

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL: CARACTERÍSTICAS E DESAFÍOS

Dra Ana Fonseca

Consultora del *Regional Bureau of Latin America* (RBLAC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Ana.fonseca@undp.org.br

anafon@uol.com.br

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es presentar las características de los programas de transferencia condicionada de ingresos en América Latina y Caribe, en el marco de las estrategias del combate a la pobreza. Además de eso, es trazar sus aspectos centrales y señalar los desafíos que es necesario enfrentar para que sean duraderos y efectivos, en lo que se refiere a la inclusión social.

En la primera parte, considero algunos aspectos de experiencias europeas y subrayo las diferencias con las experiencias de América Latina y el Caribe, considerando las concepciones presentes en los programas y los contextos históricos diferenciados en que fueron implementados.

En la segunda parte, sintetizo las concepciones y características de los programas de transferencia en América Latina y el Caribe, a partir de los años 90, para destacar que ellos utilizan un determinado modelo de familia como pilar de sus operaciones. En ese modelo la mujer (madre, esposa, abuela), concebida como corporificación de la familia, se torna titular del beneficio.

En la tercera y última parte indico los puntos de convergencia y las diferencias entre los programas de América Latina y el Caribe y exploro tres aspectos particularmente relevantes en lo que se refiere a los desafíos a ser enfrentados: 1) la integración de los programas en el marco de la protección social, 2) las rutas de salida; 3) la ampliación de la cobertura en lo que se refiere a los criterios de acceso a los programas.

LA EXPERIENCIA EUROPEA

El debate acerca de un ingreso mínimo garantizado ocurre desde los años treinta del siglo pasado y su punto nodal era la necesidad de garantizar un ingreso mínimo a las familias que vivían debajo de la línea de pobreza y no contaban con protección social.

En Dinamarca, el primer programa es de 1933. En Estados Unidos, el AFCD/Auxilio a las Familias con Niños Dependientes empezó en 1935. En Gran Bretaña, en 1948 es instituido el *Income Support*, destinado a apoyar a las familias en los cuidados con los hijos, pero, y esto es importante, también atendía parejas sin hijos y personas solas. En la década de 1960, Alemania (1961) y Holanda (1963), Estados Unidos (Food Stamps, 1964) implementan sus programas.

A partir de los años 70 hubo un extraordinario crecimiento de programas: Bélgica (1974), Estados Unidos (Crédito Fiscal por Pagos Recibidos, 1974) Irlanda (1977), Luxemburgo (1986), Francia (1988), España (en Andalucía, 1988), Portugal (1996), Gran Bretaña (2000).¹

El debate internacional, que es intenso, está centrado en dos temas principales: (1) los cambios en el mundo del trabajo, o sea la incapacidad del mercado laboral de absorber todos los que están en condiciones de trabajar e inclusive de garantizar la manutención de aquellos que están trabajando en los puestos de trabajo; (2) las altas tasas de desempleo ya no consideradas como episódicas sino como estructurales. En resumen: los cambios en el mundo del trabajo provocados por la reestructuración productiva afectan de manera corrosiva los fundamentos de los Estados de Bienestar social.

Vale recordar que la condición de asalariado posibilitó existencia de las protecciones (para la vejez, los accidentes de trabajo, los desempleos eventuales) inclusive con la participación de los trabajadores en el financiamiento de las mismas. En las condiciones actuales el empleo formal es restricto, accesible

¹ En los cambios recientes en la legislación social en EUA, Suplicy registra en término de los programas AFCD, Asistencia de Emergencia e Oportunidades de Trabajo y su replazo por el programa Auxilio Temporal a las Familias Necesitadas (TANF). Además, el autor informa que el número medio mensual, en 2002, de familias beneficiarias fue lo que sigue: Food Stamps – 20,2 millones; TANF – 5,1 millones; Crédito Fiscal por Pagos Recibidos (EITC) – 16,8 millones. Véase: SUPPLY, E. M. Renda Básica de Ciudadanía: a resposta dada pelo vento. RS, L&PM, 2006, pp. 54-55

apenas para un contingente poco numeroso y decreciente de la población en edad activa. Por lo tanto, la flexibilización, la precariedad e incluso la supresión de los puestos de trabajo, afectan los fundamentos de los Estados de Bienestar Social.²

Las posiciones en este debate son diversificadas. Algunas tendencias defienden un beneficio universal, el ingreso de ciudadanía, sin necesidad de ninguna contraprestación. Esta corriente está diseminada por varios países y desde el año 1986 está organizada en la BIEN, la red del ingreso básico, que promueve encuentros, debates y seminarios y organiza publicaciones. En la actualidad, un Senador de la República del Brasil, Eduardo Suplicy, y un Director de la OIT, Guy Standing integran el Comité Ejecutivo de la BIEN.

