

IX jornadas de Investigación de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado **Reformas | Largo plazo | Intervención**

13 al 15 setiembre de 2010

La reconfiguración de
las matrices de
bienestar; programas
de transferencias
condicionadas de
ingresos en el
MERCOSUR

Christian Adel Mirza
Julio Bango
Marcos Lorenzelli



La reconfiguración de las matrices de bienestar; Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en el MERCOSUR.

Christian Adel Mirza - Julio Bango - Marcos Lorenzelli

Departamento de Trabajo Social
cmirza@fcs.edu.uy

Estado de Bienestar – Transferencias Monetarias – MERCOSUR

Cuando en la década de los noventa el viento político soplabla con dirección a la derecha en la Región, el inicio del siglo XXI auguraba su rotación sustantiva: de la racionalidad mercado-céntrica a la búsqueda afanosa de otras estrategias de desarrollo; de la interpelación al Estado de Bienestar a la reconciliación de las responsabilidades familiares y comunitarias con el retorno del Estado Protector. El relevo de los elencos de gobierno en el primer lustro del siglo en los cuatro países del MERCOSUR implicó la reorientación de las políticas públicas y muy especialmente de las políticas sociales.

Prioridad en los programas de combate a la pobreza fue la consigna que marcó el perfil de la estrategia, del gobierno de Ignacio “Lula” Da Silva en Brasil (2001), de Néstor Kirchner en Argentina (2003), de Tabaré Vázquez en Uruguay (2005) y por último en Paraguay (2007) de la mano de Fernando Lugo. Aún cuando una nueva generación de políticas sociales había emergido a fines de los noventa en México, es a partir de aquellos gobiernos que se consolidan y expanden constituyéndose en una parte sustantiva del esquema de protección y promoción social en la Región. Los programas de transferencias monetarias condicionadas fueron las modalidades más extendidas que se sucedieron tras la etapa anterior en la que primaba una visión de un Estado más prescindente o ausente con relación a las necesidades de la población. El desamparo social era fruto también del abandono de los dispositivos de protección y la contracción de los recursos presupuestales, pese a que el Gasto Público Social se mantuvo en niveles moderados.

Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.

Presentación

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas son analizados en este Informe, como respuestas inmediatas a la acuciante situación en que se encontraban millones de latinoamericanos y a su vez, como modalidad de atención de la pobreza y la desigualdad capaz de galvanizarse en una matriz reformada de bienestar social. El efecto de estos Programas en la dinámica de movilidad social o en la producción de nuevos intercambios culturales y simbólicos en sociedades altamente estratificadas, puede ser tomado como argumento para una transformación progresiva pero radical de los paradigmas de inclusión – integración, o como un peldaño necesario en la reestructuración de la convivencia democrática en sociedades capitalistas dependientes.

Se exponen en este Informe las principales conclusiones que surgen de examinar y comparar los diversos programas de transferencias monetarias condicionadas y su impacto en el campo de la educación, salud y empleo, así como su impacto en la reconfiguración de la tríada Estado – Mercado – Sociedad en la provisión de bienestar. En la primera parte se desarrollan los objetivos del estudio, el marco conceptual y las hipótesis de trabajo; en la segunda parte se describen y analizan de manera desagregada los programas de referencia, se explicitan los puntos comunes y las diferencias o variantes más sobresalientes y su relación con la educación, la salud y el empleo; finalmente en la tercera parte se plantean las disyuntivas de los gobiernos y los partidos de izquierda en términos de la gestión de políticas de integración social y justicia redistributiva, así como se proyectan diferentes escenarios posibles para el futuro mediano en el MERCOSUR.

Agradecemos especialmente a la Fundación Carolina no solo el apoyo brindado para poder concretar esta investigación, sino la paciencia con los tiempos transcurridos desde el inicio de la misma. También agradecemos a los informantes calificados, la mayoría de ellos provenientes de los diversos estamentos de gobierno de los países de la región.

Objetivos del Estudio

Objetivo General:

- Examinar los impactos de los PTC en la reconfiguración de la tríada mercado (ámbito de la economía), Estado (ámbito de la política social) y familia (ámbito privado), de modo que puedan aportarse interpretaciones acerca de las diversas zonas de intersección entre estas esferas y sus efectos positivos o negativos en la provisión de bienestar a las poblaciones implicadas.

Objetivos específicos:

- Determinar los perfiles comunes de los PTC en los cuatro países del MERCOSUR y sus impactos en la reconfiguración del rol de la familia, del Estado y del mercado en la constitución de una nueva matriz de bienestar.
- Identificar las principales tendencias de la rearticulación entre Estado - mercado y familia a partir del efecto generado por los PTC en tres países del MERCOSUR, con especial énfasis en educación, salud y trabajo.

Resultados esperados:

a) Se espera identificar y explicar los vectores y factores que impactan en los procesos de rearticulación del Estado – mercado – familia, teniendo en cuenta a dichos fines la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas.

b) Se espera identificar y analizar la participación y rol de las agencias tradicionales (Estado, mercado y familia) en la provisión de bienestar, bienes y servicios sociales en el área d c) Se espera confeccionar un listado de buenas prácticas en materia de intervenciones público – estatales, especialmente aquellas derivadas directamente de la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas.

d) Se espera formular recomendaciones a los actores estatales y sociales con relación al rediseño de instrumentos o eventuales reorientaciones de los Programas de Transferencias

Condicionadas para mejorar sus impactos socioeconómicos, particularmente en las esferas de la salud, educación y trabajo en las cuatro naciones mencionadas.

Análisis comparado de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

Las diferentes evaluaciones divulgadas hasta el momento de los programas de transferencia de renta condicionada, reflejan un impacto altamente positivo en términos de superación de la indigencia, en razón de un efecto claro y contundente de la transferencia de ingresos. En la medida que la agregación de renta a las familias cubra la brecha de indigencia, los hogares destinatarios de un ingreso adicional se posicionan por encima del umbral. El riesgo latente está justamente en el grado de fragilidad de las políticas de transferencia de renta que podría hacer caer nuevamente a los beneficiarios al punto de partida.

Precisamente en virtud de este factor inherente de riesgo y para evitar que los hogares involucrados no vieran retrotraer los avances logrados, prácticamente todos los programas analizados incorporaron medidas y programas complementarios con vistas a obtener impactos en otras dimensiones de la pobreza extrema, y a estimular el desarrollo del capital humano, entendido como el conjunto de capacidades que permiten a las familias superar a medio plazo sus vulnerabilidades tanto económicas, culturales como institucionales.

De acuerdo a los cuadros esbozados, los puntos en común de los Programas de Transferencias Condicionadas tienen que ver con la población destinataria, con los objetivos, las condicionalidades y la existencia de un sistema de articulación de aquellos con las políticas sociales estructurales. A excepción de Uruguay, los demás programas de transferencia de renta no tienen un plazo de finalización determinado; por cuanto en este último caso, el Plan de Emergencia preveía – como efectivamente ocurrió – una fecha de cierre. No obstante ello, la tendencia en la Región podría estar mostrando una incorporación de las transferencias condicionadas a formar parte de la estructura de la protección y no solo un instrumento coyuntural de la arquitectura social. Precisamente el caso uruguayo estaría indicando un posible itinerario de los Programas de Transferencias

Condicionadas al haber renovado el subsistema de prestaciones a la infancia (Asignaciones Familiares), dotándolo de mayores recursos y amplia cobertura, en el marco del Plan de Equidad que contempla un abanico muy significativo de reformas sociales.

