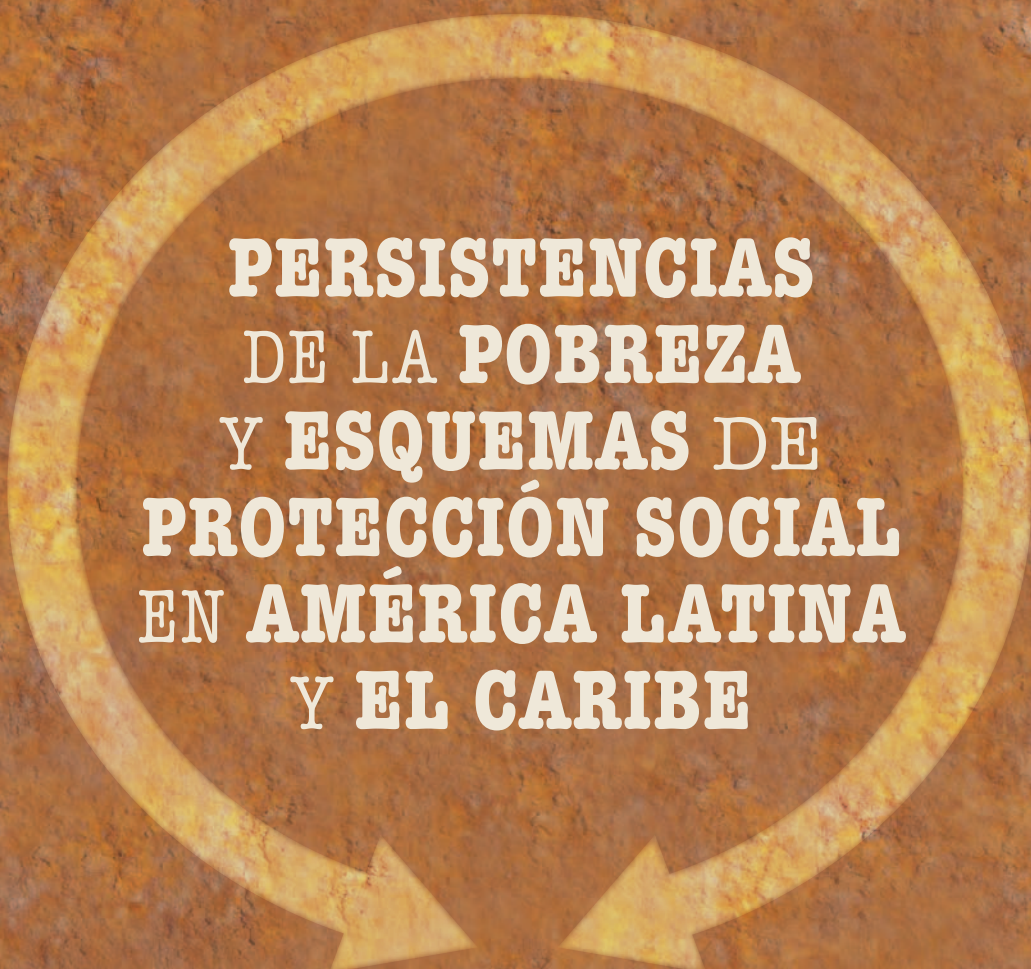




PERSISTENCIAS DE LA POBREZA Y ESQUEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Presentación de **Verónica Villarespe Reyes,**
Alicia Ziccardi y **Carmen Midaglia**

Prólogo de **Rolando Cordera Campos**

**Claudia Robles | Analía V. Calero | Claudia C. Danani | Julio Boltvinik |
Cristina Almeida Cunha Filgueiras | Cynthia Franceska Cardoso |
María Ignacia Costa | Inés Martínez Vallvé | Rosa María Voghon
Hernández | Ángela Peña Fariás | Pablo Yanes | Matías Bosch**

**PERSISTENCIAS DE LA POBREZA
Y ESQUEMAS DE PROTECCIÓN
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**

Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe / Claudia Robles ... [et.al.] ; con prólogo de Verónica Villarespe Reyes ; Alicia Ziccardi ; Carmen Midaglia. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2013.
E-Book.

ISBN 978-987-1891-65-8

1. Pobreza. 2. Sociología. I. Robles, Claudia II. Villarespe Reyes, Verónica, prolog. III. Alicia Ziccardi, prolog. IV. Midaglia, Carmen, prolog.
CDD 301

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:
Cristianismo / Cultura / Sociedad / Historia / Pobreza / Memoria /
Teología / Iglesia / América Latina / Caribe

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que realizan miembros de la red CLACSO-CROP y que son aprobadas por evaluaciones académicas externas.

**Secretario Ejecutivo**

Pablo Gentili

Directora Académica

Fernanda Saforcada

Comité Directivo [Miembros Titulares]**Gerardo Caetano**

UDELAR, Uruguay

Jose Carlos Rodríguez

CDE, Paraguay

Dalila Andrade

FaE/UFGM, Brasil

Leticia Salomón

DICU/UNAH, Honduras

Eduardo Toche Medrano

DESCO, Perú

Juan Ponce

FLACSO, Ecuador

Suzy Castor Pierre-Charles

CRESFED, Haití

Lucio Oliver

CEL/FCPyS y PPEL/UNAM, México

CLACSO**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168

C1101AAX, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 - Fax [54 11] 4305 0875

<www.clacso.org>

<clacsoinst@clacso.edu.ar>

**Director Científico**

Alberto D. Cimaromore

Comité Científico**Thomas Pogge**

Chair of CROP Scientific Committee

Leitner Professor / Philosophy and International Affairs

Yale University, USA

Julio Boltvinik

Professor / Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio
de México, México

Atilio Boron

Professor / Programa Latinoamericano de Educación a
Distancia en Ciencias Sociales (PLED), Argentina

Jean Comaroff

Professor / Department of Anthropology, University of
Chicago, USA

Bob Deacon

Professor / Department of Sociological Studies
University of Sheffield, UK

Shahida El Baz

Dr. / The National Center for Social and Criminological
Research (NCSCR), Egypt

Sara Hossain

Lawyer / Supreme Court, Bangladesh

Asunción Lera St. Clair

Professor / Department of Sociology, University of
Bergen, Norway

Karen O'brien

Professor / Department of Sociology and Human
Geography, University of Oslo, Norway

Adebayo Olukoshi

Director / United Nations African Institute for Economic
Development and Planning (IDEA), Senegal

Isabel Ortiz

Associate Director / UNICEF

Shahra Razavi

Research Co-ordinator / United Nations Research
Institute for Social Development (UNRISD)

CROP**Comparative Research Programme
on Poverty**

P.O. Box 7800

N-5020 Bergen, Noruega

Tel. 47 5558 9744

<www.crop.org>

<crop@uib.no>

COLECCIÓN CLACSO-CROP

PERSISTENCIAS DE LA POBREZA Y ESQUEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Claudia Robles

Analía V. Calero

Claudia C. Danani

Julio Boltvinik

Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Cynthia Franceska Cardoso

María Ignacia Costa

Inés Martínez Vallvé

Rosa María Voghon Hernández

Ángela Peña Farías

Pablo Yanes

Matías Bosch

Presentación de

Verónica Villarespe Reyes,

Alicia Ziccardi y Carmen Midaglia

Prólogo de

Rolando Cordera Campos



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Directora Académica Fernanda Saforcada



Colección CLACSO-CROP

Directores de la colección Emir Sader, Director de Relaciones Internacionales de CLACSO

y Alberto D. Cimaromere, Director de CROP

Coordinadores de la Colección Carolina Mera, Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de CLACSO y Hans Egil Offerdal, Coordinador del Programa América Latina y Caribe de CROP

Asistentes Dolores Acuña (CLACSO) y Santiago Kosiner (CROP)

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Arte de tapa Ignacio Solveyra

Producción Fluxus estudio

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Primera edición en español

Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe (Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2013)

ISBN 978-987-1891-65-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo



Norad

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<www.biblioteca.clacso.edu.ar>

Los contenidos de este libro han sido evaluados por dos especialistas externos a la institución en un proceso de revisión por pares.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Prólogo		11
Introducción		15
Claudia Robles La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro		33
Analía V. Calero Políticas de protección social, vulnerabilidad económica y enfoque de derechos		65
Claudia C. Danani Estatidades en disputa. Recrear la protección social, refundar el Estado. La reforma previsional en la Argentina, 2004-2011		89
Julio Boltvinik Análisis del fracaso de la reforma social neoliberal en México y del modelo social naciente en el DF y propuesta de creación de un estado de bienestar de nuevo tipo		113

Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Transferência condicionada de renda e sistema público de trabalho, emprego e renda no Brasil. Peças de um sistema articulado ou mecanismos independentes?

| 151

Cynthia Franceska Cardoso

As políticas de proteção social brasileira e o amparo aos povos indígenas

| 183

María Ignacia Costa

Protección social universal. El caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la Argentina. Debates políticos, ejes de ruptura y continuidad

| 217

Inés Martínez Vallvé

El Estado ambidiestro. El Frente Amplio y la cuestión de la asistencia

| 247

Rosa María Voghon Hernández y Ángela Peña Farías

¿Reproducción de la pobreza en el contexto de políticas sociales universales? Encrucijadas y desafíos del modelo de protección social cubano

| 279

Pablo Yanes

Del derecho al hecho hay mucho trecho. La compleja materialización de una política social de vocación universalista en la Ciudad de México

| 309

Matías Bosch Carcuro

“Si no hay dinero en el bolsillo, ¿mueres?” Protección social, integración al trabajo y vulnerabilidad. Un análisis comparativo a partir del caso de obreros de maquila en Haití y República Dominicana

| 337

PRÓLOGO

AMÉRICA LATINA ES CONSIDERADA la región más desigual del planeta. Sin haber acortado significativamente las distancias entre su producto por persona y el de los países avanzados, el subcontinente registra una enorme desigualdad que, sin duda, recoge la herencia colonial, pero que los siglos de vida independiente y modernización económica y social no han sido capaces de superar. Esta desigualdad está en la base de las profundas brechas sociales que definen su imagen y acosan su evolución política.

Los logros alcanzados en la primera década del siglo XXI en varios países del Cono Sur, y en menor medida en México, en disminución de la pobreza y reducción de los índices de desigualdad, fueron interrumpidos en 2008 por la crisis alimentaria que elevó el costo de las canastas básicas y, luego, por el impacto de la crisis global sobre el empleo y la actividad económica. Es claro, además, que la arquitectura de los sistemas de protección social contribuye no sólo a un desigual acceso a las prestaciones de salud y de seguridad social, sino a la reproducción de la desigualdad.

En este contexto, dominado por la persistencia y agudización de lastres como la pobreza, la vulnerabilidad, el desempleo y la informalidad, se organizó en diciembre de 2011 el seminario internacional “Pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas

y perspectivas comparadas”, buscando reflexionar además en torno a aspectos centrales sobre la seguridad social.

El seminario se llevó a cabo bajo el auspicio del Programa CLACSO-CROP de estudios sobre pobreza en América Latina y el Caribe, conjuntamente con el Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, el Seminario Universitario de la Cuestión Social, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

En él se reflexionó en torno a cuestiones que dan cuenta del carácter multivariado del tema, entre otras: ¿cómo conciliar la necesidad de arquitecturas nacionales de protección social con dinámicas locales ampliamente desiguales y heterogéneas? ¿Debe ser la protección social universal una red de derechos sociales indiferenciados o puede convivir con políticas centradas en diferencias de género, etnia, edad? ¿Cómo ha sido la relación entre la pobreza (como condición social) y la protección social (como instrumento de política pública)? ¿Cuáles han sido las principales políticas públicas, y cuáles han sido los resultados en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad? ¿Hay coordinación intersectorial? ¿Es la necesaria? ¿Cómo se financian los programas de protección social?

Fue claro para los participantes que debido a la naturaleza del tema, las explicaciones no pueden ser reducidas a un solo aspecto; por lo que se insistió en la necesidad de subrayar que sin atender las causas del empobrecimiento mayoritario y sin reducir las inaceptables distancias que marcan la distribución del ingreso, cualquier esfuerzo será incapaz de erigir nuevas plataformas de convivencia comunitaria y acción colectiva.

Se advirtió sobre la necesidad de contar con diagnósticos precisos de los contextos económicos y demográficos en virtud de la creciente complejidad y diversificación de las agendas de la cuestión social. Sólo así se podrán definir políticas que combinen, con realismo pero sin resignación, logros progresivos de metas de equidad e igualdad sociales, y crecimientos económicos dinámicos capaces de ofrecer empleos y educación a sus jóvenes.

Fortalecer la protección social, entendida como la creación de sociedades más incluyentes y justas, en las que todos los ciudadanos pueden realizar sus derechos económicos, sociales y culturales, es una tarea imprescindible. Lo es también porque la experiencia reciente de América Latina señala que la cohesión social es un factor importante para impulsar el crecimiento económico, fortalecer la estabilidad política, y por ser una variable decisiva para elevar la calidad de la democracia.

Sin embargo, no está de más insistir en que no todas las estrategias de crecimiento económico generan desarrollo humano y fortalecen la cohesión social; estos objetivos sólo pueden alcanzarse cuando existen baterías de políticas económicas y sociales que complementan y modulan el crecimiento económico y el desarrollo de los mercados. Esta combinatoria entre economía, política y mercado es indispensable para generar rutas de inclusión a los grupos sociales que son excluidos por el sistema económico o que se encuentran en desventaja. Lo mismo puede decirse desde una perspectiva de desarrollo regional y local.

Las evidencias con que se cuenta sobre la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades, constituyen sobrados argumentos en favor de inscribir, una vez más, la discusión sobre la pobreza y la protección social en el contexto de una reflexión sobre el desarrollo en su sentido más amplio. Es preciso entender el desarrollo como un proceso que combina las dimensiones económica, social y cultural, para así generar estrategias y políticas de Estado que se hagan cargo de la posibilidad de que la globalización, pese a las tensiones y restricciones que genera, ofrece también oportunidades para acortar las distancias que nos separan.

Sólo visiones de largo plazo para el crecimiento, junto con compromisos políticos de amplio espectro para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, pueden crear climas de entendimientos sociales y reformas institucionales. La inclusión y la cohesión social, más allá de ser abordadas sólo como ejes conceptuales deben ser los pilares que rijan y sostengan el desarrollo.

ROLANDO CORDERA CAMPOS

INTRODUCCIÓN

EL PROGRAMA CLACSO-CROP de estudios sobre pobreza en América Latina y el Caribe, conjuntamente con el Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO, el Instituto de Investigaciones Económicas, Instituto de Investigaciones Sociales, el Programa Universitario de Estudios sobre La Ciudad y el Seminario Universitario La Cuestión Social, de la Universidad Nacional Autónoma de México realizaron, del 7 al 9 de noviembre de 2011, el Seminario Internacional “Pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas”.

La convocatoria de este importante encuentro señalaba como contexto la tendencia que desde hace más de una década presentan los gobiernos de América Latina a constituirse por diferentes tipos de coaliciones políticas, las cuales recuperan el papel central del Estado y la aplicación de criterios de universalidad en la política social, abandonando paulatinamente la concepción residual que había limitado su acción social a la de los mercados y la familia. Pero este cambio de orientación en términos numéricos no tuvo un sentido único pues de acuerdo con los datos de la CEPAL hubo avances, estancamientos y también posibles retrocesos en los diferentes países de la región. Según este organismo, en 1990 la mitad de la población, 204 millones de personas (48,4%), vivía en situación de pobreza, de la cual 95

millones se encontraban en condiciones de indigencia. Estos datos reflejaron un crecimiento de 68 millones de personas respecto de 1980. En sentido contrario, en el 2010, tanto en números absolutos como en términos relativos, la pobreza disminuyó 10.7 puntos porcentuales, más precisamente entre el 2002 y el 2008, registrando 42 millones de personas menos en situación de pobreza. No obstante que en el año 2009 se registró, como consecuencia de la crisis del año anterior, un incremento de 1 millón de personas en pobreza y 2 millones más en indigencia, los datos de 2010 muestran que tanto la pobreza como la indigencia tienden a disminuir y, las proyecciones para el año 2011, indican que si bien la tendencia a la reducción de la pobreza continuará, se incrementará la condición de indigencia de las personas pobres.

Pero estos datos agregados poco dicen sobre la heterogeneidad de situaciones y de la variedad de medidas de políticas de atención a la pobreza que se han tomado en los diferentes países de la región. Es por esto que se requiere promover investigaciones que apliquen evaluaciones cualitativas y se analicen las experiencias nacionales. En este sentido, la convocatoria a este evento hizo un conjunto de preguntas que pretendieron orientar la presentación y discusión de los trabajos, entre estas: ¿Cómo entender la relación entre las políticas de combate o alivio de la pobreza, la protección social universal y los regímenes de bienestar? ¿Cómo han evolucionado las instituciones de protección y seguridad social en los diferentes regímenes de bienestar después de la introducción de las llamadas “Transferencias monetarias condicionadas” (TMC)? ¿Cómo pueden compararse estos regímenes con experiencias exitosas universalistas o tendencialmente universalistas en otras regiones del mundo? Los programas de TMC, ¿son una o la nueva forma de la protección social? ¿Qué tienen de nuevo y qué de continuidad con el pasado? La evolución reciente de las políticas sociales, ¿anuncia la construcción de nuevos regímenes de protección social y bienestar? ¿Qué papel juegan las ideologías, discursos hegemónicos, políticas económicas y en general el crecimiento económico en el desarrollo de nuevas experiencias de protección social universal? ¿Cómo conciliar la necesidad de arquitecturas nacionales de protección social con dinámicas locales ampliamente desiguales y heterogéneas? ¿Qué posibilidades existen para la construcción de coaliciones sociopolíticas de soporte a esquemas universalistas? ¿Cuáles son las experiencias nacionales exitosas en esta materia? La protección social universal, ¿debe entenderse como la supresión de los particularismos en procura de derechos sociales indiferenciados o puede convivir con dinámicas pluralistas centradas en diferencias de género, etnia o edad? La protección social universal, ¿puede ser básica y selectiva? ¿Cómo ha evolucionado la relación entre la pobreza (como

condición social) y la protección social como instrumento de política pública para hacerle frente? ¿Hay suficiente claridad sobre la manera de medir e identificar la protección social?

Así, el objetivo de este libro es difundir un conjunto de los trabajos presentados, los cuales respondieron éstos y otros interrogantes desde diferentes perspectivas de análisis, apoyándose en estudios de caso o comparativos en diferentes países de América Latina como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, República Dominicana y Uruguay. En ellos subyace la intención de contribuir a la renovación del necesario debate teórico sobre las alternativas que existen frente a la persistente problemática de la pobreza en la región. Los artículos aquí publicados han sido agrupados en tres grandes ejes temáticos, los cuales se expondrán seguidamente.

I. TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: ¿HACIA UNA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL?

En este eje de análisis se agrupan cuatro trabajos que plantean los alcances y las limitaciones conceptuales de los sistemas de protección social vigentes, tomando como referente contextual los países de América Latina. El artículo de Claudia Robles, “La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina: un proyecto en claro-oscuro”, ofrece una valiosa reflexión sobre la polisemia que caracteriza a esta noción, identificando algunos dilemas a partir de su potencial movilizador para un proyecto de ciudadanía e igualdad. En este sentido, evalúa qué posibilidad tienen las actuales políticas y sistemas de protección social para construir ciudadanía plena en la región, en el contexto en que emerge la discusión sobre este concepto. Además, muestra los vínculos y las tensiones que tiene con otros conceptos como el de “regímenes” y “Estados de bienestar”. También expone los principales rasgos de la implementación de dichas políticas, identificando, según sus principales orientaciones, cuatro grupos de países. Asimismo, trascendiendo los análisis sobre desigualdad de ingresos basados en el coeficiente de Gini y relevando la naturaleza multidimensional del bienestar, reconoce cuatro aspectos que muestran los límites de las construcciones contemporáneas sobre protección social: i) la estratificación persistente no superada por tales políticas; ii) la dualidad de los derechos reconocidos; iii) los bolsones de exclusión; iv) el potencial depolitizador al que conllevan. Estos dilemas tienen relación con las preguntas claves de los Estados naciones contemporáneos, en las cuales las agendas de redistribución y distribución, y los alcances del bienestar son fundamentales. La autora presenta tres conclusiones. En primer lugar, evalúa que ninguno de los arreglos de protección examinados logra brindar cobertura de acceso al conjunto

de la ciudadanía y que sin embargo pareciera que aquellas arquitecturas que buscan fortalecer la cobertura desde la seguridad social, han tenido mejor éxito en generar igualdad de protección en cuanto a su acceso. En segundo lugar, considera que es importante profundizar en la calidad de la protección recibida, de manera de superar los mecanismos duales que impiden el goce de iguales garantías para toda la ciudadanía. Las políticas que actualmente se implementan no logran garantizar sustancialmente los mecanismos de igualación de oportunidades que se promocionan como parte de los impactos esperados de los programas de transferencias condicionadas. Sin abandonar la dimensión de ingresos, plantea que este aspecto debe ser relevado por los aparatos de protección para guiar sus acciones bajo la rúbrica de la ciudadanía. En tercer lugar, propone recuperar la discusión sobre el concepto más amplio de bienestar al pensar y definir la protección social como base para la consolidación de la ciudadanía en los países de la región arriba mencionados.

Desde otra perspectiva de análisis, Analía Calero en “Políticas de protección social, vulnerabilidad económica y enfoque de derechos”, busca los vínculos existentes entre las llamadas políticas de protección social, la vulnerabilidad económica y el enfoque de derechos. Para ello la autora se ubica en el contexto de retorno y fortalecimiento de las democracias en América Latina considerando que ha cobrado relevancia la visión de la política social como garante de derechos universales. Su concepción es que el Estado, como garante de los derechos humanos básicos, tiene la responsabilidad de intervenir con políticas públicas universales, heterogéneas e integrales de manera de brindar un mínimo de bienestar para todos los ciudadanos. A partir de esta conceptualización, analiza cómo se produjo este cambio en el enfoque de las políticas públicas en la Argentina y cuál es el rol del Estado en el mismo. Como estudios de caso presenta el programa “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” y su extensión a la “Asignación por Embarazo para Protección Social”, implementados en Argentina, los cuales buscan brindar acceso a la protección social en casos donde la trayectoria laboral no es necesariamente formal. Los objetivos de corto plazo de esta acción social del Estado son reducir la indigencia, la pobreza y la desigualdad y romper con su transmisión intergeneracional al fomentar la formación de capital humano mediante las condicionalidades en salud y educación y la articulación con programas que contribuyan a hacer efectivos los derechos, como el “Plan Nacer” y el programa “Conectar Igualdad”. Esta autora concluye que aunque la “Asignación Universal por Hijo” ha tenido un impacto positivo, debe reforzarse aún la visión de política pública que considera a los ciudadanos como sujetos de derecho. Pero

también apunta que es necesario indagar sobre las heterogeneidades de la estructura productiva y el mercado de trabajo segmentado, lo cual determina el nivel del empleo, la calidad de los puestos de trabajo, la remuneración y el acceso a la protección social del sistema contributivo. Para la autora, este análisis permitiría diseñar estrategias de política económica que generen empleo decente en articulación con las políticas de protección social.

En “Estatidades en disputa: recrear la protección social, refundar el Estado. La reforma previsional en la Argentina, 2004-2011”, Claudia Danani establece que la seguridad social es parte del Estado y al igual que éste es simultáneamente *relación social* y un *aparato institucional*. Su principal característica, respecto de otras áreas y sectores del Estado, es que en ambas dimensiones instituye modos de protección/desprotección social, de cuya producción a la vez participa. La autora desarrolla este marco conceptual para analizar el proceso de “contra”-reforma previsional argentina, cuyos aspectos y pasos principales los sitúa entre 2004 y 2008. La otra dimensión de análisis que introduce es histórica ya que la reforma del sistema previsional en ese país vuelve a ocupar un lugar central en el proceso que se inició con posterioridad a la crisis sociopolítica, económica e institucional de principio del milenio; una política pública que contradice la “reforma y el ajuste” llevados adelante en la década anterior. Uno de los principales rasgos de esta política es la marcada confrontación sociopolítica que se desarrolla a su alrededor, un enfrentamiento por la “*reforma de la seguridad social*” que es parte de la *lucha por el Estado mismo y por la constitución de diferentes modos de “ser Estado”*. Esto se da en un proceso de sentidos contradictorios y resultados inciertos que está abierto a la configuración de variadas correlaciones de fuerzas y orientaciones. Por todo ello, siguiendo a otros autores, Danani sostiene que en la Argentina ese período corresponde a un proceso, que la autora denomina, de “*estatidades en disputa*”, aludiendo a formas estatales de moldear las condiciones de vida de la población, argumentando que se trata de un recurso que ayuda a echar luz sobre reformas y disputas alrededor de las políticas estatales, como los que actualmente atraviesan varios países latinoamericanos. Finalmente, analiza cuánto se acerca y se aleja el caso argentino de la construcción de una política universal, ante lo cual considera que se trata de un sistema que protege a más amplios sectores de la población. Pero cuando se mira éste en perspectiva histórica y en el contexto latinoamericano, existe en Argentina una persistencia hacia la institucionalidad universalista, que encuentra oposiciones de peso en los propios elencos oficiales.