En el ámbito del ingreso de ciudadanía, ciertas líneas de pensamiento, difiriendo de la corriente que acabo de mencionar, defienden un impuesto negativo solamente para los que no cuentan con recursos suficientes para vivir de manera digna. La ausencia de condicionalidades es el elemento común a los dos grupos, o sea, ambos se oponen a la idea de que los que sean aptos al trabajo sean obligados a participar en programas de capacitación profesional, a buscar trabajo y/o aceptar los trabajos disponibles.³

Un tercer grupo, favorable a la existencia de un ingreso ciudadano, formula argumentos diferentes, basados en la reivindicación del derecho al trabajo y en el valor positivo concedido a esta actividad. Esta corriente argumenta que si la productividad aumenta de modo concomitante con la reducción de la fuerza de trabajo y produce un volumen creciente de riqueza, una política de redistribución del trabajo, combinada con la reducción de su duración, absorbería el desempleo y, al mismo tiempo, aumentarían los ingresos de los individuos.

Este grupo afirma que el trabajo permite conectarse con el mundo, percibirse como necesario, distanciarse por ciertos lapsos de tiempo del mundo de amigos y familiares, o sea, de la existencia privada, micro social. Para esta corriente, "ganarse la vida" y no depender de los que toman las decisiones económicas es

² GORZ, A. *Metamorfosis del Trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la razón económica*. Madrid: Editorial Sistema, 1995

³ LAVINAS, L. e VARSANO, R. *Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate a Pobreza. Texto para Discussão nº 534*. Rio de Janeiro. IPEA, dezembro de 1997

un derecho. Esta posición es compartida por los que defienden un segundo cheque. Habría dos pagos: uno sería la remuneración por el trabajo con carga horaria acordada y el otro, "un sueldo tecnológico", sería la redistribución de la productividad del sistema.⁴

En lo ámbito de las instituciones, el debate también es intenso. Los años 80 fueron pródigos en recomendaciones acerca de la necesidad de luchar contra la pobreza, entre las que se destaca asegurar un ingreso mínimo a los ciudadanos.

En el segundo semestre de 1988, el Parlamento Europeo, en su resolución de lucha contra la pobreza en el ámbito de la Comunidad Europea, recomendó a los Estados-miembros la implantación de un ingreso mínimo como forma de promover la inserción de los ciudadanos pobres.

En julio de 1989, el Comité Económico Social también recomendó la implantación de un ingreso mínimo, concebido como un estímulo para la reinserción social. En diciembre de 1989, en la reunión del Consejo de las Comunidades Europeas y los Ministros de los Asuntos Sociales se formularon recomendaciones análogas. Finalmente, los Jefes de Estado o de Gobierno de los once Estados-miembros y la Organización de la Cooperación para el Desarrollo Económico aprobaron la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales, que preconiza la extensión del ingreso mínimo a todos los países miembros.

En los años 90, una Recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas trató de los criterios relativos a los recursos y de las prestaciones en los sistemas de protección social. La Recomendación del 92 instó los estados miembros a reconocer el derecho de los individuos a una vida digna. Esta noción de derecho se convirtió en el principio fundamental para el diseño de los programas y para compartir las experiencias nacionales.

Las nociones centrales que, basadas en ese principio, están presentes en los programas son: (a) afirmación de un derecho con base en el respecto a la dignidad de la persona; (b) extensión del derecho a todas las personas que no dispongan (por sí mismas o por su grupo familiar) de recursos suficientes; (c) duración ilimitada del ejercicio del derecho, desde que las condiciones de acceso no hayan cambiado; (e) es un derecho complementario a los demás derechos; (d) este derecho debe estar acoplado a políticas capaces de

⁴ AZNAR, G. *Trabalhar menos para trabalharem todos*. São Paulo: Scritta, 1995.

promover la integración económica y social de las personas; (f) el campo de aplicación de ese derecho es delimitado en función de diversos aspectos (residencia; nacionalidad; edad) .

En los países europeos las modalidades de los programas de ingreso mínimo son diversificadas en lo que concierne a las **condiciones de acceso** – en relación a la posibilidad de que los no nacionales sean elegibles; al domicilio y o a la residencia autorizada y a la edad; a los **ingresos** de los individuos o de los grupos familiares; **valor** del beneficio y forma de calculo; a la **duración** del beneficio (indeterminado en la mayoría de los países); la presencia de **contrapartidas** (busca por trabajo, cursos) y las formas de financiamiento (cubierto por el Estado de forma total o parcial, por ejemplo). ⁵

Lo que se observa en la experiencia europea, con sus distintos programas, es que no hay un foco en la familia, aunque los grupos familiares también sean beneficiarios. El principio orientador es que los individuos son ciudadanos y por lo tanto tienen derecho a una vida digna. En diversos países europeos, la referencia para calcular el valor del beneficio es el individuo, la persona sola. A partir de esta referencia se adicionan porcentajes calculados de acuerdo con la composición del grupo familiar/doméstico. Por ejemplo, en el caso de Bélgica (véase cuadro uno) la referencia es el monto total destinado a una persona sola, a una pareja sin hijos se le adiciona 33% y así sucesivamente.