También en el caso de Brasil el programa Bolsa Familia parece avanzar hacia su consolidación e institucionalización definitiva, aunque se inserta en una compleja trama de intervenciones que asocia transferencias monetarias con otro tipo de servicios en procura de asegurar el “egreso” del programa y la superación a mediano plazo de la pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. En Argentina, el Programa Familias para la Inclusión Social se afirma como una política más permanente y más volcado a configurarse como dispositivo de protección y asistencia a los hogares más pobres; dicho de otra manera, es el último resguardo en la malla de contención a los grupos sociales más vulnerables. Por último en Paraguay el panorama del Tekoporá aparece más incierto en función de la débil apoyatura política que lo sostiene y corre serios riesgos de naufragar a consecuencia del recorte presupuestal planteado por el propio Parlamento de aquella nación.

a) población objetivo

La población objetivo de los PTC en el MERCOSUR está concentrada en los sectores sociales en situación de extrema pobreza y una proporción de los hogares pobres que varía de acuerdo a los diferentes rangos de algoritmo utilizados en cada país. Tal vez el más ajustado a los parámetros de la focalización sea el caso uruguayo en la primera fase correspondiente al PANES y el más amplio o flexible el Bolsa Familia de Brasil que abarca casi el 80 % de la población en situación de pobreza. Si incluimos el Plan de Equidad de Uruguay en su expresión concreta en términos de transferencia de renta (básicamente las prestaciones no contributivas denominadas Asignaciones Familiares), es el único caso que teóricamente se propone dar cobertura a todas las familias en situación de pobreza que tuvieran hijos o niños y adolescentes menores de 18 años a cargo.

Por otra parte el Plan Familias para la Inclusión de Argentina parece el más restrictivo de todos los PTC en la medida que recorta su población objetivo a quienes se identifican y

categorizan como “inempleables”, es decir jefes de hogar (preferentemente mujeres con hijos a cargo), con baja calificación y serias limitaciones para una adecuada inserción en el mercado de trabajo. En tanto que el caso paraguayo afecta sobre todo a la población rural más desprotegida y en menor proporción a los hogares urbanos en situación de indigencia.

En términos generales puede afirmarse que los PTC operan con éxito de cobertura en la población bajo el umbral de indigencia y con alcance muy importante pero no total de la población en situación de pobreza (alrededor del 80 % en Brasil y Uruguay¹, menos del 50 % en Paraguay y Argentina). Sea por definición ex ante de sus diseños, sea por las dificultades operacionales, los PTC han tenido alcances limitados en cuanto a la otra población vulnerable (aquella que por sus características se halla en la frontera entre la pobreza y la no pobreza definida por la metodología de ingresos) y por tanto expuesta a “caer” en la situación de pobreza ante cualquier mínima oscilación o variación del entorno económico.

De todos modos, todos los programas han contribuido notablemente a disminuir los niveles de extrema pobreza y en cierto sentido también han frenado la fuerte tendencia de empobrecimiento acelerado de la población, que venía produciéndose durante la década de los noventa y principios de la presente centuria. El “egreso” de las familias destinatarias de los programas analizados no está en el horizonte de corto plazo (aunque el Bolsa Familia se propone suministrar a los hogares beneficiarios un conjunto de herramientas y oportunidades para posibilitar la salida del Programa), y en casi todos los casos la dirección apunta a cubrir de manera continuada las necesidades de protección social básica. Esto conlleva el serio riesgo de generar dependencia del programa a menos que los instrumentos de políticas de promoción y calificación laboral sean efectivamente potenciados para desarrollar mayores autonomías de decisión de los hogares más pobres.

¹ Para este caso consideramos el nuevo régimen de Asignaciones Familiares como un componente de transferencia condicionada de renta del Plan de Equidad.

b) condicionalidades

Las contrapartidas asociadas a los PTC examinados se vienen monitoreando de manera eficaz en tal solo dos casos; para el caso del Bolsa Familia los mecanismos de control y evaluación del cumplimiento de las condicionalidades son relativamente satisfactorios y han permitido dar cuenta del impacto de aquellos programas en la atención de la salud (sobre todo en la infancia) y al mismo tiempo la concurrencia al sistema educativo formal. Para el caso argentino - Programa Familias para la Inclusión Social -, el control del cumplimiento de las contrapartidas ha sido más estricto respecto a su antecesor, más allá que los resultados alcanzados dejan algunas zonas de incertidumbre en lo relativo a la salud (más específicamente en cuanto al cumplimiento del cronograma de vacunaciones para los niños).

El control es mucho más débil en el caso paraguayo, siendo aún muy prematuro evaluar el sistema de monitoreo que descansa en gran medida en los niveles locales de la administración pública a lo que se agrega el bajo grado de institucionalidad y de recursos de las agencias estatales a cargo del Programa Tekoporá. Para el caso uruguayo, durante la primera etapa de ejecución del Plan de Emergencia Social el contralor fue absolutamente insuficiente y reposaba sobre todo en la voluntad de los operadores sectoriales (escuelas y policlínicas); mientras que para la segunda fase que supuso la instrumentación del Plan de Equidad (particularmente el componente de transferencia de ingresos mediante el nuevo régimen de Asignaciones Familiares), el monitoreo depende de la puesta en marcha de un sistema integrado de información generado muy recientemente (SIAS), previsto para el año 2010.

El debate en torno al cumplimiento regular de las contrapartidas o compromisos de la población en situación de extrema pobreza que resultan beneficiarios de las políticas asistenciales de los Estados no se remite tan solo a los aspectos operacionales o instrumentales; también refiere a la dimensión ética por cuanto se trata de poner en cuestión

la pertinencia o legitimidad de la obligatoriedad de las condicionalidades para recibir determinadas transferencias monetarias.

La discusión entre los *decision makers* y los diversos analistas e intelectuales que se han colocado en una posición muy crítica respecto a estos “compromisos”, pone en la balanza las ventajas de la condicionalidad refrendada por los buenos resultados o impactos obtenidos en materia de educación y salud y no tanto en lo referido al campo laboral. En cuanto a este último aspecto, la mayoría de los PTC no obliga la realización de tareas o actividades comunitarias o sociales para recibir las prestaciones económicas, aunque aquellos programas son acusados de fomentar la salida del mercado de empleo de quienes son adjudicatarios de los recursos públicos para subvenir a sus necesidades más elementales y de distorsionar la relación entre la oferta y demanda laboral.

Pero en la balanza también se incluyen los valores implícitos en la consideración de las contrapartidas obligatorias; esto es, lo que supone atribuirles a las familias - y muy especialmente a los jefes de hogar -, negligencia, desidia o falta de interés en la educación y salud de sus hijos o hijas. Los estímulos económicos dan cuenta aparentemente de los éxitos de los PTC en cuanto a la reinserción de los niños al sistema educativo y al de salud. Sin embargo podría refutarse esta argumentación si se comparara el impacto de los PTC con el de otros programas o políticas públicas que también obtuvieron importantes avances en la disminución del rezago, la deserción o el abandono escolar sin incluir incentivos económicos en sus criterios de diseño e implementación.

Queda pendiente pues, la profundización de un debate necesario en la reformulación de los PTC en el engranaje de la estructura de protección social, en tanto puedan estos programas ser el embrión de un formato de transferencia de renta universal e incondicional, independientemente de la estrategia de implementación seleccionada.

