

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso: reflexiones desde la experiencia latinoamericana

Recibido: 15/07/14
Aceptado: 13/08/14

Victoria GALOVICHE¹
Yanina JOTAYAN²

Resumen

Durante la década de los '90, y mediando un contexto de estancamiento económico, endeudamiento externo, fuerte restricción fiscal y el retiro de la responsabilidad estatal en el campo social, se abre paso al debate latinoamericano entre los defensores de una estrategia de política social de focalización y quienes promovían una política de acceso y cobertura universales.

Es en esta etapa donde aparecen las primeras experiencias de Políticas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI) en la región; en primer lugar en Brasil y México. Parten de la consideración de las políticas sociales como intervenciones orientadas a la satisfacción de necesidades de la población y la creación de condiciones para el gozo efectivo de las mismas.

En este rumbo, se arraigan este tipo de políticas de transferencia monetaria hacia los sectores más desprotegidos, que opera como un mecanismo de protección social orientado a salvaguardar a las personas frente a situaciones de riesgo social como la pobreza y el desempleo.

Desde ese entonces, la implementación de PTCI se multiplicó en América Latina con diferentes características pero manteniendo un componente común que es la "condicionalidad" en su funcionamiento. Las condicionalidades se plantearon desde el lado de los beneficiarios -con sus

¹ Licenciada en Sociología y Maestranda en Políticas Sociales. Becaria de Investigación en Instituto de Investigaciones Socioeconómicas por la Universidad Nacional de San Juan. Correo electrónico: vicogalo@hotmail.com

² Licenciada en Ciencia Política y Maestranda en Políticas Sociales. Docente Universitaria y becaria de Investigación en Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Nacional de San Juan. Correo electrónico: yaninajotayan@gmail.com

particularidades especiales- solicitando requisitos tanto para el ingreso, como para la permanencia en dichos programas.

En este juego por la elección de condicionalidad o incondicionalidad de las políticas sociales, se hace presente la perspectiva de derechos y la orientación que estas imprimen en las políticas concretas, a veces de manera contradictoria.

Palabras claves: Transferencias Condicionadas de Ingreso; Latinoamérica; Condicionalidad

Programs of Conditioned Income Transfer: Reflections based on the Latin American Experience

Abstract

During the '90s decade in Latin-American, debate opened between the defenders of socio-political focused strategy and those who promoted a political view of 'easy access' and universal coverage within a context of economic stagnation and external indebtedness, strong fiscal restriction and withdrawal of state responsibility in the social field.

It is precisely in this stage where the first PCIT experiences appeared in the region, first in Brazil and then in Mexico. These refer to the consideration of socio-politics and interventions, oriented towards the satisfaction of necessities of a population and the creation of conditions for their full enjoyment.

Following this orientation, PCIT represents a particular type of these, operating as a 'social protection mechanism', oriented towards protecting people in high socio-economic risk situations such as poverty or unemployment.

Since then, PCIT implementation has multiplied in Latin America with different features maintaining a common component which is the conditionality within its functioning.

These conditions are posed from the beneficiary perspective with its special particularities, requiring circumstances for the entry into as well as for the maintenance of these programs.

In this game of the election of conditionality or non-conditionality of socio-politics, draws attention to the perspective of rights and orientation that are imprinted on specific politics, and are sometimes contradictory.

Keywords - Conditioned Income Transfer; Latin American, Conditionality

Introducción

Como señalan Novacovsky y Sabrón (1999), las políticas de transferencias de ingreso se originan en Europa en el contexto -y como resultado-, de los cambios ocurridos a partir de la crisis del Estado de Bienestar en los años '80; situación que llevó a un replanteo de la cuestión social, en la búsqueda de una respuesta tendiente a resolver los vacíos dejados por las políticas sociales tradicionales. Así, según estos autores, se comenzaron a delinear nuevas estrategias a fin de dar respuesta a la nueva problemática social emergente, que encontraba en el desempleo y la pobreza los ejes centrales de una creciente vulnerabilidad social.

En este marco, y entendiendo a las políticas sociales como el conjunto de intervenciones orientadas a la satisfacción de necesidades de la población y la creación de las condiciones para el gozo efectivo de las mismas, se considera a las políticas de transferencias condicionadas de ingreso, como un tipo particular de éstas, que opera como un mecanismo de protección social orientado a proteger a las personas frente a situaciones de riesgo social como la pobreza y el desempleo. En rigor, este mecanismo "consiste en la transferencia de una determinada cantidad de remuneración para que sea utilizada por el ciudadano en el mercado para la resolución de sus necesidades (Coraggio, 1999). En este sentido se diferencian de las transferencias de un bien o servicio, característica de las políticas sociales tradicionales" (Estévez, 2007: 17).

Asimismo, si bien la existencia de al menos una transferencia monetaria condicionada constituye un elemento común en las distintas políticas diseñadas y ejecutadas por los gobiernos de los Estados, "cada programa imprime un sentido particular a estas transferencias dentro de su lógica de operación, lo que los convierte en programas cualitativamente distintos, según su objetivo principal sea asegurar a las familias pobres un nivel de consumo básico, fortalecer el desarrollo humano de los usuarios o facilitar su acceso a distintas prestaciones sociales gubernamentales" (Cecchini y Madariaga, 2011: 45).