En este primer grupo de trabajos, Julio Boltvinik, en “Análisis del fracaso de la reforma social neoliberal en México y del modelo social

naciente en el DF y propuesta de creación de un estado de bienestar de nuevo tipo”, presenta una descripción general de esta reforma y realiza una valoración de su fracaso a partir de analizar la evolución del empleo, los salarios, la seguridad social y la pobreza. También evalúa el “Programa Progres-Oportunidades” del gobierno federal mexicano y expone los rasgos generales de un modelo social alternativo que se está desarrollando en el Distrito Federal, evaluando el impacto de ambos en las condiciones de pobreza. Expone una primera propuesta de “reforma de la reforma” para transformar el Estado Mexicano en un Estado de Bienestar amplio, cuyo punto de partida es definir un proyecto de nación que permita alcanzar la riqueza humana o florecimiento humano, que según este autor, consiste en el desarrollo y satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo y aplicación de las capacidades humanas. Plantea que el requisito indispensable para alcanzar ese objetivo es la articulación virtuosa de las políticas sociales, culturales y económicas, que deben concurrir sinérgicamente. En el caso del Estado mexicano se trata de crear un Estado de Bienestar auténtico en el cual la mayor parte de sus actividades rutinarias estén dirigidas a atender las necesidades de bienestar de los hogares, un Estado fiscalmente fuerte, que disminuya la desigualdad, aumente sustancialmente el ingreso, recupere del salario mínimo, y en el que las transferencias monetarias a nivel nacional dejen de ser condicionadas y focalizadas. La propuesta incluye crear el servicio nacional de salud y que la seguridad social se sustente en sistemas solidarios que garanticen a todos una pensión digna, se eleve la calidad y la cobertura de la educación en todos los niveles, se subsidien los alimentos básicos, se prohíba la publicidad de alimentos chatarra, se incluya en la escuela pública de tiempo completo una comida caliente, se universalicen los desayunos escolares y no se cobre a las familias cuota de recuperación.

II. LOS ALCANCES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS (TMC)

Un segundo núcleo temático que se abordó en el seminario se centró en el papel que desempeñan los modernos programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en los sistemas de protección latinoamericanos. La rápida expansión de estas nuevas iniciativas de combate a la pobreza en la región desde mediados de los noventa generó una amplia discusión política y académica, vigente hasta nuestros días, sobre los impactos sociopolíticos de esos programas. Entre la gama de interpretaciones emergentes acerca de los efectos que promueven los TMC se identifican posiciones divergentes, producto de los aspectos estrictamente liberales e intervencionistas que conjugan dichas alternativas públicas.

Para algunos analistas, esas medidas sociales, pese al reducido gasto público que insumen, el que se ubica en menos del 1% del PIB nacional, igualmente abren oportunidades para reestructurar componentes estratégicos de asistencia en el marco de los incompletos sistemas de protección regional. Asimismo, luego de casi quince años de ajuste y recorte de la intervención pública, la estabilización de los TMC parece indicar un reposicionamiento del Estado en materia social y más aún, de responsabilidad política en relación a la pobreza, que no se reduce mecánicamente a partir del crecimiento económico, sino que se requiere de políticas públicas, entre las que figuran estos programas.

Una posición contraria a la arriba esbozada, considera que esas propuestas de acción son mecanismos de promoción y legitimación de un esquema residual de seguridad social, en la medida que esconde los conflictos de redistribución de la riqueza, favoreciendo la disociación entre protección vía mercado de empleo y obtención de bienestar. Planteado de otra forma, este tipo de acciones estatales garantiza mínimos sociales, desactiva la acción colectiva y por ende el conflicto capital-trabajo. En consecuencia “dualiza” artificialmente la estructura social, entre pobres, perdedores y destinatarios de la asistencia pública, y no pobres y ganadores, desconociendo que la actual estructura de vulnerabilidades trasciende a la extrema de pobreza. Resulta importante señalar que también existen visiones intermedias acerca del alcance de estas nuevas iniciativas sociales que enfatizan los avances y restricciones que representan para los contextos sociales de referencia.

No hay lugar a duda que, más allá del diseño común que presentan estos programas en América Latina, en términos fundamentos, objetivos y condicionalidades para la obtención de la transferencia, la función de protección que desempeñan guarda estrecha relación con los sistemas de seguridad social en los que se insertan. Los trabajos publicados en este libro sobre los TMC expresan los distintos enfoques y ejes de análisis arriba enunciados, y si bien se concentran en el Cono Sur, específicamente, en Argentina, Brasil y Uruguay, ponen de manifiesto la diversidad de legados de bienestar y estrategias de reforma social aplicada en esta región.

Para el caso de Brasil se presentaron dos artículos sobre la temática de las transferencias de renta, ambos consideraron, entre otros, el programa de moda *Bolsa Família*. Los ejes de análisis utilizados diferencian sustantivamente los trabajos sobre Brasil incluidos en esta publicación. Uno de ellos, el de Cristina Almeida Cunha Filgueiras, “Transfêrencia condicionada de renda e sistema público de trabalho, emprego e renda no Brasil: peças de um sistema articulado ou mecanismos independentes?”, centra la atención en la vinculación entre

las políticas sociales de transferencias monetarias y el empleo como una articulación imprescindible para la superación de las situaciones de pobreza. En cambio, Cynthia Franceska Cardoso considera los impactos de estas prestaciones sobre grupos poblacionales indígenas, particularmente los Guaraní Mbyá localizados principalmente en el litoral e interior de los estados del Sur y Sureste de ese país.

El artículo de Cristina Almeida Cunha Filgueiras encuadra los mencionados programas de transferencias en un marco mayor de seguridad social, compuesto por cuatro grupos diferenciados de políticas sociales, las relativas al empleo; a la asistencia social y combate a la pobreza, entre las que se ubican las prestaciones objeto de interés; los servicios básicos de educación y empleo y los de infraestructura social. Si bien los principios orientadores de cada uno de esos paquetes de políticas responden a diferentes funciones públicas y se desarrollan en períodos históricos específicos, necesitan de articulación político-institucional, no sólo para tornar eficiente las intervenciones estatales sino para consagrar sólidas protecciones para distintos grupos de población.

La autora recupera para el actual contexto socioeconómico brasileño, el clásico vínculo entre trabajo y bienestar, el que traduce para el área de la asistencia social como la instalación de nexos fluidos entre las transferencias monetarias y los programas de empleo como una respuesta alternativa a las situaciones que viven los beneficiarios de las nuevas prestaciones sociales. La tasa de participación laboral de los miembros de los hogares incorporados del Bolsa Familia es relativamente alta, asciende a un 70% y predominan los trabajadores con bajo nivel de escolaridad, con empleos precarios e informales. Si bien en Brasil la emergencia del componente de políticas públicas de empleo –activas y pasivas– data de los años sesenta, su proceso de consolidación ha sido lento y caracterizado por una moderada cobertura, producto del importante nivel de informalidad del mercado laboral de ese país. Por su parte, los programas de transferencias monetarias de reciente creación en la década del noventa, de rápida expansión y alcance poblacional (sólo el Bolsa Familia cubre a 12,7 millones de hogares), necesitan de la operativa de políticas estructurales como las de empleo que atiendan a esta significativa proporción de beneficiarios. Brasil llevó a cabo serios intentos políticos de vincular las prestaciones asistenciales con aquellas estrategias dirigidas a mejorar la inserción laboral de los grupos vulnerables, como por ejemplo el “*Plano Nacional de Qualificação (PNQ)*” del año 2003. Bajo estos nuevos lineamientos políticos se consagra, en el marco del Bolsa Familia en el año 2008, una propuesta de formación laboral denominada “*Próximo Passo*” que establece públicamente dos vías de conexión entre ese pro-

grama de transferencias y el mercado de trabajo. Una de ellas, afirma que la operativa del Bolsa Familia se inicia en el mercado de trabajo reforzando los ingresos de aquellos trabajadores en situación de precariedad laboral. La otra trayectoria posible que brinda ese programa radica en estimular a la población beneficiaria desvinculada del mercado laboral y en condiciones de trabajar que se incorpore al mismo. Los resultados obtenidos hasta el momento son limitados y ponen de manifiesto las serias dificultades que supone la articulación entre políticas públicas de distinta naturaleza. Entre ellas figuran problemas de información y generación de incentivos para la participación de la población en nuevas líneas de acción; deficiencias en el diseño de las estrategias de capacitación y falta de coordinación entre los distintos niveles del gobierno involucrados en la implementación de estas iniciativas. Según la autora, en caso de no lograrse el ensamblaje entre las políticas asistenciales y las de empleo, los programas de transferencias monetarias no sólo se verán sobrecargados de demandas ciudadanas sino que serán insuficientes para impactar en las condiciones de pobreza de los países de la región.

El artículo de Cynthia Franceska Cardoso, “As políticas de proteção social brasileira e o amparo aos povos indígenas”, como se indicó anteriormente, analiza los efectos de los TMC sobre las comunidades indígenas, particularmente en relación con el pueblo GuaraníMbyá, cuestionando el papel que cumplen las condicionalidades establecidas en salud y educación para ámbitos culturales específicos. El desarrollo de la legislación de protección indígena y las prestaciones asistenciales en Brasil se tramitaron por caminos paralelos generando así un cuerpo de políticas públicas “contradictorias”, que desarticulan las costumbres y las estrategias de vida de grupos sociales diferenciados. La autora constata una dinámica política contradictoria entre el reconocimiento público de las especificidades de los pueblos indígenas y las nuevas propuestas sociales de atención a las vulnerabilidades, las que involucran obligatoriamente a esos grupos dadas sus limitadas condiciones de vida. Esas contradicciones se fortalecen cuando se introduce una serie de cambios en las políticas específicas de protección indigenistas relativos a las modalidades de gestión (descentralización) y regulación institucional, los que provocan una mayor fragmentación de las intervenciones públicas en torno a ese colectivo. Por un lado, la Política Nacional de Atención a la Salud Indígena contempla el derecho de los integrantes de esos grupos a participar en los equipos sanitarios y esa alternativa, simultáneamente, se transforma en un mecanismo de generación de ingresos para esa población. Asimismo la Ley Directriz y las Bases de la Educación consagradas en la Constitución Federal del año 1988 contemplan pautas educativas

específicas, admitiendo la posibilidad que los recursos humanos provengan de la comunidad de referencia. Según analiza la autora, este conjunto de instrumentos de participación respecto a la diversidad y producción de renta, tiende a anularse por la exigencia del cumplimiento de contrapartidas sanitarias y educativas de los programas de transferencias monetarias. De esta forma, se debilita la identidad de los pueblos indígenas, se empobrecen y carecen de claras “rutas de salida” de su situación de vulnerabilidad en la medida que una proporción de su sustento económico depende de los beneficios que ofrecen las mencionadas iniciativas. Si bien el panorama planteado se registra para una comunidad indígena particular, no hay lugar a duda que se torna representativo de la dinámica desarticulada de las políticas públicas, que aumenta el grado de exclusión de estos segmentos significativos de la población brasileña, que ascienden a 800 mil indígenas de acuerdo a la información censal del año 2010. En palabras de la autora, el gran desafío en la atención de las problemáticas de estos grupos étnico-raciales radica en transformar las políticas universales en protecciones diferenciadas, sin caer en la falacia de la focalización que, en lugar de promover ciudadanía, excluye.

El análisis de las iniciativas públicas argentinas es tratado en “Protección social universal: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la Argentina. Datos políticos, ejes de ruptura y continuidad”, por María Ignacia Costa. En el trabajo se destaca el importante papel que juega el encuadre institucional, relativo al esquema clásico de la seguridad social, en el que se inscriben las nuevas políticas sociales no contributivas, como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) aprobada en el año 2009. Ese tipo de localización en la esfera pública (órbita de la seguridad social) es indicativa de un cambio de orientación de las políticas asistenciales que la precedieron. A su vez estas modificaciones en la orientación de las líneas de acción pública también suponen nuevos patrones culturales en torno a los sujetos de protección. Con el propósito de identificar tópicos diferenciadores entre las propuestas públicas dirigidas a los sectores vulnerables, la autora construye un universo de cuatro políticas sociales, tres de ellas de alcance nacional y una provincial: la mencionada AUHPS; el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJyJHD) del año 2002; y el *Plan Familias por la Inclusión Social* del año 2005. A los que agrega la iniciativa de *Derecho Garantizado para la Niñez* de la Provincia de Buenos Aires, que data del año 2008.

Según Costa, la aprobación de la AUHPS expresa un doble intento político: por una parte busca recuperar bajo nuevos parámetros la relación de protección asociada con el ámbito laboral y, por otra,

reconsidera desde un punto de vista sociocultural a los sujetos que reciben el beneficio. La articulación de la AUHPS con el mercado de empleo se establece por dos vías complementarias. La primera, refiere a la adscripción institucional de esta nueva prestación en la esfera de la seguridad social (la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES–) especializada en administrar los derechos sociales de los trabajadores. Importa indicar que Argentina contaba con un régimen de asignaciones desde 1957 para los trabajadores formales y si bien fue modificado en los años noventa, no se suprimió.

En segundo lugar, se hace extensiva cierta forma de protección social emparentada con el empleo hacia actividades que suponen diversos formatos de inserción en el mercado laboral, desde las que son de tipo precario (informales, temporales y de baja calificación), contemplando también a los desocupados y los que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital. Bajo este nuevo enfoque de políticas públicas se pretende restituir la noción de derechos sociales como pilares de la seguridad social, desterrándose así la noción de asistencia como mecanismos de ayuda, compensatorios y coyunturales. Estas diferentes concepciones políticas-culturales (pro-derechos o pro-asistencia) sobre las garantías de las prestaciones dirigidas a los estratos vulnerables ponen de manifiesto las diversas alternativas financieras disponibles para sustentar esas iniciativas. De acuerdo a la posición asumida por los gobiernos de turno se recurre a fuentes nacionales genuinas o a préstamos internacionales con fecha de vencimiento en la instrumentación de estas iniciativas sociales. Según la autora, los aspectos políticos-institucionales y culturales que caracterizan la AUHPS son los ejes de diferenciación de esta política de transferencia monetaria con respecto a las que tuvieron lugar en períodos anteriores, exceptuando la prestación provincial de *Derecho Garantizado para la Niñez*. Las promulgadas en el pasado reciente se estructuran en base a criterios neoliberales, de excesiva focalización y residualización de los beneficios ofrecidos, a lo que se agrega una gestión descentralizada en la que intervienen entidades estatales nacionales o provinciales.

En términos generales, la autora señala que la orientación de las políticas sociales guarda cierta relación con los marcos institucionales en las que ellas se inscriben en la órbita estatal. De ahí que las funciones públicas que desempeñan esas entidades da lugar a diversos de tipos de protección, que se expresan en las orientaciones que han asumido las políticas sociales argentinas. Los Ministerios que operan en el campo social, como el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), cumplen esencialmente con el papel de asistir; en cambio el organismo encargado de la seguridad social, el ANSES, se especializa en asegurar la atención de los clásicos riesgos socioeconómicos.

Existió un conjunto de factores tanto domésticos como internacionales que favorecieron este “cambio de época” o “giro estratégico” en las formas de brindar bienestar, atendiendo principalmente el diseño, la estabilidad y la jerarquía institucional de las prestaciones no contributivas. A modo indicativo cabe mencionar, la crisis económica-financiera del año 2008; la difusión pública de iniciativas de similar naturaleza planteadas desde distintas filas partidarias, organizaciones sociales, la esfera académica y cabe agregar la derrota electoral del partido oficialista en la Provincia de Buenos Aires. Para finalizar, la autora advierte que más allá de la importancia de este cambio de orientación en materia social resta aún consolidarlo, profundizando las modificaciones procesadas en esa arena pública en los últimos tres años.

Inés Martínez, por su parte, en “El Estado ambidiestro. El Frente Amplio y la cuestión de la asistencia”, trata las políticas de protección llevadas a cabo en Uruguay en el primer gobierno de izquierda, presidido por el Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010), en el intento de captar la orientación predominante que asumieron las principales medidas sociales impulsadas en ese nuevo contexto político. En líneas generales la autora reconoce que en la década de los noventa se llevó a cabo en la región un conjunto de reformas pro-mercado que impulsaron la retracción del Estado y la *asistencialización* de la protección social. Uruguay no escapó de ese proceso de “recorte” de la intervención pública de opción universalista y, en ese marco, semiprivatizó prestaciones de la seguridad social, deterioró una serie de servicios básicos en educación, salud, y además introdujo una serie de programas sociales exclusivamente focalizados en grupos vulnerables de población.

La pregunta que busca responder en su trabajo refiere a sí en un contexto administrado por una coalición política contraria a las políticas públicas de corte liberal. Se logró efectivamente disminuir o al menos moderar la incidencia de las propuestas de tinte asistencial y en su lugar se promovieron medidas tendientes a la desmercantilización del bienestar. Los resultados identificados son ambiguos en la medida que, en la primera administración a cargo de la izquierda, se impulsaron alternativas públicas de signo político opuesto. Por una parte, figuran aquellas que tendieron a recuperar la tradición universalista dirigidas a la mejora de la distribución de los ingresos, como la reinstalación de los Consejos de Salarios; o el caso de la reforma de salud que buscaba mejorar la equidad del sistema, entre las medidas de mayor alcance. Por otro lado, se institucionalizó un programa nacional de vocación asistencial, organizado en torno a transferencias monetarias condi-

cionadas, de carácter no contributivo, las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM), que tuvo como versión preliminar el denominado Plan de Emergencia, diseñado sólo para enfrentar las consecuencias sociales de la crisis económica del año 2002. Estas nuevas AFAM se dirigen a la atención de los hogares con población menor de dieciocho años en situación de pobreza, registrando hasta el momento importantes impactos, esencialmente sobre las situaciones calificadas de indigencia.

Según la autora, no es tarea fácil evaluar la capacidad de desmercantilización del esquema de protección uruguayo renovado en esta oportunidad bajo los criterios de un gobierno de orientación progresista. En ese sentido, se destacan los avances en el área laboral, de salud, y las estrategias que apuntan a mejorar las condiciones de vida de los segmentos extremadamente pobres. El panorama se torna menos claro en relación a otros estratos de población que, si bien no se encuentran en la extrema pobreza, presentan un conjunto de vulnerabilidades que amenazan con empeorar su situación, como es el caso de los trabajadores menos calificados, jóvenes y mujeres con déficits de capital social. Planteado en otros términos, no parece evidenciarse que los distintos estratos de población se encuentren amparados, esencialmente aquellos que sin pertenecer a los considerados pobres, presentan una serie de atributos y características que los acercan en la escala social.

III. LOS CRITERIOS UNIVERSALISTAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Los tres artículos que integran este apartado analizan y confrontan las políticas universalistas y las focalizadas, teniendo como trasfondo la problemática de la pobreza y de la vulnerabilidad social. En este sentido, el primer texto trata a profundidad las políticas sociales y sus transformaciones en el caso cubano; el segundo discute ampliamente las diferencias entre la política social universalista instrumentada por el gobierno de la Ciudad de México y el programa focalizado de combate a la pobreza, Progres a/Oportunidades del gobierno federal mexicano; el tercer texto estudia el caso de cómo los trabajadores de maquila de la empresa denominada Grupo M en Santiago (República Dominicana) y Ouanaminthe (Haití) se ubican en la condición de vulnerabilidad, a partir de su modo de integración al trabajo e inserción en sistemas de protección social, poniendo de manifiesto las debilidades de dichos sistemas. Se trata pues de un abanico que, sin duda, coadyuvará al enriquecimiento de la discusión sobre la temática abordada.

Rosa María Voghon, en coautoría con Ángela Peña Farías, profesoras de la Universidad de la Habana, presentan el artículo “¿Repro-

ducción de la pobreza en el contexto de políticas sociales universales? Encrucijadas y desafíos del modelo de protección social cubano”. En este trabajo se da cuenta de las redefiniciones de las políticas sociales y de la concepción del universalismo y de cómo éstas influyeron en el proceso de transformación de los regímenes de bienestar. Las autoras analizan las complejidades y contradicciones que se han generado durante la construcción y cambios del régimen de bienestar en Cuba, particularmente para la población urbana pobre. Señalan que dicha experiencia muestra que el universalismo no garantiza que se supriman los mecanismos que originan y reproducen la pobreza y la desigualdad; por lo que proponen la necesaria relación entre universalidad y focalización para articular y conformar las políticas sociales. Esta propuesta resulta muy interesante pues, si bien generalmente los dos términos son tratados como excluyentes, para Voghon y Peña Farías la focalización es entendida como instrumento complementario que pudiera contribuir a la universalización, haciendo efectivo y real el acceso al bienestar.

El texto está dividido en cuatro secciones. En la primera, se expone la discusión teórica de los regímenes de protección social, destacando la importancia de analizar la naturaleza de las relaciones entre sus actores institucionales fundamentales en los procesos de protección y bienestar social: políticas sociales, mercados laborales, redes de apoyo informales y las familias. La segunda sección contiene una reflexión y el balance correspondiente, acerca del desempeño de las políticas sociales y la reproducción de la pobreza urbana en el contexto cubano. En la tercera, se establece la discusión sobre los escenarios de política social que pueden perfilarse a partir del nuevo modelo económico. Finalmente, en la última, se ponen en la mesa del debate las repercusiones y retos para incentivar posteriores investigaciones. En síntesis, el artículo resulta de lo más sugerente, no sólo por el binomio universalidad-focalización, sino también porque ofrece un análisis sobre la pobreza y la desigualdad. Así para las autoras, de la propia interrelación dialéctica de estructuras y de agentes sociales, emergen mecanismos y patrones sistemáticos que producen y reproducen las condiciones que multiplican las desventajas sociales. Dichas desventajas se perpetúan, incluso a través de políticas, instituciones y acciones supuestamente implementadas para su reducción y eliminación.

Pablo Yanes en “Del derecho al hecho hay mucho trecho: la compleja materialización de una política social de vocación universalista en la Ciudad de México” se propone contribuir al análisis de una política social innovadora. Examina detalladamente la política social diseñada e instrumentada por los gobiernos que han regido

a la Ciudad de México, desde el año de 1997. Esta política social local contrasta, en sus aspectos nodales, con la política social dominante en el gobierno federal de ese país. La política social universalista ha sido una constante de los gobiernos de izquierda de la Ciudad, plasmando derechos y mecanismos para su exigibilidad. Esta orientación se ha expresado en la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal y se ha definido formalmente en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 que mandata a la administración de la capital del país.

El autor diferencia claramente dos concepciones de política social en México: la universalista y la focalista. La primera, asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos; la segunda, se basa en el principio de subsidiaridad, privilegiando el individualismo. El contraste entre estas concepciones es puesto de manifiesto a lo largo del texto. Una de las cuestiones importantes que enfatiza, es la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a ésta con la política económica. Las sociedades contemporáneas se caracterizan por su diversidad y heterogeneidad social, hechos que la concepción de la política social universalista reconoce, pero al mismo tiempo postula el carácter central de la igualdad, conjugando el ejercicio de derechos sociales, de matriz igualitaria, con la promoción de la equidad social. Así, en la política social instrumentada por los gobiernos de la Ciudad, la participación ciudadana es concebida como elemento constitutivo en el proceso de construcción de decisiones en materia de políticas, planes y programas y en este tenor destaca la Pensión Universal Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

Por el contrario, la concepción predominante en el ámbito federal es de carácter focalista e inherente a las políticas de combate a la pobreza, basada en subsidios. Su diseño obedece a las categorías de mercado: costo, beneficio, incentivos y activos, y su propósito último es la inversión en capital humano. Se sustenta teóricamente en la noción de la elección racional con una óptica economicista de la conducta y la dinámica social. Obviamente al no articular política social con política económica, la equidad está desvinculada de la construcción de la igualdad social, siguiendo la lógica de medidas compensatorias. Ejemplo de ello es el Programa Progreso/Oportunidades, programa de transferencias monetarias condicionadas que centra su objetivo en el combate a la pobreza, invirtiendo en capital humano, específicamente en educación, salud y alimentación, y no toma en cuenta la estructura económica que genera y reproduce la pobreza. Y al no tomar en cuenta esta estructura, ni combate la pobreza ni puede acabar con las condiciones de desigualdad.

Estas dos concepciones de política social, la universalista y la focalista, se concretan en la construcción de programas y políticas. Valorar el conjunto de la política social resulta complejo incluso en la misma Ciudad de México, en tanto que coexisten programas alineados a la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal, con otros focalizados hacia grupos vulnerables. Ello ha originado procesos de hibridación de políticas y programas sociales.

La aportación más importante del texto es la argumentación sobre la Pensión Universal Ciudadana. Se trata de la construcción de una efectiva red de seguridad y protección social universal. En su concepción, se reconoce que los derechos sociales son para la sociedad. De aquí se desprende que su lógica son el reconocimiento y la solidaridad social. Por ello es universal y asume que todas las personas mayores contribuyen, o contribuyeron, a través de diferentes formas del trabajo social, a la construcción y funcionamiento de la Ciudad, de sus comunidades y de sus familias. La pensión ciudadana en el Distrito Federal demuestra que la ciudad es creadora también de una nueva ciudadanía urbana.

Matías Bosch en su texto *“Si no hay dinero en el bolsillo ¿mueres?”* Protección social, integración al trabajo y vulnerabilidad: un análisis comparativo a partir del caso de obreros de maquila de ropa en Haití y República Dominicana”, estudia cómo los trabajadores de maquila de la empresa denominada Grupo M en Santiago (República Dominicana) y Ouanaminthe (Haití) están en condiciones de vulnerabilidad, a partir de su modo de integración al trabajo y de su inserción en los sistemas de protección social. La protección social se entiende aquí como aseguramiento. La hipótesis central es que a mayor acceso al aseguramiento social, disminuye la situación de vulnerabilidad de los trabajadores y de las personas en general.

