barba Solano, 2007; Filgueira, 2005), con mayoría de su población por fuera de la seguridad social y de los mercados laborales regulados. La asunción de Evo Morales, con una 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 que se distancia de esa trayectoria histórica. El Bono Juancito Pinto (BJP) implementado desde 2006 es el principal programa de transferencia de ingresos –junto a la Renta Dignidad para la Vejez– en el marco del plan de erradicación de la extrema pobreza y constituye la principal medida de carácter educativo del sistema de protección social. Se trata de una transferencia condicionada orientada a reducir los costos de oportunidad que enfrentan los hogares, con el fin de desestimular el trabajo infantil y favorecer la asistencia y la permanencia en la escuela. El programa tiene un carácter universal y otorga una única transferencia plana anual, equivalente aproximadamente a 25 o 30 dólares, a todo niño entre 6 y 18 años que asiste a la escuela pública en cualquier punto del país. La corresponsabilidad está establecida por una asistencia del 80% al establecimiento educacional, verificada según el reporte de los maestros. El BJP presenta una operatoria sencilla, de monto reducido en relación con los otros casos estudiados, pero de importante impacto dada la historia de exclusión de la que se parte. Por último, resulta una operatoria centralizada que asigna poca o ninguna responsabilidad a los gobiernos locales, tanto en la gestión como en el diseño.

Brasil

Brasil fue históricamente considerado entre los regímenes de bienestar duales (Barba Solano, 2007; Filgueira, 2005), definidos por la exclusión de la cobertura de la protección social de importantes porciones de la población, tales como los campesinos, los trabajadores urbanos informales, la población afrodescendiente o los grupos indígenas, lo que dio lugar a estructuras de segmentación y jerarquización notorias en el acceso a las principales instituciones de bienestar.

En 1988, la Constitución Ciudadana estableció profundos cambios a la institucionalidad vigente con la creación del Sistema de Seguridad Social, que incorporó en un presupuesto único y exclusivo tres dimensiones inherentes a los sistemas de protección social: previsión, asistencia y salud. La asunción de Lula da Silva en 2003 dio inicio a una transformación en el sistema institucional de protección social nacional, asociada a un periodo de crecimiento económico importante, en paralelo a un incremento de los salarios reales del empleo formal y del salario mínimo, característica compartida por los tres casos aquí analizados. Esta dinámica dio como resultado un robustecimiento de la cobertura de la seguridad social, a la que se sumó una poderosa batería de acciones dirigidas al conjunto de población que seguía permaneciendo excluida del sistema de protección. A diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos, la adopción en primera instancia del *Bolsa Escola* como programa nacional y del *Bolsa Familia* después, no surgieron como *top-down initiative* a propuesta de los organismos financieros internacionales, sino del aprendizaje nacional a partir de las experiencias previas en el nivel local antes mencionadas, en el marco de un país federal con notoria autonomía de los gobiernos subnacionales (Valencia Lomelí, 2013). Dentro de la literatura especializada (Lobato, 2014; Cohen y Franco, 2006), la gestión municipal del *Bolsa Familia* es una característica señalada y elogiada como una de sus principales virtudes y como base del éxito de la política social en Brasil.

El programa está definido como un derecho o garantía de una renta mínima de sobrevivencia de acuerdo al establecimiento de una línea de pobreza establecida como criterio de elegibilidad. Desde sus inicios, incluye transferencias de dos tipos: a) un bono básico por familia considerada pobre por ingresos, independientemente de su composición; y b) bonos variables según el número de hijos y la edad de los mismos. El bono básico es de 35 dólares y los variables llegan a un máximo de 35 dólares cada uno, ambos mensuales. El nacimiento del *Bolsa Familia* (BF) significó la articulación bajo ese paraguas conceptual de todos los programas de transferencias condicionadas de ingresos destinados a la población más pobre, en el marco del Sistema Único de Asistencia Social. Esta unificación hoy se construye sobre la base de informaciones registradas por los municipios que conforman el Catastro Único como instrumento de gestión, que mide el nivel de vulnerabilidad de las familias para que las municipalidades puedan implementar acciones de políticas sociales complementarias. El gobierno federal ofrece incentivos en forma de recursos financieros transferidos a los gobiernos municipi-