En lo referido a la oferta de servicios educativos y de salud, los PTC se han constituido en factores de incentivo ante los organismos públicos competentes en virtud de una mayor demanda relativa de la población beneficiaria *obra y gracia* de las exigencias para

mantener las prestaciones económicas. No obstante ello, el desarrollo de una red expandida a nivel urbano contrasta - en algunos de los países – con el déficit en las localidades rurales, tal el caso de Paraguay y en menor medida de Argentina y Brasil. En el caso uruguayo, la temprana expansión de la red de asistencia sanitaria y de servicios educativos (sobre todo en el nivel escolar), posibilitó un acceso más rápido y ágil.

c) objetivos

Los objetivos de los PTC relevados se proponen mitigar o aligerar la situación de indigencia y pobreza, así como cortar su ciclo de reproducción generacional mediante el desarrollo del capital humano. En todos los casos el fundamento refiere al ejercicio de los derechos y las limitaciones que enormes contingentes poblacionales tienen para hacerlo efectivo.

También se expone la obligación del Estado de asegurar una alimentación básica, la atención de la salud y promover el acceso a la educación de los niños y adolescentes; reconociendo de alguna forma que ni el mercado ni las familias por sí solas pueden resolver la satisfacción de las necesidades básicas.

Finalmente en el caso del Programa Bolsa Familia se explicita la idea de emancipación de los ciudadanos como objetivo final o de largo plazo; en el caso de Familias para la Inclusión se menciona la idea de integración social como finalidad; el PANES se proponía generar las rutas de salida de la indigencia y pobreza, en el Plan de Equidad se alude a la igualación de oportunidades y por último el Tekoporá plantea el reforzamiento de las redes sociales.

Una doble dimensión está presente en todos los PTC analizados; por un lado la netamente asistencial en la cual cobra pleno sentido la transferencia monetaria y por otro, la promocional, es decir aquella que implica el desarrollo de procesos socioeducativos, de potenciación de las capacidades y fortalecimiento de los vínculos y redes de adscripción social.

d) articulación y coordinación

Siendo una preocupación expresa de los Gobiernos, la coordinación de las políticas públicas paradójicamente no suele ser una prioridad en la agenda política. Más allá de los discursos y de la retórica altisonante, el juego de poder entre las diversas agencias públicas con competencias en el área social contrarresta o amortigua los avances logrados en base a la negociación política.

No obstante ello, debe resaltarse que hubo cambios o modificaciones sustantivas en algunos casos, que demuestran la viabilidad y necesidad de la coordinación en el campo de las intervenciones público - estatales. Así podríamos destacar el caso uruguayo que refleja en su ingeniería institucional la validez y relevancia de la articulación de políticas sociales, expuestas en la creación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en julio del año 2005 a poco de asumir el Presidente Vázquez el gobierno nacional.

Por el lado argentino también se identifica un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales creado antes que el uruguayo y referencia ineludible en el MERCOSUR, liderado por el Ministerio de Desarrollo Social. En Paraguay es la Secretaria de Acción Social la que asume la implementación del Programa Tekoporá y regula los mecanismos de traspaso de las funciones mas operativas que recaen en las municipalidades, asimismo se erige como una autoridad social aun incipiente y desde su rol articula con las demás instituciones en el marco de la Presidencia de la República que ha reflatado a su vez el Gabinete Social. También en Brasil la articulación se viabiliza en el contexto federal desde la Presidencia y a través del MDS con los niveles estaduais y municipales, aun cuando no se haya instaurado un Gabinete o Consejo a nivel nacional.

La efectiva articulación con las políticas sociales más estructurales y sectoriales (educación y salud), facilitó en la gran mayoría de los programas examinados, la reincorporación de los sectores sociales más desamparados al sistema de salud y al de educación. Sin embargo, la estrategia de acompañamiento familiar desplegada en el caso brasilero y en menor medida

en Paraguay, parece ser una de las claves para asegurar la profundidad, permanencia y continuidad de la política de integración e inclusión social.

Hay que notar que algunos programas por su escasa magnitud y cuantía, como por ejemplo los de Argentina y Paraguay, han cumplido un rol marginal en cuanto a la capacidad de articulación y coordinación de las políticas sociales sin que esto vaya en desmedro del rol incluyente en los servicios de salud y educación de población que, en ausencia de tales programas, no tendrían posibilidades de satisfacer sus demandas por dichos servicios.

e) requisitos de elegibilidad y focalización

Los PTC que vienen ejecutándose en el MERCOSUR se caracterizan por la focalización como criterio determinante de la política de reducción de la pobreza, lo que los emparenta al modelo liberal - residual imperante en las últimas dos décadas del siglo XX, aunque con una diferencia significativa: entonces las políticas asumían un carácter más compensatorio y eran más extendidos los programas de distribución de alimentos (a través de canastas o de comedores) que aquellos de transferencia de ingresos. Desde que se aplicaron los PTC como medios de combate a la pobreza e indigencia en la región, se han generado un conjunto de estudios, artículos y comentarios algunos de los cuales han devenido en fuertes críticas al criterio básico de selección de la población beneficiaria.

Una de las líneas argumentativas señala la dificultad de establecer quienes pueden acceder a las prestaciones económicas de los PTC debido al riesgo de la subdeclaración de ingresos de los solicitantes o de las familias que se postulan para obtener la renta condicionada; mientras que otros advierten la volátil frontera de las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, sobre todo cuando se trata de identificar y seleccionar a los más pobres de entre los pobres.

Teniendo en cuenta las advertencias que se han formulado, los PTC examinados han tenido una buena performance para alcanzar el *target* del segmento poblacional más desprotegido; en todos los casos la mayoría de los sectores sociales en situación de indigencia fueron incluidos y reciben las prestaciones no contributivas que cada programa definió

oportunamente. Asimismo, un importante número de familias en situación de pobreza también fue incorporado - al menos tal el caso de Brasil y en buena medida en Uruguay si consideramos el mecanismo de las AFAM -; utilizando algoritmos pertinentes (que incluso fueron modificados para mejor ajustarse a la población objetivo predefinida en el diseño), que combina la dimensión económica medida por ingresos al hogar con otras dimensiones más estructurales relativas a las condiciones materiales y simbólicas en que viven aquellas familias. El programa que aparece como más restrictivo es el caso del Familias para la Inclusión de Argentina puesto que se remite a los jefas de hogar *inempleables*, criterio que se agrega y combina con el monto del ingreso familiar, además de privilegiar a las mujeres como atributarias de la renta condicionada. Los demás programas consideran la situación de inactividad y desocupación de los miembros del hogar, pero no excluyen a los activos de la prestación monetaria. Prácticamente todos los PTC observados en mayor o menor grado le otorgan preferencia a las mujeres, muy especialmente si están al frente de un hogar monoparental.

Un elemento adicional es que en la mayoría de los programas examinados se impone una focalización en varias etapas. De esta manera se combinan criterios geográficos, ingresos del hogar, características de los beneficiarios y finalmente, en algunos programas como el Familias de Argentina, una suerte de autofocalización a través de la firma de un acuerdo o convenio que establece derechos y obligaciones de los beneficiarios. Es decir que la adhesión al programa termina siendo finalmente voluntaria, lo cual constituye en sí mismo una novedad con respecto a las políticas focalizadas de los noventa.