El autor expone el caso del Grupo M que se estableció en 1986 y es el principal fabricante de ropa de Centroamérica y el Caribe, así como el mayor empleador industrial de la República Dominicana. Este Grupo es parte de un sistema de integración vertical de la cadena de suministros. En 2002, los presidentes de Haití y República Dominicana inauguraron la construcción de la zona franca industrial del grupo. Como plantas gemelas, el 80% del trabajo de ensamblaje se realiza en Haití, aprovechando los bajos salarios y el 20% en la República Dominicana, en donde se realizan los procesos de trabajo más complejos (diseño, mercadeo y fabricación de telas). El Grupo M representa la tendencia más novedosa de la industria textil internacional. El artículo discute el papel de las zonas francas, en relación al país que las alberga. Además, se abordan: el enfoque teórico del trabajo, el modelo de protección social, el modelo de integración de

los trabajadores en las maquiladoras en ambos países y su papel en la división internacional del trabajo, el contexto específico en el que se desenvuelven y relacionan los trabajadores y, finalmente, se muestran los resultados de los grupos de enfoque.

En lo que se refiere a la protección social, en el nuevo sistema instrumentado en la República Dominicana se ha incluido a casi el 45% de la población, mientras que en Haití el estado es catastrófico. En la interacción entre la protección social y el trabajo, se han considerado tres combinaciones-situaciones predominantes o más habituales, respecto a las instituciones y redes de soporte, en las que se ubican los trabajadores de Haití y República Dominicana, específicamente los trabajadores de las maquiladoras. En la República Dominicana el tránsito de un sistema excluyente de acceso a las pensiones y contratos privados con compañías aseguradoras a un sistema de seguridad social que, aunque se ha ampliado, no ha fortalecido la redistribución. En Haití, las limitaciones del Estado y de su economía, han llevado a un sistema en extremo privatizado, sin coberturas y excluyente. Los trabajadores dominicanos que están en la maquila, aunque son trabajadores formales, viven en una zona de vulnerabilidad producto de una desafiliación, en la práctica, del aseguramiento; en otras palabras, su empleo es frágil y en cualquier momento son lanzados a la informalidad, de modo que así pueden ser excluidos tanto de los lazos del empleo como de la protección social. El desarrollo del Grupo M en Haití es aún más dramático, ya que la fragilidad en el empleo se ha agudizado a costa de los empleos en las plantas de la República Dominicana y la sobreexplotación en Haití. El autor ilustra con datos y gráficas, la evolución del salario real y nominal, el empleo generado en las zonas maquiladoras, el número de trabajos perdidos en los sectores textil, vestuario y calzado; la composición de exportaciones de las maquiladoras de países seleccionados de América Central y el Caribe, y destaca la importancia de la participación económica de las maquiladoras.

En resumen, este artículo enfatiza la pertinencia de un enfoque global de la problemática que involucra la vulnerabilidad y la necesidad de ampliar y reforzar las relaciones y condiciones de integración social. Resulta un interesante estudio comparado, en el que no sólo se muestra la vulnerabilidad de los trabajadores y la precariedad de los sistemas de protección social, sino que se profundiza en lo que entraña la división internacional del trabajo en las repercusiones para el desarrollo económico y social de los países. Matías Bosch, sin duda, abre la posibilidad de debatir y considerar nuevos enfoques de investigación, sobre la relación compleja entre pobreza-vulnerabilidad-sistemas de protección social.

Finalmente, cabe señalar que el principal propósito del seminario tal como fue presentado en las primeras líneas de este texto se cumplió ampliamente y queda expresado en este libro. En el mismo se aportan los valiosos resultados que surgen de la investigación social recientemente realizada en América Latina y el Caribe sobre el tema de la pobreza y protección social, los cuales no sólo contribuyen a mejorar el entendimiento de estos complejos y multidimensionales fenómenos sino que pueden incidir directa o indirectamente en el diseño y la elaboración de políticas universales adaptadas a las cambiantes circunstancias de la región.

Claudia Robles*

LA PROTECCIÓN SOCIAL, LA CIUDADANÍA Y LA IGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

UN PROYECTO EN CLARO-OSCURO*

INTRODUCCIÓN

En años recientes, el concepto de “protección social” ha sido incrementalmente aludido como eje de las intervenciones en materia social de los estados de América Latina. Su prominencia política ha sido expansiva. Desde el Brasil de Lula da Silva al Chile de Bachelet, del Colombia de Uribe al Nicaragua de Bolaños, programas de transferencia condicionadas y diferentes instrumentos no contributivos han sido crecientemente incorporados a los discursos que indican la búsqueda de rutas para una mayor inclusión social en los países de la región.

* Doctora en Sociología por la Universidad de Essex, Inglaterra. Ha participado en diversas investigaciones sobre protección social y multiculturalismo en América Latina. Es investigadora asociada del Centro Políticas Públicas y Sociedad, de la Universidad de Los Lagos y consultora de organismos internacionales.

** La autora quisiera agradecer especialmente los comentarios realizados a una versión previa de este documento a María Ignacia Costa. El artículo se nutrió significativamente de los comentarios y debates surgidos en el contexto del Seminario Internacional “Pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas”, realizado en Ciudad de México entre el 7 y 9 de diciembre de 2011. Cualquier error y omisión es responsabilidad única de la autora.

Trascienden tales discursos, lógicas partidistas y de orientación política y parecen unificarse, en cambio, en torno a un objetivo común de proveer mecanismos de protección, más sustentables y comprensivos que otros instrumentos previamente implementados en la región, como expresión de ciudadanía.

Es posible plantear que en torno a la protección social se ha gestado un campo conceptual y semántico propio, alimentado por la banca multilateral, organismos internacionales y la academia. Sin embargo, en los países, la protección social se invoca de manera desigual, en su gran mayoría, referida principalmente a políticas de combate a la pobreza de índole no contributivo; en otros casos, todavía los menos, se alude a la protección social como una combinación de políticas de seguridad social de naturaleza contributiva junto a programas no contributivos. Se observa, asimismo, un marcado interés por insertar discursivamente las acciones en materia de protección social en la lógica de los derechos sociales de ciudadanía, tendencia que, sin abarcar al conjunto de los países de América Latina, sí es constatable en buena parte de ellos.

La incorporación de un componente no contributivo en la magnitud y escala que se observa en la región es sin duda un rasgo inédito en la política social, especialmente, si se considera su pasado cercano caracterizado por políticas de ajuste y contracción de la oferta estatal en esta esfera. Es en su instalación y fortalecimiento que la protección social encuentra una ubicación conceptual y semántica, trascendiendo o complementando, según los énfasis vigentes en cada país, a los enfoques más tradicionales de seguridad social. A su vez, los diseños verificables de los programas no contributivos existentes en la región dan cuenta de su orientación pro-pobre (Cecchini y Madariaga, 2011), como expresión de su alto grado de focalización. La relevancia adquirida por el conjunto de acciones específicamente dirigidas a esta población también puede ser concebida como una novedad en una región marcada por perdurables dinámicas de exclusión, desigualdad y todavía altos niveles de pobreza. Sin embargo, su polisemia en la discusión e implementación pareciera mermar su alcance para los fines que se le asignan.

Este artículo busca contribuir al debate sobre la protección social en América Latina, a través de la identificación y discusión de algunos de sus dilemas conceptuales y de implementación. Este análisis se construye desde la mirada de su potencial movilizador para un proyecto de ciudadanía e igualdad. De esta forma se interroga qué posibilidad tienen las actuales políticas y sistemas de protección social para construir ciudadanía plena en la región.

Tras describir el contexto en que emerge la discusión sobre protección social en América Latina y los vínculos y tensiones que este

concepto tiene con otras nociones como las de “régimen” y “estados de bienestar”, el artículo profundiza sobre su polisemia conceptual. Posteriormente, se discuten los principales rasgos de la implementación de políticas de protección social en la región, identificando cuatro grupos de países según las principales orientaciones de tales políticas. Sobre la base de esta información, en la última sección, se discuten los alcances, desafíos y dilemas que muestra esta evidencia desde la óptica de la ciudadanía e igualdad. Trascendiendo un análisis centrado en indicadores clásicos de desigualdad de ingresos –como el Coeficiente de Gini– y relevando la naturaleza multidimensional del bienestar, se identifican cuatro aspectos que, preliminarmente, muestran los límites que las construcciones contemporáneas sobre protección social exhiben: la estratificación persistente no superada por tales políticas, la dualidad de los derechos reconocidos, los bolsones de exclusión que mantienen y el potencial despolitizador al que conllevan. Estos dilemas tienen relación con preguntas clave de los Estados naciones contemporáneos y se expresan en los mecanismos a través de los cuales se decide sobre la distribución y redistribución de recursos, la inclusión y el fortalecimiento de los vínculos primarios entre Estado y ciudadanos.

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL DEBATE LATINOAMERICANO: ALGUNAS CLAVES HISTÓRICO-POLÍTICAS PARA SU ANÁLISIS¹

América Latina nunca logró gestar estados de bienestar plenamente desarrollados e inclusivos. La gestación de los mecanismos y arreglos de políticas para distribuir el bienestar en la región debe comprenderse en el contexto de un complejo entramado de dinámicas políticas –en una región marcada por prácticas clientelistas, fragilidad institucional (Wood y Gough, 2006) y una tardía democratización–, sociales –en un marco de resistentes exclusiones y discriminación– y económicas –marcadas por los bajos niveles de industrialización, los nulos pactos distributivos en lo salarial y la débil capacidad de recaudación fiscal de los estados. Tales dinámicas determinaron el surgimiento de “estados potenciales de bienestar” o “régimen informales de seguridad” (*ibídem*), que en su mayor nivel de desarrollo, han logrado expandir sustancialmente la cobertura de los principales seguros de salud o de pensiones, aunque nunca universalizar completamente su distribución en igual magnitud.

¹ Esta sección se ha nutrido de la investigación realizada para el documento Robles (2009) “América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación” que la autora preparó para la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el marco del proyecto “La Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas” (GER/09/001).

Desde la lógica expresada en el trabajo clásico de Marshall (1950), existen bases para afirmar que en América Latina nunca se consolidaron plenamente pactos ciudadanos en los que la ciudadanía se comprendiera en estrecho vínculo con la realización de los derechos sociales, como paso posterior a la consolidación de los civiles y políticos. Fundado en esta lógica, la experiencia de los estados de bienestar europeos mostró la posibilidad de universalizar las garantías de un piso mínimo para toda la ciudadanía, incluyendo un ingreso mínimo, mecanismos de protección frente a la inseguridad y la provisión de servicios sociales en su nivel básico (Briggs, 1961)². En su operación, tales estados lograron, aunque en medida diversa³, trascender las dinámicas de desigualdad del mercado. Con esto, han permitido y aspirado a estrechar la igualdad en sus tres vertientes (White, 2010: 24): i) meritocrática, en cuanto los individuos puedan acceder a posiciones para el desarrollo de sus habilidades más allá de sus determinaciones; ii) de oportunidades, democratizando su acceso; y iii) de posiciones o igualdad relacional, bajo la cual las sociedades se caracterizan por tender a la igualación de status y la ausencia de dominación. Junto a la igualdad, los estados de bienestar se encuentran en vínculo estrecho con los principios de la realización de las necesidades humanas y la libertad, al permitir la libre toma de decisiones por sobre las determinaciones de los mercados (*ibidem*)⁴.

2 En este documento se comprenderá el bienestar como una combinación de seguridades, mínimos sociales, oportunidades y posiciones resultantes de los regímenes imperantes en cada sociedad. En la literatura, la noción del bienestar es amplia, y puede ser entendida tanto en función de la distribución de beneficios sociales, como de la capacidad de las personas para manejar incertidumbres (Martínez, 2007 en Marcel y Rivera, 2008: 166). Al mismo tiempo, el bienestar puede ser también comprendido como un ideal centrado en la distribución de resultados (*ibidem*: 168) asociada a niveles concretos de ingreso y consumo, o de oportunidades (*ibidem*: 168). En cambio, el concepto de regímenes de bienestar, en la comprensión de Esping-Andersen (1990) hace alusión a aquellas prácticas situadas que buscan distribuir recursos, más allá de si aquella distribución es liderada por el estado o por otros actores, principalmente, las familias, el mercado y la sociedad civil (Martínez, 2008).

3 La ya clásica categorización de Esping-Andersen (1990) distingue tres tipos de regímenes orientados a garantizar niveles de protección y distribuir el bienestar: el modelo liberal, conservador-corporativista y socialdemócrata. Estos modelos combinan en diversos grados cuatro rasgos: la relación público/privada en la provisión del bienestar, el grado de desmercantilización (*decommodification*) o acceso por fuera del mercado a los servicios sociales, de estratificación social resultante, y de desfamiliarización (*de-familiarisation*) o de autonomía frente a los sistemas domésticos de cuidado y protección para la previsión social y el bienestar.

4 Cabe señalar que para Marshall (1950) los derechos sociales operan como precondition de la realización de los derechos civiles y políticos, sin embargo, su consolidación no anula la existencia de desigualdades sociales, sino más bien

Para ello, y atendiendo a objetivos complementarios en la búsqueda por el bienestar –realización de necesidades, protección, igualación de oportunidades y de posiciones–, los regímenes de bienestar clásicos han implementado una serie de políticas que combinan instrumentos de asistencia social de tipo no contributiva –focalizados o no– y seguridad social contributiva de naturaleza universal –seguro de desempleo, pensiones y jubilaciones, licencia maternal, entre otros mecanismos⁵. Ésta última encuentra su objetivo principal, junto con disminuir la posibilidad de caer en pobreza al convertirse en adulto mayor, en permitir la realización de las necesidades básicas y otorgar protección con independencia del mercado. Dos aspectos son claves en esta formulación: la protección es sólo uno de los ámbitos del bienestar y las políticas para el bienestar se formulan desde una lógica comprehensiva, que involucra y piensa al conjunto de la ciudadanía y no exclusivamente a parte de ésta.

Como indica Oxhorn (2001: 174), la trayectoria de los derechos en América Latina muestra una dirección opuesta a la indicada por Marshall (1950) para la realidad europea: en la región se observa “[...] la dotación de derechos políticos universales de ciudadanía en ausencia de derechos civiles universales y ante el declive de los derechos sociales”. Esta afirmación adquiere mayor sentido al reparar en los ajustes estructurales operados a las economías y arquitecturas estatales de la región durante los años ochenta y noventa. Éstos determinaron la drástica reducción del tamaño de los estados, del gasto social y de sus prestaciones a la población, instalándose un modelo de política social subsidiaria y centrada principalmente en la lógica de la emergencia. En este período, se evidenció con especial fuerza el tránsito a estados marcados por la privatización y el debilitamiento de la presencia estatal en cada una de las esferas claves para la democratización del bienestar: recursos, seguridad y servicios sociales. Esto incluyó la reforma

proporciona un piso básico de garantías a partir de las cuales la participación económica, política social puede gestarse en igualdad de condiciones (Oxhorn, 2001). Mínimamente, estas garantías se expresan en los derechos a la salud, educación y en el acceso a un nivel digno de vida (Plant, 1992 citado en Jones y Gaventha, 2002: 9).

5 Éstos también cubren los riesgos ocupacionales y de desempleo. En algunos casos, estos seguros vinculan también a los asegurados a modalidades de asignación familiar, siendo su denominador común la afiliación laboral del beneficiario en el mercado formal del trabajo y su contribución al financiamiento de estos sistemas. Lo anterior no implica la ausencia de la participación del Estado en los aportes; por el contrario, en América Latina, históricamente, éstos han requeridos de aportes derivados de impuestos generales para la mantención de esquemas amplios de prestaciones a grupos de la población que nunca alcanzaron la universalidad (Mesa-Lago, 2004).

de los sistemas de seguridad social en salud y pensiones (Mesa-Lago, 2004), además de los servicios de educación y salud. Los estados de bienestar potenciales, incipientes o como quiera aludírselos, son debilitados en su base, cortando su trayectoria de expansión.

La extrema focalización del gasto social que acompaña a “las nuevas políticas de bienestar social de asistencia orientada (*targeted assistance*)” (*ibídem*: 178), que se inician en la década de los noventa, no hacen más que reflejar la visión imperante sobre derechos sociales en América Latina. Al reducir el foco de acción de la política social exclusivamente en los grupos más carentes, en lugar de pensar las necesidades diferenciadas para el conjunto de la población, fragmentan la posibilidad de gestar una ciudadanía unitaria y limitan el papel redistributivo de los estados, uno de los presupuestos de las vertientes sociales de la ciudadanía.

Es precisamente en la constatación de los impactos de las políticas de ajuste estructural⁶ donde se fragua el inicio de la noción contemporánea de protección social. Estos análisis mostraron cómo, enfrentadas a este escenario, las familias hipotecaron activos claves para su desarrollo a través de estrategias que buscaron generar ingresos inmediatos. Entre las estrategias movilizadas, se encuentran la disminución en el consumo de alimentos, con resultados evidentes en desnutrición infantil, y el aumento del trabajo infantil. De esta forma, y aún medida desde una mirada centrada en los ingresos⁷ y no multidimensional, entre 1980 y 1990, la pobreza se elevó por sobre el 48%, y la pobreza extrema, por sobre el 20%.

Entre los debates que se inician durante la década de los noventa, la reflexión se planteó respecto de cómo generar mecanismos que permitiesen detener la caída abrupta de ingresos y pérdida de activos claves de la familia. Para enfrentar estos dilemas, se ensayaron una serie de esquemas de transferencias monetarias y en especie, subsidios y prestaciones, asociados a modelos de empleo de emergencia y fondos sociales de inversión (León, 2008), todas éstos, altamente focalizados. De esta forma, parten los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas a mediados de la década de los noventa, cuando diversos municipios en Brasil comienzan a entregar transferencias a las familias, buscando promover el acceso a la educación de las/los niñas/os y jóvenes (Godoy, 2004). En 1997, se inaugura en México el

6 Éstos han sido extensamente cubiertos en la literatura, la cual documenta el aumento de la vulnerabilidad en amplios sectores de la población de países en desarrollo (véase, por ejemplo, Cornia, Stewart y Jolly, 1987).

7 Método de las necesidades básicas insatisfechas utilizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Programa de Educación, Salud y Nutrición (Progresá) bajo una lógica similar, pero con un mayor énfasis en el cumplimiento de condicionales en salud y educación por parte de las familias. Antes, ya se habían desarrollado una serie de programas de emergencia de empleo, los que en su esquema más básico entregan una contraprestación económica a cambio de un empleo, frecuentemente, de duración definida y baja remuneración en obras públicas.

Las transferencias monetarias, teniendo más o menos un énfasis centrado en los ingresos transferidos a las familias o en la acumulación de capital humano (Cecchini y Madariaga, 2011), distan en su origen de una concepción de largo plazo en la línea del ingreso ciudadano o básico universal (Van Parijs, 2004), aun cuando ésta pueda estar al origen de las discusiones de programas paradigmáticos, como es el caso de *Bolsa Família* en Brasil (Suplicy, 2009). En contraste a las últimas, se trata de prestaciones condicionadas a la realización de ciertas acciones y no consideradas de manera universal, sino en espacios temporales delimitados, y por tanto, contingentes y de plazos definidos.

Estos programas y las articulaciones que progresivamente van tejiendo con la oferta pública asistencial, se encuentran a la base de las llamadas “redes de seguridad” o “redes de protección social” (León, 2008: 134). Éstas tuvieron en un primer momento un énfasis mitigador de los efectos inmediatos de la caída de los ingresos (Conway y Norton, 2002; Lipton, 1997 citado en Devereaux, 2002). En un segundo momento, y ante la evidencia de los efectos limitados que este tipo de programas tenían en la reducción de la pobreza y desigualdad, su dispersión y fragmentación, así como impulsado por las graves consecuencias que se previó tendrían los déficits en cohesión social al interior de las sociedades latinoamericanas, se comenzó a plantear la necesidad de pensar en enfoques más integrales de intervención frente a riesgos que considerarán los plazos medianos y largos involucrados en analizar sus impactos sobre la estructura de oportunidades y activos de las personas y familias. En esta línea se inserta la protección social, entendida, a modo general, como un conjunto de acciones coordinadas o provistas estatalmente y que buscan generar estrategias apropiadas de respuesta en familias, hogares e individuos ante riesgos de diverso tipo.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU, 2000) ha definido a la protección social, por ejemplo, como un conjunto de políticas y programas públicos y privados adoptados ante contingencias de manera de compensar frente a la ausencia o caída del ingreso laboral, brindar asistencia a las familias con niños/as, y entregar acceso a la salud y vivienda. En una versión posterior, ha establecido que la protección social remite al conjunto de acciones que responden

a “los niveles de riesgo y privación considerados inaceptables” en una determinada sociedad (ONU, 2001 citado en Sepúlveda, 2009: párrafo 17). El principal interés en esta formulación es la extrema pobreza, vinculada estrechamente con la deprivación severa de necesidades y derechos considerados como básicos.

En la práctica de su implementación, no existe una definición única sobre protección social, como se verá en la siguiente sección. Ésta puede entenderse como mecanismos exclusivamente centrados en brindar seguridad focalizada a grupos desprotegidos y reducir pobreza, otorgando un rol prioritario a las políticas de asistencia social, así como un sinónimo de la seguridad social. Bajo este entendimiento, la asistencia social remite a los sistemas de apoyo no contributivos (financiados a través de impuestos) para quienes viven en situación de pobreza. Bajo otras formulaciones, las menos frecuentes, se la entiende como intrínsecamente conectada a los instrumentos contributivos de la seguridad social. Finalmente, otras aproximaciones también incorporan la regulación de los mercados laborales como un componente clave de la protección (Barrientos y Hulme, 2009: 3; Cecchini y Martínez, 2011; Holzmann y Jurgensen, 1999: 1008).

Desde las organizaciones que implementan o promueven políticas de protección social, su concepción es muy dispar. Mientras organismos como el Banco Mundial la comprenden como asistencia social otorgada en contextos de pérdida de ingresos para generar equidad en la exposición a riesgos a través de respuestas privadas o públicas (Holzmann y Jorgensen, 1999), la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011) ha comenzado a promover un piso básico de protección social para todas las personas, en función de los ámbitos que constituyen necesidades básicas. El piso estaría conformado por un paquete básico de prestaciones en las dimensiones de ingreso, asistencia médica y sistema de pensiones disponibles para todas las personas. No se intenta definir el contenido de los beneficios, sino la garantía del acceso a ellos (*ibídem*). Lo anterior significa que los países están en libertad para implementar este piso mínimo a través de transferencias focalizadas, sujetas a corresponsabilidades o universales. En ambos enfoques se recupera como principal preocupación la caída de los niveles de vida bajo niveles de privación y pobreza, así como la exclusión de los servicios sociales (*ibídem*) que conforman un elemento clave para expandir las oportunidades y desarrollo humano en el futuro.

Finalmente, tanto en lo expresado por la OIT (*ibídem*), como por otras entidades⁸ y estudios (Davis, 2011), las políticas de protección

8 Véase, por ejemplo, el reporte de European Communities en <http://erd.eui.eu/media/2010/Social_Protection_for_Inclusive_Development.pdf>.

social cumplen un rol como catalizadores de los equilibrios económicos, particularmente relevantes en tiempos de crisis económicas. Desde esta perspectiva, programas como los de transferencias condicionadas, pueden tener un papel en garantizar niveles de ingresos básicos para facilitar el funcionamiento de la economía y actuar como estabilizadores⁹.

El paradigma de la protección social nace, de esta forma, en conexión con los debates sobre vulnerabilidad y pobreza (*ibídem*) y busca consolidarse como una respuesta de política pública ante situaciones severas de privación, junto con buscar garantizar, en lo mínimo, la igualdad en el acceso a servicios sociales. No considera en ello el debate respecto de la desigualdad intrínseca en los servicios sociales ofertados, uno de los núcleos de desigualdad de oportunidades y posiciones en la región¹⁰, así como la igualación de mecanismos para encontrar protección frente a situaciones de precariedad laboral o ante la ausencia de empleo, aspectos considerados en aproximaciones más comprehensivas del bienestar (Van Parijs, 2004; White, 2004), como las descritas arriba.

En años recientes, la protección social ha sido vinculada al concepto de derechos sociales como expresión de la realización de la ciudadanía en función de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por los estados (Abramovich, 2006; CEPAL, 2006; Munro, 2008). En el caso de la protección social, estos contenidos son principalmente otorgados por el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), incluyendo el derecho a la seguridad social, al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo; a un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, incluido la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, y a la educación. Este enfoque considera también la necesidad de incorporar cuatro principios transversales al diseño de las políticas sociales: igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia (Abramovich, 2006).

Para quienes adoptan este enfoque como guía de las acciones en política social, y especialmente, en protección social, es posible gestar garantías ciudadanas de protección (Gacitúa-Marió y Norton, 2009). Se concibe, por tanto, que los derechos son exigibles por la

9 Véase, por ejemplo, las declaraciones de François Bourguignon y Alister McGregor. En <<http://www.ids.ac.uk/news/social-protection-for-social-justice>>, revisado en febrero de 2011.

10 Agradezco especialmente a María Ignacia Costa por esta observación.

ciudadanía, a la que el estado debe asegurar la equidad en su provisión, y definir mecanismos de seguimiento y compensación ante su incumplimiento en cinco dimensiones específicas: igualdad de acceso, calidad, financiamiento, revisión continua y participación, y compensación por su no cumplimiento (*ibídem*: 5)¹¹. En sintonía con lo expresado por organismos de Naciones Unidas (CEPAL, 2006, 2010b; ONU, 2000), la propuesta de la OIT (2011), por ejemplo, establece garantías en dos ámbitos: seguridad básica de ingresos a través de “diversas formas de transferencias” y “acceso universal y asequibilidad a servicios sociales esenciales” en las áreas de salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria y vivienda, entre otras (*ibídem*: xxv).