pales para implementar el BF. Estos últimos gestionan y administran los fondos transferidos, 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. Los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) son los que operan como articuladores territoriales del conjunto de las políticas públicas. Su función exclusiva es el trabajo social en el territorio con las familias por medio del servicio de *Proteção e Atendimento Integral a Famílias* (PAIF). A su vez, desde el gobierno central se diseñó un mecanismo denominado Índice de Gestión Descentralizada (IGD) para evaluar la capacidad de administración de recursos y los estándares de gestión de los municipios. También los municipios son responsables del acompañamiento de las condicionalidades y específicamente del seguimiento de la frecuencia escolar, a través del sistema de acompañamiento escolar *on line Presença*.

Por tanto, en relación con la historia político institucional y por la propia génesis de estos programas, Brasil es el que presenta un mayor grado de descentralización y participación de los gobiernos locales. También exhibe 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.

Uruguay

La característica de Uruguay es la de una historia de fuerte centralismo de la gestión pública, y un desarrollo más temprano y extendido de su sistema de seguridad social con relación a los otros dos casos analizados. La asunción del Frente Amplio en 2004 dio paso a una nueva arquitectura de las instituciones del sistema de protección social. Luego de una primera etapa centrada en la emergencia y en la población en extrema pobreza, a partir de 2008 se inició el Programa Asignaciones Familiares “Plan de Equidad” (AFAM-PE) que hoy se enmarca en un proceso de reformas estructurales (Sistema Ímposito, Salud, Reforma del Estado, Plan de Igualdad de Oportunidades) cuyo rasgo central es conformar una ruta universal de acceso garantizada por el Estado.

AFAM-PE es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a niños y adolescentes de hogares en situación económica vulnerable, que se suma a las asignaciones familiares tradicionales cuyos



beneficiarios son los hijos menores de edad de trabajadores formales. El monto de la transferencia en este caso es de un promedio de 65 dólares mensuales por hijo, con un incremento cuando el joven pasa a la educación secundaria. Lo que se propuso Uruguay fue transformar las prestaciones no contributivas en contributivas, y el porcentaje que se debería pagar del salario lo paga el Estado en nombre del derechohabiente. Esta ruta escogida es denominada “camino contributivo corregido” (Olesker en Cepal/MIDES, 2014), y su objetivo es corregir la dualización en la prestación de servicios entre los sistemas contributivo –donde ha persistido también una importante estratificación– y no contributivo. 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 una herramienta para generar trayectorias hacia los sistemas universales.

De forma innovadora para la historia de Uruguay, comienza así un proceso de formulación de instrumentos y capacidades de gestión localizadas, para conformar ese eslabón más próximo a la implementación de las iniciativas públicas, y de intercambio fluido con la ciudadanía a nivel departamental. Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) constituyen pilares de esa arquitectura y resultan una iniciativa que promueve el proceso de descentralización en la gestión y de transferencia de poder de decisión y recursos a los gobiernos subnacionales. De esta forma, el objetivo fue constituir una herramienta de territorialización de las políticas sociales que promoviera mecanismos de participación ciudadana.

Promoviendo las interacciones

De acuerdo a lo relatado hasta aquí, en el caso de Uruguay y fundamentalmente en Brasil existen articulaciones entre los programas de transferencia y las escuelas, con especial énfasis en la especificidad territorial. Como veremos a continuación, se han diseñado herramientas con el objetivo de construir la institución escolar con la participación de la comunidad local, en vistas al cumplimiento de la condicionalidad.

En Brasil, el programa *Mais Educação* nace en 2007 con un concepto de intersectorialidad desde el campo educativo. El mismo es operacionalizado por la Secretaría de Educación Básica en el marco del programa *Dinheiro Direto a Escola* destinado a escuelas prioritarias. *Mais Educação* se centra en la oferta escolar y tiene como finalidad producir un enlace entre educación y territorio (“territorios educativos”) para enfrentar las profundas desigualdades educacionales existentes. La implementación del Programa en el nivel nacional prioriza en su incorporación a las escuelas de aquellos territorios que tengan mayor población de alumnos con PBF, haciendo hincapié en el desarrollo de nuevos aprendizajes y nuevas habilidades. El resultado esperado es involucrar a toda la comunidad en pos de construir un ambiente favorable al aprendizaje.