Cuadro 1
Monto Mensual garantizado, en % del monto aplicable a una persona

Características	Bélgica	Alemania	Dinamarca	Holanda	Luxemburgo	Portugal
Persona sola	100	100	100	100	100	100
Pareja	133	200	180	200	150	200
Pareja c/2 hijos	210	266	310	200	180	300
Pareja c/4 hijos	276	266	439	200	209	411

Fuente: GUIBENTIF, P. y BOUGET, D. As políticas de Rendimento Mínimo na União Européia. Comissão Européia. Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas, 1997.

⁵ GUIBENTIF, P. y BOUGET, D. As Políticas de Rendimento Mínimo na União Européia. Comissão Européia. Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Lisboa, 1997

Una característica común a los programas existentes en los países europeos es que el ingreso mínimo es complementario y tiene el objetivo de fortalecer los mecanismos de solidaridad y de asistencia en los sistemas de protección social. Dicho de otra manera, tienen el objetivo de impedir que caigan en la pobreza. En general, el valor del ingreso mínimo es el diferencial entre la suma de los ingresos (sean oriundos del trabajo o beneficios sociales) y el máximo determinado para un individuo o para un grupo familiar. Este último puede ser establecido con base en el sueldo mínimo nacional, como en el caso de ciertas regiones de España y Holanda; a partir de la pensión mínima nacional como en Bélgica, Portugal y Finlandia, o considerando los datos económicos relativos a las necesidades vitales y gastos corrientes, como sucede en Austria y Dinamarca.

En líneas generales, estos son los principales temas discutidos en el debate reciente. Hasta fines de los años 90 fueron realizadas diversas investigaciones sobre esta problemática, encuentros y seminarios en los que se presentaron balances de los resultados obtenidos en los diversos países. En finales de 1996 fue organizado en Portugal, con el apoyo de la Comunidad Europea, un Seminario con representantes de diversos países que reunió aproximadamente 200 personas, en 1997 hubo una investigación en la que participaron todos los países miembros, para efectuar un balance de lo que se había realizado.⁶

LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En la segunda mitad de los años 90, los programas de transferencia de ingreso comenzaron a diseminarse en América Latina y el Caribe. Tomando como referencia la historia de la política social en esta parte del mundo, estos programas fueron presentados como una innovación en el ámbito del combate a la pobreza, por no pautarse por el modelo del seguro social – trabajo->aportes a la seguridad->beneficios – y por romper con la tradición de las canastas básicas de alimentos, de las funditas. Además, fueron considerados singulares por establecer corresponsabilidades con el objetivo de mejorar los niveles educacionales, impedir la evasión escolar, el trabajo infantil y también por apoyar el consumo de alimentos y los cuidados con la salud.

⁶ FONSECA, A. M. M. Família e Política de Renda Mínima. São Paulo: Cortez editora, 2001.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, la década pasada es un marco en lo que se refiere a la importancia otorgada a la política social e en esa, las políticas y programas específicos relacionados con el combate a la pobreza gozaron de una prioridad sin precedentes. Se reconoció que el déficit social acumulado durante los años de crisis y reestructuración debía ser superado. Con este objetivo la reducción de la pobreza surgió como meta primordial de los programas sociales

A pesar de la diversidad entre los programas, sea desde el punto de vista de las condiciones para el acceso, del monto del beneficio y de su fórmula de cálculo, del tiempo previsto para la permanencia, de los modelos de acompañamiento de los beneficiarios, de sus sistemas de identificación y selección, de las relaciones entre los niveles de gobierno, de sus modalidades de financiamiento, ellos comparten por lo menos dos elementos: el foco en familias, pobres o extremadamente pobres, con niños e adolescentes, y la exigencia del cumplimiento de las condicionalidades establecidas. De manera casi generalizada, los diseñadores de los programas determinaron que las mujeres debían ser las titulares de los programas.

LOS PROGRAMAS

Los programas de transferencia de ingreso en **Brasil** (por iniciativa de las municipalidades, estados y gobierno federal), que tuvieron inicio a partir de la mitad de la década de 90, tomaron la familia como unidad de operación y las mujeres, casi como regla general, como titulares o responsables por las familias. Esta, entretanto, no es una peculiaridad de la experiencia brasileña.

En el caso de este país es importante subrayar la importancia de la capacidad de realización de las municipalidades, que fueron las pioneras en lo que se refiere a la implantación de los programas. Tal vez el lugar ocupado por municipalidades y estados en el país solo exista en países federales. En lo que se refiere a Brasil se puede afirmar que el gobierno central siguió por el sendero abierto por las instancias subnacionales.

Los programas conducidos por las municipalidades recibieron distintas denominaciones y fueron siempre dirigidos a las familias con niños en edad escolar, hasta los 14 o 15 años de edad. Las diferencias residieron en el criterio del tiempo de residencia en la municipalidad (que variaba entre 1 y 5 años), la

formula del cálculo del valor del beneficio, las modalidades de seguimiento de las familias (en reuniones quincenales por ejemplo, o visitas por muestra), y en la sofisticación en los sistemas de identificación de los beneficiarios potenciales.

Una particularidad de los programas de las municipalidades es que fueron conducidos por aquellas que, en términos comparativos, contaban con más recursos. En este sentido, no había una relación entre necesidad o porcentual de pobres y programas.