Desde un enfoque de derechos, la igualdad en el acceso a los mecanismos que realizan los derechos es un eje central a la hora de examinar el progreso de las políticas de protección social y éste es parte del análisis que se puede realizar al explorar su avance en la región. Sin embargo, el dilema de la igualdad enfrenta con especial intensidad otros ámbitos de los debates sobre protección social en la región. Esto, pues la igualdad se ha posicionado crecientemente como un obstáculo insalvable para el desarrollo en la región, situación que es particularmente evidente para países de mediano y alto ingreso (CEPAL, 2010b; Lagos, 2011; Wilkinson y Pickett, 2010). La evidencia empírica muestra que, a medida que los ingresos de los países aumentan, es la desigualdad el factor principal detrás de los rezagos en los indicadores sociales de salud, educación y otros ámbitos fundamentales de la existencia social y humana. Si bien la igualdad no es concebida de igual forma y con la misma centralidad en las diversas vertientes de la ciudadanía (Jones y Gaventa, 2002), ésta es crecientemente reclamada como eje de atención en las demandas globales por reconocimiento y redistribución. Es por tanto posible argumentar que, bajo una mirada de la ciudadanía como un concepto en transformación y ampliación, la igualdad de posiciones será crecientemente considerada como eje en su formulación.

El impacto que lo anterior tiene en los debates sobre política social, y en el caso de América Latina, sobre protección social es sustancial: se trata en suma de pasar de tener el derecho a acceder a políticas de protección para cubrir riesgos y necesidades básicas, a definir el contenido mismo de tales políticas y garantías (Dagnino, 2005) para un proyecto de igualdad.

11 El caso chileno puede ser concebido como uno de los que más se acercan a este enfoque, especialmente, en cuanto a la implementación de la reforma de la salud durante la década pasada (Robles, 2011).

AMÉRICA LATINA Y LA PROTECCIÓN SOCIAL: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE SU IMPLEMENTACIÓN

En el caso de América Latina, el interés que el debate sobre protección social ha adquirido a nivel político y conceptual se ha traducido en la adopción de políticas y programas que explícita o implícitamente incorporan –total o parcialmente– su rúbrica y lineamientos contemporáneos en prácticamente la totalidad de los países de la región, con la excepción de Cuba y Haití. De manera similar, el concepto de protección social ha pasado a figurar centralmente en discursos y planes de gobierno, trascendiendo orientaciones políticas e ideológicas¹². Una primera aproximación a esta diversidad da cuenta de realidades previas a la implementación de políticas de protección social muy heterogéneas (Cecchini y Martínez, 2011; Robles, 2009)¹³.

Un rasgo en común apreciable de la experiencia comparada es la existencia de programas de transferencias condicionadas en la gran mayoría de los países (18) de la región que cubren, en su conjunto, al 19,3% de la población de América Latina y el Caribe (Cecchini y Mada-riaga, 2011)¹⁴. La articulación de estos programas con otros esquemas de transferencias o subsidios –por ejemplo, para brindar protección de ingresos a los adultos mayores que no cuentan con pensiones–, con la expansión de la oferta de servicios sociales y con los sistemas contributivos de seguridad social, en cambio, es mucho menos frecuente.

Sin embargo, entre los países que implementan PTC como uno de los esfuerzos principales de política social es también posible identificar diferencias sustantivas. En el cuadro 1 del Anexo se intenta

12 Es particularmente interesante el hecho de que gobiernos de diversas orientaciones ideológicas hayan abrazado la protección social al centro de sus agendas y planes estratégicos. En el caso de Chile, por ejemplo, la instalación de un sistema integrado de protección social fue llevada a cabo por la presidenta Michelle Bachelet, representante de la coalición de centro-izquierda –la Concertación– que gobernó el país entre 1990 y 2010. Bachelet encabezó la comisión a cargo de la elaboración de la propuesta más reciente del piso de protección social por parte de la OIT (OIT, 2011). El presidente entrante en el último período, Sebastián Piñera, incluyó como uno de los ejes centrales de su programa de gobierno la protección social (Piñera, 2009) y ha recientemente firmado el proyecto de ley que establece el Ingreso Ético Familiar (IEF) como una institución de la política social chilena. Actualmente, el gobierno de Piñera implementa la Asignación Social, programa de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, comprendida como el primer paso hacia el IEF.

13 En consideración de los límites de la extensión de este documento, no se ha incluido en esta sección un análisis detallado de los sistemas de políticas para cada uno de los países.

14 Una completa revisión de los países que implementan PTC, así como pensiones sociales, puede encontrarse en la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. En <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>.

abordar esta heterogeneidad¹⁵, caracterizando provisionalmente a los países de acuerdo a la trayectoria y modalidad de implementación de políticas de protección social. Se incluye en esta descripción el rol que ocupan los PTC en las arquitecturas de protección social y su cobertura en relación a la población viviendo en situación de pobreza de ingresos, de acuerdo a la clasificación de la CEPAL¹⁶.

Desafortunadamente, no existen datos comparativos de la evolución de la pobreza multidimensional (Alkire, 2007) en la región, los que seguramente alterarían la relación de cobertura de los PTC de la población en situación de pobreza y de desprotección, en general. De esta forma, los datos que aquí se utilizan pueden tomarse como una indicación de las tendencias de protección/desprotección en la región. También debe considerarse que se ha decidido tomar en consideración los datos de pobreza y no extrema pobreza (indigencia), para mostrar con mayor claridad las brechas de cobertura que muestra estos programas en función de una línea que busca reflejar, en su expresión más básica, un *proxy* de un nivel de vida digno.

Adicionalmente, el cuadro muestra el porcentaje de hogares que pueden identificarse como desprotegidos, en cuanto ninguno de sus miembros accede a instrumentos contributivos ni no contributivos. Este indicador refleja un ejercicio de análisis de las brechas de bienestar a partir de la presencia/ausencia de diversas modalidades de

15 Siguiendo una distinción similar a la aquí presentada, y siempre destacando la diversidad de experiencias sobre protección social en la región, Cecchini y Martínez (2011) identifican tres enfoques de protección social con distintos énfasis en la región: en primer lugar, un conjunto de países que centran su oferta de protección social en función de las políticas no contributivas –Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana–; un segundo conjunto de países que combina crecientemente PTC con programas que brindan protección a grupos no considerados en su oferta inicial –Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, México y Panamá–, articulando prestaciones no contributivas en los ámbitos de las transferencias condicionadas y pensiones sociales; y un tercer grupo de países que exhiben una creciente articulación entre políticas de seguridad social no contributiva y contributiva y que buscan conformar sistemas integrados y coordinados de protección social –Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

16 Estimación de la población viviendo en situación de pobreza de acuerdo al método de las necesidades básicas insatisfechas. Bajo esta metodología, se construyen líneas de pobreza e indigencia que representan “el ingreso mínimo necesario para que los miembros de un hogar puedan satisfacer sus necesidades esenciales” La línea de la indigencia representa los ingresos mínimos necesarios para costear una canasta básica de alimentos, cuyo cálculo se actualiza, en general, cada 10 años. El valor de la línea de pobreza considera la multiplicación de la línea de indigencia por un factor constante para representar los gastos básicos no alimentarios. Para mayores antecedentes véase: <http://websie.eclac.cl/sisgen/SisGen_MuestraFicha.asp?indicador=1007&id_estudio=364>.

protección a las que acceden los hogares a través de sus integrantes (CEPAL, 2011: Cap. IV): afiliación a la seguridad social o al seguro de desempleo por al menos uno de los miembros, recepción de pensiones y jubilaciones, acceso a transferencias asistenciales públicas prestaciones no contributivas.

En primer lugar, se encuentra un grupo de países con un débil desarrollo previo de sistemas de seguridad social –que caben en lo que Mesa-Lago (2004) califica como países tardíos o intermedios–, que mantienen una estructura limitada o estratificada en su acceso y cobertura. En este caso, el principal eje de atención es el diseño de políticas de protección social es precisamente esta población (pobres y vulnerables) debido a la magnitud de la pobreza en estos países, siendo centrados los esfuerzos de la protección social en la dimensión asistencial. No se observa en estos países esfuerzos sustanciales por expandir la cobertura de los mecanismos de seguridad social más comprehensivos y universales, ni la asistencia social a otros grupos de la población también pobres, aunque no viviendo en la pobreza extrema. Estos países todavía muestran dinámicas persistentes de exclusión de vastos grupos de los servicios sociales básicos, pese a implementarse esfuerzos en esta línea. Se trata de un grupo que aquí se denominará como países que incorporan instrumentos no contributivos, centrados prioritariamente en población en situación de pobreza extrema y sin diversificación en la estructura de riegos que cubren –fundamentalmente, ingresos bajo la línea de la pobreza extrema.

Existen diferencias al interior de este grupo de países. Mientras en Guatemala no se verifican acciones que busquen extender mecanismos de protección de ingresos más allá del PTC Mi Familia Progresá –por ejemplo, a los adultos mayores sin acceso a pensiones contributivas, la gran mayoría de esta población–, en todo el resto de los países se implementan pensiones sociales no contributivas, aunque con grados variables de cobertura –entre 0,2% para el caso de Perú y cobertura universal, en el caso de Bolivia–. Sin embargo, ya sea a través de mecanismos contributivos o no contributivos, al menos un 30% de los hogares de estos países no accede a instrumentos de protección. Los altos niveles de pobreza –en todos los casos, superior al 25% de la población– reflejan también la incidencia limitada que las transferencias representan en esta población.

En segundo lugar, en algunos casos, ha sido el PTC el que ha actuado como puerta de entrada a sistemas más complejos o amplios de protección social, incorporando progresivamente otras prestaciones de índole no contributiva, como es el caso de esquemas de pensiones sociales no contributivas para adultos mayores –los casos de Bolivia, El Salvador, Panamá, Paraguay o Perú. En estos casos, las garantías,

aunque limitadas en cuanto a su incidencia en la erradicación de la pobreza y disminución de la desigualdad, están centradas en los ingresos para familias y adultos mayores pobres.

En el caso, por ejemplo, del PTC Comunidades Solidarias en El Salvador, este programa brinda también acceso al programa Pensión Básica Universal para los Adultos Mayores. En ambos casos, sin embargo, la cobertura es todavía limitada no llegando a cubrir al total de personas viviendo en situación de pobreza extrema, mientras se mantiene una estructura todavía muy segregada respecto del acceso a la seguridad social.

Algo similar ocurre en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia. Este país, bajo el gobierno de Evo Morales, ha implementado dos programas de transferencias destinados, uno, a fomentar el acceso al sistema educativo por parte de niños/as y jóvenes vulnerables (Bono Juancito Pinto) y el segundo, a garantizar la salud y nutrición de las madres gestantes o en lactancia (Bono Juana Azurduy de Padilla). Adicionalmente, ha implementado desde 2008, la Renta Dignidad, pensión vitalicia no contributiva para adultos mayores vulnerables de naturaleza universal, aunque con montos diferenciados dependiendo de la recepción de otras beneficios o pensiones de tipo contributivo.

Tanto en el caso de Bolivia, como de El Salvador, se evidencia lo que según Martínez (2008) da cuenta de una evolución de los regímenes de bienestar fuertemente influenciada por la dirección y convicción política de los liderazgos, con independencia de la trayectoria (*path dependency*) seguida por otros países de su grupo de referencia, en cuanto a niveles de ingreso y desarrollo. Sin embargo, ambos países también dan cuenta de los límites que muestra una protección centrada en los instrumentos no contributivos para igualar el acceso a niveles de seguridad e ingreso disponible en la ciudadanía.

En segundo lugar, se identifican países con una oferta más amplia y diversificada con respecto a los instrumentos no contributivos con un fuerte énfasis en los más pobres y vulnerables, sin llegar a constituir sistemas integrados de protección social en cuanto a la articulación de los componentes contributivos y no contributivos. Éstos son los casos de Colombia y México. En el caso de Colombia, por ejemplo, se definió el Sistema de Protección Social (SPS) como una de las estrategias centrales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 para que las familias más vulnerables no comprometiesen su acumulación de activos físicos, humanos y financieros al entrar en un escenario de crisis económica (DNP, 2008). La protección social está definida en este marco como políticas para disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos (*ibídem*).

En el caso de México, país que cuenta con una serie de programas de asistencia social no contributiva, ha sido el programa *Progres-a/Oportunidades* el que se ha transformado en eje articulador de una multiplicidad de iniciativas a escala nacional, en el cual, junto con el componente de transferencias y corresponsabilidades para incentivar la formación de capital humano, se han agregado una serie de esquemas. Estos son los casos del programa de pensiones para los adultos mayores provenientes de familias beneficiarias de *Oportunidades*, 70 y más¹⁷, apoyos alimentarios, para la infancia y de becas para la terminación de estudios secundarios y acceso a los estudios terciarios. Adicionalmente, se crea el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) en operación desde 2003, el cual busca extender los mecanismos de aseguramiento en salud para quienes no pueden acceder por las vías contributivas. Al igual como sucede en otros países de la región, no se trata, sin embargo, de la integración en un mismo sistema de seguros de salud, sino de la implementación de un seguro con restricciones en prestaciones y coberturas para las y los ciudadanas/os viviendo en situación de pobreza (véase siguiente sección) (Valencia, Foust y Tetreault, 2012).

Pese a la diversidad de instrumentos con que cuentan ambos países, y considerando sus diferencias con respecto al alcance de sus PTC, ambos países muestran un alto porcentaje de hogares que queda excluido de cualquier tipo de protección. Este porcentaje es incluso superior a los porcentajes mostrados por otros países como Ecuador y Panamá, que con una menor diversidad de programas, brindan protección comparativamente a más hogares.

En tercer lugar, encontramos países con un fuerte compromiso a las garantías de derechos de ciudadanía universales que sus estados se comprometen a garantizar –éste es el caso del derecho a la educación y a niveles de vida básico, en el caso de Argentina, y del derecho a la salud, reconocido por la Constitución de 1996, en el caso de Brasil. Se trata de países que buscan alcanzar una orientación política para la igualdad y la eliminación de la pobreza extrema, ante lo cual han implementado una serie de prestaciones de tipo no contributivos focalizadas en múltiples ámbitos, las que creciente-

17 En paralelo, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) incorporó en 2007 el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales. Es relevante hacer notar que en el caso mexicano, la evolución de las pensiones sociales no contributivas y prestaciones universales ha estado fuertemente influida por la implementación de una serie de programas universales de transferencias a nivel de los estados, siendo la más conocida la experiencia del DF con la puesta en marcha de la Pensión Alimentaria. Para mayores antecedentes, véase por ejemplo, Valencia, Foust y Tetreault (2012).

mente se articulan con los regímenes de protección social contributiva, aunque por vías diversas.

En el caso de Brasil, junto a una diversa batería de programas no contributivos para brindar protección a la población más pobre y vulnerable, se ha incorporado una serie de medidas inéditas en la región con respecto a la equiparación del derecho a la previsión (seguridad) social de los trabajadores rurales respecto de los trabajadores urbanos, una política de protección del salario mínimo y de inclusión en nuevos sectores productivos –aquellos vinculados a las “economías verdes”, por ejemplo– en dinámicas de trabajo decente (Jaccoud, El-Moor Hadjab y Rochet Chaibub, 2010; Mirosevic y Robles, 2013). En el caso de Argentina, junto a la implementación de diversos PTC desde la década pasada, la Asignación Universal por Hijo ha marcado un hito relevante en al menos dos cuestiones: ensayar mecanismos de transferencias universales para garantizar derechos –en este caso, ingresos para los hijos/as menores de 18 años en familias que no cuentan con acceso al régimen contributivo de asignaciones familiares– e integrar mecanismos contributivos y no contributivos a través del financiamiento¹⁸ (Gasparini y Cruces, 2010).

El caso de Chile, el cual también puede ubicarse en este grupo, es paradigmático en cuanto a la expansión que ha liderado en la oferta de políticas sociales y su impacto en la reducción de la pobreza en dos décadas. Desde el año 2000, ha implementado una serie de reformas en el campo de las pensiones, la salud y las políticas para reducir la extrema pobreza, todas ellas con una fuerte orientación normativa en torno al enfoque de derechos (Robles, 2011). En el caso de la reforma de pensiones y de la salud, este país se ha inscrito en un enfoque universalista en su cobertura, aun cuando mantiene la estratificación y focalización en las prestaciones recibidas, rasgo propio de regímenes marcados por la coexistencia de un fuerte sector privado en materias claves para el bienestar –salud, educación y pensiones–, heredado de las reformas estructurales de la década de los ochenta (véase la siguiente sección). En ambos casos, se ha promovido intensamente la integración de los componentes contributivos y no contributivos en el diseño de los programas y reformas (*ibídem*). En el campo de la política de reducción de pobreza, su orientación ha sido marcadamente focalizada en quienes viven en situación de pobreza extrema, como herramienta de mejoramiento de la eficiencia del gasto social.

18 Mayores antecedentes sobre esta política, así como sus límites y las críticas existentes respecto de su alcance universal e impacto, pueden encontrarse en Gasparini y Cruces (2010), Hintze y Costa (2011) y Repetto y Potenza Dal Mazzeto (2011) entre otros.

Como muestra el cuadro 1 del anexo, estos arreglos *difieren* significativamente entre sí en cuanto a su cobertura. Comparándoles con los dos grupos de países revisados anteriormente, los PTC cubren a casi la totalidad de personas viviendo en situación de pobreza, aunque igualmente mantienen brechas de protección en los hogares, incluso en el caso de Chile, que ha buscado explícitamente cubrir a través del pilar no contributivo a quienes no acceden al contributivo.

Finalmente, es posible identificar el caso de países con una amplia tradición universalista, como Costa Rica y Uruguay. En estos casos, la protección social no contributiva se orienta, de manera específica, a atender a quienes se han visto excluidos de los regímenes de protección contributiva, pero siempre en el horizonte de brindar protección social universal, integral y garantizada. En ambos países, la existencia de pensiones no contributivas data de comienzos del siglo veinte y ésta no ha respondido, en caso alguno, a una “innovación” de política social en la línea más contemporánea de la protección social descrita en la sección anterior. No obstante, estos países han incorporado prestaciones focalizadas en la línea de los programas de transferencias descritos a lo largo del documento, como resultados de nudos emergentes de protección social.

Uruguay, por ejemplo, debió enfrentar un fuerte declive en su rendimiento económico durante las dos últimas décadas y fue duramente golpeado por la crisis de comienzos del año 2002, lo que desencadenó la agudización de la pobreza y un contexto de emergencia social (Bonino *et al.*, 2007). Ya a comienzos del 2000, el estado de bienestar uruguayo estaba en crisis (*ibídem*). El desafío al que Uruguay debía hacer frente era, por tanto, incorporar a su estructura de bienestar a quienes, por diversas razones, habían quedado excluidos/as de ésta.

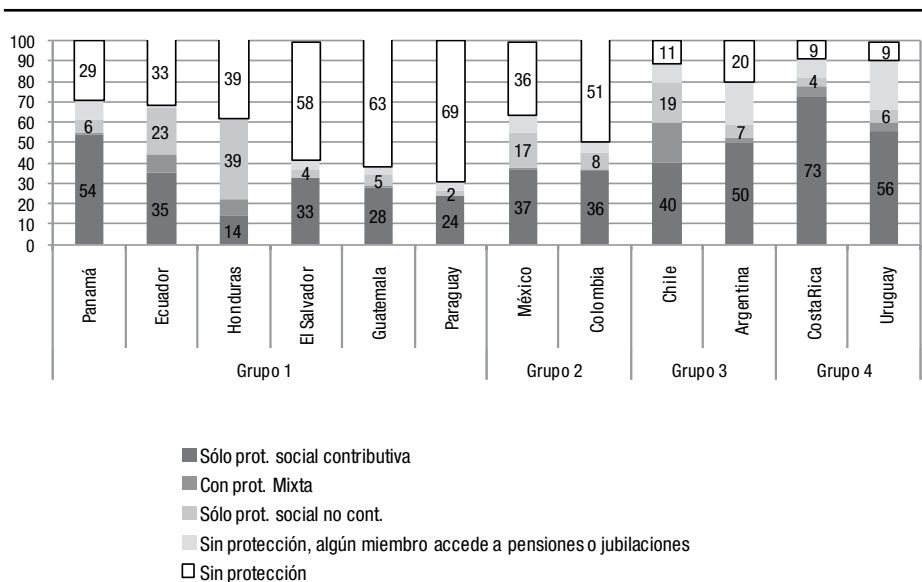
El año 2005 el gobierno de Tabaré Vázquez pone en marcha el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), para la atención de las familias pobres y vulnerables en Uruguay. Éste es un plan con un plazo definido (2 años), el cual integra una serie de prestaciones y transferencias para la población más excluida de beneficios sociales, incluyendo un programa de empleo (*Trabajo para Uruguay*) y un esquema de egreso (*Rutas de Salida*), además de programas de asistencia en las áreas de educación, salud y nutrición. Como parte del PANES, se pone en marcha el *Ingreso Ciudadano* como prestación monetaria de este programa. Posteriormente, se crea el Plan Equidad como un paso adicional hacia la universalización del acceso a prestaciones de protección social, mejorando la cobertura de tales beneficios entre la población de menores recursos. El Plan incorpora una transferencia de ingresos a los hogares con niños, reformulando el sistema de asignaciones familiares, profundizando los avances de

las reformas de 1999 y 2004, y estableciendo estas asignaciones como un componente formal del sistema de seguridad social. Las asignaciones se reajustan de acuerdo a las variaciones del índice de precios al consumidor (IPC) –en reemplazo de su antiguo cálculo basado en el Salario Mínimo Nacional– evitando pérdidas del poder adquisitivo a lo largo del tiempo, medida que también actúa como protección anti-cíclica en épocas de crisis económica (*ibídem*). El Plan introdujo también un subsidio a la vejez como transferencia de ingresos para la población de 65 a 70 años en situación de extrema pobreza.

Ambos países muestran los mejores resultados en cuanto a la menor desprotección de sus hogares. La menor cobertura de las pensiones no contributivas frente a, por ejemplo, Brasil, Chile o Ecuador, da cuenta más bien de la alta cobertura de la protección social contributiva alcanzada tempranamente (véase figura 1).

Figura 1

América Latina (12 países): distribución de hogares según vías a las que acceden a la protección social, promedio simple, alrededor de 2009 (en porcentajes)



Fuente: CEPAL (2011, Cap. IV: 26).

A partir de la descripción de las trayectorias y arreglos de protección social que muestran los países de América Latina es posible, al menos, realizar dos comentarios. Lo primero es reconocer las limitaciones de la información disponible para precisar la calidad de la protección contributiva o no contributiva a la que acceden los hogares, al no conocer con exactitud la forma en que distribuyen al interior de los hogares los ingresos recibidos por las diversas prestaciones (CEPAL, 2011). A la vez, dado que no se dispone de información comparable respecto a otras dimensiones de las carencias que enfrentan los hogares, la dimensión de ingresos sólo nos muestra una de las dimensiones que se ve afectada por los mecanismos actualmente en marcha en los sistemas de protección social de la región. Al analizar solamente el caso de los PTC, se desprende que los montos que actualmente reciben los hogares como porcentaje de las líneas de pobreza no la superan en ninguno de los casos (véase cuadro 1 en anexo).

En segundo lugar, es relevante identificar una eventual desconexión entre los modelos de implementación de las políticas de protección social, identificadas en los grupos de países descritos, y sus capacidades para cubrir nudos o vacíos de protección en los hogares. Claramente, se aprecia que en los países que provienen de tradiciones universalistas con aparatos de seguridad social consolidados, los hogares desprotegidos se reducen drásticamente, frente a aquellos que centran la mayoría de sus estrategias en instrumentos específicos de protección social no contributiva.

LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA IGUALDAD EN AMÉRICA LATINA COMO UN PROYECTO EN CLARO-OSCURO: UNA REFLEXIÓN SOBRE SUS DILEMAS

Tras revisar la diversidad de arreglos de protección social en América Latina, es relevante retornar a los cuestionamientos iniciales de este artículo: ¿Qué potencial ciudadanizante tienen las políticas de protección social implementadas en la región? ¿Es posible constatar la realización de derechos sociales en aquellos países que han implementado estas políticas desde un enfoque de derechos? ¿Qué rol cumple la igualdad en este tránsito?

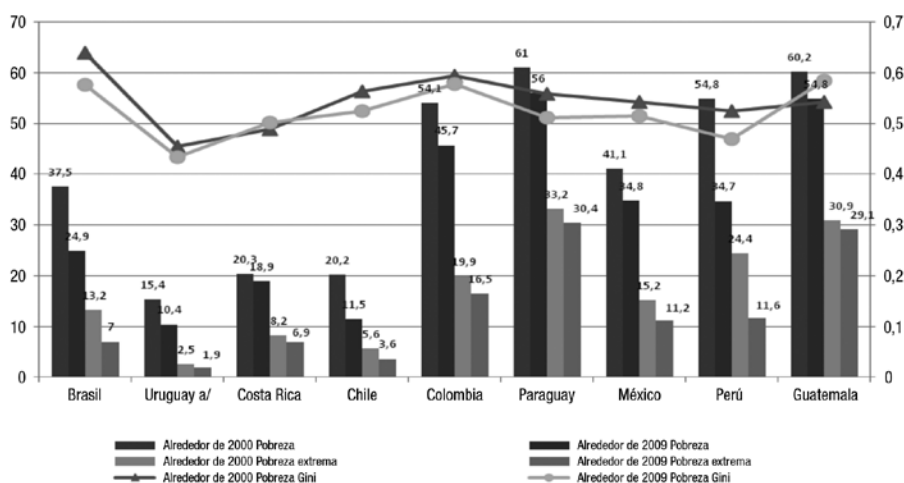
Como se evidenció en la sección anterior, y considerando únicamente la dimensión de ingresos, los impactos de las políticas de protección social no contributiva parecen ser todavía limitados tanto en contribuir a la erradicación de la pobreza, como en disminuir desigualdad. Si bien se observa una tendencia hacia la reducción de la pobreza (según datos de la CEPAL) las trasferencias incorporadas en programas como los PTC son todavía insuficientes para colocar a quienes las reciben por sobre la línea de la pobreza. A modo de

conclusión, cuatro aspectos pueden ser preliminarmente relevados a partir de este ejercicio.