Conclusiones

Para el caso de Uruguay, el programa de Maestros Comunitarios (2005), al que se le suma el de Aulas Comunitarias, 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 (MIDES), incorporando a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Apuntan a mejorar los aprendizajes de alumnos de contexto social desfavorable y en riesgo de desvinculación, en una estrategia que incluye a las familias y la comunidad. En este caso, el maestro trabaja en la propia escuela, en un grupo donde participa todo el colectivo estudiantil. Estos programas están dirigidos a tres tramos de edad: primera infancia, infancia y adolescencia.

Como se observa en los diferentes casos comentados, si bien es la arquitectura institucional de los países la que define las competencias y responsabilidades jurisdiccionales bajo las que se puede operar, ese diseño condiciona pero no es determinante. Los principios de igualdad educativa y de contenidos curriculares se construyen en el orden nacional, pero en los distintos casos existen márgenes diferenciales para la gestión local. En el caso de Brasil, el *Bolsa Familia* se articula con programas de base local, en los que se provee un incentivo como resultado del incremento del número de inscriptos en el catastro, llevando así cierto grado de protagonismo al nivel municipal. En el caso de Uruguay, la agencia que implementa es el Banco de Previsión Social responsable del pago de las asignaciones familiares (equivalente al ANSES de Argentina), en carácter de servidor de las prestaciones monetarias, junto con las entidades de educación de nivel nacional. Pero la coordinación general está a cargo del MIDES, con la participación en la coejecución de varios ministerios públicos. Aquí, donde la responsabilidad por la provisión del servicio educativo es del nivel central, aparecen programas de mejoramiento de la oferta educativa en el nivel local. Finalmente, en Bolivia, si bien la principal transferencia de ingresos es de orden educativo, resulta de una implementación totalmente centralizada y sin articulaciones importantes con programas educativos de nivel local. El rol 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. En definitiva, analizando los tres casos se observa que la restricción institucional es un condicionante, pero no es determinante de la forma en que los programas operan. Sigue en pie como desafío la necesidad de promover sinergias entre los componentes de los programas, de los cuales algunos casos exitosos se enumeraron en esta descripción.

En las páginas anteriores fue revisado brevemente el planteo inicial de la investigación, focalizado en los aspectos institucionales de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC), con el interés de identificar sus potencialidades. El foco preferencial en sus dimensiones educativas fue incluido en tanto se trata de uno de los aspectos que evidencian más claramente las oportunidades que se pierden por su funcionamiento fragmentado o parcelado. Las conclusiones y sugerencias que se plantean a continuación incluyen aspectos referidos al funcionamiento de los programas en su relación con los sistemas educativos, pero van más allá de este aspecto. Estos comentarios finales se centran en la idea de que, si bien las transferencias constituyen soluciones significativas para paliar la pobreza, están lejos de constituir soluciones integrales como las que en su momento proveyó el estado de bienestar, y aun de la formulación más sistemática del esquema de pisos de protección social. Con estas restricciones, retomaremos algunas dimensiones que consideramos de importancia para potenciar estos programas.

Una primera dimensión es la de la *integralidad*. En primer lugar, la de carácter sectorial, o sea la que demanda que las políticas se hablen entre ellas y que la oferta social no camine en una dirección contradictoria con la de –por ejemplo– los sectores de economía o las finanzas. La otra integralidad se refiere a las desarticulaciones entre el nivel técnico y el nivel operativo, que tiende a aumentar la discrecionalidad en la aplicación de los programas. Especialmente importante es la que se refiere a la coordinación entre los niveles horizontal y vertical, un subaspecto de la coordinación técnica y operativa que se refiere a la disponibilidad de competencias y poderes.