En 1996, el gobierno federal apoyó un programa de erradicación del trabajo infantil (PETI), que comenzó con un piloto en las áreas de carbón vegetal, en el que estuvieron involucradas agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales, entre otros actores, y que continúa hasta los días de hoy.

El gobierno federal dio inicio a una iniciativa de mayor alcance en 1998, por medio de una ley que autorizó el gobierno federal a conceder auxilio financiero a las municipalidades que quisieran implantar programas de ingreso mínimo y que no dispusieran de recursos para hacerlo. El cronograma establecía un plazo de 5 años para alcanzar, aproximadamente, 3.500 municipalidades.

Ese proyecto fue abandonado e, a partir de la mitad del segundo gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso tuvo lugar una etapa de creación de programas en los ministerios sectoriales. Se trata de los programas Bolsa Escola (Beca Escuela - Ministerio de la Educación), Bolsa Alimentação (Beca Alimentación - Ministerio de la Salud), Auxílio Gas (Ministerio de Minas e Energía) y de un programa de emergencia para las áreas rurales (Bolsa Renda - Beca Ingreso) para enfrentar los casos de sequías o inundaciones. El gobierno del presidente Lula, a su vez, instituyó el Programa Tarjeta Alimentación (un plus de ingreso a los beneficiarios de los demás programas), dentro de la política denominada Hambre Cero. Estos programas fueron unificados, en octubre del 2003, en el Programa Bolsa Familia (Beca Familia) que es un programa de transferencia con condicionalidades.

En **México**, el PROGRESA (Programa de Educación, Salud e Alimentación), antecesor del programa OPORTUNIDADES, fue concebido como un medio de acceso a los derechos a la salud, educación básica, bien como a una alimentación adecuada. Con estos componentes, el programa se proponía garantizar la igualdad de oportunidades y el establecimiento de mejores condiciones para los individuos y sus familias. El foco del programa estaba en las

familias en condiciones de pobreza extrema y la mujer (esposa y madre), la titular.⁷ Iniciado en **1997**, dos años después atendía cerca de 40% de todas las familias residentes en las áreas rurales. Un de las críticas al Progreso fue que, en un momento en el que crecía la pobreza en las áreas urbanas, el alcance del programa era mayoritariamente rural.

Desde el punto de vista institucional, Oportunidades tiene una coordinación interinstitucional que es formada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Educación Pública (SEP), Salud e Asistencia (SSA) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Oportunidades funciona con corresponsabilidad: los apoyos monetarios (para la alimentación, educación) son condicionados al cumplimiento de condicionalidades: asistencia de los miembros de la familia a los servicios de salud y de titulares a sesiones de salud; asistencia regular de los niños a la escuela. En el caso de los adultos mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias, reciben 25 dólares, ellos deben comparecer a 8 citas médicas programadas. Los Jóvenes en Oportunidades (estimulo a la conclusión de la educación media superior) reciben 300 dólares como ahorro para lo que quiera hacer.⁸

De acuerdo con informes y estudios, Oportunidades logró aumentar el número de familias beneficiarias; mantener e incrementar su operación en comunidades rurales y aumentar su presencia en las áreas urbanas y metropolitanas; ampliar las becas escolares para el nivel medio superior (2001); incorporar un diferencial por sexo de modo a ampliar los niveles de escolaridad de las mujeres. En 2002, cuando el programa llegó a las ciudades con más de 50 mil habitantes, las personas pudieron solicitar una evaluación para acceder a él. A partir del año 2003, se puso en práctica el componente llamado Jóvenes en Plataforma de Oportunidades.⁹ En esto caso, los jóvenes, antes que cumplan 22 años, reciben una beca para la conclusión de la educación media superior.

⁷ En la actualidad, enero del 2006, 99% de los titulares son del sexo femenino.

⁸ Véase la extraordinaria exposición de GÁNDARA, María Concepción Steta, Directora General de Planeación y Evaluación, en el Foro de Intercambio de Experiencias Latinoamericanas sobre Programas de Transferencia Monetaria Condicionada. El Salvador, enero 2006

⁹ Una excelente evaluación de Oportunidades es la de ROCHA, Mercedes Gonzáles de la. Familia y política social en México. El caso de oportunidades. Trabajo presentado en el seminario Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. Chile, CEPAL, junio 2005. Véase, también: PRADO, B. H. e ÁVILA M. H. Evaluación Externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos Económicos y sociales. México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

En **Nicaragua**, el Programa Mi Familia empezó en el año **2000** e el período 2000-2002 fue conocido como la primera fase y la misma involucraba seis municipios. En la segunda fase (2003-2006) fueron agregados más tres municipios, elevando para 9 el número de municipios y atendiendo 20 mil familias. El programa se dirige a las familias en situación de extrema pobreza e en la primera fase hubo una combinación de criterios para la focalización: los departamentos con elevados niveles de pobreza e, en los departamentos, los municipios alta incidencia de pobreza y de fácil acceso a las escuelas y puestos de salud; en las comarcas, a donde residen las familias, los criterios son afinados: índice de marginalidad, grado de escolaridad de jefe del hogar, tamaño de las familias etc.