En primer lugar, y a casi dos décadas del desarrollo de políticas de protección social, la estratificación persiste en la región más desigual del planeta. En un ejercicio que incorpora la información disponible para el caso de nueve países (véase figura 2), se identifica que todos los países reducen pobreza entre 2000 y 2008. En la dinámica de la reducción de la pobreza, no parece existir un patrón dependiendo de la pertenencia de los países a los grupos identificados en la sección anterior. Al mismo tiempo, el ligero aumento experimentado por la pobreza y pobreza extrema tras la reciente crisis financiera internacional a contar de 2008 muestra que aunque relevantes para un conjunto de familias en la región, los programas de transferencias actualmente existentes son insuficientes para proteger sostenidamente frente a la pobreza. Sin embargo, cabe destacar que, comparativamente, la desigualdad ha retrocedido sólo en algunos países –en Costa Rica y Guatemala ha aumentado levemente–, y cuando lo ha hecho, ha sido muy modestamente.

Figura 2

América Latina (9 países): Porcentaje de la población viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema, y Coeficiente de Gini, alrededor de 2000 y 2008



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Estos datos parecen indicarnos que, por una parte, subsisten importantes desafíos para garantizar un nivel de vida digno –uno de los presupuestos del enfoque de derechos aplicado al examen de la protección social para la población de estos países, lo que constituye un dilema a la realización de la ciudadanía en su interior. Por otra parte, la persistencia de la desigualdad muestra también un nudo crítico importante desde la lógica de las demandas presentes y futuras para el concepto de igualdad y protección social.

Varios elementos pueden incorporarse a la discusión en este punto. En primer lugar, cabría examinar el potencial papel que cumpliría la reforma de los sistemas contributivos a la mejora en los indicadores de igualdad. La CEPAL (2010a: 106) ha mostrado que, en su conjunto, las transferencias monetarias, que incluyen aquellas derivadas de las jubilaciones, pensiones, seguros e indemnizaciones, becas de estudio y transferencias asistenciales públicas y privadas, representan el 9% de los ingresos del total de hogares de América Latina. Sin embargo, entre aquellos hogares que las reciben, estas transferencias representan casi un tercio de sus ingresos.

Son las jubilaciones y las pensiones las transferencias que tienen un peso mayor en los ingresos de los hogares que las reciben –cercano al 35%–, pese a que en términos de su cobertura, se concentran en los deciles de ingreso más elevados (*ibidem*: 108). De esta forma, si bien resultan levemente regresivas en términos de su acceso, entre los hogares que las reciben, particularmente los más pobres, su impacto redistributivo es sustancial y progresivo. En cambio, las transferencias asistenciales públicas, dentro de las cuales se insertan las transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas, representan el 10% de los ingresos de los hogares que las reciben, casi duplicando el ingreso primario de quienes se encuentran en el primer decil de ingresos (*ibidem*).

De lo anterior se desprende uno de los factores que replica la desigualdad de la protección a la que acceden hogares ubicados en diversos espacios laborales y sociales en la región. Una parte de la población accede a prestaciones a través del empleo y sus contribuciones a la seguridad social. En contraste con las de índole no contributivo, se trata de prestaciones más comprehensivas en su protección, que dan acceso a mejores prestaciones que las del sistema público y mayores niveles de ingreso, en el caso de los ingresos durante la vejez. La forma en que se han estructurado en América Latina y su dependencia de la adscripción al mercado formal del empleo explica su alta regresividad en la región. La expansión y fortalecimiento de estas prestaciones, con independencia a la adscripción laboral, pareciera también ser fundamental para superar la estratificación persistente entre quienes acceden a beneficios para pobres y para empleados.

Con respecto a los PTC, Cecchini y Madariaga (2011: 124-140) mencionan que el impacto de estos programas sobre la reducción de la pobreza es más claro con respecto a medidas de brecha (FGT1) y severidad (FGT2) (Veras Soares, 2009; citado en *ibídem*), mientras que los impactos agregados en cifras nacionales son más visibles en aquellos países donde las transferencias son más elevadas. Éste es el caso de Argentina, Brasil, Ecuador y México. En contraste, en aquellos países donde los montos de las transferencias son bajos, los impactos en reducción de la pobreza lo son también: de acuerdo a Guerreiro Osório (2008; citado en *ibídem*: 126), en el caso del programa PRAF en Honduras, el impacto de la transferencia sólo derivó en una reducción de la pobreza de 0,02 puntos porcentuales. En cuanto a la desigualdad, se vuelve a repetir esta tónica. Confrontando el caso de Chile, donde Chile Solidario representa el 0,01% de los ingresos familiares, y los casos de Brasil (*Bolsa Família*) y México (*Oportunidades*) donde esas transferencias son mucho mayores, es posible identificar que, para el primer caso, la desigualdad medida a través del Coeficiente de Gini sólo se reduce en 0,1 puntos, frente a 2,7 puntos para el segundo caso (*ibídem*: 126).

En el caso de Chile, por ejemplo, considerando el conjunto de las transferencias asistenciales, entre 1990 y 2009 la desigualdad (después de las transferencias), plasmada en el Coeficiente de Gini, sólo se ha reducido en 0,03 puntos –de 0,56 a 0,53–, mientras que la del ingreso autónomo ha empeorado (CASEN, 2009; citado en Robles, 2011). La desigualdad en la acumulación de los activos expone también desigualmente a las familias e individuos frente a los riesgos coyunturales que éstos pueden atravesar a lo largo de su vida. Por ejemplo, acceder a una educación de menor calidad blindará menos frente a coyunturas como el desempleo y la pobreza. La CEPAL (2011) ha estimado que, para el caso chileno, se requieren 13 años de escolaridad para tener una menor probabilidad de caer en la pobreza que el promedio de la población. Para tener ingresos laborales mayores que el promedio, la exigencia de escolaridad sube a 16 años. Si se considera que pese al sostenido aumento de la cobertura, el promedio de escolaridad en Chile es de 10,4 años, se evidencia que una parte importante de la población se encuentra todavía lejos de alcanzar estos umbrales. Más aún, el dilema de la desigualdad en la calidad de la educación a la que se accede perpetúa las brechas, en lugar de reducirlas, como se observa en la regresiva distribución de los ingresos laborales en Chile y la débil margen para la movilidad de ingresos en el país (Nuñez y Mirada, 2008). En este caso, se vuelve evidente que pese a que el componente de protección ante riesgos asociados al ingreso o a enfermedades se encuentra relativamente cubierto a través de políticas

sociales, una estrategia de protección centrada prioritariamente en estas dimensiones se vuelve insuficiente para asegurar bienestar. Este caso pone en encrucijada el que sistemas de protección social formulados desde el prisma aquí descrito, aunque logren cumplir con pisos mínimos de protección, puedan asegurar dos de las vertientes del concepto de igualdad señaladas en la segunda sección: de oportunidades y posiciones.

En segundo lugar, la persistencia en la desigualdad y los que ésta pone al desarrollo de una ciudadanía plena, puede analizarse cualitativamente desde las dinámicas a través de las cuales operan las políticas de protección social. Entre éstas, destaca la dualidad de los sistemas de protección social a los que se accede a través de vías diversas: aparatos más comprehensivos para quienes se encuentran insertos en sistemas de seguridad social –usualmente, trabajadores en el sector formal de la economía– e instrumentos no contributivos para quienes se encuentran fuera de éstos. Desde una lógica igualitaria, las arquitecturas de los sistemas de protección social regionales parecen no ser capaces para garantizar iguales oportunidades, ni generar igualdad de posiciones, generando dilemas claros para un proyecto ciudadanizante.

El caso de México, por ejemplo, es paradigmático en cuanto a la fragmentación de sus políticas sociales, pese a la amplitud de la oferta. Así, por ejemplo, respecto de sus políticas de acceso a la salud, se identifican cinco grupos con acceso a servicios de desigual calidad y beneficios: a) quienes pueden acceder al servicio privado; b) afiliados al seguro social de acuerdo a su rama de ocupación: trabajadores del petróleo, el sector privado, las fuerzas armadas, afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); c) servicios no asegurados provisto por clínicas del IMSS; d) servicio no asegurado provisto por el Ministerio de Salud; y e) personas no incluidas en ningún esquema, y recientemente incorporadas al Sistema de Protección Social en Salud a través del Seguro Popular. Si bien la incorporación del Seguro Popular puede verse como un paso hacia la universalidad del acceso a la salud, diversas investigaciones han recalado los límites que éste muestra para brindar acceso a prestaciones de igual calidad, complejidad y oportunidad, reproduciendo la segmentación y desigualdad del sistema (González Pierre, 2007; Valencia, Foust y Tetreault, 2012).

En tercer lugar, los bolsones de desprotección destacados en la Figura 1 y Cuadro 1 son claves para comprender la limitada expansión de los sistemas de protección social y los complicados dilemas que ellos impone a una lógica de ciudadanía. La existencia de población

excluida de sistemas de protección ante riesgos merma de manera fundamental el acceso al bienestar y con ello, se hipoteca la cohesión a la base de una ciudadanía plena.

La exclusión de la protección ha sido menos visibilizada en otros casos, como aquella que se reproduce en función del género (Martínez, 2008) o la pertenencia a pueblos indígenas. En el último caso, el acceso garantizado a mecanismos de bienestar supone que éstos se construyan desde prácticas y componentes congruentes con los derechos de los pueblos indígenas (Robles, 2010). En este caso, por ejemplo, la disponibilidad de servicios de salud y educación interculturales y la adhesión a instrumentos y procedimientos acordes con la autodeterminación de estos pueblos, se vuelve una precondition de la puesta en marcha de programas de protección social que busquen acercar a la ciudadanía con la red de oferta pública existente en un país, cuestión todavía deficiente en las experiencias existentes en la región. Cabe destacar que en el análisis realizado por diversos autores (León, 2008; Mesa-Lago, 2004), son quienes pertenecen a pueblos indígenas los más excluidos de la seguridad social, añadiendo profundidad a las dinámicas de exclusión social, cultural, política y económica que les afectan.

Finalmente, un aspecto que parece estar relegado de la discusión respecto de las condiciones de la protección social para realizar ciudadanía es el de su dimensión política. Las políticas de protección se presentan como intervenciones definidas desde los aparatos burocráticos, bajo criterios que aparecen estrictos en cuanto a la eficiencia y eficacia del gasto. Se le despoja de un potencial articulador de nuevos pactos con la ciudadanía, en diálogo con ella con respecto a los alcances de un proyecto centrado en bienestar e igualdad. Como tal, estas acciones pueden ser percibidas como fragmentarias, destinadas a un segmento determinado de la población, sin aspiraciones más comprehensivas. Recuperar la dimensión política y ciudadana de la protección social pareciera ser, por tanto, un dilema clave para profundizar su impacto y alcance, además de asegurar su sustentabilidad financiera, política y social. Se observa en este punto un aspecto pendiente por investigar para comprender de manera relacional la forma en que políticas de protección y ciudadanía se entrelazan e interpelan mutuamente.

De lo hasta aquí esbozado, se plantean tres aspectos que pueden formar parte de una agenda para discutir los alcances de la protección social en la región. En primer lugar, parece claro que ninguno de los arreglos de protección examinados en la tercera sección logra brindar cobertura de acceso a los al conjunto de la ciudadanía. Esfuerzos específicos se requieren para llegar a los grupos excluidos, para

lo cual su identificación es fundamental. Pareciera ser, sin embargo, que aquellas arquitecturas que buscan fortalecer la cobertura desde la seguridad social han tenido mejor éxito en generar igualdad de protección en cuanto a su acceso y es probablemente en esta senda que respuestas más consistentes pueden ser halladas.

En segundo lugar, es importante profundizar en la calidad de la protección recibida, de manera de superar los mecanismos duales que impiden el goce de iguales garantías para toda la ciudadanía. Las políticas que actualmente se implementan no logran garantizar sustancialmente los mecanismos de igualación de oportunidades que se promocionan como parte de los impactos esperados de programas como los PTC. Con ello, se merma también su potencial para alterar la desigualdad de posiciones, una de los principales obstáculos al desarrollo en la región. Sin abandonar la dimensión de ingresos, este aspecto debe ser relevado por los aparatos de protección, si es que buscan guiar sus acciones bajo la rúbrica de la ciudadanía.

Finalmente, cabría recuperar la discusión sobre el concepto más amplio de bienestar a la hora de pensar y definir la protección social como base para la consolidación de la ciudadanía en la región. Parte de los límites de este enfoque son conceptuales, pues al aproximarse en la implementación desde un eje en la reducción de la pobreza, se reduce su impacto esperado a este ámbito de resultados. En este sentido, pensar la protección ante riesgos como sólo una dimensión de un entramado de necesidades básicas, oportunidades y posiciones, podría indicar de manera más sustantiva hacia donde enfocar los dilemas distributivos y redistributivos que se requiere enfrentar y a través de cuál combinación de instrumentos el bienestar puede ser posible.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor 2006 “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 88: 35-50, abril.
- Alkire, Sabina 2007 “The Missing Dimensions of Poverty Data” en *Oxford Development Studies*, (Oxford: OPHI University of Oxford) Vol. 35, N°4.
- Badillo, Daniel *et al.* 2009 “Financiamiento de la protección social y pensiones en Honduras” en Sojo, Ana (ed.) *Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Barrientos, Armando y Hulme, David 2008 “Social Protection for the Poor and Poorest: An Introduction” en Barrientos y Hulme (eds.)

- Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics* (Nueva York: Palgrave Macmillan).
- Bonino, Maria; Kwon, Huck-ju; Peyre Dutrey, Alexander 2007 “Uruguay’s social and economic challenges and its policy responses” en Riesco, Manuel (ed.) *Latin America. A new developmental welfare state model in the making?* (Nueva York: Palgrave Macmillan).
- Briggs, Asa 1961 “The Welfare State in historical perspective” en *European Journal of Sociology* (Cambridge) Vol. 2, N° 2.
- Cecchini, Simone 2011 “Protección social y programas no contributivos en América Latina”, Presentación en el Seminario Internacional “Sistemas de protección social integral”, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito, 2 de agosto. En <<http://www.eclac.cl/ddc/noticias/paginas/6/28106/ProtSocNoContr.pdf>>.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo 2011 “Programas de transferencias con condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe” en *Cuadernos de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 95.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo 2011 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2006 “La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad” (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2010a “Panorama social de América Latina 2009” (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2010b “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir” (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2012 “Panorama social de América Latina 2011” (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Conway, Tim y Norton, Andy 2002 “Nets, ropes, ladders and trampolines: the place of social protection within current debates on social protection” en *Development Policy Review* (Londres: Overseas Development Institute) Vol. 5, N° 20: 533-540.
- Cornia, Giovanni Andrea; Stewart, Frances; Jolly, Richard (eds.) 1987 *Adjustment with a Human Face* (Oxford: Clarendon Press).

- Dagnino, Evelina 2005 Meanings of Citizenship in Latin America en *IDS Working Paper* (Brighton: Institute for Development Studies) N° 258.
- Davis, Benjamin 2011 “From protection to production: the role of cash transfer programs in fostering economic activities”, Trabajo presentado en el International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia, 7 de noviembre.
- Deveraux, Stephen 2002 “Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?” en *Development Policy Review* (Londres: Overseas Development Institute) Vol. 5, N° 20: 657-675.
- DNP 2008 “De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de Promoción Social” (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación).
- Esping-Andersen, Gøsta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Polity Press).
- Ferreira, Francisco y Robalino, David 2010 “Social Protection in Latin America Achievements and Limitations” en *Policy Research Working Paper* (Washington D.C.: World Bank) N° 5305.
- Gacitúa-Marió, Estanislao y Norton, Andrew 2009 “Increasing Social Inclusion through social guarantees” en Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva (eds.) *Building equality and opportunity through social guarantees* (Washington: World Bank).
- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo 2010 “Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas”, Documento de Trabajo CEDLAS (La Plata: UNLP) N° 102, julio.
- Godoy, Lorena 2004 “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil” en *Serie Políticas Sociales* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 99.
- González Pierre, Eduardo 2007 “Perspectivas sobre el futuro de la protección social en salud en México”, Ponencia en el panel “Salud y protección social”, Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México (BID/CEPAL/CIDE/OCDE/PNUD), Ciudad de México, 7 de febrero.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia 2011 “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección” en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (Los Polvorines: UNGS).
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen 1999 “Social Protection as social risk Management: conceptual underpinnings for the social

- protection sector strategy paper” en *Journal of International Development* (Devon) Vol. 11, N° 17: 1005-1027.
- Jones, Emma y Gavenha, John 2002 “Concepts of citizenship: a review” en *IDS Development Bibliography* 19 (Brighton: Institute of Development Studies). En <<http://www2.ids.ac.uk/drcitizen/docs/db19.pdf>>, acceso enero de 2012.
- Lagos, Ricardo 2011 “Chile 2030: siete desafíos estratégicos y un imperativo de equidad” en Lagos, Ricardo y Landerretche, Oscar (eds.) *El Chile que se viene. Ideas, miradas, perspectivas y sueños para el 2030* (Santiago de Chile: Catalonia).
- León, Arturo 2008 “Progresos en la Reducción de la Pobreza Extrema en América Latina. Dimensiones y Políticas para el Análisis de la Primera Meta del Milenio” (Santiago de Chile: CEPAL).
- Marcel, Mario y Rivera, Elizabeth 2008 “Regímenes de Bienestar en América Latina” en Tironi, Eugenio (ed.) *Redes, Estado y Mercados. Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana* (Santiago de Chile: CIEPLAN).
- Marshall, Thomas H. 1950 *Citizenship and social class, and other essays* (Cambridge: University Press).
- Martínez Franzoni, Juliana 2008 “Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families, and policies” en *Latin American Politics and Society* (Florida: University of Miami) Vol. 2, N° 50: 67-100.
- Matarazzo Suplicy, Eduardo 2009 *Renta básica de ciudadanía: la respuesta dada por el viento* (Brasilia: Senado Federal).
- Mesa-Lago, Carmelo 2004 “Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America” en Mkandawire (ed.) *Social Policy in a development context* (Nueva York: Palgrave).
- Mirosevic, Vlado y Robles, Claudia 2012 “La protección social en Brasil: avances y desafíos” (inédito).
- Munro, Lauchlan T. 2008 “Risks, Needs and Rights: Comparative or Contradictory Bases for Social Protection” en Barrientos y Hulme (eds.) *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics* (Nueva York: Palgrave Macmillan).
- Núñez, Javier y Miranda, Leslie 2008 “La movilidad intergeneracional del ingreso y la educación en Chile” en *Foco* (Santiago de Chile: Expansiva/Universidad Diego Portales) N° 141.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) 2000 “Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing

- world”, Report of the Secretary-General to the Thirty-ninth session (E/CN.5/2001/2) (Washington, D.C.: Economic and Social Council). En <<http://www.icsw.org/un-news/pdfs/cdsocprotect.PDF>>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2011 “Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva” (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo).
- Oxhorn, Philip 2001 “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina” en *Economía, Sociedad y Territorio* (México: El Colegio Mexiquense, A.C.) Vol. III, N° 9: 153-195
- Piñera, Sebastián 2009 “Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza 2010–2014” (Santiago: Coalición por el Cambio).
- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda 2011 “Protección social en Argentina” en *Serie Políticas Sociales* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 174.
- Robles, Claudia 2009 “América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación”, Informe presentado en el Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones” (Santiago de Chile: CEPAL), octubre. En <<http://www.eclac.cl/ddc/noticias/paginas/7/37567/SesionConsolidProtSoc.pdf>>.
- Robles, Claudia 2011 “Sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad”, Documento de proyecto *Serie W* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Valencia, Enrique; Foust, David; Tetreault, Darcy 2012 “Sistema de Protección Social de México a inicios del siglo XXI” en *Serie Políticas Sociales* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Van Parijs, Philippe 2004 “Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century” en *Politics & Society* (California: Sage) Vol. 32, N° 1: 7-40.
- White, Stuart 2010 “Ethics” en Castles, Frances *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press).
- Wilkinson, Richards y Pickett, Kate 2010 *The spirit level: why equality is better for everyone* (Londres: Penguin).
- Wood, Geof y Gough, Ian 2006 “A comparative welfare regime approach to global social policy” en *World Development* (Amsterdam: Elsevier) Vol. 34, N° 10: 1696-1712.

Cuadro 1
Países de América Latina y sistemas de protección social

Grupo de países	Considera sistemas de protección social /a	Integra contrib. / no contrib. /b	PTC como principal eje protección	Combina instrumentos no contributivos /c	Año PTC /d	PTC vigente alrededor de 2010 /e	Pobreza alrededor de 2010 (% del total de la población)	Cobertura (en % población total) (2010)	Diferencia entre cobertura y pobreza (alrededor de 2010)	Monto máximo de la transferencia como % de la línea de pobreza /f (alrededor de 2008)		Cobertura pensiones no contrib. (% adultos mayores)	Hogares sin protección /l
										Áreas urbanas	Áreas rurales		
Grupo 1. Incorporación progresiva de instrumentos no contributivos, menor diversificación de instrumentos													
Bolivia	No	No	No	Sí	2006	Juancito Pinto	54,0	17,5	-36,5	4	5	100	...
Ecuador	No	No	Sí	Sí	2003	Bono de Desarrollo Humano	39,2	44,3	5,1	21	34	40,8	33
El Salvador	No	No	Sí	Sí	2005	Comunidades Solidarias	46,6	8,2	-38,4	...	...	1,4	58
Guatemala	No	No	Sí	No	2008	Mi Familia Progreso	54,8	22,6	-32,2	...	...	...	63
Honduras	No	No	Sí	Sí	1990	PROAF	67,4	8,7	-58,7	5	8	14,2	39
Nicaragua /g	No	No	No	Sí	2000	...	61,9	...	...	...	...	...	...
Panamá	No	No	Sí	Sí	2006	Red de Oportunidades	25,8	10,9	-14,9	12	17	24,3	29
Paraguay	No	No	Sí	Sí	2005	Tekoporá	54,8	8,6	-63,4	7	10	...	69
Perú	No	No	Sí	Sí	2005	Juntos	31,3	7,6	-23,7	...	...	0,2	...

Grupo 2. Incorporación progresiva de instrumentos no contributivos, sistemas de protección duales													
Colombia	Si	No	Si	Si	2001	Familias en Acción	44,3	25,2	-19,1	7	10	21,5	51
México	No	No	Si	Si	1997	Oportunidades /i	36,3	24,6	16,3	23	27	29,6	36
Grupo 3. Sistemas de protección social expansivo con orientación a derechos, sistemas de protección potencialmente unitarios													
Argentina	Si/h	Si	No	Si	2005	Familias por la Inclusión Social	8,6 /k	8,3	-0,3	22		17,6	20
Brasil	Si	Si	No	Si	2003	Bolsa Familia	24,9	26,2	1,3	20	25	63,6	...
Chile	Si	Si	No	Si	2002	Chile Solidario /j	11,5	6,8	-4,7	29	43	54,8	11
Grupo 4. Tradición universalista, protección para cubrir bolsones de excluidos													
Costa Rica	Si/h	Si	No	Si	2006	Avancemos	18,5	3,3	-15,2	34	50	28,2	9
Uruguay	Si/h	Si	No	Si	2008	Plan de Equidad	8,4	11,6	3,2	9	14	16,8	9

Fuente: elaboración propia sobre CEPAL (2011, Cap. IV), Cecchini (2011), Cecchini y Madariaga (2011) y datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

/a Los países se refieren explícitamente a "sistemas de protección social" a nivel gubernamental o se constata la existencia de un sistema de políticas orientadas a brindar protección ante diversas contingencias; /b Se considera explícitamente la articulación de los dos componentes al interior de sistemas de protección social; /c El sistema de políticas no contributivas considera más de un instrumento con roles diferenciados, incluyendo la complementariedad entre programas de transferencias condicionadas y pensiones sociales no contributivas; /d Año de incorporación del primer programa de esta naturaleza, pudiendo no seguir en vigencia en la actualidad; /e Programa sobre el cual se ha calculado el porcentaje de la línea de pobreza al que corresponde la transferencia; /f Valor de la línea de pobreza (LP) mensual por persona del año correspondiente, según método de la CEPAL; /g El programa no sigue en funcionamiento; /h Estos países utilizan con mayor frecuencia los términos "prevención social" o "seguridad social" para referirse a la red de programas y políticas que buscan brindar aseguramiento integral a la población; /i Considera el apoyo alimenticio, el apoyo energético, el apoyo educativo; /j Considera bono de protección, egreso, Subsidio Único Familiar y pensión básica solidaria; /k/ Pobreza urbana; /l Se refiere a hogares que no han sido focalizados por instrumentos de protección social no contributiva, que no acceden a mecanismos contributivos y donde ningún miembro recibe pensiones o jubilaciones (CEPAL, 2011, Cap. IV: 24).

Analía V. Calero*

POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL, VULNERABILIDAD ECONÓMICA Y ENFOQUE DE DERECHOS**

INTRODUCCIÓN

Con la recuperación de las democracias en América Latina y la revalorización del rol del Estado como promotor de políticas públicas en pos del desarrollo sostenible, ha cobrado relevancia la visión de la *política social como garante de derechos universales*.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar este cambio en el enfoque de las políticas públicas en Argentina y del rol del Estado a través del análisis de una política de protección social, que es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y su posterior extensión a la Asignación Universal por Embarazo (AxE).