Sentado lo dicho, y en consideración de las peculiaridades de la implementación de cada programa de transferencias condicionadas de ingreso -de aquí en más PTCI- en este artículo nos detendremos en las principales características de estos programas en Latinoamérica, haciendo hincapié en el debate alrededor de las condicionalidades.

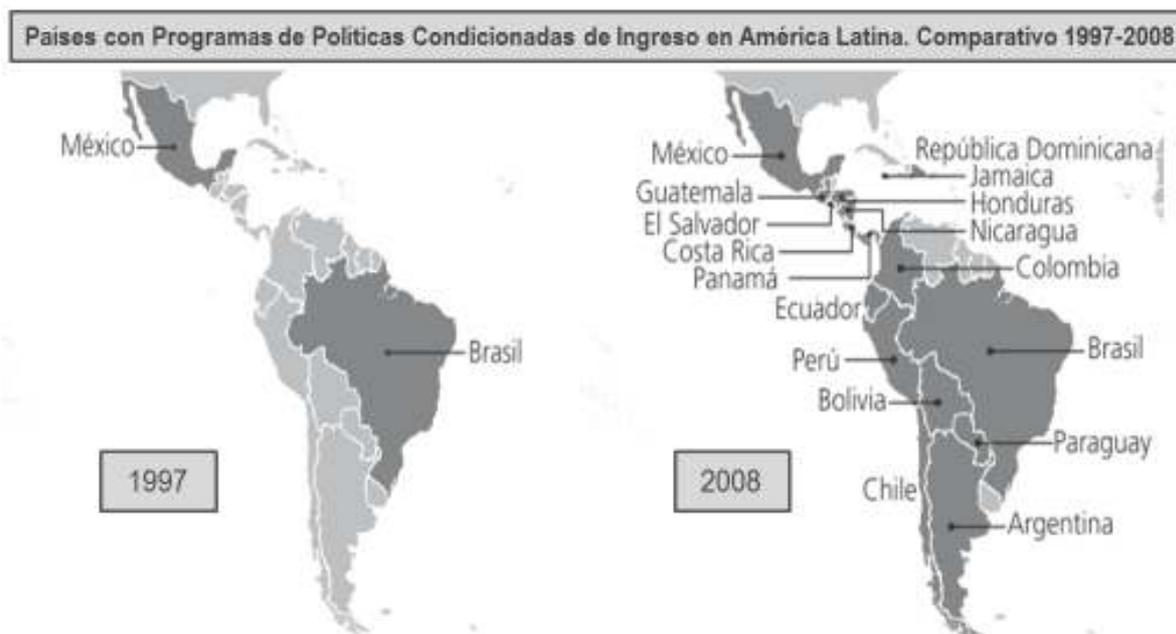
Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso en Latinoamérica

Sin duda, que los PTCI hayan aparecido en América Latina en la década del noventa no es casual, sino que responde a la aceleración del deterioro social, como consecuencia de las políticas de corte neoliberal adoptadas en esa década, cuyos resultados más abrumadores fueron el incremento del desempleo, de la pobreza y la exclusión social. En este sentido, estas políticas aparecen en un escenario en el que los países latinoamericanos trataban de consolidar democracias representativas en contextos marcados por la pobreza, la desigualdad y la polarización; y donde los regímenes sociales de acumulación vigentes en ese momento fomentaban la marginalidad y la exclusión; mientras los Estados se achicaban y se revelaban incapaces de lidiar efectivamente con toda la magnitud de la crisis (Nun, 2002).

De esta manera, en la década de 1990 aparecen las primeras experiencias de PTCI, estas fueron en Brasil y México. En el caso brasileño, los primeros programas tuvieron como "principal finalidad entregar transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza a cambio de contraprestaciones en el área educativa (Aguiar y Araujo; Godoy; en Cecchini y Madariaga, 2011: 9). En México por su parte, aparece después de la segunda mitad de década, "el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que entregaba a las familias rurales en situación de extrema pobreza, transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de servicios de salud, con la condición de que cumplieran ciertos compromisos en los ámbitos de la educación y la salud (Levy y Rodríguez, en Cecchini y Madariaga, 2011: 9).

Desde ese entonces la implementación de PTCI se multiplicó en América Latina. Como puede verse en los gráficos que se muestran a continuación³, en el lapso de diez años los países que ejecutan algún tipo de programas de transferencia se incrementaron significativamente, hasta un total de diecinueve para el año 2011.

³ La lista de programas de transferencias condicionadas de Ingreso que se muestra en el segundo gráfico no es exhaustiva, pero da cuenta del peso que en Latinoamérica tiene estas políticas en el sistema de protección social.