La segunda dimensión –aunque su carácter no implique menos relevancia que la anterior– se refiere al tema de la *intersectorialidad* en el diseño y la implementación. Esto es, la comprensión de que si el problema de la pobreza es holístico, tal como hemos dicho en relación con el aspecto de la integralidad, las alternativas de solución a la misma deben ser un espejo de una construcción multidimensional de la pobreza. Lograr la intersectorialidad no es solamente un tema de diseño sino de operación, como lo muestran los ejemplos brasileños de confección del catastro único o la creación del índice de gestión descentralizada. Uno de los dilemas más importantes es el de la intersectorialidad con el sistema educativo. En parte esta importancia está dada por la centralidad

que ha tenido el incremento del nivel educativo de la población en los caminos para mejorar las oportunidades de vida, y en parte porque los PTC llevan implícita de manera permanente la cuestión de si son solamente programas de distribución de recursos monetarios o algo más en materia de integralidad. Es bien conocido el hecho de que la pobreza es un gran obstáculo en materia de acceso al derecho a la educación, y sin embargo no se toma de la misma manera en cuenta el hecho de que el acceso al recurso monetario puede ser un activo para incrementar los niveles educativos. También porque es en la escala de mejor educación para todos que estos programas pueden dar el salto desde poner el foco en los individuos hasta transformaciones macrosociales de mejoramiento de los indicadores de bienestar. De otra manera: cambiando la visión del seguimiento de las conductas de los individuos y sus familias, por la construcción de las condiciones sociales que permitan garantizar los derechos de todos los individuos, avanzando en el cierre de las brechas de permanencia –sobre todo en secundaria y postsecundaria– y de calidad educativa por nivel de ingresos y género.

La dimensión del *origen de los recursos* –o sea, el tema de lo contributivo y lo no contributivo– supone un tercer haz de problemas. La articulación de las fuentes de recursos pone en la mesa no solamente cuál es el mecanismo de financiamiento de los programas, sino la legitimidad que los mismos alcanzan en contextos de pelea por recursos escasos. Incluye también volver a poner en debate los requerimientos de formulación de un nuevo Estado de Bienestar y la determinación de los pisos de protección social como oferta integrada de prestaciones para disminuir la inequidad, cualquiera sea la situación de los beneficiarios. Frente a los cambios en los ciclos económicos, se evidencia que resulta preciso dar estabilidad a los recursos destinados a las políticas sociales, en vista a su sostenimiento y fortalecimiento.

Por último, en cuarto lugar, la *dimensión territorial* –más allá del tema de las competencias jurisdiccionales– se muestra como otro aspecto sustantivo. Parece obvio señalar que los efectores o prestadores de políticas sociales tienen sus servicios y ofertas enraizados en espacios físicos definidos –el barrio, la comarca, la zona– cuyas dotaciones de recursos influyen de manera determinante en la calidad de los servicios que prestan. Si el local se inunda, si el aire esté contaminado, si hay carencia de agua corriente, si abundan los caminos de barro como obstáculos al acceso... son aspectos cruciales en la calidad de los servicios que las poblaciones reciben. Esto provoca también que con frecuencia se recurra a los servicios del otro lado del asfalto o a aquellos a los

que se puede llegar en un medio de transporte público, frente a los más inaccesibles, produciendo impactos significativos en el número de demandantes y por lo tanto en la disposición de los efectores a atenderlos de manera adecuada. Estos problemas pueden resolverse en parte atendiendo a los aspectos de interconexión y coordinación a los que nos hemos referido más arriba. Es en este escenario territorial donde también pueden desarrollarse estrategias de participación de la sociedad civil que impliquen avanzar en modelos de coordinación entre lo estatal y lo societal. Programas que se mueven en la escala en que lo hacen los aquí mencionados se fortalecerían con una mayor participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones, en vez de limitarse –para preservar sus objetivos– a la intervención de unos pocos agentes estatales, trabajadores sociales, maestros o empleados de los sistemas asistenciales. Abrirían así el camino para plantear un tema importante que no hemos abordado, pero que merece una reflexión, que es el del monitoreo y evaluación de resultados.