En la sección 2 se presentará el marco teórico y se situará el presente caso en el contexto latinoamericano. En la sección 3, ana-

* Licenciada y magister en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de grado y posgrado en dicha casa de estudios. Contacto: <analiacalero@gmail.com>.

** Se agradecen los valiosos comentarios de todos los y las participantes del Seminario Internacional “Pobreza y protección social universal: Experiencias Latinoamericanas y perspectivas comparadas”, organizado por CLACSO-CROP en la Universidad Nacional Autónoma de México, del 7 al 9 de diciembre de 2011. Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de la autora.

lizaremos la AUH en relación con la Ley N° 26.061/05 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes¹ y la Convención sobre los Derechos del niño de Naciones Unidas², así como otros tratados y convenciones internacionales sobre Derechos Humanos. Nos centraremos asimismo en el impacto de la medida en diferentes ejes lo cual se verá limitado por lo reciente de la política y en algunos casos por la disponibilidad de información. Por último se presentarán algunos desafíos pendientes y las consideraciones finales.

1. EL ENFOQUE DE DERECHO EN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La protección social es un concepto dinámico y coexisten diferentes enfoques para su abordaje (Calabria y Calero, 2011). Por un lado, el enfoque del manejo social del riesgo del Banco Mundial, asume que la protección social y las intervenciones públicas ayudan a mitigar los riesgos y a reducir la vulnerabilidad permitiendo mayor uniformidad en el consumo y mayor equidad (Holzmann y Jorgensen, 2003).

Por otro lado, Cecchini y Martínez (2011) identifican cuatro enfoques de la protección social, dentro de los cuales se encuentra el que utilizaremos en el presente trabajo, que es el de la *protección como garantía ciudadana* fundamentada en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y que tiene como objetivo asegurar niveles mínimos de protección social a todos los ciudadanos, a quienes se los reconoce como titulares de derecho, siendo los Estados, a partir de la adhesión a los tratados internacionales, garantes de los mismos y por lo tanto tienen el compromiso de elaborar políticas públicas integrales e inclusivas que protejan a las personas frente a los riesgos y vulnerabilidades aplicando el principio de igualdad y no discriminación.

Desde este último enfoque, para combatir la pobreza y la desigualdad, destensar el conflicto social y contribuir al fortalecimiento de la democracia, en el marco del desarrollo sostenible, se busca que aquellos que en otros momentos fueron excluidos y considerados como personas necesitadas de asistencia o tutela, en el presente sean

1 Para abreviar, se utilizará en adelante Ley de Protección de los Derechos de los Niños.

2 La Declaración de los Derechos del Niño fue aprobada por Naciones Unidas en 1959. Sin embargo, para que tuviera la fuerza de una ley internacional, en 1989, sobre su base, se aprueba por unanimidad la Convención sobre los Derechos del Niño, a la que suscribieron más de 190 Estados miembros y a la cual Argentina adhiere en 1994, luego de la reforma constitucional.

tratados sobre la base de la igualdad y del respeto de la dignidad humana, a través de la inclusión. A la vez que se regula la monopolización por parte de los grupos favorecidos, de los procesos, políticas y programas de desarrollo (Abramovich, 2006; IIDH, 2007; ONU, 2006; Novacovsky *et al.*, 2010).

Sin embargo, dados los recursos limitados con los que cuentan varios países, la legislación reconoce que, si bien todos los derechos humanos tienen la misma importancia, son indivisibles e interdependientes, la universalidad no exime de ejercer cierta selectividad de manera que la protección que se brinda sea financiable (CEPAL, 2006; ONU, 2006).

En este contexto, y al tiempo que el enfoque de la *protección social basado en el empleo formal* mostraba sus limitaciones para cubrir las necesidades de la población, al presentar la región de América Latina y el Caribe, altas tasas de informalidad laboral, es que un número importante de países comenzaron a aplicar políticas de transferencias condicionadas de ingreso orientadas al desarrollo humano que, por un lado, contribuyeran a aliviar el hambre más urgente, pero, a su vez, mediante el cumplimiento de requisitos en salud y educación de los niños beneficiarios, brindaran herramientas que en el mediano y largo plazo permitieran desarrollar capacidades, acceder a los derechos de la ciudadanía y romper el circuito intergeneracional de la pobreza (Novacovsky *et al.*, 2010; OIT, 2010).

Los primeros antecedentes de transferencias condicionadas de ingreso en la región de América Latina y el Caribe se remontan a fines de los años noventa, siendo los casos más resonantes, por sus dimensiones, los de Brasil y México, extendiéndose luego a por lo menos 20 países de América Latina (ver Cuadro 1) y posteriormente a otras regiones como África y Asia y el Pacífico³ (ver Cuadro 1 en página siguiente).

Diversos estudios han proliferado mostrando la importante contribución de las transferencias condicionadas de ingreso tanto a la reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad como a la mejora en los indicadores de salud y educación en la región. En el próximo apartado, nos centraremos en el análisis y las implicancias de las transferencias condicionadas de ingreso para el caso de la Argentina.

3 Algunos de los países donde se han implementado o se están implementando programas de transferencias condicionadas de ingreso en África son: Kenia, Zambia, Malawi, Marruecos, Etiopía, Sudáfrica, Mozambique, Lesoto, Nigeria y Uganda. En la región Asia y Pacífico son: Bangladesh, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y Turquía.

Cuadro
Programas de Transferencias de Ingreso en América Latina y el Caribe, 1990-2011

Pais	Año / inicio	Programa de Transferencia
Argentina	2011	Asignación por Embarazo para Protección Social
	2009	Asignación Universal por Hijo para Protección
	2005	Familias por la Inclusión Social
	2002	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
Bolivia	2009	Bono Madre - Niño Juana Azurduy
	2006	Bono Juancito Pinto
Brasil	2003	Cartão Alimentação
	2003	Bolsa Família
	2001	Bolsa Escola
	2001	Bolsa Alimentação
Chile	2002	Programa Puente - Chile Solidario (2002)
Colombia	2007	Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema)
	2005	Subsidios condicionados a la Asistencia Escolar
	2001	Familias en Acción
Costa Rica	2006	Avancemos
	2000	Superémonos
Ecuador	2003	Bono de Desarrollo Humano
	1998	Bono Solidario
El Salvador	2005	Comunidades solidarias rurales (ex Red Solidaria)
Guatemala	2008	Mi Familia Progresá
	2007	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora
Honduras	2010	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición
	2006	Programa de Asignación Familiar PRAF, fase
	1998	Programa de Asignación Familiar PRAF, fase II
	1990	Programa de Asignación Familiar PRAF
Jamaica	2001	Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación - PATH
México	1997	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)
Nicaragua	2005	Sistema de Atención a Crisis
	2000	Red de Protección Social "Mi Familia"
Panamá	2006	Red de Oportunidades
	2005	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos
	2005	Tekoporá
Paraguay	2005	Abrazo
Perú	2005	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)
República Dominicana	2005	Programa Solidaridad
Trinidad y Tobago	2005	STEP UP Targeted Conditional Cash Transfer Program
Uruguay	2008	Asignaciones Familiares
	2006	Tarjeta Alimentaria
	2005	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)

Fuente: elaboración propia sobre la base de División de Desarrollo Social UDS, CEPAL (2010) y bibliografía citada.

2. EL CASO ARGENTINO: UNA SÍNTESIS DEL ROL DEL ESTADO RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN GENERAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PARTICULAR DESDE LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA

En la Argentina, durante la última dictadura militar⁴, se practicó una violación masiva y sistemática de derechos humanos fundamentales, a través del aparato organizado del poder, que actuó bajo la forma del terrorismo de estado y costó la desaparición de al menos 30 mil personas e implicó la apropiación de niños y niñas, muchos de los cuales aún no han recuperado su identidad.

Con el advenimiento de la democracia en 1983 se recompusieron los poderes del Estado y se tomó una fuerte conciencia sobre la problemática de los derechos humanos: se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas con el objetivo de aclarar e investigar la desaparición forzada de personas producida durante la última dictadura militar en Argentina y se enjuició y condenó a las Juntas Militares. Sin embargo, en 1989, bajo el gobierno de corte neoliberal de Carlos Menem, mediante las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, se absuelve a gran parte de los militares de rango inferior, participantes del terrorismo de Estado. Simultáneamente, en el plano económico, las reformas estructurales implementadas, incrementaron la precariedad laboral y la desocupación, lo cual llevó a una gran masa de la población a la marginalidad, culminando en la crisis social, política e institucional de 2001.

Es recién desde 2003, cuando las políticas públicas del gobierno nacional consideran la problemática de los derechos humanos, individuales y colectivos, vinculada a la recuperación de la legitimidad de las instituciones y de la confianza de vastos sectores sociales en el sistema democrático. De esta manera, el Estado, como garante de los Derechos Humanos básicos, recupera la responsabilidad de intervenir con políticas públicas universales, heterogéneas e integrales de manera de brindar un mínimo de bienestar para todos los ciudadanos.

Es así que, al tiempo que se fortalecen los derechos civiles y políticos con la anulación en junio de 2005 de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, se sancionan también una serie de medidas de política pública relacionadas con la promoción de los derechos humanos sociales y culturales como ser, por ejemplo, la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en 2005, la Ley N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra

4 Del 24 de marzo de 1976 al 10 de diciembre de 1983.

las mujeres en 2009, y la Ley N° 26.618 de Matrimonio Igualitario en 2010⁵.

Por otra parte, para atender a las necesidades diferentes de cada sector de manera que sean equivalentes en términos de libertades, derechos, garantías, beneficios, obligaciones y oportunidades (VVAA, 2005), se crearon marcos legales de protección social para los extremos etarios más vulnerables. Para los adultos mayores se implementó el Plan de Inclusión Previsional en 2005, de manera de brindar cobertura a quienes quedaron excluidos de la seguridad social por los cambios experimentados en el mercado de trabajo y la reforma previsional de los años noventa; para los niños, niñas y adolescentes se implementó en 2009 la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y luego se extendió en 2011 a la Asignación Universal por Embarazo⁶. La novedad de estas políticas es que presentan un cambio de paradigma en lo que refiere a protección social, al reemplazar el principio de contributividad para acceder a los programas, por el de ciudadanía (Rofman y Oliveri, 2011).

En el próximo apartado se analizará este cambio en el enfoque de las políticas públicas en Argentina desde el Estado a través del análisis de la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo, para lo cual se trabajarán simultáneamente dos ejes. Por un lado, nos centraremos en el diseño de la normativa de la AUH en relación con la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas y la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, así como otros tratados y convenciones internacionales sobre Derechos Humanos de manera de advertir en el diseño del programa, que éste tiene como meta la universalidad y busca promover el acceso a la seguridad social en general y el ejercicio de los derechos

5 Con la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños se derogó en Argentina la antigua Ley de Patronato de 1919, en la cual el futuro de las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, quedaba en manos de un juez que decidía su destino, para pasar, en cambio, a considerarlos como sujetos de derecho. Con la Ley N° 26.618 de Matrimonio Igualitario de 2010, Argentina se convierte en el primer país sudamericano en legalizar los matrimonios entre personas del mismo sexo.

6 Cabe destacar que ambas medidas se dieron en un contexto de reformas en la seguridad social con el objetivo de ampliación de la cobertura y que comprendieron la Libre Opción del Régimen Jubilatorio (2007) para aquellos que habían quedado “cautivos” de las Administradoras de Fondos de Pensiones; la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (2007) para garantizar las prestaciones del sistema de reparto; la Ley de Movilidad Jubilatoria (2008) que otorga dos aumentos anuales de los haberes previsionales; y la creación en 2008 del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que unifica el régimen mixto en un único régimen de reparto.

(identidad, salud y nutrición, educación, gratuidad de la educación y protección de la maternidad y la paternidad). Por otro lado, se presentarán algunos datos ilustrativos desde la implementación de la AUH y la Asignación Universal por Embarazo de manera de evaluar su impacto y la sinergia con políticas que promueven el ejercicio de los derechos ciudadanos.

3.1. LA AUH PARA PROTECCIÓN SOCIAL: PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

En Argentina, la AUH se implementó en noviembre de 2009 mediante el Decreto 1.602/09 con el objeto de: “contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N° 24.714/96”.

Considerando la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, el objetivo de la política es brindar cobertura por asignaciones familiares a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social aplicando el principio de igualdad y no discriminación, pues si bien se había instituido un Régimen de Asignaciones Familiares con alcance nacional y obligatorio, éste no incluía a los grupos familiares que se encontrasen desocupados o trabajando en la economía informal.

De esta manera, se incorporó al tradicional Subsistema de Asignaciones Familiares, un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo. Ambos, la AUH y el tradicional Subsistema de Asignaciones Familiares⁷, se encuentran administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Asimismo, la AUH se financia íntegramente con recursos de la ANSES provenientes de aportes y contribuciones, recaudación del Impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico, los recursos adicionales que fije el Congreso Nacional anualmente en la Ley de Presupuesto, intereses, multas, recargos, rentas provenientes de inversiones, incluyendo los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

En el cuadro 2 se exponen las principales características de la AUH, en cuanto a beneficiarios, condicionalidades y prestaciones.

7 El tradicional Subsistema de Asignaciones Familiares se encuentra conformado por un subsistema contributivo, aplicado a trabajadores ocupados y desocupados, y un subsistema no contributivo, aplicado a pasivos.

Cuadro 2

Asignación Universal por Hijo para Protección Social: características principales

Eje	Características
Selección de Beneficiarios	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (o discapacitados sin límite de edad) que pertenezcan a hogares cuyos padres sean trabajadores no registrados o servicio doméstico (ambos con remuneración menor o igual al monto del salario mínimo, vital y móvil), desocupados que no estén percibiendo el seguro por desempleo y monotributistas sociales.
Nacionalidad de los/las hijos/as	Argentinos/as, hijo/a de argentina/o nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud.
Identidad	Se debe acreditar la identidad de los/as hijos/as y la del titular del beneficio (padre/madre/tutor/guardador/pariente) mediante Documento Nacional de Identidad.
Vínculo	Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el hijo/a, mediante la presentación de las partidas correspondientes en los casos de adopción, tutelas y curatelas, los testimonios judiciales pertinentes.
Acreditación de discapacidad	Será determinada en los términos del Artículo 2° de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.
Compromisos en salud	Hasta los 4 años de edad –inclusive– deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Estar inscripto en el Plan Nacer si el niño/a es menor de 6 años.
Compromisos en educación	Desde 5 a los 18 años, deberá acreditarse además la concurrencia de los niños, niñas y adolescentes obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.
Declaración jurada	El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos. De comprobarse la falsedad de algunos de los datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.
Beneficios	Prestación monetaria no retributiva de carácter mensual. Inicialmente la AUH se estipuló en \$180 (US\$46) (Decreto 1.602/09), luego se elevó a \$220 (US\$55) (Decreto 1.388/10) y desde septiembre de 2011 es \$270 (US\$64) (Decreto 1.482/11) por mes, por hijo –hasta un máximo de 5 hijos. Para los niños, niñas y adolescentes discapacitados, el monto equivale a 4 veces la AUH. Todos los meses se pagará el 80% de estos montos y el 20% restante se hará efectivo una vez al año si el hijo/a cumple con los compromisos de salud y educación. Los titulares de la AUH recibirán en el domicilio la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación para que en los establecimientos educativos y de salud completen la información de cada área.
Medio de pago	Se cobra por tarjeta de débito que debe ser retirada por única vez por el titular del beneficio a través de la red de bancos habilitada. La tarjeta de débito permite cobrar la Asignación en cualquier cajero automático de los bancos adheridos en el momento que disponga su titular, así como permite hacer compras en los comercios adheridos al sistema de débito, con la correspondiente devolución del IVA. Hasta 3 operaciones de extracción y consulta de saldo serán sin costo para el beneficiario.

Fuente: elaboración propia en base a Decreto 1.602/09, Decreto 1.388/10, Decreto 1.482/11, Decreto 446/11 en <www.anses.gov.ar y www.argentina.ar>.

Para abril de 2011 la AUH brindaba cobertura a más de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional (50,9% mujeres

y 49,1% varones), lo cual, desde nuestro punto de vista, estaría contribuyendo al empoderamiento de las mujeres en el hogar al ser éstas un 91,7% del total de los titulares del beneficio. No obstante, existe controversia en la literatura, sobre si efectivamente se contribuye al empoderamiento de la mujer al otorgarles la posibilidad de la administración de este dinero o, por el contrario, es una sobrecarga de responsabilidades.

Con la extensión a la Asignación por Embarazo desde mayo de 2011, se sumaron alrededor de 60 mil beneficiarias⁸, lo cual llevó a una cobertura total de asignaciones familiares (contributivas y no contributivas) de aproximadamente 7,2 millones de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años⁹ (Calabria y Calero, 2011).

En términos de cobertura, la AUH estaría contribuyendo a reducir las disparidades regionales existentes en la Argentina: el mayor impacto se presenta en Chaco y Santiago del Estero, que presentan tasas de empleo no registrado superiores al promedio¹⁰. En el otro extremo, la menor cobertura por AUH se presenta en Tierra del Fuego, donde la informalidad laboral es inferior al promedio y por lo tanto la mayoría de las Asignaciones Familiares son contributivas (Calabria y Calero, 2011).

La evidencia empírica sugiere asimismo que la AUH estaría contribuyendo a la reducción de la pobreza generalizada en todas las regiones del país y con más intensidad en la población joven: la cantidad de menores de 18 años pobres disminuiría en 7,3 puntos porcentuales

8 Para la Asignación por Embarazo el dato es a septiembre de 2011. Dado que el objetivo de la Asignación por Embarazo es la protección a la maternidad, la misma es compatible con la AUH e independiente del tope de 5 hijos, aunque en caso de embarazo múltiple, sólo se abona un beneficio.

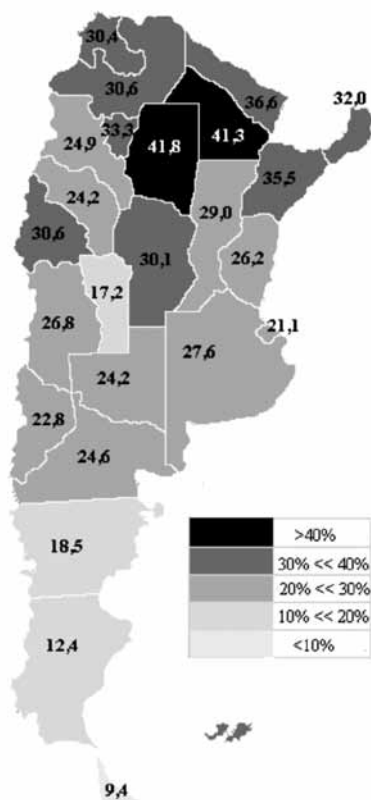
9 Del total de los 7,2 millones, unos 3,5 son beneficiarios de la AUH; 3,4 de Asignaciones Familiares contributivas; y el resto pertenece al subsistema no contributivo (beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA–) (Calabria y Calero, 2011). Cabe destacar que el Sistema Único de la Seguridad Social en Argentina se compone de cuatro subsistemas: SIPA, Asignaciones Familiares, Desempleo y Riesgos de Trabajo. Específicamente, el Subsistema de Asignaciones Familiares posee un componente contributivo de aplicación a los ocupados que trabajen en relación de dependencia en el sector privado; y a los beneficiarios del Seguro de Desempleo o de la Ley de Riesgos de Trabajo. El componente no contributivo se aplica a los beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez y a los beneficiarios del SIPA, que comprende a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia en la actividad pública o privada, o que ejerzan actividades autónomas (excluye al personal militar y de las fuerzas armadas y de seguridad; al personal policial; a los menores de 18 años; y a los afiliados a sistemas local, provincial o local, con excepciones).

10 Para el II trimestre de 2011 los asalariados sin descuento jubilatorio eran del 34,5%, para el total aglomerados. En tanto llegaban al 41,7% en Gran Resistencia, Chaco, y al 44,4% en Santiago del Estero. Para Tierra del Fuego, la tasa se ubicaba en 13,2% (Encuesta Permanente de Hogares - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC–).

(p.p.), al pasar del 16,5% al 9,2%; y la indigencia en 3,3 p.p. al pasar del 4,1% al 0,8%. En tanto para el total de individuos las reducciones son de 3,8 p.p. y 1,7 p.p. respectivamente, al pasar la pobreza del 10,1% al 6,3% y la indigencia del 2,5% al 0,8%. A su vez, estas reducciones se dan con más intensidad en el Noreste Argentino (NEA) y el Noroeste Argentino (NOA), donde las bajas son de 13,2 p.p. y 12,7 p.p. respectivamente para la pobreza y de 6,2 p.p. y 4,7 p.p. para la indigencia (Gráfico 1).

Gráfico 1
Impacto regional de la AUH

(a) Cobertura de AUH por provincia, en %
Menores de 18 años. Abril de 2011



(b) Impacto estimado de la AUH
en pobreza e indigencia, por regiones.
IV trimestre de 2010. En %.

Regiones	Pobreza		Indigencia	
	Sin AUH	Con AUH	Sin AUH	Con AUH
<i>Total individuos</i>				
Total aglomerados	10,1	6,3	2,5	0,8
GBA	7,5	4,8	2,1	0,7
NOA	17,7	10,5	3,5	0,7
NEA	22,1	14,2	4,5	1,1
Cuyo	13,8	8,6	2,5	0,8
Pampeana	9,7	6,0	2,7	1,1
Patagónica	5,6	3,6	1,9	0,7
<i>Total menores de 18 años</i>				
Total aglomerados	16,5	9,2	4,1	0,8
GBA	12,8	7,1	3,6	0,6
NOA	26,0	13,3	5,3	0,6
NEA	31,9	18,7	7,1	0,9
Cuyo	21,3	12,0	3,9	0,9
Pampeana	16,0	8,5	4,4	0,9
Patagónica	7,4	4,0	2,3	0,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES y EPH-INDEC.

A su vez, la AUH estaría reduciendo la desigualdad en la distribución del ingreso entre un mínimo de 4,24% y un máximo del 5,14% medido por el coeficiente de Gini (Agis *et al.*, 2010; CIFRA, 2010; Rofman y Oliveri, 2010). A su vez, si se mide entre los extremos de la distribución personal del ingreso, deciles o quintiles, la reducción de la brecha es de alrededor del 20% (CIFRA, 2010; Rocca, 2011).

3.2. LA AUH Y EL DERECHO A LA IDENTIDAD

En la Argentina, el derecho a la identidad, dentro del cual está circunscripto el derecho a la documentación, está garantizado por la Ley de Protección de los Derechos de los Niños a partir de la cual se reconoce la obligatoriedad y gratuidad del primer Documento Nacional de Identidad (DNI)¹¹.

Para acceder a la AUH es requisito contar con el Documento Nacional de Identidad. Mediante los acuerdos entre la ANSES, que administra la AUH, y el Ministerio del Interior, ámbito dentro del cual se encuentra el Registro Nacional de las Personas, que gestiona el Documento Nacional de Identidad, se implementaron “Fábricas Móviles de Documentación”. Las mismas recorren el país facilitando el acceso al DNI, y de esta forma se promueve el ejercicio del derecho a la documentación, se garantiza la identidad, se facilita el acceso al sistema educativo, al sistema de salud, a los programas sociales, y se promueve el ejercicio de la ciudadanía¹².

3.3. LA AUH Y EL DERECHO A LA SALUD: ARTICULACIÓN CON EL PLAN NACER Y ASIGNACIÓN POR EMBARAZO PARA PROTECCIÓN SOCIAL

La Ley de Protección de los Derechos de los Niños en su Artículo 14 expresa: “Los organismos del Estado deben garantizar el acceso a servicios de salud, respetando las pautas familiares y culturales reconocidas por la familia y la comunidad a la que pertenecen siempre que no constituyan peligro para su vida e integridad” con prioridad para los niños, niñas y adolescentes y las mujeres embarazadas.

En tal sentido, en 2004 se puso en marcha en la Argentina el *Plan Nacer*, que es un Programa del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación cuyo objetivo es brindar cobertura de salud a las embarazadas

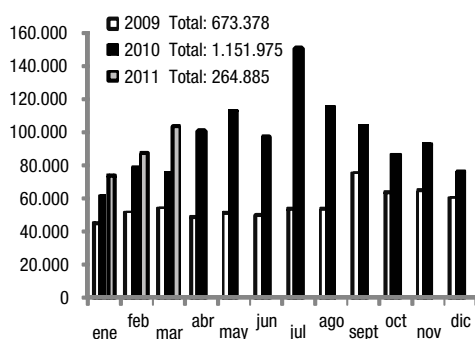
11 Todo ello en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por Naciones Unidas, que en sus Artículos 7, 8 y 11 garantizan el Derecho a la identidad, cuya incorporación fue promovida por la intensa labor de las Abuelas de Plaza de Mayo.

12 Fuente: *Argentina.ar* 2010 “Randazzo entregó DNI a niños y adolescentes para que accedan a la Asignación por Hijo” (Buenos Aires) 5 de agosto.

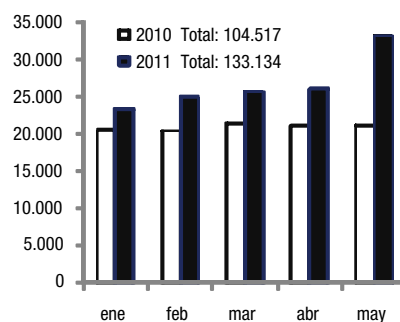
y niños y niñas hasta los 6 años de edad sin obra social para reducir la mortalidad materna e infantil, fortalecer la red pública de servicios de salud y promover la participación social¹³. Asimismo, el Plan Nacer está impulsando acciones que garanticen el acceso a la salud de los pueblos indígenas incorporando gradualmente un enfoque intercultural de salud¹⁴. En cuanto a la AUH y a la Asignación por Embarazo, es requisito que los beneficiarios estén inscriptos en dicho plan, y puede apreciarse que efectivamente hubo sinergia entre ambas políticas: desde la puesta en marcha de la AUH en noviembre de 2009, se inscribieron 1.543.192 de niños y niñas menores de seis años en el Plan Nacer, lo cual representa a 2010 un crecimiento interanual del 71% en el nivel de las inscripciones, a la vez que para el I trimestre de 2011 las altas promedio ya superaban las cifras de 2009 y 2010 (Ministerio de Salud de la Nación, 2011a) (Gráfico 2a).