Como los demás programas, Mi Familia tiene como objetivos con la transferencia: mejorar la alimentación de las familias en extrema pobreza; reducir el absentismo escolar; e aumentar los cuidados de salud de los niños e adolescentes.

En **Colombia**, Familias en Acción, lanzado en **2001**, ha sido dirigido a las familias en situación de extrema pobreza con niños e adolescentes. El programa ha presentado algunas semejanzas con el de México: los componentes de educación, salud e alimentación. A cada dos meses, las familias reciben subsidios para complementar la alimentación de los niños menores de 7 años y garantizar la asistencia escolar para aquellos entre 7 y 18 años. O valor es de 93 mil pesos (34 dólares) como apoyo nutricional y 28 mil pesos (10 dólares) para los niños que cursen la educación primaria y 56 mil pesos (20 dólares) para los que cursen la escuela secundaria. En diciembre del 2005, Familias en Acción había atendido 500 mil familias e ampliado su cobertura para los grandes y medianos centros urbanos.

Como los demás programas en la región, Familias en Acción es un programa de transferencia condicionada de ingreso, Así, para el subsidio nutricional, las familias deben llevar a los niños menores de 7 años a las citas de control de crecimiento y desarrollo. Para el subsidio escolar, deben garantizar que los niños, beneficiarios de este subsidio, no falten a clases en forma injustificada, más de 8 veces en un bimestre.¹⁰

¹⁰ Véase la excelente ponencia de Fernando Sanchez Prada en el Foro de Intercambio de Experiencias Latinoamericanas sobre Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (El Salvador, enero 2005). Es importante adicionar que Colombia produjo una material de calidad (sobre todo videos) que para los agentes gubernamentales y no gubernamentales y para los estudiosos vale la pena conocer.

El programa pertenece a la Red de Apoyo Social, que visa establecer bases para consolidar en sistema de protección social, ella es formada por tres programas: Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Familias en Acción. Para su puesta en marcha la Red de Apoyo Social de la Presidencia de la República (RAS) actuó como unidad ejecutora, adscrita al Fondo de Inversión para la PAZ (FIP), creado por ley en 1988, como cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR)¹¹

En **Chile**, el proyecto piloto Chile Solidario, después de un año y medio de debate, fue convertido en ley pelo Congreso en **2004**. En 2002, el Presidente Ricardo Lagos afirmó que el desafío de su gobierno consistía en eliminar la indigencia hasta el final de su gobierno (2005). Este desafío condujo a la creación del Sistema Chile Solidario y el programa Puente, en una aproximación entre la familia y sus derechos, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social como medio de financiamiento del sistema.

Chile Solidario se dirige a las familias en situación de indigencia y cuenta con cuatro componentes: 1) apoyo psico-social (Programa Puente/FOSIS); 2) apoyo económico mensual de protección a la familia (bono de protección mensual a la familia) – cerca de 15 dólares en los primeros 6 meses, 11,5 dólares del 7º al 12º mes y de 8 y 5 dólares en el segundo año 3) beneficios monetarios garantizados – pensiones asistenciales por vejez, invalidez, deficiencia mental etc. 4) acceso preferencial a los programas de promoción social.

En **Ecuador**, en **2001**, el gobierno trató de eliminar el subsidio universal al gas y pasó a otorgar transferencia en efectivo a los extremadamente pobres, que se llamó Bono de Solidaridad. En seguida, el subsidio al gas volvió a ser concedido, pero el Bono Solidario fue mantenido. En 2002 fue instituido el Bono de Desarrollo Humano con la meta de alcanzar 1,2 millones de las familias situadas en los quintiles I y II de ingresos. El programa paga 15 dólares mensuales por familia. Esta cifra representa aproximadamente 10% de los ingresos de las familias del primer quintil. Del mismo modo que los demás programas en la región, es un programa de transferencia condicionada: salud – para las familias con niños menores de 6 años; educación – para los niños y adolescentes (6 y 15 años) – con

¹¹ Un excelente libro hace todo el recorrido de la historia de familias en Acción. Es un relato institucional con importante reflexión para los gestores del área social, para los estudiosos y los "hacedores de políticas". Véase: Aprendizaje Colectivo: Familias en Acción. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bogotá, noviembre 2005.

una asistencia de 90% de los días escolares. El programa realiza los pagos por medio de la red bancaria, las mujeres son las titulares y en junio de 2004 había más de 800 mil madres beneficiarias.¹²

En **República Dominicana**, el Solidarietà, lanzado en **2005** y que pertenece a la Red de Protección Social, opera con 3 componentes: Comer es Primero – 550 pesos o 16 dólares – para la alimentación; Incentivo a la Asistencia Escolar – 150 pesos o cerca de 5 dólares por niño en edad escolar y hasta 4 por familia – y República Dominicana con Nombre y Apellido (documentación civil). El programa se dirige a las familias en situación de extrema pobreza, y de modo innovador, admite en el programa Comer es Primero familias sin hijos en edad escolar. En este sentido, tiene un punto en común con el Programa Ingreso Ciudadano de Uruguay, que tuvo inicio en 2005.