Fuente: Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a politicas de desarrollo. 2009

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS

País	Programas en operación (año inicio)	País	Programas en operación (año inicio)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005)	Panamá	Red de Oportunidades (2006)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)	Paraguay	Tekoporâ (2005); Abrazo (2005)
Brasil	<i>Bolsa Familia</i> (2003)	Perú	Juntos (2005)
Chile	Chile Solidario (2002)	República Dominicana	Solidaridad (2005)
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)
Costa Rica	Avancemos (2006)	Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)		
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	País	Programas finalizados (años)
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) ^a
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)	Brasil	<i>Bolsa Escola</i> (2001-2003) ^b ; <i>Bolsa Alimentação</i> (2001-2003) ^{b,c}
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)	Costa Rica	Superémonos (2000-2006)
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)	Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)
		Honduras	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009);
		Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
		Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

Fuente: Cecchini y Madariaga 2011, ob. cit.

Se vuelve relevante señalar que los cambios entre la década del '90 y la primera del nuevo siglo, no fueron importantes solo en cuanto al número de países en los que se implementaban este tipo de iniciativas, sino que también fue significativo el aumento de los montos de las transferencias monetarias y la ampliación de su cobertura. De esta forma en 2010 los PTCl incluían “a más de 25 millones de familias latinoamericanas y caribeñas, entre las que se incluyen 12,6 millones de familias brasileñas y 5,6 millones de familias mexicanas⁴. De modo que estos programas llegan a cubrir alrededor del 19% de la población (113 millones de personas), con un esfuerzo de inversión que representa el 0,40% del PIB” (Cecchini y Madariaga, 2011: 107).

Asimismo, no se puede ignorar, que dichos cambios y la relevancia de estos programas en la agenda pública de los estados latinoamericanos se debe en gran parte a la promoción e influencia por parte de organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Características de los PTCl en clave latinoamericana

En términos generales, los PTCl, desde la peculiaridad latinoamericana, consisten en “una transferencia monetaria a familias pobres con niños, a cambio de compromisos en los ámbitos de educación, salud y/o nutrición⁵. En su diseño se asigna un papel central a las madres de familia, que no solo administran primariamente las transferencias, sino que también son responsables del cumplimiento de las contraprestaciones. No obstante, no se puede hablar de un modelo único porque cada país adaptó los programas a su situación política y a su entorno institucional. En consecuencia, han surgido enfoques y aspectos operacionales alternativos, según se apliquen condicionalidades y sanciones fuertes o blandas, las transferencias sean monetarias o en especie, y se provean directa o indirectamente servicios de inserción laboral, orientación familiar y otros” (Cecchini y Madariaga, 2011: 179-180).

En cuanto a sus **objetivos**, la finalidad característica de los PTCl se objetivaría en la búsqueda de la reducción de la pobreza de ingresos y el fortalecimiento de las capacidades humanas de los destinatarios. Así lo expresa Carla Zibecchi (2008: 1) al decir que los PTCl estuvieron enfocados

⁴ Nótese que estos datos no contemplan la AUH (Argentina) que para 2010 ya tenía una cantidad significativa de familias y beneficiarios, cubriendo en la actualidad a 3.414.759 niñas y niños, 82.531 mujeres embarazadas y un total de 1.887.920 familias según datos del ANSES.

⁵ Cabe aclarar que el predominio de PTCl con este tipo de condicionalidades en salud y educación no quita la existencia de aquellos programas que exigían y exigen alguna especie de contraprestación laboral, aunque esas iniciativas aparecían con mayor fuerza en la década del 90.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

al “apoyo a las familias para mejorar sus condiciones de vida y la inversión en “capital humano” a través de las responsabilidades asumidas por sus beneficiarios en la asistencia en salud y educación. Igualmente, se caracterizan por incorporar el lenguaje de “derechos humanos”, exigir condicionalidades y otros elementos modernizantes que los diferencia de sus antecesores”. Apréciase, que para la investigadora, han sido las familias y no las personas los destinatarios de las PCTI; como se observará en lo que sigue, estas políticas tienen a “la familia” como eje central de la protección social, aunque no de forma exclusiva por supuesto.

Respecto al objetivo de aumentar el “capital de humano”, se observa que dicha noción se nos presenta como una acepción controvertida dada su polisemia, no obstante, esta puede ser entendida como un conjunto de cualidades humanas que se pueden emplear como “capital” en la producción, tal como se emplea el capital físico. En este sentido, la concepción de capital humano más restringida cabe dentro de la perspectiva más amplia de capacidad humana que puede incluir las consecuencias indirectas de las habilidades (Sen, 2004).

En relación a lo dicho, debe advertirse, que si bien los PCTI se plantean como superadores de los otrora “neoliberales”, en el fondo mantendrían la raigambre conservadora y la impronta de mercado en esta noción del “capital humano”. De ahí, que para investigadores como Álvarez Leguizamón el concepto de capital humano se inscribe en la lógica neoliberal ya que -siguiendo Foucault-, el término se utiliza “para designar a un hipotético factor de producción dependiente no sólo de la cantidad, sino también de la calidad del grado de formación y productividad de las personas involucradas en un proceso productivo. El trabajador se convierte en un capital-idoneidad y los ingresos se entienden como el producto o el rendimiento de este, de manera que es el propio trabajador quien aparece como una empresa para sí mismo” (Álvarez Leguizamón, 2013: 32).