Puede discutirse si la focalización aplicada para recibir una prestación económica condicionada genera altos costos administrativos o aún cuestionar las variables por las cuales se determina el algoritmo que deja afuera a unos y adentro otros - pero todos en situación de alta vulnerabilidad social -, para preguntarse si dejando de lado las condicionalidades, podría asignarse una renta por la sola condición de ciudadano. El problema de los PTC es que siempre van a dejar afuera a un grupo de familias que probablemente por línea de ingreso no cumplen con los requisitos de elegibilidad pero cuentan con hándicaps para el pleno ejercicio de sus derechos y he aquí un desafío para el

futuro mediano. Por otra parte, la pérdida de la renta monetaria en muchos hogares traería como efecto directo el regreso a la situación de extrema pobreza en la medida que otros ingresos no suplieran aquella pérdida; por ello se tornan más importantes y trascendentes las políticas de otra naturaleza que impacten eficazmente en el incremento del capital humano.

f) inversión presupuestaria, movilización o afectación del GPS

En ninguno de los casos analizados la inversión social aplicada a los PTC supera el 1 % del PBI, aunque si tienen un peso considerable dentro del Gasto Público Social, lo que supone un esfuerzo fiscal significativo que se suma a las aportaciones financieras de los organismos internacionales, muy particularmente el BID que ha renovado varias líneas de crédito de largo plazo y en condiciones muy especiales. Al respecto vale recordar que dicho organismo lleva aportado unos 8.000 millones de dólares en todos los PTC de América Latina. El caso excepcional es el de Uruguay que no contó con recursos del BID en la primera etapa de implementación del PANES por decisión del Gobierno Nacional.

Por lo tanto no se está en presencia de Programas que deban ser considerados por su cuantía, su capacidad de incluir a población muy vulnerable viene dada por los diseños respectivos y la oferta de servicios públicos conexos.

g) impacto de los PTC en la oferta y demanda de empleo; salud y educación.

A excepción del Familias para la Inclusión, el criterio de selección de los PTC no establece diferenciación o corte entre los desempleados y los trabajadores activos, sino que toma en cuenta el nivel de ingreso de los hogares y un perfil estructural de sus condiciones de vida. En general aquellos programas no tendrían incidencia significativa en el abandono del trabajo por parte de los beneficiarios directos, existiendo estudios específicos que demuestran en el caso brasileiro por ejemplo, que los jefes de hogar inscriptos en el Bolsa Familia han salido a buscar empleo o si lo tenían al momento de ser ingresados al Bolsa Familia lo siguen manteniendo después, incluso mejorando su posición en el mercado de

trabajo. En este sentido, el programa Próximo Paso actúa en favor de la mejora de calificación técnica laboral de los jefes de hogar aportando capacitación, asistencia y orientación en la construcción de los itinerarios de egreso de los beneficiarios del Bolsa Familia.

En Uruguay, la transferencia monetaria del Plan de Emergencia en la primera etapa del gobierno nacional (Ingreso Ciudadano), se complementaba con otro Programa de trabajo transitorio (Trabajo Por Uruguay) y actualmente el nuevo régimen de las AFAM convive con el otro régimen contributivo; a su vez el actual Programa Uruguay Trabaja con similares características que el primero, se inscribe como una política permanente en el marco del Plan de Equidad.

El descenso constante de la tasa de desempleo acaecido en la Región es un indicador de apertura de oportunidades y fomento a la movilidad social ascendente; el hecho que la tasa de desempleo haya bajado también en la población correspondiente al primer quintil es un indicador que desmiente la mitificación del beneficiario como un individuo prescindente u "holgazán", más propio del mundo de los prejuicios que de la realidad cotidiana. La provisión de una renta mínima que asegura una cobertura de las necesidades humanas más elementales surte de un piso a partir del cual, el mercado de trabajo se regula elevando eventualmente los salarios o retribuciones en particular de los empleos menos calificados.

En general, los programas de transferencias condicionadas analizados han logrado impactar en la reinserción al sistema educativo de los niños y niñas, así como reducir el porcentaje de deserción escolar en las familias del quintil más pobre de la población. No obstante, no hay en todos los casos un sistema de información y seguimiento que permita verificar el cumplimiento de las condicionalidades previstas. Tal vez el más completo y avanzado sea el Bolsa Familia, mientras que en Uruguay el Sistema de Información (SIAS), recién estaría operativo a partir de este año 2010 y con resultados plausibles a partir del año siguiente.

Los PTC han contribuido a incrementar el volumen de asistencia sanitaria y concurrencia a los centros de atención, muy particularmente en lo atinente a la prevención y atención primaria; aunque no en los niveles esperables. Mucho depende del seguimiento de las familias, de la disponibilidad de una oferta mayor de los servicios públicos acordes a la demanda y de la calidad de la atención. Tanto en Argentina como en Brasil, el monitoreo constante del cumplimiento de las contrapartidas de los jefes de hogar ha arrojado buenos resultados, aún cuando en Argentina no se registran avances notorios en el cumplimiento específico de las vacunaciones en niños menores de 6 años. En Argentina una de las claves para explicar el buen cumplimiento de los controles de salud y la concurrencia a los centros educativos podría originarse en la firma de la Carta de Compromiso que suscriben principalmente las jefas de hogar. En Uruguay los datos aportados por los Informes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)², estarían indicando un descenso de la tasa de repetición y la mejora del rendimiento a nivel de la Primaria, junto con un leve aumento de la matriculación a partir del año 2008 de los adolescentes en el nivel de la Secundaria, sobre todo y en ambos casos correspondientes a hogares del primer quintil de ingresos, probablemente por efecto directo de la entrada en vigencia del nuevo régimen de las AFAM justamente en enero del 2008. En tanto que en Paraguay, si bien existen datos de tipo cualitativos que expresan mejorías en el cumplimiento de las contrapartidas de educación y salud, la oferta de servicios públicos conspira con el objetivo de incluir a toda la población del programa Tekoporá en ambos sistemas.

Conclusiones generales

- o Si bien los programas tomados en consideración para el estudio no estuvieron en general diseñados para – por sí solos – atender las manifestaciones de la exclusión social, la pobreza e indigencia; ellos contribuyen en gran medida a la superación de aquellas situaciones de vulnerabilidad. En el caso uruguayo (PANES en la primera fase), el *target* no fue la población pobre sino la que se encontraba por debajo de la línea de extrema pobreza o indigencia (LI), más allá que en los hechos, alcanzara un número importante de hogares por encima de la misma; en cambio el Plan de

² Gaceta ANEP, Indicadores económicos, sociales y educativos. Número 7, julio 2009.

Equidad apuntó a cubrir los hogares bajo la Línea de Pobreza. En Brasil se consideró a toda la población pobre y la meta está cerca de cumplirse en razón de abarcar a más del 80 % de la población en esa situación, habiendo cumplido con la meta del milenio referida a la indigencia. Sin embargo tanto en Argentina como en Paraguay los programas de transferencia monetaria condicionada están aún lejos de alcanzar a la totalidad de los hogares en situación de pobreza.