Es importante registrar que República Dominicana cuenta con un Gabinete Social a cargo del vicepresidente de la República. El Gabinete, que no tiene atribuciones para organizar los programas, es importante en la medida en que diseña las políticas sociales, imprimiendo en ellas su lógica de operación e involucrando diversos ministerios.

En **Paraguay**, el programa Tekoporã (bienestar en guaraní) es un programa piloto que se lleva a cabo en dos Departamentos y cinco municipalidades. En la etapa actual, el programa se dirige a las familias en situación de extrema pobreza residentes en las zonas rurales del país, con niños e adolescentes. Lanzado en **2005**, el programa, que pertenece a la red de protección social, opera con condicionalidades vinculadas a la salud y a la educación. De modo semejante al programa de Chile, cuenta con los Guías Familiares que hacen el seguimiento de las familias. Así como en otros países de la región, la mujer es la titular. Más recientemente, otro programa de transferencia, Ñopytyvo (en Guaraní quiere decir “trabajemos todos juntos”), comenzó a operar en una región del país (Chaco).

Una iniciativa reciente en Paraguay, que parece prometedora, es la activación del Gabinete Social, en la actualidad a cargo de la Ministra de la Educación. Es prometedora porque desde el gabinete es posible realizar una concertación con

¹² Ecuador: Bono de Desarrollo Solidario. Trabajo presentado por Ruth Lucio (secretaría técnica del sector social) en el Tercer Encuentro de la Red de Monitoreo de Política Social). Quito. Noviembre 2004

los ministros, en el sentido de construir una estrategia con programas en todos los ministerios

Ya en **Argentina**, el programa Jefes y Jefas del Hogar, lanzado oficialmente en **2002**, fue destinado a los jefes y jefas sin empleo, con hijos hasta los 18 años o discapacitados en cualquier edad o con la jefa o al cónyuge embarazada. El programa consistía en un beneficio monetario con la condición de que los niños asistiesen a clase y fuesen sometidos a controles de salud. El valor del beneficio era de 150 pesos (cerca de 50 dólares) y la contrapartida era de 4 a 6 horas diarias de actividad en proyectos que promoviesen mejorías comunitarias y funcionasen como capacitación.

En **febrero del 2006**, fue anunciada la reformulación o el reemplazo de Jefes y Jefas del Hogar por tres programas: Familias para la Inclusión Social, Seguro de Empleo y Capacitación y Seguro de Desempleo.

De manera distinta del Jefes y Jefas del Hogar, Familias para la Inclusión reemplaza las contraprestaciones de naturaleza laboral por compromiso con condicionalidades en educación y salud y no es exclusivo para los jefes y jefas de familia desempleados. Hay un intento de lograr que las madres jefas de familia migren de forma voluntaria para el programa y abre-se la posibilidad para las familias monoparentales del sexo masculino integren el nuevo programa.

Ya el programa Seguro Empleo y Capacitación se dirige a las persona desempleadas. El valor del beneficio es de 225 pesos (73 dólares) y el tiempo máximo de permanencia es de dos años y ese periodo puede ser computado para fines de jubilación por tiempo de servicio.

Cuanto al programa Seguro Desempleo, todavía no hay información acerca del su formato. En la actualidad, los programas de Seguro Desempleo en Argentina atienden 60 mil desempleados con beneficios entre 150 y 300 pesos (50 y 100 dólares)

En **Perú**, el Programa Juntos, lanzado en septiembre del **2005**, se dirige a las familias más pobres con niños e adolescentes. Las familias reciben un subsidio en dinero efectivo (valor fijo equivalente a 30 dólares) como un incentivo al cumplimiento de compromisos de participación en algunos programas de las

áreas de Salud, Nutrición, Educación y Desarrollo de la Ciudadanía, bajo un enfoque de restitución de Derechos Básicos.¹³

La mujer es la representante de la familia para efectos del cobro del incentivo y cada hogar asume y cumple los compromisos en las áreas de salud, educación, nutrición e identidad (indocumentados)¹⁴ como condición de acceso al programa.

La estrategia de implementación en esa fase piloto del programa fue la focalización geográfica con cinco criterios: afectación por la violencia, necesidades básicas insatisfechas; brecha de pobreza; desnutrición infantil crónica e extrema pobreza.

Con esos criterios fueron elegidos cuatro departamentos e en esos 110 distritos. La expansión para 2006, involucrará más cinco departamento e elevará para 320 el número de distritos. Hasta diciembre del 2005, el programa había atingido cerca de 28 mil familias y la estimativa para febrero del 2006, era de 32 mil familias o 150 mil peruanos.