En lo que hace a la **población objetivo**, puede observarse que la definición de la misma, si bien reviste diferencias de un país a otro, en general⁶, define a la familia –con menores a cargo- como beneficiaria del plan. En este sentido, no es cualquier familia, sino aquella en situación de pobreza la protagonista de estas políticas. Al respecto, como se verá más adelante, la AUH⁷ se aleja de esta generalidad, ya que no está formalmente dirigida a familias pobres, sino que se presenta como una suerte de extensión de las asignaciones familiares de las que gozan los trabajadores formales, lo que

⁶ Aunque no de forma exclusiva, ya que algunos programas latinoamericanos refieren a la población objetivo esta constituida por personas y no por familias.

⁷ Asignación Universal por Hijo (Argentina).

la convierte en “una política cuantitativa y cualitativamente diferente a las que se venían implementando en materia de niñez y adolescencia” (Garcés, 2013: 84).

Se vuelve relevante mencionar, que esta caracterización de la familia “con hijos a cargo” es uno de los aspectos críticos de estas intervenciones, dado que se excluye como beneficiarios a otro grupo significativo de familias pobres. En la opinión de estudiosos del tema, “con esto se estaría dejando fuera a un número no despreciable de familias igualmente necesitadas de ayuda (Standing en Cecchini y Madariaga, 2011).

Ahora bien, se evidencia que otra particularidad en la **definición de familia** como destinaria del programa se relaciona fuertemente al rol de la mujer en el ámbito doméstico, ya que en general ella es la principal responsable de llevar a cabo las contraprestaciones que exigen los programas. Esta situación tiene varias lecturas, desde aquellos que consideran que esto contribuye a “empoderar” a las mujeres, lo que redundaría en una mayor autonomía; hasta los que observan que este requerimiento subsume a la mujer y refuerza la labor doméstica y la desigualdad de género.

Desde la mirada crítica del rol de las mujeres en los PTCL se destaca que el empoderamiento que promete puede parecer mera apariencia, o en el mejor de los casos terminaría siendo débil si no va acompañado de acciones que refuercen el desarrollo de capacidades, la autonomía, la igualdad, la influencia y el aumento de las posibilidades de decisión. Asimismo, esto se fundamenta en el hecho de que las mujeres se incorporan a estos programas para aumentar el capital humano de sus hijos y no el propio. Del mismo modo, expresan Cecchini y Madariaga (2011), se cuestiona que los diferentes requerimientos de los programas terminan recargando, reforzando las actividades de cuidado que tradicionalmente han limitado la inserción de la mujer en el mercado del trabajo, lo que reproduce una visión maternalista del acceso a los recursos públicos. En esta línea de pensamiento crítico se inscribe el pensamiento de Laura Pautassi, entre otros teóricos que analizan estos programas desde el enfoque de derecho y la transversalidad de género.

Por otra parte, desde la perspectiva de si los **ingresos** provenientes de las transferencias deben ser de **uso libre o determinado**, aparecen varios supuestos, en este marco se abre una fuerte discusión acerca de “si las personas son realmente capaces de gastar esos recursos con horizontes de largo plazo (inversión en capacidades humanas) y si no es más efectivo, en términos del gasto que realiza el gobierno y los objetivos de los programas, predeterminar las opciones. A juicio de autores como Standing (2007a; 2007b), esto sería inherentemente paternalista, pues la intención de la política se transforma en guiar a las personas a adquirir lo que los encargados de formular las políticas piensan que es mejor para ellas y sus comunidades” (Cecchini y Madariaga, 2011: 46). No

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

obstante, cabe aclarar que en la experiencia Latinoamericana los programas han ido incorporando mecanismos de transferencias monetarias de uso libre, desde la concepción de que son las propias familias quienes deben decidir cómo utilizar el dinero para cubrir sus necesidades. Existen PTCl de uso predeterminado, pero en general predominan los de libre uso o mixtos.

En cuanto a las **condicionalidades**, se observa, como señala Garcés (Ibídem), que las mismas están vinculadas “a determinados modelos de política social aplicados en diferentes países: en Estados Unidos, la exigencia de una contraprestación laboral en las políticas de *Workfare*; en Europa, la aceptación de actividades alternativas al empleo (actividades comunitarias voluntarias, actividades familiares o reproductivas, acciones de formación o capacitación) en las políticas de rentas mínimas de inserción; y la imposición de condicionalidades relacionadas con la demostración de prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos sociales (salud, educación o identidad) como alternativa que se aplica en los países de América Latina” (Garcés, 2013: 86). De esta forma, las características de las condicionalidades de los PTCl en Latinoamérica son el elemento distintivo de las mismas, dado que más allá de las diferencias en los distintos líneas que implementa cada Estado, en todos los programas se transfiere dinero con la exigencia a los beneficiarios de ciertas conductas específicas con respecto a la educación y salud de sus hijos.