- o El impacto básicamente se concentra en la superación de la indigencia y la pobreza y en menor medida en la disminución de las desigualdades preexistentes. No obstante ello, se advierte una mejora del coeficiente de Gini en Brasil y Uruguay, lo que igualmente no podría atribuirse como efecto directo y exclusivo de los programas de transferencia de renta sino como una combinación de varios vectores que produjeron una disminución de la desigualdad social medida por ingresos. Tal el caso de unas políticas de empleo y salarios que han logrado descender a niveles muy bajos las tasas de desempleo y simultáneamente haber mejorado sensiblemente el ingreso medio de los hogares e incrementado el salario mínimo. En Uruguay conviene subrayar la política de negociación colectiva instituida por la instalación y funcionamiento regular de los Consejos de Salarios (órgano tripartito conformado por empresarios, trabajadores y representantes del Estado), que obtuvo acuerdos de mediano plazo.
- o El cumplimiento de las contrapartidas exigidas a las familias incluidas en los diversos programas de transferencia condicionada parece estar acorde a las expectativas y ha sido destacado en numerosas evaluaciones como una de las fortalezas más trascendentes. La creciente incorporación de la población que hace una década atrás tenía grandes dificultades de acceso a los servicios básicos de salud y educación, fue una verificación del acierto de esta estrategia para mejorar sustantivamente su participación en ambos sistemas. El incremento de la matrícula escolar, la concurrencia asidua a los centros educativos formales, el mayor acceso a los servicios de atención de salud, son pruebas de la eficacia de los programas. No obstante, reconocer este aspecto positivo no impide recordar que persisten algunos

serios problemas vinculados a la oferta pública de bienes y servicios correlativos (sobre todo en las regiones rurales) y que aún se mantienen las asimetrías - en el punto de partida - entre grupos sociales que inciden en los rendimientos educativos y en el crecimiento y desarrollo ulterior de los niños de hogares con necesidades básicas insatisfechas.

- O Ha resultado fundamental el anclaje territorial de los PTC, contemplando precisamente las diferencias y singularidades de las poblaciones a nivel local y regional. La participación de las administraciones municipales ha sido beneficiosa en cuanto a identificar los grupos más vulnerables y conectarlos con la malla de protección social en sus distintas expresiones institucionales. El riesgo de reproducir las prácticas del clientelismo se reduce sustancialmente cuando existen mecanismos de control social, que vigilan y alertan cuando se descubren irregularidades o manejos discrecionales en la asignación de las prestaciones económicas. En este sentido, la presencia de ámbitos institucionalizados de participación ciudadana en los cuatro países le confiere mayor confiabilidad y certeza al proceso de selección y asignación de las prestaciones económicas.
- O La estructura jurídica – administrativa de los cuatro países del MERCOSUR no es idéntica, siendo Brasil y Argentina los casos caracterizados por una estructura descentralizada, Paraguay en mucho menor grado y en el polo opuesto, el caso de Uruguay. En los dos primeros, la instrumentación de los programas de transferencia condicionada están sostenidos por el nivel municipal, estadual y provincial; mientras que en Paraguay si bien se traspasan algunas facultades y prerrogativas a los municipios, el nivel central mantiene una parte de la dimensión operativa y el control político y de orientación estratégica global del programa. Por último en Uruguay las decisiones de adjudicación de las rentas condicionadas, el manejo del aparato burocrático, el seguimiento y supervisión han estado en manos del Ministerio de Desarrollo Social y de otros organismos estatales de nivel nacional; aún cuando, los gobiernos locales han tenido la posibilidad de participar en el

diseño original y comparten el monitoreo con los niveles centrales de la administración pública.

- o La articulación de los PTC con el conjunto de políticas sectoriales ha sido en general una de las preocupaciones de los organismos responsables de la implementación. Así en casi toda la región, existen mecanismos y formatos similares que intentan resolver el problema de la fragmentación de las intervenciones públicas y sus correlatos en materia de programas sociales. El funcionamiento sistemático y regular de los Gabinetes Sociales, de los Consejos de Políticas Sociales y de figuras institucionales semejantes en aras de conseguir mayor eficiencia en la ejecución de los planes sociales, ponen de manifiesto un avance significativo en aquel sentido. En la misma dirección, los PTC han exigido una coordinación más profunda y permanente entre los Ministerios de Desarrollo Social y los Ministerios de Educación y Salud, en virtud de la cual se han mejorado las prestaciones y servicios públicos a la población más vulnerable.
- o Finalmente, en todos los casos analizados se han dispuesto programas complementarios a los PTC que lograron en algunos casos efectos sinérgicos importantes en procura de construir opciones plausibles de salida a las situaciones de pobreza e indigencia. Pueden mencionarse particularmente los programas de alimentación, de recalificación laboral y aquellos que apuntaron a estimular emprendimientos productivos individuales o asociativos.

Hacia la desmercantilización en la provisión de bienestar

La hipótesis que establece que los PTC en el MERCOSUR contribuyen de manera decisiva a la desmercantilización de la política social es sustentada en que la transferencia de renta eleva el grado de cobertura ante los riesgos básicos y primarios que enfrentan las familias más vulnerables, al mismo tiempo que los ciudadanos encuentran más autonomía que la que tenían antes de ser incluidos en los programas.

La desmercantilización de la provisión de bienestar en las sociedades contemporáneas implica la descompresión del mandato de sobrevivencia en las familias, que aún siguen siendo el primer resguardo y protección de los individuos. Al proporcionar una renta durante largo tiempo en el ciclo de reproducción familiar, se intenta garantizar ingresos mínimos para satisfacer las exigencias que el mismo acarrea y a través de las condiciones estipuladas por los PTC, cortar el círculo de reproducción de la pobreza.

Si bien es cierto que la incorporación de ingresos a los hogares pobres o en situación de indigencia logra un efecto directo de mejoramiento, no es plausible la idea que por efecto único y exclusivo de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas se obtenga una independencia completa y total del mercado en la provisión de bienestar. En rigor, el porcentaje de la renta transferida no es significativamente alto, aún cuando cubra la brecha de indigencia. Por otra parte, adicionalmente las políticas de seguridad alimentaria instrumentadas en los cuatro países estudiados y que implícitamente también agregan ingresos a los suministrados por los PTC, han resultado altamente positivas al garantizar a la población más pobre un nivel básico nutricional indispensable para el desarrollo sicomotor e intelectual de las nuevas generaciones.

Probablemente, la conjunción de todas las intervenciones públicas (transferencias monetarias, programas alimentarios, planes educativos, formación y recalificación para el empleo, vivienda social subsidiada, entre otros), dirigidas a los sectores sociales en situación de extrema pobreza y pobreza, logren consolidar la tendencia - que se insinúa en la Región -, a desmercantilizar la provisión mínima de satisfactores de las necesidades humanas básicas. Los actuales formatos de los PTC coexisten con otros dispositivos de protección y seguridad social: así es que los sistemas de pensión por vejez y discapacidad, los mecanismos previstos de retiro o jubilación de los trabajadores, las cajas de auxilio de las corporaciones y diversos gremios, en fin, el conjunto de las políticas sociales estructurales y permanentes, conviven con aquellas modalidades innovadoras de dotación de ingresos monetarios a los hogares más vulnerables del punto de vista social y económico.

Los PTC posibilitan mayor grado de libertad de decisión, de selección de opciones por parte de las familias destinatarias, aún cuando los montos transferidos no sean grandes sumas de dinero. La cobertura de alimentación diaria acorde especialmente a las necesidades de la infancia y adolescencia, combinada con las transferencias de renta de manera estable o al menos durante un tiempo razonablemente prolongado, permite a las familias contar con un *piso mínimo* de bienestar conforme a determinados patrones culturales aceptados. Dicho de otro modo, *liberan* recursos de los hogares más pobres causando un efecto de relativa independencia del mercado en la provisión de su bienestar.