Desde el punto de vista organizacional, el programa cuenta con una Unidad Ejecutora, presidida por un Director Ejecutivo, que está vinculada al Consejo Directivo. El Consejo es formado por un representante del Presidente de la República, cuatro Ministros (Salud, Educación, Economía y Finanzas, Mujer y Desarrollo Social), instituciones de la sociedad e iglesia (Caritas). Además, en la estructura hay el Comité de Supervisión y Transparencia con representantes del Presidente, de las Iglesias, del Sector Privado, de los Gobiernos Regionales, de los Gobiernos Locales y de la Mesa de Concertación de la lucha contra la Pobreza). Finalmente, la Unidad Ejecutora cuenta con el Soporte Técnico (Comité Técnico Social Multisectorial y Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales) para el desarrollo de sus atribuciones.

Es importante subrayar que parte de lo presupuesto del Programa es destinado a las áreas de salud e educación para que las mismas puedan soportar la demanda creada por Juntos.

¹³ Las informaciones acerca del programa Juntos fueron obtenidas por medio de dos entrevistas con el Director Ejecutivo del programa, Alejandro Jiménez Morales, y con base en material por el fornecido.

¹⁴ El los 70 primeros distritos, el numero de potenciales titulares indocumentados fue 15.900, pero en enero del 2006, 11.396 ya tienen su identificación y así pudieran ingresar en el Programa

En **El Salvador** empezó en **2005**, adentro de la estrategia social para el período 2004-2009, el Programa Oportunidades con cinco componentes – salud, jóvenes, crédito, conecta y red solidaria que incluye de transferencia condicionada de ingreso.

El sentido de Red es por que sus objetivos son de mejorar de modo integral las condiciones de vida de las familias rurales en situación de extrema pobreza: mejoramiento de la red de servicios sociales básicos, acceso a los programas de desarrollo productivo, al micro crédito y a la seguridad jurídica.

En términos más específicos, la Red Solidaria tiene como objetivos: asegurar a las familias en extrema pobreza de recursos económicos para que puedan cumplir con los requisitos de salud, educación básica y nutrición materno infantil; mejorar las condiciones de salud y nutrición rural, poniendo énfasis en las atenciones preventivas materno infantil a través del programa de extensión de cobertura de los servicios de salud; mejorar las condiciones de las familias rurales – especialmente las madres- en extrema pobreza mediante acciones de capacitación y apoyo; mejorar la educación de la población en edad escolar - menor a 15 años-, de parvularia a sexto grado en el área rural; fortalecer la oferta de servicios básicos en salud, programas nutricionales, y educación básica; mejorar la infraestructura social básica -agua potable y saneamiento, e infraestructura estratégica-, para el acceso de los servicios, mediante acciones integrales y coordinadas con los sectores; fortalecer la seguridad jurídica de la población, mediante la documentación de identidad personal.¹⁵

El programa se dirige a las familias en situación de extrema pobreza con niños y niñas menores de 15 años o con mujeres embarazadas en el momento del registro. La mujer es la titular del programa, el valor del repase varía entre 15 y 20 dólares por familia, el tiempo de permanencia es de hasta tres años y las responsabilidades son: asistencia a los controles prenatales (para las embarazadas), control del crecimiento y desarrollo, vacunación completa (menores de cinco años); matrícula e asistencia regular a la escuela de parvularia a sexto grado en niños y niñas de cinco años y menores de quince años; capacitaciones.

¹⁵ RED SOLIDÁRIA. Programa Social de Atención a las familias en situación de extrema pobreza en El Salvador. In: Foro de Intercambio de Experiencias Latinoamericanas sobre Programas de Transferencia Monetaria Condicionada. El Salvador, enero 2006

En 2005, el programa atendió 11, 842 familias que firmaran el termo de corresponsabilidad.

COMENTARIOS

Al examinar los programas se observa una primera diferencia entre el Brasil y los demás países: en Brasil los programas fueron creados de acuerdo a una lógica sectorial: educación, salud, minas y energía. En este sentido, la Bolsa Familia es de extrema importancia ya que representa el primero esfuerzo de integración entre las áreas. La característica de la experiencia brasileña generaba problemas de superposición, disputas entre burocracias institucionales y un elevado costo de operación, además de una visión extremadamente fragmentada de los grupos familiares. Esta particularidad o esa mirada sectorial pueden estar relacionadas a intensas disputas políticas entre las áreas.¹⁶

En todos los países, la familia, conforme concepciones particulares, es la base o el foco de los programas y no es cualquier familia, se trata de aquellas con niños y adolescentes. Es posible (pero esto no aparece en los documentos), que se trate apenas de una etapa, ya que la meta de reducción de la pobreza no es compatible con un foco exclusivo. El problema con este tipo de foco es que el zoom dirigido a esas familias torna invisibles a los demás pobres, aquellos que no tienen niños o adolescentes.

Un grupo de países (Paraguay, Ecuador, México hasta hace poco tiempo, Brasil en la época del programa Bolsa Escola) determina que la mujer sea la titular del beneficio. Esta disposición se basa en un argumento cuyo supuesto es, de mi punto de vista, problemático. El argumento es que las mujeres "naturalmente" distribuyen mejor los ingresos en el ámbito familiar. Esta formulación, que funde mujer y familia, se basa en una noción "tradicional" de familia – la mujer es la proveedora de servicios domésticos y reproductivos y, por lo tanto, está naturalmente propensa a cuidar de los miembros de la familia. Reafirmar esa noción es naturalizar y cristalizar el lugar de la mujer en la familia e en la sociedad.