En este sentido, el objetivo de los PTCl no sólo busca asegurar un ingreso a las familias que permita cierto grado satisfacción de necesidades básicas, sino que tiene una suerte de componente “promocional” que busca promover el aumento del capital humano de las familias pobres mediante la obligación del uso de los servicios de salud y educación. No puede obviarse el fuerte debate que se abre respecto de esta condicionalidad, como se verá más adelante, en especial alrededor de pensar si puede condicionarse un derecho, y el prejuicio y estigmatización de las prácticas de “los pobres” alrededor de los servicios de educación y salud. En consecuencia, “una fijación demasiado estricta en las condicionalidades puede generar una distinción poco afortunada entre “pobres merecedores y no merecedores de asistencia”, lo que choca con el principio de universalidad de los derechos y violaría derechos humanos básicos en relación con el aseguramiento de un nivel mínimo de vida. (...) [Considerando además] que no existe evidencia clara de la efectividad o eficiencia de introducir condiciones a las prestaciones sociales (Draibe y Riesco, 2009; Veras Soares, Ribas y Osorio, 2007; Veras Soares, Ribas e Hirata, 2008), por la dificultad de separar entre los efectos de las condicionalidades y los de las transferencias (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010)” (Cecchini Y Madariaga, 2011: 93). Quizás, otra discusión que debería abrirse alrededor de las condicionalidades,

es como pensar un diseño de políticas de asistencia y promoción que en su articulación una no sea condición de la otra.

Los Supuestos acerca de la Condicionalidad e Incondicionalidad de las Políticas Sociales

Como se vio en el capítulo anterior, las políticas de transferencias de ingresos en Latinoamérica, como en Argentina, mantuvieron el componente “condicionalidad” para sus beneficiarios -con sus particularidades especiales- solicitando requisitos tanto para el ingreso, como para la permanencia en dichos programas.

Ahora bien, se vuelve imperativo destacar que en el juego por la elección de condicionalidad o incondicionalidad se hace presente la perspectiva de derechos y la orientación que estas imprimen en las políticas concretas. Es decir, en los casos de políticas condicionadas, por ejemplo en aquellas que se hallen orientadas a una mejora en el acceso al empleo formal, tenderán a que la contraprestación sea en este ámbito, o el caso de aquellas políticas que fomentan el derecho a la salud y educación harán lo suyo imponiendo condiciones que activen estas instituciones. En otras palabras, estas últimas condicionalidades pueden ser vistas como la demostración de prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos, como la salud, educación e identidad, lo que reforzaría la idea de que “un derecho” facilita el acceso a otro; pero también es su punto crítico, si se piensa hasta qué punto un derecho puede estar condicionado.

En la línea de pensamiento que cuestiona la condicionalidad, se inscriben propuestas de intervenciones públicas que avalan la incondicionalidad, como por ejemplo, la propuesta del Ingreso Ciudadano, que defiende la idea de un ingreso incondicional para todos los ciudadanos.

En cada caso, hay supuestos que fundamentan tal elección. Como afirman Esteves y Garcés, “el debate sobre la condicionalidad -o incondicionalidad como contracara de ésta-, remite al lugar que ocupan las nociones de derecho, obligación o deber y responsabilidad, y las relaciones que se dan entre estos aspectos; es decir, cómo se entienden, a qué se le da supremacía, etc.; en definitiva, al sentido que se le atribuye a la idea de ciudadanía” (Estévez y Garcés, 2010: 108).

De parte de los sectores que defienden la condicionalidad como elemento significativo de las políticas sociales lo hacen siguiendo dos orientaciones, por un lado quienes patrocinan la idea de condicionalidad laboral y de ayuda socio comunitaria, y por el otro, quienes lo hacen desde la promoción de salud y educación basados en la teoría del “capital humano”.

En el primer grupo, se hallan los programas direccionados a puestos de empleo público que involucran tareas con finalidad social que comenzaron a ser aplicados en Estados Unidos en la década

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

del ochenta. Esta es la perspectiva, antes mencionada, conocida como *workfare*, la cual se asienta fundamentalmente sobre el principio de reciprocidad social.

Para los seguidores de esta postura, las políticas sociales, tienden a ayudar a los más necesitados, pero también requieren de ellos cierto tipo de conductas, llámese de “merecimiento”, que prevén mecanismos de sanciones y controles para aquellos que no lo cumplen.

De este modo, estas políticas promueven el establecimiento de un nuevo contrato entre el Estado y la ciudadanía. El mismo debe promover conductas responsables, especialmente, en lo referente a las políticas sociales. “Un intercambio o transacción de este tipo supone cumplir con el compromiso de la reciprocidad social a la vez que se demuestra que se “merece” el beneficio. Dentro de esta corriente, tanto la práctica como el discurso de la reciprocidad suponen un proceso de creación de culturas de responsabilidad, en el cual la referencia a la moralidad es crucial para la valoración, tanto de la relación que sustenta esa transferencia, como de la que emerge de éstas”. (Delfino, 2011: 3).

La noción de reciprocidad social en este contexto equivale a una relación “entre partes”, un “ida y vuelta” que supone la acción y la reacción de las mismas. En este proceso emerge la idea de merecimiento del beneficio, un “devolver” al Estado lo que él provee; pues dinero sin trabajo y esfuerzo no se considera “validado”, “legítimo” ni “justo”.