Una adecuada articulación entre el Polo No contributivo y el Polo Contributivo en el sistema de protección social permitirá avanzar sin duda hacia una matriz de bienestar acorde a las manifestaciones actuales de la cuestión social y el perfil de la pobreza y extrema pobreza en el Cono Sur latinoamericano. Los gobiernos progresistas en el MERCOSUR han asumido la deuda social como responsabilidad colectiva, el Estado ya no es más prescindente y actúa en forma proactiva para facilitar y estimular los procesos de inclusión e integración social. Las políticas sociales - y como parte intrínseca de ellas, los PTC - contribuyen decisivamente a dicho propósito desde una doble perspectiva; la asistencial (por cierto ineludible y que no ha de confundirse con *asistencialismo*) y la promocional, aquella en que se impulsan procesos de formación del capital humano concomitantemente a la producción de una estructura de oportunidades que corrige las asimetrías entre clases y grupos sociales. La equidad y la búsqueda explícita de la igualdad social están en la agenda política y en sus correlatos en el campo de las políticas públicas. En suma, en menor o menor medida, con los riesgos latentes y las debilidades reconocidas, se están construyendo nuevos Estados de Bienestar; el tiempo de recambio de los gobiernos en el bloque del MERCOSUR pondrá en evidencia la solidez o fragilidad de las transformaciones realizadas en este primer decenio del siglo XXI.

Disyuntivas de la izquierda latinoamericana

En contextos económicos más estables los gobiernos de la Región parecen haber encontrado el camino -, lento pero sostenido – de recuperación productiva, cuyo mayor indicador ha sido el incremento del PBI como consecuencia entre otros factores, de la mejoría de los precios de los commodities en los mercados mundiales. Mayores inversiones generadoras de empleo también han favorecido el aumento de los ingresos medios de los hogares en el MERCOSUR, no obstante lo cual continúan estando en niveles insuficientes y desiguales según la estratificación social heredada de varias décadas y como resultado de los variados ajustes fiscales que castigaron a los sectores dependientes del trabajo.

Las administraciones progresistas han implementado como mecanismo de reversión de las tendencias de pauperización, diferentes planes y programas de transferencia monetaria, que se acoplaron a la estructura de protección social preexistente. Sin embargo, en casi todos los casos identificamos iniciativas de reformas sociales que, aún cuando no son completas y profundas, constituyen avances importantes en cuanto a la reconfiguración de la matriz de bienestar y auguran en principio mejoras sustantivas en la calidad de vida de las poblaciones.

Es en este marco que las izquierdas en el gobierno enfrentan algunos desafíos o dilemas significativos; la reconstrucción en algunos casos o la construcción en otros de un Estado de Bienestar acorde a las actuales circunstancias y sin duda, diferente al modelo de la pasada centuria, pero Estado Protector al fin. Por un lado la cuestión está colocada en la continuidad de los PTC y sus diversas modalidades y por otro a una eficaz articulación de éstos con un sistema más integral de prestaciones, bienes y servicios sociales. No obstante, el problema de la integración e inclusión social reconoce dificultades de larga data que no pueden reducirse a la carencia o insuficiencia de renta, antes bien su abordaje compromete un conjunto de intervenciones plurales y de diferente naturaleza, tales que hagan posible la consolidación y aceleración del proceso inclusivo de todos los ciudadanos a la vida democrática y al goce pleno de los derechos humanos ampliamente concebidos.

Por otra parte, un debate incipiente pero creciente en torno a los derechos de ciudadanía gira en torno a la opción de otorgar una Renta Básica Universal incondicional y exclusivamente fundada en argumentos éticos y filosóficos. Muchos se preguntan por qué la demanda o exigencia de cumplimiento de ciertas obligaciones o contrapartidas a los sectores o clases sociales empobrecidas, por qué además se les requiere la demostración incontrovertible de su “condición de pobres” y cómo pueden quedar afuera de los PTC aquellos sectores sociales en el umbral de la pobreza y en riesgo constante de caer en situaciones de privación o de imposibilidad de acceso a todos los derechos sociales y económicos.

Las respuestas son variadas y muchas apuntan a reconocer una finalidad pedagógica en las condicionalidades, afirmando que el papel educativo de los grupos vulnerables no hace otra cosa que favorecer una conducta responsable, sobre todo asociado al buen desarrollo de las futuras generaciones. Sin embargo las pruebas de un alto impacto en esta dimensión aún no son contundentes y si lo son, están aún limitadas a la concurrencia regular de los escolares a sus respectivas instituciones educativas, pero no tan evidente en el caso de los adolescentes y su inclusión en el nivel medio. Asimismo, la cobertura de salud ha aumentado en lo concerniente a la atención primaria, pero lejos aún de estar del acceso a los niveles secundario y terciario, a la medicina más compleja y de alta tecnología. De hecho algunos gobiernos se han visto obligados a establecer programas paralelos saltándose las estructuras y efectores instalados para ofrecer cobertura en materia de salud ocular y bucal.

Por último, resta consignar los impactos de los PTC en el mercado de empleo y cuales son las virtudes de asegurar un piso mínimo de ingresos; en este sentido algunos argumentan la conveniente base para negociar al alza las bajas remuneraciones en los puestos de trabajo menos calificados, proporcionadas precisamente por una renta mínima garantizada por el Estado. Otras voces abogan por la supresión o la limitación del alcance de aquellos programas fundamentados en que ocasionan una fuga del mercado laboral o dicho de otro modo, producen un desincentivo para la búsqueda de un empleo estable. Cualquiera que sea el argumento queda claro que ninguna de las dos opciones parece ser prevalente y en rigor, las transferencias monetarias operan como un complemento del ingreso familiar, más o

menos permanente y a resguardo de las oscilaciones de los mercados de empleo. En todo caso las rentas garantizadas por los PTC sirven de sostén para la cobertura de los mínimos indispensables para sobrevivir y en ningún caso parecieran obturar la intención o voluntad de obtener mejores ingresos por la vía del trabajo, sea éste formal o informal.

En consecuencia, los dilemas que enfrentan los gobiernos progresistas de la región pasan por una adecuada regulación de los mercados de trabajo y por el incremento de la oferta pública de capacitación o recalificación de tal suerte que faciliten una inclusión social reduciendo las desventajas y falta de oportunidades para quienes se consideran acaso “inempleables”.

Es decir que gran parte de las respuestas a los problemas en el mercado de trabajo de los beneficiarios de los PTC en particular y de la población con dificultades de inserción laboral en general pasa por políticas activas de empleo, cuidadosamente diseñadas para contribuir a la aproximación de la oferta y la demanda de empleo como instrumento de generar un modelo de crecimiento económico que potencie la utilización del factor trabajo y contribuya a una mejor distribución de los recursos.

Asimismo la mejora sustantiva de la redes de protección social, la expansión de servicios de educación y salud de acceso universal constituye otro gran desafío que ya han encarado los gobiernos del MERCOSUR, no obstante lo cual resultan a todas luces insuficientes en relación a la magnitud de la pobreza y la desigualdad social.