Gráfico 2
Altas en el Plan

(a) Niños y niñas partir de la AUH



(b) Embarazadas a partir de la AxE



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud (2011a y 2011b).

13 Cabe destacar que en el marco del fortalecimiento de los servicios de salud, en 2006 se creó asimismo el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley Nacional N° 25.673/06) y el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150/06).

14 Acorde con la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que Argentina ratificó en el año 2000.

A su vez, con la implementación de la Asignación por Embarazo en mayo de 2011, se inscribieron 33.125 mujeres embarazadas al Plan Nacer, lo cual representa un incremento mensual aproximado del 30% respecto a las altas promedios para el I cuatrimestre de 2011, que fueron de 25 mil (Grafico 2b). Por otra parte, el Plan Nacer permitió identificar a 230 mil niños y niñas que no integraban ninguna de las bases de datos o padrones que utilizó la ANSES para conformar el universo de los titulares de la AUH (Ministerio de Salud de la Nación, 2011a).

Queda aún pendiente evaluar cómo repercutió efectivamente este aumento en las visitas a los centros de salud en las mejoras en la calidad de vida y salud de la población.

3.4. LA AUH Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO Y ARTICULACIÓN CON EL PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN DIGITAL “CONECTAR IGUALDAD” (DECRETO 459/10)

La Ley de Protección de los Derechos de los Niños establece: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita [...], respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales; fortaleciendo los valores de solidaridad, respeto por los derechos humanos, tolerancia, identidad cultural y conservación del ambiente [...]”

Es de destacar que la cobertura en el sistema educativo argentino en el nivel primario es cercana al 100%, sin embargo se observan altos niveles de deserción escolar en el nivel secundario pese a su obligatoriedad desde la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 en 2006. De hecho, previo a la implementación de la AUH los jóvenes entre 15 y 18 años que no estudian ni trabajan constituían un 10% del total y un 8,3% tampoco asistía a la escuela pero trabajaba (Groisman y Calero, 2010; Vargas, 2010).

La AUH al tener como condicionalidad el cumplimiento de la escolaridad, por un lado, fomentaría el acceso a la educación pública y gratuita e incentivaría el retorno a la escolaridad. Por el otro, desincentivaría la deserción escolar y el trabajo infantil y adolescente, al disminuir el costo de oportunidad de permanecer en el sistema educativo, sobre todo para los adolescentes que combinan estudio y trabajo o abandonan la escuela para insertarse en el mercado de trabajo generalmente en condiciones precarias¹⁵.

15 El Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo de 1973, entra en vigor en 1976 y Argentina lo ratifica en 1996. El Convenio 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación

Debido a lo inmediato de la medida, si bien existen algunos indicios de un incremento en la matrícula escolar a causa de la AUH, aún no hay estudios rigurosos de impacto en este sentido como tampoco respecto de la posible mejora en la calidad educativa. Sí existen algunas cifras en cuanto a la articulación de la AUH con el Programa “Conectar Igualdad” cuyo objetivo es promover la inclusión digital mediante la distribución de una computadora portátil a todos los alumnos, alumnas y docentes de la educación secundaria y la educación especial en establecimientos públicos, donde acuden los beneficiarios de la AUH¹⁶. Mediante procesos de monitoreo y evaluación se detectó que del total de alumnos que recibieron sus *netbooks* en la Etapa I/2010 del Programa, un 21% recibía la AUH. Asimismo, dado que para acceder a las *netbooks* cada alumno debe contar con una CUIL (Clave Única de Identificación Laboral), se logró detectar unos 830 casos que calificaban para recibir la AUH pero no la percibían¹⁷.

3.5. LA AUH Y EL DERECHO AL TRABAJO DECENTE: CUESTIONAMIENTOS SOCIALES Y DESAFÍOS MÁS ALLÁ DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Dentro de las estrategias de formalización y extensión de la cobertura de la protección social la OIT destaca dos tipos de medidas: por un lado aquellas que buscan incorporar al mercado de trabajo formal a las actividades realizadas por fuera del mismo; por el otro a las intervenciones para prevenir y mitigar los efectos de la informalidad (OIT, 2011).

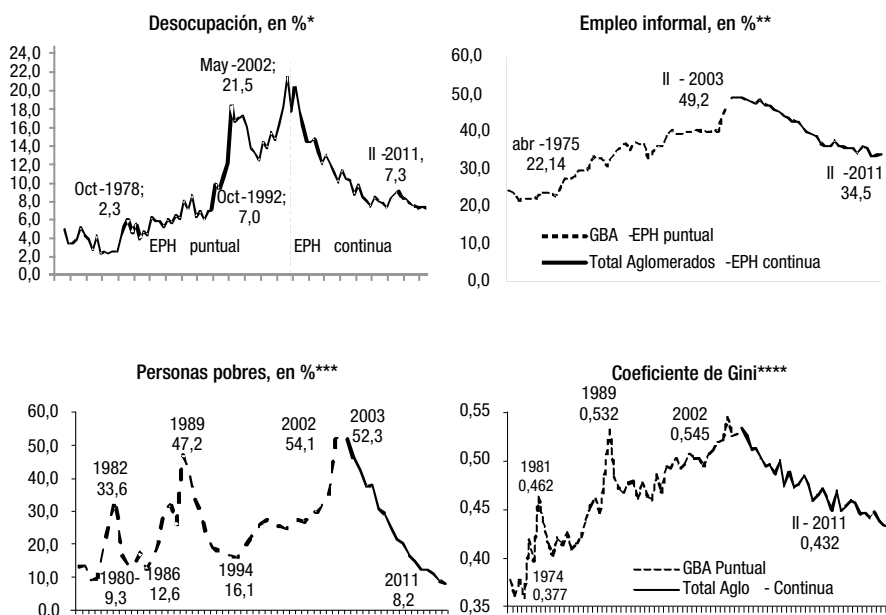
Respecto del primer eje, se puede decir que la Argentina, desde 2003, muestra claramente un cambio en las tendencias de los indicadores sociales (Gráfico 3).

de 1999, entra en vigor en 2000 y Argentina lo ratifica en 2001. Adicionalmente, en 2008 Argentina sanciona la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente.

¹⁶ Si bien la AUH está dirigida a niños, niñas y adolescentes que concurren a la escuela pública, se verificó entre los beneficiarios a niños que concurren a establecimientos privados: según datos de ANSES, son 42.124 niños que asisten a colegios privados, de éstos unos 11.930 pagan una cuota superior a \$100 y 8.146 pagan cuota cero. Al momento todos estos niños reciben la Asignación (Fuente: *Argentina.ar* 2011 “Asignación Universal por Hijo”, 1 de marzo).

¹⁷ Fuente: *conectarigualdad.gob.ar* 2011 “Dos políticas públicas, más oportunidades para nuestros chicos” (Argentina) 9 de febrero.

Gráfico 3
Indicadores socioeconómicos en Argentina, 1974-2011



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC.

*Desocupación del total de aglomerados. EPH Puntual (1974-2002) y Continua (2003-2011, trimestral). Serie sin empalmar.

**Asalariados no registrados. EPH Puntual (1974-2002) y Continua (2003-2011, trimestral). Serie sin empalmar.

***Personas debajo de la línea de pobreza, aglomerado GBA, EPH Puntual (1974-2002) y continua (2003-2011, semestral).

****Coeficiente de Gini del Ingreso per cápita familiar. GBA, EPH Puntual (1974-2002) y continua (2003-2011, trimestral).

Particularmente, los indicadores del mercado de trabajo han mostrado una mejora sustancial: no sólo bajó el desempleo en aproximadamente un 60% desde 2003 (del 17,8% en el II trimestre de 2003 al 7,3% en idéntico período de 2011), sino que también se redujo la informalidad laboral, en un 30% (del 49,2% en el II trimestre de 2003 al 34,5% en el II trimestre de 2011). Ello repercutió tanto en bajas de la pobreza y de la indigencia como en la mejora en la distribución del ingreso. Sin embargo, la informalidad aún se encuentra en valores significativos y, si bien continúa descendiendo, luego de la crisis internacional de 2008 lo hace a tasas menores.

En tal sentido, se advierte que la AUH desde su diseño se encontraría dentro del segundo tipo de medidas. Esto es una intervención para mitigar los efectos de la informalidad, en línea con el propósito

de la promoción del empleo y el trabajo decente definido como aquella ocupación productiva, justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana (Lanari, 2005)¹⁸.

De acuerdo al Decreto 1602/09

(La AUH es una medida de) una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal [...]. Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente [...] permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Puede apreciarse que la AUH, en cuanto respuesta reparadora de la pobreza y la indigencia, es exitosa, ya que de acuerdo a diversas estimaciones, contribuye a la reducción de la pobreza entre un mínimo del 5,2% y un máximo del 48,4% y de la indigencia entre un 19,3% y un 68,0% (Cuadro 3).

Cuadro 3

Asignación Universal por Hijo para Protección Social: microsimulaciones del Impacto sobre la pobreza y la indigencia en personas, según diferentes autores

Autores	Reducción en...		Monto mensual de la AUH, en pesos argentinos	Fuente EPH
	Pobreza	Indigencia		
	Personas			
Agis et al (2010)	27,0%	63,2%	\$180	II trimestre 2009
Calabria et al (2010)	48,4%	67,5%	\$220	IV trimestre 2009
Calabria y Calero (2011)	37,6%	68,0%	\$220	IV trimestre 2010
CIFRA (2010)	13,0%	50,6%	\$180	IV trimestre 2009
CTA (2010)	5,2%	19,3%	\$180	I trimestre 2007
Gasparini y Cruces (2010)	9,1%	53,6%	\$180	I semestre 2009
OIT (2010)	33,0%	65,0%	\$180	IV trimestre 2009
Rocca (2011)	21,9%	42,3%	\$220	IV trimestre 2009
Rofman y Oliveri (2011)	17,6%	19,3%	\$220	I semestre 2010

Fuente: elaboración propia en base a las fuentes citadas.

18 Todo ello se remonta al artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y luego se complementa a nivel internacional por el Convenio 87 y 98; y a nivel nacional con los Artículos 14°, 14° bis y 16° de la Constitución Nacional.

A su vez, la AUH, al permitir que un conjunto de la población que inicialmente se encontraba excluida, acceda al menos a la canasta básica alimentaria, estaría contribuyendo a garantizar el derecho a la seguridad alimentaria¹⁹ (FAO, 2010).

A partir del análisis de noticias sobre la AUH en periódicos, referidas a los resultados de encuestas de opinión pública realizadas por centros especializados, así como a declaraciones sobre la AUH de algunos referentes de partidos políticos, se observa que mientras por un lado hay consenso en torno a la AUH como medida exitosa de política social también existen declaraciones que denotan rechazo y sobre todo prejuicio:

[...] el 38,2 por ciento consideró la Asignación Universal por hijo el mayor logro de la Presidenta, seguido por el aumento a los jubilados, un logro que creyó importante el 32,6 por ciento de los encuestados (Centro de Opinión Pública, CEOP).²⁰

[...] se aprueba su gestión “por la entereza que afronta su pérdida”, “porque está más cerca del pueblo”, “por la Asignación Universal por Hijo” y “porque ayuda a los humildes” (Rouvier y Asociados)²¹.

[...] se triplicó la cantidad de embarazos de pibitas de 13, 14 años” y al comparar esa situación con la Asignación Universal, dijo que “lo que se anuncia como una buena medida, se ve que nadie estudia las consecuencias” (*La Prensa*, 2011)²².

[...] la asignación universal por hijo] se está yendo por la canaleta de la droga y el juego (*La Política on line*, 2010)²³.

En relación con lo expuesto, se puede afirmar que, si bien la AUH ha recibido críticas en función de los desincentivos al trabajo que puede crear, esto no se verifica en la Argentina (Calabria *et al.*, 2010). En primer lugar, de acuerdo a la literatura, en los países en desarrollo se argumenta que las transferencias condicionadas de ingreso en vez de impac-

19 Un antecedente en Argentina, es el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente” (Ley N°25.724/03) creado en 2003 con el objetivo de financiar acciones que garanticen la seguridad alimentaria de la población cuyos derechos estuvieran vulnerados.

20 *Página/12* 2010 “Con la intención de acompañarla” (Buenos Aires) 8 de noviembre.

21 *Ídem* nota al pie 19.

22 *La Prensa* 2011 “El titular de Anses y Del Sel se cruzaron por la asignación para embarazadas” (Buenos Aires) 15 de octubre.

23 *La Política on line* 2010 “Sanz: “La asignación universal por hijo se va en droga y juego” (Buenos Aires) 15 de mayo.

tar en una menor oferta de trabajo se reflejaría en incentivos a pasarse al sector informal de la economía (Tabor, 2002; Villatoro, 2005). Por el contrario, en Argentina, la AUH permite a los trabajadores negociar en mejores condiciones, y toda vez que estos se incorporan a puestos de trabajo formales, las asignaciones familiares por AUH se reducen, en la medida que se reemplazan por las del sistema contributivo. De todas maneras, si la AUH estuviera contribuyendo a desincentivar cierto tipo de trabajo, toda vez que éste ponga en riesgo la vida y la salud de los trabajadores o de su grupo familiar, realmente sería un logro más de la medida en lo que respecta a contribuir al trabajo decente.

En tal sentido se podrían plantear dos desafíos: el primero relacionado con la sensibilización de que la seguridad social es un derecho garantizado por los tratados internacionales de Derechos Humanos y que toda la población debe tener acceso a ella por el simple hecho de ser ciudadana. En este marco, la AUH como política de ampliación de las asignaciones familiares basada en el criterio de ciudadanía, viene a equiparar derechos independientemente del tipo de inserción laboral, que cuando es informal, en el 95% de los casos no es por elección del trabajador sino del empleador (Calero, 2010). A su vez debe señalarse que las condicionalidades exigidas a los sujetos de derecho tienen como objetivo promover el ejercicio de los derechos (alimentación, salud, educación) que en el mediano y largo plazo brinden herramientas para romper con la trampa de la pobreza y les permita insertarse en un empleo decente.

Respecto de este último punto, el segundo desafío está relacionado con un análisis profundo de las heterogeneidades de la estructura productiva, que dan origen al empleo informal y a un mercado de trabajo segmentado. Pues si bien es condición necesaria el incremento del nivel de empleo para resolver situaciones de pobreza, ello no es suficiente, ya que el impacto final en la mejora de las condiciones de vida de las personas dependerá fundamentalmente de la calidad de los puestos de trabajo que se generan de manera de brindarle al trabajador y su entorno familiar un ingreso digno y la protección social asociada (Calero, 2010). Este análisis es el que permitirá diseñar estrategias de política económica para generar empleo decente y promover de esta manera el acceso a la protección social sustentable, más allá de subsanar en lo inmediato los efectos de la informalidad laboral mediante políticas de protección social.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El enfoque de derecho en las políticas públicas, que concibe a los ciudadanos como sujetos de derecho y no como individuos vulnerables a ser tutelados por parte del Estado, toma relevancia en América Latina

a partir del tránsito de la región hacia sistemas democráticos y luego de los fracasos de las políticas de estados mínimos vigentes en la década de los noventa.

En este contexto y al tiempo que el enfoque de la protección social basado en el empleo formal mostraba sus limitaciones para cubrir las necesidades de la población, al presentar la región de América Latina y el Caribe, altas tasas de informalidad laboral, es que un número importante de países comenzaron a aplicar políticas de transferencias condicionadas de ingreso, orientadas al desarrollo humano, que contribuyeran por un lado a aliviar el hambre más urgente, pero a su vez, mediante el cumplimiento de requisitos en salud y educación de los niños beneficiarios, brindaran herramientas que en el mediano y largo plazo permitieran desarrollar capacidades, acceder a los derechos de la ciudadanía y romper el circuito intergeneracional de la pobreza. De esta manera, las transferencias condicionadas de ingreso se han expandido a por lo menos 20 países en la región de América Latina y el Caribe y actualmente a otras regiones como África y Asia (Pacífico).

En el caso de la Argentina, el cambio de paradigma en el enfoque de la protección social se ha venido manifestando desde 2003 cuando el Estado recupera su rol en el diseño de políticas públicas integrales e inclusivas, que garanticen los derechos, al reemplazar el principio de contributividad para acceder a los programas sociales, por el de ciudadanía. En este contexto, se implementó en noviembre de 2009 el programa de transferencias condicionadas de ingreso denominado Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), y en 2011 se extendió con la Asignación por Embarazo para Protección Social.

A partir del análisis del diseño normativo de la AUH se advierte que es una política pública concebida con enfoque de derechos, que apunta a la universalidad y busca promover el acceso a la seguridad social en general y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Aplicando el principio de igualdad y no discriminación, la AUH extiende la cobertura de las Asignaciones Familiares a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal, incluyendo de esta manera a los niños, niñas y adolescentes de éstos grupos, así como a los responsables de su mantenimiento, reconociéndolos como sujetos de derecho.

De esta manera, con la AUH se incrementó la cobertura de las asignaciones familiares en todo el territorio nacional al incluir a niños, niñas y adolescentes, así como a embarazadas, inicialmente excluidos del tradicional subsistema de asignaciones familiares asociado a la contributividad. Por otra parte, la AUH fomenta el empoderamiento de la mujer en el hogar al ser éstas, la mayoría de las titulares del beneficio.

En efecto, la AUH estaría contribuyendo a garantizar la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad, de manera generalizada en todas las regiones del país. Por otra parte, reduciría las disparidades regionales al brindar cobertura de la seguridad social en las provincias donde las altas tasas de empleo no registrado las dejaban excluidas de la cobertura del sistema contributivo.

A su vez, la articulación entre la ANSES y el Ministerio del Interior, para garantizar el acceso al Documento Nacional de Identidad, que es requisito para acceder a la AUH, contribuye a la promoción del derecho a la identidad.

En salud, puede apreciarse la sinergia entre la AUH (que requiere el cumplimiento de controles sanitarios y el plan de vacunación para los niños y niñas desde su nacimiento hasta los 4 años de edad) y el Plan Nacer cuyo objetivo es aumentar el acceso en materia de salud a todas las mujeres, niños y niñas, incorporando un enfoque intercultural que garantice a su vez el acceso a la salud de los pueblos originarios. Desde la puesta en marcha de la AUH en noviembre de 2009, y de la Asignación por Embarazo para Protección Social en mayo de 2011, se incrementaron las inscripciones en el Plan Nacer y aumentó la frecuencia de visitas a los centros médicos. A su vez, la sinergia entre ambos programas permitió identificar potenciales beneficiarios de la AUH que no se encontraban percibiéndola. Queda pendiente evaluar cómo repercutió este incremento en el número de visitas, en la salud de la población.

En Educación, la AUH al requerir el compromiso de asistencia a la educación pública y gratuita a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, por un lado fomentaría el acceso a la educación e incentivaría el retorno a la escolaridad. Por otro lado, desincentivaría la deserción escolar y el trabajo infantil al disminuir el costo de oportunidad de permanecer en el sistema educativo, sobre todo para los adolescentes que combinan estudio y trabajo o abandonan la escuela para insertarse en el mercado de trabajo, generalmente en condiciones precarias, y contribuir a los ingresos del hogar. Si bien hay algunos indicios de un incremento en la matrícula escolar a causa de la AUH, aún no se dispone de estudios rigurosos de impacto en este sentido. En cambio, sí existe evidencia de la articulación de la AUH con el Programa de inclusión digital “Conectar Igualdad” que contribuyó a detectar sujetos que calificaban para recibir la AUH pero no la percibían.

Por último, la AUH manifiesta expresamente estar en línea con el propósito de la promoción del empleo y el trabajo decente y desde su diseño advierte ser una respuesta reparadora para los sectores excluidos. En tal sentido, constituye una intervención que, ante los límites del sistema protección social basado en el empleo formal, apunta a garantizar el derecho universal a la protección social.

Sobre la base del análisis de noticias de la AUH publicadas en periódicos (resultados de encuestas de opinión y declaraciones de algunos referentes de partidos políticos), queda en evidencia que aún quedan algunos desafíos respecto de las transferencias condicionadas de ingreso en general y de la AUH en particular. Uno de ellos referido la sensibilización de que la protección social es un derecho humano garantizado por los tratados internacionales y que toda la población debe tener acceso a ella por el simple hecho de ser ciudadana. En este contexto, la AUH como política de ampliación de las asignaciones familiares basada en el criterio de ciudadanía, contribuye a equiparar los derechos entre trabajadores formales e informales, que en el caso de estos últimos, un 95% se encuentran en la informalidad porque fue la modalidad en la cual los contrató su empleador, y no por elección propia. Por otro lado, es necesario indagar sobre las heterogeneidades de la estructura productiva, que dan origen al empleo informal y a un mercado de trabajo segmentado lo cual determina en última instancia el nivel de empleo, la calidad de los puestos de trabajo, la remuneración y el acceso a la protección social del sistema contributivo. Este análisis es el que permitirá diseñar estrategias de política económica para generar empleo decente en articulación con las políticas de protección social.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor 2006 “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 88, abril.
- Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos; Panigo, Demian 2010 “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina” (Buenos Aires: CENDA/PROFOPE/CEIL-PIETTE).
- Basualdo, Eduardo (coord.) 2010 “La Asignación Universal por hijo a un año de su implementación” (Argentina: CIFRA), Documento de Trabajo N° 7.
- Bertranou, Fabio (coord.) 2010 *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares* (Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina).
- Calabria, Alejandro y Calero, Analía 2011 “Políticas de inclusión social para los grupos etarios más vulnerables: Plan de Inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, Trabajo presentado en las *XI Jornadas de la Asociación de Estudios de la Población de la Argentina (AEPA)*, Neuquén, septiembre.

- Calero, Analía 2010 “Pobreza como problema productivo en América Latina: el caso de Argentina” Trabajo presentado en el *XII Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo*, La Habana.
- Calero, Analía *et al.* 2010 “Transferencias Condicionales de Ingreso en Argentina: La Asignación Universal por hijo para la protección social”, Trabajo presentado en la *XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*, Buenos Aires, agosto.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo 2011 *Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos* (Santiago de Chile: ONU/CEPAL).
- CEPAL 2006 “La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad”, Documento elaborado para el XXXI período de sesiones de la Comisión, Montevideo, 20 al 24 de marzo.
- FAO/RLC 2010 “Políticas de Seguridad e Inocuidad y Calidad Alimentaria en América Latina y el Caribe”, Presentado en el *Foro Regional Políticas de Seguridad e Inocuidad y Calidad Alimentaria: Casos Exitosos de Integración* (Santiago de Chile), 10 y 11 junio.
- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo 2010 “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas” (La Plata: CEDLAS), Documento de Trabajo N° 102, julio.
- Groisman, Fernando y Calero, Analía 2010 “Educación y Participación Económica de los Jóvenes en Argentina. Un análisis de sus determinantes (2004-2009)”, Trabajo presentado en la *XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* (Buenos Aires), agosto.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen 2003 “Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá” en *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública* (Colombia) Vol. 21, N° 1, enero-junio.
- IIDH 2007 “Los Derechos Humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano” (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos), octubre.
- Lanari, María Estela 2005 “Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición” (Argentina: MTEySS).
- Lozano, Claudio *et al.* 2010 “Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa “Asignación Universal por Hijo para Protección Social

- en sus primeros 4 meses de implementación” (Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación CTA), junio.
- Ministerio de Salud de la Nación 2011 “Plan Nacer: Asignación por Embarazo” (Buenos Aires: Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios), junio.
- Novacovsky, Irene *et al.* 2010 “Programas de transferencias de ingreso condicionadas como estrategia frente a la crisis económica en América Latina. El caso del Programa Ciudadanía Porteña de la Ciudad de Buenos Aires”, Trabajo presentado en el *II Congreso Anual REPS*, Madrid, Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CSIC).
- OIT 2011 “La formalización del empleo en Argentina” en *Notas OIT. Trabajo decente en Argentina* (Buenos Aires), octubre.
- ONU 2006 “Preguntas Frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo” (Nueva York / Ginebra: OACNUDH).
- Rocca, Emilio 2011 “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares” en *Revista Debate Público* (Buenos Aires: UBA) Año 1, N° 1.
- Rofman, Rafael y Oliveri, María Laura 2011 “Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina” en *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 6* (Banco Mundial).
- Sabignoso, Martín 2011 “Plan Nacer como estrategia innovadora de financiamiento de la salud”, Exposición en el Seminario Empanadas Lunch (Buenos Aires: Banco Mundial), 14 de junio.
- Tabor, Steven 2002 “Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs” en *Social Protection Discussion Paper Series* (Washington: World Bank Institute) N° 0223.
- Vargas, Fernando 2010 “Apuntes breves sobre la educación y formación para el trabajo de los jóvenes en América Latina” en *Boletín* (Proyecto PREJAL) N° 17, agosto.
- Villalpando, Waldo (coord.) 2005 *Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación: la discriminación en Argentina* (Buenos Aires: INADI).
- Villatoro, Pablo 2005 “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina” en *Revista CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 86, agosto.