Para ejemplificar el caso latinoamericano, en nuestro país, la tendencia de retribuir o contraprestar por el subsidio recibido se introduce con fuerza, en el marco de las políticas correctivas del desempleo, a partir de 1996. Son ejemplo de esas políticas, los planes Trabajar I, Trabajar II, Programa de Emergencia Laboral y Plan Nacional Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En todos estos casos, prima un supuesto aferrado al rechazo a fomentar, por parte del Estado, derechos sin responsabilidades, lo que podría corromper la tan preciada socialmente “cultura del trabajo”.

En este contexto, es de destacar que más allá del componente contraprestación, los sujetos que intercambian son titulares, a la vez, de derechos, y es el derecho a la subsistencia lo que aquí está en juego. Sin embargo, en esta obligación de contraprestación “no se genera una relación de derecho con los sujetos atendidos, sino que se establece una especie de imposición mecánica del estilo del contrato de mercado, donde prima una visión individual de la responsabilidad que involucra sólo a los destinatarios de las políticas”. (Estévez y Garcés, 2010: 111).

Por otra parte, se hallan las políticas sociales que fomentan una condicionalidad que favorezca el “capital humano”, es decir, políticas de transferencia de ingresos hacia familias con niños, niñas o

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

adolescentes a cargo, a cambio de condicionalidades vinculadas con el incremento de lo que los organismos internacionales de crédito han definido como capital humano.

Los argumentos para justificar las condicionalidades se basan en la noción de que es necesario “apuntalar” y “mejorar” los indicadores de capital humano (básicamente, educación y salud), ya que en muchos países suelen ser deficientes y -para algunos organismos económicos- la inversión en él es inferior a la óptima, tanto privada como social.

Según esta postura, las obligaciones impuestas por estas políticas promoverían una mayor acumulación de capital humano mediante educación e individuos más saludables, lo que resultaría, probablemente, en una mayor tasa de salarios para estos individuos (Becker, 1993 en Amendolaggine y otros, 2012).

Por ello, en los últimos años se comenzaron a registrar en Latinoamérica programas de transferencias de ingresos que plantean condicionalidades “blandas” –como las denomina el autor Isuani-; esto es, no demandaban una contrapartida laboral sino que en general exigían fundamentalmente controles educativos y sanitarios a la población beneficiaria. Desde una mirada regional, aquí encontramos, la AUH, en Argentina; la Bolsa Familia y Bolsa Escola en Brasil; Bono Juancito Pinto y Bono Madre Niño-Niña en Bolivia y Familias en Acción en Colombia, sólo por nombrar algunas experiencias.

En relación a lo expuesto, y desde el punto de vista político, las condicionalidades aparecen “como una contraprestación de los beneficiarios, o un “compromiso” de los mismos con la mejora de su situación familiar adversa, y pueden mejorar la imagen del programa de transferencias frente a la opinión pública” (Amendolaggine y otros, 2012: 5).

En este marco, algunos estudiosos del tema analizaron los avances sociales alcanzados a partir de tales políticas. Así, por ejemplo, Cruces y otros (2008) indagaron las posibilidades de impacto de las políticas de transferencia de ingresos en relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, afirmando que en tales programas pueden de algún modo impactar positivamente en alcanzar estos objetivos y más.

El carácter condicional de estas aseveraciones, estriba en lo que Cecchini y Madariaga (2011) caracterizan como una de las debilidades de estos programas, dado que no existe una disponibilidad comparable de datos e información que permitan un análisis de tipo evaluativo que evidencien los diferentes impactos de estas iniciativas. Además, en el caso particular del impacto de las condicionalidades, las mismas no son concluyentes, dado que no se puede estimar cuales son los efectos de las condicionalidades y los de las transferencias separadamente.

Desde esta realidad, más que hablar de impactos podríamos referir a las circunstancias que hacen suponer a los PTCI como una innovación exitosa en el ámbito de la protección social. Para los autores, “estos programas han funcionado suficientemente bien y han tenido los efectos esperados en grandes países con muchos recursos a disposición, como el Brasil y México, pero esto no significa que puedan exportarse a todos los países con los mismos resultados, ni que deban constituir la prioridad de la inversión social, en especial en los países más pobres. En los países de menor desarrollo humano de América Latina y el Caribe, los PTC llegan a una porción pequeña de las familias en situación de extrema pobreza y los montos limitados de sus transferencias no logran sacarlas de esa condición ni acercarlas sustancialmente a la línea de indigencia” (Cecchini y Madariaga, 2011: 118).

La contracara de la condicionalidad: argumentos sobre la incondicionalidad

Cuando se comienza a debatir sobre la posibilidad de que las políticas de transferencias de ingresos planteen la incondicionalidad de su beneficio, se hace referencia inmediata y debida al derecho que todo ciudadano posee respecto a su existencia, es decir que si bien “es cierto que todo el mundo tiene derecho a hacer con su vida lo que considere mejor y tiene la obligación de ganarse los recursos necesarios para concretar esa elección ... el derecho a seguir con vida que condiciona toda elección y que la precede, es propiedad inalienable de todos los seres humanos, no algo que tengan que ganarse” (Bauman, 2001: 190).