Los riesgos de un abordaje equivocado o simplemente la ignorancia de estos dilemas son altos; vale decir que podríamos enfrentarnos a la cristalización de un modelo corporativo estamental o de universalismo limitado (donde seguirían favoreciéndose aquellos sectores sociales insertos en la economía formal y con capacidad de organización y presión colectiva, lo que en sí mismo no es negativo por cierto), coexistiendo con programas que atiendan las capas más vulnerables desde criterios de focalización ponderada. Este modelo no contribuye a nuestro juicio a la consolidación del sistema político y podría seguir generando el descreimiento o pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas. Por

el contrario, la alternativa de extender una renta básica mucho más robusta y generosa en su monto, o bien una expansión generalizada de servicios sociales y prestaciones aunados a la concomitante producción de políticas socioeducativas, promocionales y de formación para el empleo, conducirían a la profundización de las democracias incluyentes. Es preciso avanzar en los procesos de reformas sociales iniciados en los cuatro países, tanto en materia de educación y salud, como en vivienda y seguridad social, de forma articulada y congruente, en el marco de las cuales se inserten los programas de transferencias condicionadas.

Finalmente, los gobiernos progresistas en el MERCOSUR han asumido la deuda social como responsabilidad colectiva, el Estado ya no es más prescindente y actúa en forma proactiva para facilitar y estimular los procesos de inclusión e integración social. Las políticas sociales - y como parte intrínseca de ellas, los PTC - contribuyen decisivamente a dicho propósito desde una doble perspectiva; la asistencial (por cierto ineludible y que no ha de confundirse con *asistencialismo*) y la promocional, aquella en que se impulsan procesos de formación del capital humano concomitantemente a la producción de una estructura de oportunidades que corrige las asimetrías entre clases y grupos sociales. La equidad y la búsqueda explícita de la igualdad social están en la agenda política y en sus correlatos en el campo de las políticas públicas. En suma, en menor o menor medida, con los riesgos latentes y las debilidades reconocidas, se están construyendo nuevos Estados de Bienestar; el tiempo de recambio de los gobiernos en el bloque del MERCOSUR pondrá en evidencia la solidez o fragilidad de las transformaciones realizadas en este primer decenio del siglo XXI.

Prognosis, trayectorias en curso.

Varios elementos comunes a los programas de referencia estudiados permiten afirmar una tendencia generalizada a prever – en virtud de los impactos obtenidos – que este tipo de políticas se afinquen definitivamente en la arquitectura social de protección en los cuatro países del MERCOSUR. No obstante ello, existen riesgos de diverso grado que podrían poner en peligro la continuidad de aquellos; por un lado la estabilidad y solidez de las

coaliciones de gobierno y por otro las condiciones financieras y los escenarios de fragilidad del crecimiento económico.

Con relación al primer conjunto de factores de riesgo las realidades políticas son bien dispares; para el caso de Argentina el eventual relevo del *kirchnerismo* del poder puede ser un escenario posible a mediano plazo, habida cuenta de los últimos resultados electorales de renovación del Parlamento³. En Brasil parece complicada la situación del Partido de los Trabajadores que enfrenta la sucesión del Presidente Ignacio “Lula” Da Silva con gran incertidumbre respecto al candidato a ser postulado en las próximas elecciones del 2010. En tanto en Paraguay, la posición del primer mandatario Fernando Lugo ha sido socavada por la disputa interna en el propio seno del Gobierno a lo que se agrega la inexistencia de un bloque sólido a nivel del Poder Legislativo que respalde al Presidente. Por último y a diferencia de sus socios en el MERCOSUR, Uruguay con un nuevo triunfo de la coalición de izquierda Frente Amplio ha logrado asegurar la continuidad de las prioridades y principales políticas del gobierno de Tabaré Vázquez y por tanto, es razonable que la política económica y la social se proyecten a cinco años más.

Por el otro lado, los factores económicos que son casi determinantes para definir opciones de política pública, aparentemente no pondrían en riesgo - al menos a mediano plazo – las decisiones en materia del Gasto Público y dentro del mismo, aquel aplicado a la salud, la educación, la vivienda o a los recursos destinados a solventar los mecanismos de protección y promoción social, especialmente para los segmentos de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza. Si bien los efectos de la crisis internacional se sintieron en algunos sectores de la producción, la mayoría de los informes de evaluación de impactos económicos destacan la “suavidad” de los efectos que ha tenido en el consumo y en el nivel de la inversión nacional y extranjera en la Región. Superada la etapa más dura de la crisis, las previsiones de crecimiento económico de los organismos internacionales para el MERCOSUR son bien alentadoras.

³ Las elecciones legislativas se realizaron a mediados 2009, provocando el debilitamiento de la bancada oficialista que respalda la gestión de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner al perder las mayorías que se alcanzaron en la instancia anterior.

El resultado combinado de una estabilidad de las economías de la región con los eventuales cambios en la orientación política de los gobiernos en los próximos dos años no modificaría sensiblemente el actual modelo de protección social pautado por la fuerte presencia de las transferencias monetarias y la expansión de algunos servicios básicos en salud y educación.

a.- ¿Hacia dónde y como producir integración social?

Las opciones innovadoras en términos de generar condiciones básicas para el bienestar pasan ineludiblemente por la aplicación de un conjunto de estrategias y medidas en múltiples planos de la intervención pública. Se hace imprescindible consolidar las democracias, no únicamente desde la perspectiva liberal representativa sino en cuanto a su calidad sustantiva (O'Donnell, 2003); en donde la expansión de la ciudadanía efectivamente realizada se sustente en el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos y sociales.-

En este sentido una de las trayectorias posibles señala la conveniencia de instaurar la renta básica universal con carácter incondicional y ligada indisolublemente a una profunda y radical reforma tributaria que la haga viable fiscal y socialmente. Desde luego que este es apenas un instrumento de redistribución y no puede considerarse como la única vía de superación de la pobreza y de reducción de la brecha social.

La renta básica universal es a la democracia social lo que el sufragio universal es a la democracia política, es decir se funda en la legitimidad del derecho de todos los habitantes a la sobrevivencia humana. Precisamente en cierto sentido los Programas de Transferencias Condicionadas suponen asegurarle a quienes se encuentran en situación de extrema pobreza un ingreso mínimo garantizando la cobertura de las necesidades más elementales. Sin embargo la discusión vuelve a colocarse en los estándares de mínimos o de básicos necesarios para la provisión de bienestar a toda la población (Pereira, 2003), independientemente de su condición en el punto de partida. Precisamente este tipo de instrumentos tiende a desmercantilizar las políticas sociales y aporta un valor agregado a los trabajadores en el conflicto central con el capital. También contribuye a que miles de

trabajadores desempleados de larga duración o ciudadanos sin capacidad de subvenir a sus necesidades tengan garantizado un nivel básico cubierto y provisto por el Estado en tanto responsable final de la calidad de vida de todos los habitantes.

Los debates en el MERCOSUR -en torno a esta cuestión en particular- son muy limitados, ora por las premuras marcadas por las fuertes demandas sociales (recientemente incrementadas a consecuencia de los impactos de la crisis mundial), ora por la escasa conciencia social e incluso dificultades para comprender los alcances y bondades de aquel instrumento. Aún cuando en Paraguay la implementación del Tekoporá ha sido interpelada por el Parlamento Nacional, al punto de haber votado un recorte en el orden del 40 % del presupuesto asignado para transferencias directas, el programa continúa vigente habiendo alcanzado un número muy superior al punto de partida. De todos modos dependerá de la resultante en la ecuación de poder que deberá resolver el Poder Ejecutivo a cuyo frente el Presidente Lugo intenta imponer su estrategia más allá de las disputas internas en la coalición de fuerzas políticas que lo condujera a la victoria dos años atrás.