Un segundo argumento es que tornar a las mujeres titulares del beneficio tiene

¹⁶ FONSECA, A. M. M. e ROQUETE, C. R. Proteção Social e Programas de Transferência de renda: o Bolsa Família. In: Viana, A. L., ELIAS, P. E. M. e IBAÑEZ, N. (orgs). Proteção Social: dilemas e desafios. São Paulo: Hucitec, 2005.

como resultado su empoderamiento. Sin embargo, poco se sabe sobre los efectos de los programas en las dinámicas en el ámbito familiar e, inclusive, comunitario, en los barrios, como para realizar semejante afirmación. Se desconoce si los programas provocan divisiones en las localidades en las que hay beneficiarios (entre los que son elegidos y los que no), si existen conflictos internos a la familia por el control de las transferencias y si efectivamente las mujeres son "empoderadas" en la familia y la comunidad. En resumen, no se sabe todavía si la titularidad incide en redistribuciones de poder que amplíen los espacios y esferas de influencia e poder de decisión de las mujeres.¹⁷

Todos los países comparten el principio de la focalización, con distintos instrumentos, y el de la corresponsabilidad.

Aunque algunos programas estén estructurados de modo a obtener resultados mas allá del corto y medio plano – alivio de las condiciones de penuria y privación de los grupos familiares, ampliación de la escolaridad, capacitación de los miembros de las familias -, en ninguna de las experiencias nacionales los programas están ubicados en el campo de los derechos sociales. Los programas están situados en el campo de las estrategias de combate a la pobreza y a la exclusión pero no generan derecho. Por otro lado, es verdad que los programas muchas veces operan como medio de acceso a derechos, por ejemplo, a la salud y a la educación.

¹⁷ FONSECA, A. M. M. O programa de garantia de renda familiar mínima do município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias. In: RICO, E. M. (org) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo, Cortez Editora/Instituto de Estudos Especiais, 1998.

Desafíos

El primer desafío a ser enfrentado consiste en la construcción de rutas o puertas de salida y esto es algo que trasciende las normas legales de los programas. Por un lado, la eficacia de esas puertas depende del desempeño de la economía en el sentido de la capacidad de incorporación de amplios contingentes en el mercado de trabajo. Pero la construcción de las rutas de salida y su eficacia dependen también de la adecuada utilización de los datos existentes en los sistemas de identificación de los beneficiarios: SISBEN, SIUBEN, CADUNICO. Es posible y necesario convertir esos datos en información para la planificación de políticas públicas.

El segundo desafío consiste en tornar los programas en un camino de acceso a una red de protección o de ciudadanía. Esto requiere entender que realizar transferencia de ingresos, establecer condicionalidades y tratar del cumplimiento de las mismas no es suficiente para reducir estructuralmente la pobreza: es necesario ocuparse, simultáneamente, de la oferta de servicios – acceso al micro crédito, a la educación, a la salud, al entrenamiento profesional, a las modalidades de cooperativismo etc. En este sentido, los programas son importantes en si mismos, pero también deberían proporcionar una puerta de entrada en una red de protección social.

El tercer desafío consiste en concebir formas de apoyo y estímulo a las familias para que no regresen a la condición de pobreza cuando dejan de ser beneficiadas por los programas.

El cuarto desafío se refiere a la ampliación del universo de los programas. Esto significa contemplar los ciudadanos que no están integrados en familias definidas de manera restrictiva (padre, madre, niños e adolescentes o otras combinaciones con una parte fija – niños y adolescentes). Este tipo de definición es estratégica en relación a los objetivos perseguidos, pero excluye grupos domésticos sin hijos o sin miembros con la edad establecida y personas solas.

El quinto desafío consiste en comprender que la disyuntiva entre universalización y focalización es falsa. Considerando las vastas dimensiones de la pobreza en algunos países, incluyendo el Brasil, pensar exclusivamente en la focalización es casi imposible. En este sentido, y considerando que la focalización es una estrategia que prepara la entrada de un mayor contingente de personas en una vida ciudadana, creo que en las sociedades marcadas por intensas

desigualdades, la combinación de políticas universales y focalizadas es un imperativo.

Finalmente, un sexto desafío, de una dimensión enorme en el campo de las políticas públicas, es la evaluación. Hay diversos y buenos motivos para realizar evaluaciones. Son importantes para mejorar las decisiones, introducir la cooperación, diseminar ideas, capacitar agentes, mejorar la cualidad en la ejecución, prevenir distorsiones, mensurar impactos y, en fin, para aprender. Pero las evaluaciones también son relevantes como instrumentos de persuasión en lo que concierne a las áreas de finanzas y planificación. Además, la discusión pública de políticas de combate a la desigualdad, apoyada en evaluaciones realizadas con seriedad ofrecen a las sociedades elementos fundamentales para que realicen sus elecciones políticas.