Así, como se distinguió en el apartado anterior, si bien existen diversas posturas que apoyan la idea de que un programa o plan sea condicionado; también se hallan muchas otras posiciones a favor de la incondicionalidad de las políticas sociales, fundamentadas en el derecho que todo ser humano posee a tener aseguradas las bases materiales de su existencia, como ya se mencionó. De esta forma, lo expresa el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11.1 (que goza de rango constitucional desde 1994 (art.75.inciso 22): “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de su existencia (...) y los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.”

En este sentido Bertomeu nos recuerda: “El derecho que alguien tiene a “algo” –en este caso a un nivel de subsistencia adecuada- es, a su vez, un deber que el Estado debe satisfacer respecto de ese “algo”, y si uno no tiene derecho a ese “algo”- a pesar de estar consagrado constitucionalmente- entonces hay otras personas que tienen un privilegio respecto de ese “algo” (Bertomeu, 2008: 4).

KAIROS. Revista de Temas Sociales.
ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>
Proyecto Culturas Juveniles
Publicación de la Universidad Nacional de San Luís
Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

En este contexto, puede sugerirse que hablar de derecho siempre implica hablar de incondicionalidad y universalidad. Pues cuando se analizan otros derechos como el derecho a la vida, al voto o a la propiedad privada, por ejemplo, para su garantía no se disponen condiciones hacia los sujetos ni se exigen contraprestaciones. En términos normativos, “el principio de la incondicionalidad hace referencia a que no se solicitan condiciones o requerimientos de ningún tipo para el acceso o mantenimiento de un beneficio. Dicho en otras palabras, no se pide nada a cambio por la obtención de una prestación o asignación monetaria” (Estevez y Garcés, 2008: 10).

Desde esta perspectiva, las contraprestaciones laborales así como las condicionalidades –en salud y educación, por ejemplo- impuestas en algunos programas no representarían igualdad de oportunidades, sino más bien un mecanismo que limita y contradice el propio concepto de ciudadanía, ya que confunde el derecho a la asistencia, con derechos que el ciudadano detenta como miembro de un Estado-Nación. En este sentido “resulta paradójico que un mecanismo como la condicionalidad pretendan garantizar el acceso a otros derechos y pueda ser utilizado, al mismo tiempo, como un mecanismo de control y disciplinamiento social” (Garcés, 2013: 91).

Por otro lado, debe advertirse, que si en torno a las cuestiones de condicionalidad se halla implícito un principio de reciprocidad existente en las sociedades mercantiles modernas, la incondicionalidad permitiría revertir esta situación. Esto es, promover la transferencia de un ingreso incondicional que permita al individuo sobrevivir sin estar obligado a cumplir exigencias en torno al acceso de ciertos servicios u oportunidades básicos. De ahí, que la idea de incondicionalidad no sólo propone un sistema de protección social, sino además implica poner en tensión los pilares mismos del capitalismo y la forma en que se articula la estructura social a través del trabajo. Igualmente, conlleva una fuerte impronta ética y filosófica, dado que posiciona al ciudadano y el derecho a la existencia por sobre otros valores legitimados socialmente. De esta manera, la incondicionalidad de las políticas sociales respeta la elección individual en la búsqueda, ya sea de empleo, o de los medios, bienes y servicios adecuados para vivir.

El ejemplo paradigmático de estas políticas es el denominado Ingreso Ciudadano que plantea la universalidad, individualidad e incondicionalidad del otorgamiento del beneficio. Respecto a esta política, la incondicionalidad supone que no existen restricciones para obtener el Ingreso Ciudadano, lo cual está asociado al principio de universalidad, dado que la única “condición” para la obtención del Ingreso, es ser ciudadano de un determinado territorio. “En consecuencia, no obliga al cumplimiento de condiciones previas tales como haber realizado un trabajo como en el caso del salario; o haber aportado con una prima de seguro como sucede en las jubilaciones u obras sociales; o haber sido

declarado incapaz como se requiere en las pensiones por invalidez; o demostrar la insuficiencia del nivel de ingresos o situación de pobreza como acontece en los programas asistenciales focalizados” (Estévez y Garcés, 2010: 107).

Del mismo modo, la idea de incondicionalidad, también se hace presente respecto al cumplimiento de obligaciones ex post, es decir, no exige que el beneficiario lleve a cabo acciones después de haber obtenido el ingreso, como sería si se exigiera el desarrollo de alguna contraprestación laboral, la realización de actividades socio culturales o comunitarias, o asistir a controles sanitarios o el ingreso al sistema educativo.

Para cerrar, es importante observar que un sistema de protección social incondicional se plantea como alternativa frente a la paradoja de sociedad capitalista contemporánea “que pone en vigencia la obligación a trabajar para sobrevivir, es la misma que crecientemente reduce las oportunidades de trabajo y las que existen están sometidas a una profunda precarización. (Gorz 1998) Por esta razón, promueve asegurar un ingreso independientemente de la labor que el individuo quiera realizar” (Isuani, 2009: 56).

Reflexiones Finales

Como se desarrolló a lo largo de este artículo, los PTCI representan un avance importante en la arena de las Políticas Sociales en América Latina, ya que además de proveer un ingreso para la subsistencia, facilitaría el acceso a servicios sociales a sectores que tradicionalmente habían sido excluidos.