En síntesis, ni las políticas de transferencias condicionadas son por sí la bala de plata en la lucha contra la pobreza, ni hay otras políticas que puedan cumplir ese rol aisladamente. Una conceptualización multidimensional de la pobreza, que intente superar la perspectiva “*moneymetric*” (de simple medición del nivel de ingresos), requiere necesariamente políticas que den respuesta a cada componente de esas múltiples características. El propio uso del término inclusión como punto de llegada de los programas va en esa dirección. Finalmente, cambios en los escenarios políticos en la región abren también una ventana de incertidumbre sobre las condiciones sociales en las que se recrea esta discusión. Las lecciones aprendidas en este estudio se dirigen a pensar de qué manera pueden mejorarse, atendiendo a los desafíos implícitos que ellas mismas traen. Este artículo intenta ser una contribución en esa dirección.

Bibliografía

- Barba Solano, Carlos (2007): *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México, Universidad de Guadalajara.
- Castel, Robert (2004): *La Exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona, Gedisa.
- Cecchini, Simone y Milena Lavigne (2014): *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal*. Santiago de Chile, CEPAL-MIDES.
- CEPAL-OIT (2014): *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Draibe, Sonia (2006): "Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Familia". En E. Cohen y R. Franco, editores, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México DF, SEDESOL.
- Dubet, François (2012): "Los límites de la igualdad de oportunidades". En *Revista Nueva Sociedad*, número 239.
- Dubet, François (2015): *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Faría, Vilmar (2003): *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Feijoó, María del Carmen y Margarita Poggi, coordinadoras (2014): *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Feijoó María del Carmen y Patricia Davolos (2015): "Es hora de debatir a fondo las políticas sociales en América Latina". En *Revista Nueva Sociedad*, <http://nuso.org/documents/debatir-sobre-las-politicas-sociales-en-argentina>.
- Feijoó María del Carmen y Patricia Davolos (2015): *Un estado del arte sobre los aspectos institucionales de los programas de transferencias de ingresos condicionadas*. Buenos Aires, UNIPE.
- Fernández, María Ignacia (2014): "Nuevas estrategias de inclusión económica. Innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social". En *Tendencias en Foco*, número 28.
- 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 Uruguayana de Ciencias Políticas*, Montevideo, volumen 21, número 1.
- Filgueira, Fernando (1997): *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. San José de Costa Rica, FLACSO.
- Filgueira, Fernando (2007): *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Fontela, Mariano (2014): "Integración o inclusión social". En *Revista de Políticas Sociales*, Universidad Nacional de Moreno, número 0.
- Hevia de Jara, Felipe (2011): "Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil". En *Revista de Estudios Sociales*, número 39.
- Lavinas, Lena (2014): "La asistencia social en el siglo XXI". En *New Left Review*, número 84.
- Martínez Francioni, Juliana y Diego Sánchez Ancochea (2014): "Should Policy Aim at Having All People on the Same Boat? The Definition, Relevance and Challenges of Universalism in Latin America". En *Latin America desigualdades.net Working Paper* número 70.
- Midaglia, Carmen (2012): "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina". En *Revista Nueva Sociedad* número 239.
- MIDES (2014): *De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010-2014*. Montevideo, Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- Olesker, Daniel (2012): "La reforma social: hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay". En *Revista Regional de Trabajo Social*, número 55.
- Reimers, Fernando, Carol Deshano Da Silva y Ernesto Trevino (2006): *Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?* Montreal, UNESCO, Institute for Statistics.

Schwarzer Helmut, Lou Tessier y Sarah Gammage (2014): “Coordinación institucional y pisos de protección social. Experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay)”. En *Extensión de la Seguridad Social*, Ginebra, OIT, documento número 40.

Sojo, Ana, coordinadora (2007): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.

Tironi, Eugenio y Bernardo Sorj (2007): “Cohesión social: una visión desde América Latina”. En *Pensamiento Iberoamericano* 1.

Valencia Lomelí, 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*, volumen XVI, número 47.

UNICEF (2011): *Todos los niños y niñas en la escuela para el 2015*. La Paz, Bolivia.