En Brasil, por otra parte, la Ley “Suplicy” consagró normativamente el derecho a una Renta Básica, eligiendo el camino de la progresividad por condición económica, primero los más pobres. En tanto que en Argentina la opción decidida por el gobierno de la Presidente Cristina Fernández, apuntó a través de la ley votada en el año 2009, se avanzara hacia una cobertura por las puntas etarias, es decir niños y viejos primero. El gobierno uruguayo asumió también la gradualidad de las prestaciones monetarias en base a una orientación universalista de las asignaciones familiares para niños y adolescentes menores de 18 años y la intención de unificar el sistema de pensiones a los adultos mayores de 65 años. No obstante, en ninguno de los casos se avizora a mediano plazo una opción de Renta Básica incondicional en *estado puro*, esto es, determinada por el simple hecho de ser ciudadano. Igualmente las semillas de una renta básica universal incondicional tienen campo fértil para crecer a largo plazo en determinados contextos políticos, culturales y económicos; es preciso en consecuencia promover y provocar el debate serio y responsable en esta dirección.

A modo de corolario de este estudio se plantean posibles itinerarios futuros (a modo de aproximaciones tentativas a escenarios probables), en función de las variables analizadas y el conocimiento de las dinámicas sociales y políticas en la región.

b.- Posibles trayectorias:

Escenario A) Consolidación del actual modelo de protección social basado en transferencias condicionadas (rentas mínimas garantizadas) y prestaciones diversificadas, provisión de bienes y servicios públicos. Tendencia a desmercantilizar en algunos niveles. Desciende la tasa de extrema pobreza, pobreza con reducción lenta, persiste la brecha social, proyección de mejoras a largo plazo. Democracias aún débiles y de relativo rendimiento social, sin riesgos significativos de quiebres institucionales.

Escenario B) Evolución de transferencias condicionadas expandidas o cuasi universales (modelo Suplicy⁴ o modelo Lo Vuolo⁵), articuladas con prestaciones básicas en bienes y servicios sociales. Reformas del sistema de seguridad social en materia de retiros o jubilaciones. Fuerte desmercantilización de la matriz de bienestar. Se reduce la pobreza a corto plazo con medidas complementarias y se reduce la desigualdad social a mediano plazo. Democracias que se consolidan, mejora el rendimiento social.

Escenario C) Instauración de una renta básica universal sin condiciones a todos los habitantes sin importar el punto de partida de cada uno. Reforma tributaria sustantiva y concomitante con el esquema de universalización de transferencias. Articulación con polo contributivo con reforma del subsistema de seguridad social en jubilaciones o retiros. Prestaciones no contributivas simplificadas, articulación con provisión pública de bienes y servicios sociales. Desmercantilización de la matriz de bienestar. Democracias robustecidas, buen rendimiento social, expansión de la ciudadanía activa y de la autonomía crítica.

Por último y es importante señalar que, en principio puede descartarse cualquier escenario que vea desaparecer a mediano plazo los programas de transferencias de renta, aún si se

⁴ Supone avanzar por quintiles de ingresos, de los más pobres al resto de la población.

⁵ Propone avanzar por tramos de edad, primero los niños, adolescentes y adultos mayores y luego al resto de la población.

registrasen relevos significativos de los gobiernos progresistas. Las prácticas institucionales, las políticas aplicadas y los impactos sociales alcanzados van dejando un legado sustantivo en clave de provisión de bienestar muy difícil de soslayar, minimizar o suprimir sin que los costos fuesen en todo caso, extremadamente altos para toda la sociedad.

Bibliografía

- Abrantes Pego, R., Almeida, Celia; 2002. “Teoría y práctica de las reformas en los sistemas de salud: los casos de Brasil y México” en Cuadernos de Salud Pública, Río de Janeiro.
- Acuña, C.H.; Chudnovsky, 2002. El sistema de salud en Argentina; Documento 60, Buenos Aires.
- Adelantado, J. Y Noguera, José A., 1999. Reflexionando sobre relaciones entre política social y estructura social. Universitat Autònoma de Barcelona, Seminario de Análisis de Políticas Sociales, Barcelona
- Ananías de Sousa, Patras, 2009. Sistemas de Protección Social en Brasil. Presentación en *Seminario Sistemas de Protección Social, Desafíos en el Contexto Latinoamericano*, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
- Boersner, Demetrio, Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias en Nueva Sociedad, N° 197, Caracas, Venezuela.
- Banco Mundial, 2007. Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar.
- CEPAL, 2007, 2008 y 2009. Panorama Social de América Latina.

- CELS, 2007. Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008. Informe Preliminar “De la Emergencia a la Equidad: cuatro años de políticas sociales”, Montevideo.
- Cruces G., Epele N., Guardia L., 2008. Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en Argentina. Serie Políticas Sociales N° 142, CEPAL / AECI, Santiago de Chile.
- Ernst, Christoph, Berg, Janine y Auer, Meter. 2007. Retos en materia de empleo y respuestas de política en Argentina, Brasil y México, Revista de la CEPAL N° 91, Santiago de Chile.
- Fleury, S., julio-agosto 1998. Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. Revista Nueva Sociedad, N° 156, Caracas.
- Franco, R., 1996. “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina” en Revista CEPAL N° 58.
- Organización Panamericana de la Salud, 2005. Perfil del Sistema de Salud de Brasil, Brasilia.
- Midaglia, Carmen. 2008. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. CLACSO.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007. Seguro de Capacitación y Empleo. www.trabajo.gov.ar
- Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el hambre, Guía de Acciones para la Generación de Empleo y Renta, 2007. www.mds.gov.br

- Mirza, Ch. A., “Políticas públicas, pobreza y desarrollo en el MERCOSUR; realidades y retos”. Ponencia presentada en el seminario sobre Políticas Sociales y Pobreza del mes de noviembre de 2007 Licenciatura de Trabajo Social – Universidad de Buenos Aires, revisada y actualizada en julio de 2008.

- Mussi, Carlos; Protección social en Brasil, CEPAL, Brasilia, 2005

- Repetto, F., Chudnovsky, M, La incidencia de la institucionalidad social en la gestión, pertinencia y alcance de los planes y programas sociales en la Argentina, CIPPEC, Junio 2008, Buenos Aires.

- Rawlings, Laura B., Rubio, Gloria M., Lecciones desde América Latina. Evaluación de impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. Cuadernos de Desarrollo Humano N° 10, México.

- Serra, J.; Afonso, J.R.; “Tributación, Seguridad y Cohesión Social en Brasil” en Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago, abril 2007.

- Soares, F.V., Soares, S., Medeiros, M., Guerreiro Osorio, R.; Programas de Transferencia de Renda no Brasil; Impactos sobre a Desigualdade, IPEA, Brasilia, outubro 2006.

- Soares, S. et al, “Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality”, en Working Paper, Number 35, International Poverty Centre, abril 2008.

- USAID y OPS. Perfil del Sistema de Salud de Paraguay. Monitoreo y Análisis de los Procesos de Cambio y Reforma, enero 2008.

- Vaitsman, J.; Rodrigues, R; Paes-Sousa, R., 2006. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, Policy Papers, 17.UNESCO.

- Vigorito, A; Arim, R., Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006. Documento Preliminar. Universidad de la República, Montevideo, diciembre 2007.
- Villatoro, P., “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”; en Revista de CEPAL, Santiago de Chile, agosto 2005.