No obstante lo dicho, la particularidad de la región, de implementar programas “condicionados” en relación a los servicios básicos universales, trae consigo una serie de cuestionamientos. Por un lado, el hecho de imponer requisitos tiene su correlato con una cierta lógica mercantilista ligada a la reciprocidad económica y social y a la formación del “capital humano”, bajo el presupuesto de que los sectores más desfavorecidos no son portadores de estos capitales.

Asimismo, en este contexto, se definen las condicionalidades que a su vez son punitivas, amparando de algún modo el paternalismo político y las restricciones al ingreso y permanencia de los beneficios, promulgando una selección de los “más necesitados y merecedores” de estas políticas.

Esta situación abre el campo de la reflexión sobre cómo incide la condicionalidad en el acceso a la ciudadanía social y la garantía de derechos. Se considera que las iniciativas analizadas y que apuntan a la incondicionalidad, si bien aún revisten ciertas características de las políticas sociales asistenciales tradicionales, aparecen como un avance en la medida en que flexibilizan la concepción

hegemónica de corte neoliberal, poniendo en tensión sus supuestos y alejándose de la visión de los hombres como consumidores “fallidos”, sujetos de la asistencia y dádiva estatal, acercándose a la idea de ciudadanos autónomos.

De esta manera, la noción de ciudadanía se vincula estrechamente a la concepción de derechos humanos en la medida que posibilita el acceso a derechos sociales que contribuye a disminuir la inequidad y desigualdad social. En este escenario, se refuerza el rol del Estado como garante de estos derechos sociales, recuperando el sentido del espacio público como el espacio de la ciudadanía y como esfera central de la vida social.

Fuentes bibliográficas

- **Álvarez Leguizamón, Sonia (2013)**. “La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia”. En Voces en el Fénix N° 22. Buenos Aires. UBA. Disponible en: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces.N.22.baja_.pdf
- **Amendolagine, Julián; Badaracco, Nicolás; Herbotte, David y Palacio, Sebastián (2012)**. “Programas de Transferencias Condicionadas”. Seminario de Monografías de Alumnos de Economía. Política Económica I. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- **Bauman, Zygmunt (2001)**: *En busca de la política*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Argentina.
- **Bertomeu, María Julia (2008)**. “Ingreso Ciudadano como derecho básico e incondicional: ¿por qué la idea no ha logrado una aceptación mayor en Argentina?”. Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. Red Argentina de Ingreso Ciudadano. Buenos Aires. Argentina.
- **Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011)**: *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL N° 95.
- **Cruces, Guillermo; Epele, Nicolás y Guardia, Laura (2008)**. *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile. Chile.
- **Delfino, Andrea (2011)**. “Desempleo, transferencias monetarias y condicionalidad. Un análisis en la ciudad de Rosario, Argentina”. Revista Gaceta Laboral. v.17 n.1 Maracaibo abr. *versión impresa* ISSN 1315-85972011.
- **Estévez, M. Fernanda y Garcés, Laura E. (2010)**. *El derecho a un ingreso Ciudadano. Debates y experiencias en el Mundo y la Argentina*. Editorial Fundación UNSJ. San Juan. Argentina.
- **Estévez, María Fernanda y Garcés, Laura E. (2008)**. *La incondicionalidad del Ingreso Ciudadano frente a la condicionalidad de los programas sociales: análisis de los fundamentos*. Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. Red Argentina de Ingreso Ciudadano. Buenos Aires. Argentina.
- **Estévez, María Fernanda (2007)**: *El Ingreso Ciudadano como Política Social de Transferencia de Ingresos. Los proyectos de ley para la niñez en Argentina*, Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas Públicas y Programas Sociales, FLACSO, Argentina. Capítulo II: Págs. 17 a 22.

KAIROS. Revista de Temas Sociales.

ISSN 1514-9331. URL: <http://www.revistakairos.org>

Proyecto Culturas Juveniles

Publicación de la Universidad Nacional de San Luís

Año 18. Nº 34. Noviembre de 2014

– **Garcés, Laura (2013):** “La condicionalidad de las políticas sociales: aportes para el debate” en el libro *La investigación en Trabajo Social. Volumen XI*. Publicado por la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. Págs. 83-96.

– **Isuani, Ernesto Aldo (2009).** *Política social y transferencias monetarias en América Latina*. Revista Análisis Público.

– **Novacovsky, Irene y Sobrón, Claudia (1999):** “Propuesta de un programa de transferencia directa para Argentina: Ingreso para el desarrollo humano” en Carpio, Jorge y Novacosvsky, Irene: *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO y FLACSO. Bs. As. Págs. 228-240

– **Nun, José (2002):** *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Argentina.

– **Sen, Amartya (1998).** “Capital Humano y Capacidad Humana”. Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 29. Pag. 67-72. Disponible en <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile/11496/20791>

– **Zibecchi, Carla (2008).** “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, *Revista Aportes Andinos*, Nº 21 (“Derechos Humanos y Políticas Públicas”), Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, mayo.