Claudia C. Danani*

ESTATIDADES EN DISPUTA

RECREAR LA PROTECCIÓN SOCIAL, REFUNDAR EL ESTADO

LA REFORMA PREVISIONAL EN LA ARGENTINA, 2004-2011

INTRODUCCIÓN

En América Latina, “la década de los noventa” quedará marcada como la época dominada por la idea de que la pretensión de *protección y seguridad social* es manifestación de residuos culturales del pasado, de los que toda sociedad que aspire a progresar y modernizarse debe desprenderse. Respecto de las políticas sociales, esa concepción se materializó en intervenciones que activamente modelaron la vida (el bienestar) y el trabajo como asuntos de los particulares. El resultado de tales intervenciones fue mucho más que un “modelo” de política, de seguridad o de protección sociales: ellas establecieron parámetros de sociabilidad diferentes y, en lo que este tiene de sociedad desplegada como comunidad política,

* Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de Gral. Sarmiento e Instituto “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Argentina. La autora desea agradecer a los participantes del Seminario Internacional “Pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas”, realizado en México en diciembre de 2011, cuyas preguntas y comentarios, tanto en el curso de la sesión correspondiente como de los encuentros informales, contribuyeron a mejorar ideas y formas de expresión. Un reconocimiento especial corresponde hacer a Estela Grassi, que en el momento más crítico de la escritura ofreció una lectura lúcida y amigable al mismo tiempo. Es de desear que esta versión haga honor a las colaboraciones recibidas.

dieron lugar a la fundación de un *Estado* desentendido de la suerte de sus miembros.

Este proceso alcanzó escala regional y Argentina fue uno de sus escenarios nacionales; sin embargo, no fue *uno más* de esos escenarios, pues su mutación sorprendió por su radicalidad y velocidad. Ello hizo que en el término de los diez años transcurridos entre 1989 y 1999¹ fueran profundamente transformadas las instituciones más importantes que habían caracterizado el sistema de políticas sociales durante todo el siglo XX. En efecto, las reglas de funcionamiento y acceso a los servicios; el contenido inmediatamente material y simbólico de los beneficios y la construcción político-cultural de sus destinatarios: todo ello había experimentado una transformación tal, que un sistema caracterizado por una razonable amplitud y alcance de la protección, con limitados pero efectivos contenidos de derechos², se había convertido en un conjunto de sectores deslizados hacia un dualismo de [mercado de] seguros con asistencia estatal residual (Beccaria y Danani, 2009: 1). En ese conjunto, la reforma previsional de 1994 se convirtió en un símbolo de tales mutaciones –y, más aún, del ciclo histórico–, pues en ella estuvieron presentes todas las tendencias de privatización e individualización de la protección y de la reproducción de la vida –en este caso, de los adultos mayores– que lo caracterizaron. Creemos que sólo en el caso chileno su respectiva reforma previsional cumplió un papel emblemático similar.

El traumático ingreso argentino al nuevo siglo desembocó en la constitución de una nueva coalición sociopolítica que claramente integra los llamados “nuevos gobiernos” o “gobiernos progresistas” latinoamericanos; en este caso, encabezado por un sector del siempre controvertido e inasequible movimiento peronista³. Y una vez más el sistema previsional devino palanca de transformaciones, aunque la orientación de las políticas cambiara de manera importante: se re-

1 El período corresponde a los diez años en los que Carlos Menem ocupara la Presidencia de la Nación. Menem asumió ese cargo por primera vez en 1989, por un mandato de seis años, y en 1995 –reforma constitucional mediante– alcanzó la reelección, para un período de cuatro años. En este trabajo consideramos que ese período (“la década del noventa”) corresponde a lo que denominamos *ciclo de hegemonía neoliberal*.

2 Es cierto que se trataba de derechos segmentados, principalmente basados en la figura del trabajador asalariado formal; pero aquí destacamos la vigencia de un marco de referencia que remitía al ejercicio de “algún” derecho. Por otra parte, a poco de andar, el sistema educativo se caracterizó por una importante orientación a los derechos de ciudadanía.

3 Concretamente, se trata del sector al que se denomina *kirchnerismo*, por el reconocimiento al liderazgo inicial de Néstor Kirchner y, en los tiempos de elaboración de este trabajo, de su esposa, Cristina Fernández.

estatizaron los fondos y se liquidó el sistema de capitalización y, con él, las administradoras creadas *ad hoc* quince años antes; se expandió la cobertura por encima del 85% del grupo etario; y se generó un discurso sostenido en un universalismo de nuevo tipo tensionado por el paradigma de los derechos del trabajo.

El objetivo de este artículo es reconstruir y analizar el proceso de lo que llamamos la “contra”-reforma previsional argentina, cuyos aspectos y pasos principales situamos entre 2004 y 2008. Dos puntos nos sirven de apoyo: el primero, de orden conceptual, según el cual la Seguridad Social como parte del Estado y, al igual que este, es simultáneamente *relación social (de dominación)* y *aparato institucional*; en esta manera de abordar la Seguridad Social, entendemos que la característica que le es propia respecto de otras áreas y sectores del Estado es que en ambas dimensiones –relación social y aparato institucional– instituye modos de protección/desprotección social, de cuya producción a la vez participa. El otro punto de apoyo es de carácter histórico, y ya aludimos a él: afirmamos que la reforma del sistema previsional vuelve a ocupar un lugar central en el proceso que se abrió en este país con posterioridad a la crisis sociopolítica, económica e institucional de 2001-2002, dando cuerpo en tanto política pública a todas las tendencias que, como dijéramos, llevarán a contradecir la “reforma y el ajuste” llevados adelante en la década anterior. Asimismo, en la conjunción de ambos enunciados sostenemos que, al igual que ocurriera entonces, la marcada confrontación sociopolítica que se desarrolla alrededor y a través de ella es mucho más que un enfrentamiento por la “reforma de la Seguridad Social”: *es parte de la lucha por el Estado mismo y por la constitución de diferentes modos de “ser estado”*; y que ello se da en el marco de un proceso de sentidos contradictorios y resultados inciertos, que está abierto a la configuración de variadas correlaciones de fuerzas y orientaciones. Por todo ello, postulamos que en el período bajo estudio la Argentina atraviesa un proceso de “estatidades en disputa” (Oszlak, 1978; O’Donnell, 1984).

En el primer punto (“Estado y estatidad: problemas teóricos e históricos con particular referencia a la protección social”) precisamos nuestro uso de la noción de *estatidad*. Con ese propósito y haciendo especial foco en lo que hace a las formas estatales de moldear las condiciones de vida de la población, argumentamos que se trata de un recurso que ayuda a echar luz sobre procesos de reformas y disputas alrededor de las políticas estatales como los que actualmente atraviesan varios países latinoamericanos. El segundo acápite (“El proceso argentino”, bajo el que se ordenan diferentes secciones) está específicamente destinado al análisis del proceso de reforma previsional en este país; para ello, intentamos identificar y someter a examen tanto

los principales dispositivos y aspectos inmediatamente materiales de la política previsional desarrollada hasta aquí, como los sentidos socialmente producidos y disponibles a través y en el curso de los debates públicos (institucionales y no institucionales), y del desarrollo de políticas estatales (su producción documental, de difusión, etcétera).

Así como antes afirmamos que las disputas en torno de la Seguridad Social son disputas por el Estado, ahora agregamos que tanto los aspectos operativos como los sentidos socialmente producidos en el curso de los debates públicos *hacen la política (de protección o desprotección social)*; y ello ocurre porque no hay ni política ni protección o desprotección (en tanto relaciones que fundan “distintos estados”), por fuera de los ordenamientos simbólicos que echan raíces en el Estado mismo. Por este motivo, este segundo acápite está inspirado por objetivos tanto empíricos como analíticos: pretendemos describir el proceso pero también captar sus particularidades respecto de “otros” períodos de la historia de estas políticas. Para ello, identificamos los instrumentos específicos que se ponen en juego y los argumentos que se entrecruzan de uno y otro lado de la discusión, e intentamos colocarlos en la perspectiva de las tradiciones políticas a las que unos y otros convocan. Nos atrevemos a suponer que, habida cuenta del generalizado reconocimiento de la inclusión del gobierno argentino en el conjunto de experiencias “progresistas” que en la última década han ganado terreno en América Latina, este ejercicio puede contribuir a la reflexión sobre las muy variadas formas en que las políticas de este campo –y en especial, la creciente demanda de *políticas universales* que se hace a los gobiernos– interpelan iniciativas y posiciones gubernamentales diversas, pero especialmente a las de ese signo (Valencia Lomelí, 2010). Así esperamos, quizás, acercarnos a la reflexión sobre la situación regional (Lechner, 1981; Ramírez Gallegos, 2006; Quiroga, 2010; Svampa, 2011).

ESTADO Y ESTATIDAD: PROBLEMAS TEÓRICOS E HISTÓRICOS CON PARTICULAR REFERENCIA A LA PROTECCIÓN SOCIAL

En los estudios sobre la cuestión estatal, el concepto de *estaticidad* se presenta con significados y usos variados. Por eso, comenzamos por decir que aquí entendemos la *estaticidad* como una cierta condición –la condición *de ser estado*– que en términos generales designa a una forma de constitución, organización e institucionalización del poder y la dominación que define la existencia de un Estado. Dicho de otro modo, la *estaticidad* define a la forma de organización de la dominación referida al ordenamiento político de una comunidad en sentido amplio, o a la re-presentación de la misma como comunidad política. Por lo tanto, los sujetos, relaciones, instituciones y prácticas implicadas se

recortan en un horizonte que incluye el asunto esencial de la *distribución del poder social*, así como de cómo se configuran esa distribución y su ejercicio (Oszlak, 1978 y 1985; Thwaites Rey, 2005a: 214).

Primera observación, entonces: el Estado como relación de dominación y las instituciones estatales en las que ella se concreta son *una* forma de dominación social y de instituciones, debiendo reconocerse la existencia de otras, de las que se distingue por corresponderle las siguientes propiedades, que se entienden como otras tantas capacidades⁴: 1) la capacidad de externalizar su poder; 2) la de institucionalizar su autoridad; 3) la capacidad de diferenciar su control; y 4) la de internalizar una identidad colectiva. En conjunto, estas capacidades bien pueden ser concebidas como condiciones de existencia del Estado –y especialmente, de un Estado nacional–, lo que lleva a considerarlas como condición fundacional, formativa de los Estados, en el sentido de que si ellas no están presentes, no hay Estado. En tales casos, tal vez se esté en presencia de otra forma de dominación, *pero no de dominación e institucionalidad estatal* (Oszlak, 1978 y 1985; y Thwaites Rey, 2005 a y b).

Probablemente por esa circunstancia, puede observarse que cuando se recurre tanto al concepto como a esas capacidades a menudo se manifiestan dos inclinaciones: la primera es la de problematizar la estatidad solamente en relación con los procesos de conformación inicial de los estados nacionales (sus “orígenes”); la segunda inclinación es la de producir aproximaciones en clave de presencia-ausencia o de mayor-menor o de débil-fuerte (siempre respecto de los Estados). Una y otra tendencia entrañan otras tantas consecuencias en el desarrollo de estudios; por la primera, van abandonándose las preguntas sobre la estatidad a medida que los análisis se refieren a períodos más avanzados (más recientes) en la historia, o a estados nacionales con historia más extendida, como si llegara un punto en el que el proceso de constitución estatal “culminara” y se considerara “dado”. Por la segunda se corre el riesgo de perder densidad analítica, pues el énfasis en el “cuánto” puede obturar la comprensión de la importancia medular que tiene que el sentido del *ser estado* sea uno u otro⁵.

Estas preocupaciones hacen que en este artículo nos importe señalar aquel otro costado de la cuestión, tal vez menos claro: *que hay también distintas formas de ser estado, distintas configuraciones de los*

4 Seguimos aquí a Oscar Oszlak y Mabel Thwaites Rey, dos de los dos autores que en lengua española más se han ocupado del tema.

5 Desde la perspectiva de la sociología política, en el trabajo citado en la bibliografía Luisina Prelmiter (2007) realiza una lúcida reflexión sobre la tesis de la “debilidad estatal”.

atributos respectivos y de las capacidades a las que alude la estatidad. Por caso, las formas de participación en la comunidad internacional hacen a diferentes modos de “externalización del poder”; del mismo modo, normas y políticas que regulan diferencialmente la acumulación empresarial y las condiciones de vida de las clases trabajadoras instituyen y distribuyen de distintos modos el poder social del que antes hablamos; por no decir que no hay *una* y definitiva identidad colectiva. Por todo ello, en este trabajo proponemos pensar las capacidades que hacen a la constitución del Estado en un cruce de circunstancias y de planos diferentes: creemos que la *estatidad* es contexto y en sí mismo resultado de *permanentes procesos de (re)constitución estatal*, porque permanentes son la dinámica y recomposición de relaciones de fuerzas en la sociedad; de allí que sea indispensable examinar y actualizar las condiciones y capacidades de las que está hecha. A nuestro juicio, en ese examen es necesario plantearse preguntas sobre los contenidos, sentidos y orientaciones que definen al Estado mismo, y no sólo sobre atributos en clave de “magnitudes”.

Las políticas públicas (“el Estado en acción”, según la conocida fórmula) forman parte de ese proceso doblemente: son medio y resultado de la construcción y transformación estatal. En efecto, es a través de las políticas que se concretan los atributos del reconocimiento de la autoridad estatal, de la institucionalización y de la especialización/diferenciación de la misma; y también hace a su eficacia el que sean impugnadas o aceptadas, y que con ello desarrollen la capacidad de asignar (imponer) identidades o posiciones a segmentos de población respecto de los cuales actúan. Esta afirmación está en la base de una concepción ampliada del Estado, según la cual existen actores colectivos y corporativos (v.g. grupos empresarios, sindicales u otros), sectores y grupos sociales (v.g., movimientos regionales) que son *investidos de estatidad*, lo que significa que algunas de sus acciones asumen parte de aquellos atributos y *devienen estado* (Danani, 2005; Thwaites Rey, 2008)⁶. Por cierto, ello no ocurre de manera lineal ni automática, ni los resultados de esos procesos están asegurados.

6 En cierto sentido, puede decirse que, toda vez que rigen acuerdos supraestatales, los bloques u organismos internacionales resultantes gozan de cierto estatus de estatidad, pues tienen la capacidad de instituir normas y acciones que funcionan como parte del cuerpo jurídico de los países de los que se trate, así como de controlar ciertos procesos, etc. Es especialmente interesante indagar en las formas diferenciales en que ello se da, en geografías y ciclos históricos distintos. En el último tercio del siglo XX, por ejemplo, podría decirse que América Latina produjo un proceso de masiva redefinición y orientación de la capacidad de externalizar el poder hacia los organismos internacionales de crédito, que así asumieron/fueron investidos de un importante núcleo de esas capacidades.

Desde esta perspectiva, con la incorporación de la protección social al análisis del estado se introduce una cuestión de fuerte peso histórico-empírico para la caracterización del ciclo abierto en la Argentina a partir de la crisis de inicio del siglo pasado y de 2003 en particular; cuestión que, en verdad, se presenta como un eje que estructura teórica e históricamente el debate y la construcción estatal en y contra el neoliberalismo (como concepción y como realidad histórica). A nuestro juicio, a tal punto la protección organiza y es objeto de las discusiones, que quizás se trate del problema en el que ese proceso de disputa haya dado lugar a debates socialmente más intensos. Ahora interesa prestar atención a dos ámbitos de tematización de la protección social; para empezar, creemos que las definiciones/concepciones de *protección* (y *seguridad*) social que una sociedad asume, las formas institucionales mediante las cuales se organiza la misma, los medios y *razones* de su imposición, así como las identidades que todo ello produce, constituyen bases principales de las configuraciones de los atributos de la estatidad aludidos al inicio de este ítem, pues son una parte vital de *las condiciones de reproducción de la sociedad* (vale decir: de la reproducción de la vida y del orden social). Como decimos en la introducción, ese ha sido un aspecto central del ciclo de hegemonía neoliberal, en el que se fundó una sociabilidad cimentada en la idea de que el bienestar y el trabajo corresponden al dominio de los particulares. Entiéndase que al decir “idea” estamos refiriéndonos a una definición integral que “[...] interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza [la cuestión social]”, según el enunciado propuesto por Grassi para los *problemas sociales* (Grassi, 2003: 22), y no a una materia de orden especulativo o abstracto. Haciendo parte de *las razones de un orden*, ideas y argumentos *hacen sociedad* en su más hondo sentido.

Un segundo ámbito de tematización es el que alude a la *distribución*, que a nuestro juicio ocupa un lugar fundamental. Las vías por las que transitan el debate y la lucha social son diversas: a) las hay de orden doctrinario: la ortodoxia liberal “manda” que el mercado es la institución que se erige en medida y modelo de todas las instituciones y de la vida social en sí misma, por lo que cualquier asignación que no provenga del mismo violenta ese principio y “crea un problema al capital”, en palabras de Topalov (1979: 47). Ello coloca en el centro de la cuestión las *formas de regulación de la distribución*, tanto la *distribución primaria –precios*, en lo que hace al mercado de bienes y servicios; y *salarios y otras regulaciones* respecto del mercado de trabajo– como la *secundaria* (transferencias en dinero, servicios colectivos, subsidios de distinto tipo); b) las hay de orden inmediatamente material (en las que entran aspectos como los mecanismos de acumulación o la tasa de ganancia o la distribución funcional o personal del ingreso; vale

decir, la distribución misma de la riqueza); c) y socio-estructurales, pues el conflicto distributivo se encuentra en la base de las formas de estratificación social, aún más en América Latina (Ivo, 2011). Como contracara necesaria, también las “soluciones” transitan por distintas vías: acabamos de decir que las formas de distribución estatal impugnan (o ponen en cuestión, al menos) la concepción de que la misma sea un asunto de los particulares como ámbito y del mercado como institución⁷. Sin embargo, las sociedades capitalistas todo el tiempo echan mano a formas estatales de distribución, aunque por cierto sus modos, destinatarios y razones varíen de manera extrema: desde subsidios al capital a subsidios al consumo masivo (de bienes o servicios); con base en argumentos de “justicia” o, por el contrario, de máxima limitación para no alterar el funcionamiento “natural” de la sociedad (más aún, sosteniendo que ha de restablecerse allí, donde se haya perdido), bajo el postulado de que “...las tentativas redistributivas amplias son populistas y regresivas”, como recogen Barba Solano y Cohen (2011: 12).

La prolongada crisis que desde fines de 2007 conmueve a los centros del poder financiero mundial (y de la economía real), así como sus manifestaciones socio-políticas, indican que ese lugar fundamental de la distribución tenderá a exacerbarse. En un trabajo reciente, Claus Offe da pistas para pensar que el capitalismo ha llegado al límite de sus posibilidades de “resolver” pacíficamente el conflicto social por la vía del crecimiento (Offe, 2010). Si eso es así, la discusión de *los términos* en los que se distribuyen los frutos de la producción social sería cada vez más difícil de aplazar y tendería a radicalizarse, lo que también pondría en duda la condición “pacífica” de la vía que se adopte. El uso de potenciales es deliberado: las circunstancias en que ello ocurra no son ni “objetivas” ni “necesarias” sino siempre producto de las luchas mediante las cuales unos pretenden realizar –y otros, poner límite– a la reproducción ampliada de la vida y del capital, respectivamente. Por eso, una disputa de ese orden repone los contenidos profundamente políticos de los que es portador cada sector, sea como proyecto relativamente estructurado, sea como aspiraciones que van conformándose en la lucha misma⁸.

7 Destacamos el carácter *conceptual* de la contradicción de la intervención estatal respecto de las condiciones del capital para señalar que las formas, procesos y resultados concretos requieren de estudios específicos. Así, nos posicionamos críticamente respecto de análisis que *a priori* suponen la “funcionalización” del Estado (apropiado u ocupado, sin más) por parte del capital. En definitiva, ese es el núcleo de la lucha de clases.

8 Se impone el reconocimiento a James O'Connor, que en un texto que marcó una transición de época en los análisis, escribió: “El volumen y la composición de los gastos

Queda dicho, entonces, que a nuestro juicio la protección social es dimensión constitutiva del Estado, no reducida a una “función” que sobreviene a definiciones o esencias previas; tampoco se circunscribe a un sector de políticas (las políticas sociales) ni a pura “respuesta” a condiciones externas a la acción estatal (“la situación socioeconómica” de la población). Tampoco es pura garantía negativa (garantía de la reproducción de la fuerza de trabajo para el capital, o acto de legitimación de la dominación y la explotación) sino positiva: la protección social expresa y pone en juego, al mismo tiempo, las contradicciones y transitoriedad de las condiciones y resultados de los conflictos *en los que se conforma la estatidad*; y en ese proceso también van cristalizándose diferentes significados para la protección, que a la vez revierten, ellos mismos, en las nuevas condiciones de la lucha social y política. Esto incluye la alternativa de que *no toda protección sea significada como derecho, ni todo derecho sea incorporado de una vez y para siempre al repertorio de demandas y objetos de lucha de las clases trabajadoras*; una vez más, la experiencia neoliberal es el mejor de los ejemplos, pues su norte fue precisamente disminuir cuantitativamente el sostén material y re-significar las intervenciones sociales del Estado en términos residuales, exorcizando todo sentido de *derechos o ciudadanía*; dicho de otro modo, arrebatando a la vida y el bienestar toda pretensión colectiva (Barba y Solano, 2011; Álvarez Leguizamón, 2011; Grassi, 2011).

A nuestro juicio, estas cuestiones están en el centro de las discusiones y disputas que caracterizan el ciclo abierto en 2003 en la Argentina. En el apartado que sigue nos ocuparemos del proceso por el cual el sistema previsional ha ocupado y ocupa en la actualidad un lugar principal en la redefinición del sistema de protección social; e intentaremos observar cómo, en ese marco, se escribe un capítulo también principal de la redefinición del Estado en este país.

EL PROCESO ARGENTINO

EL SISTEMA PREVISIONAL: ESE OSCURO OBJETO DE DESEO

Como señalamos en la introducción, en conjunto el proceso de transformación neoliberal modeló un sistema de políticas sociales que desde un inicio se presentó como dual: en un polo operó el reenvío de los diversos componentes de la Seguridad Social a mecanismos de mercado –lo que significó convertir esquemas de seguro social en esquemas

gubernamentales y la distribución de la carga impositiva no están determinados por las leyes del mercado sino que reflejan y están estructuralmente determinados por los conflictos sociales y económicos entre clases y grupos” (1974: 11).

de seguros privados– y en el otro el despliegue de asistencia concebida y diseñada en términos residuales, con distintas combinaciones de terciarización, descentralización, focalización, etc.

Aunque esta puede ser una primera caracterización razonablemente abarcativa del conjunto, agregamos que el sistema previsional tendió a tener un lugar estratégico, al punto que a sus pies se sacrificaron otras reformas, también referidas al sistema de Seguridad Social⁹. Pueden ensayarse diversas explicaciones: el primero, sin duda, es que de todos los componentes de la Seguridad Social, el previsional es el que mayores recursos reúne, a lo que hay que sumar el hecho de que *todas sus prestaciones se concretan en dinero*. Ambas circunstancias lo hacían atractivo como masa de fondos que, bajo nuevas reglas, estarían disponibles, y así lo proyectaban a un destino prometido: la alimentación de un mercado de capitales. Por otro lado, la relativa rigidez de las condiciones históricas de acceso a los beneficios, en combinación con la caída de las tasas de fecundidad y el alargamiento de la expectativa de vida habían hecho que, desde al menos dos décadas antes, los sistemas previsionales hubieran entrado en déficit en la mayoría de los países con sistemas “maduros”.

La desconfianza social que eso generaba fue alimentada y utilizada como palanca para el íntegro cambio normativo e institucional. El sistema de capitalización previsional fue creado, así, en el marco de intensas polémicas y de un amplio trabajo político-cultural de convencimiento, fundado en argumentos que combinaron la invocación a tres aspectos: la superioridad moral que representaba el “ahorro” individual frente a las cajas colectivas del seguro social, que en cambio desalienta el esfuerzo a largo plazo; la mayor eficiencia de la gestión privada frente a la administración estatal (vista como torpe y sospechada de corrupta por definición); y la conveniencia material individual de la vigilancia sobre fondos “propios” asociados al propio desempeño, frente los mecanismos de redistribución solidaria, que diluyen la responsabilidad. Puede decirse que este proceso adquirió carácter de insignia de una época en la que la protección social hasta allí conocida llegaba a su fin. Y podría afirmarse también que, por distintas razones, en el plano “económico-productivo” ese papel señero fue cumplido por la privatización de la empresa YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, empresa petrolera estatal cuyo paquete accionario

9 Para una investigación anterior, un ex funcionario del Gobierno de Carlos Menem (1989-1994 y 1994-1999) nos señaló que, en momentos de mucha tensión con el sindicalismo, Domingo Cavallo (Ministro de Economía de aquel gobierno e ícono argentino del ciclo del ajuste neoliberal) consideraba la posibilidad de resignar la reforma del seguro social de salud de administración sindical, como recompensa a esos grupos por haber apoyado la reforma previsional (Danani, 2005).

fue mayoritariamente comprado por REPSOL, de España) y por la de Aerolíneas Argentinas (vendida a un consorcio del que también era socio mayoritario Iberia, la empresa aérea de bandera española, junto con la argentina Cielos del Sur).

Probablemente las mismas razones que, según acabamos de hipotetizar, en la década del noventa asignaron a la reforma previsional carácter simbólico, haya servido de atracción para un proceso de fuerza similar y de sentido inverso, que se inició en 2003 y al que en otro lugar hemos denominado “contra-reforma”¹⁰; con él designamos a un conjunto de políticas sociales unidas “[...] por el hecho de participar de un proceso de producción de sentido que se apoya en la atribución de significados negativos a las desarrolladas durante la década anterior” (Danani y Hintze, 2010: 22).

En nuestra perspectiva, desde entonces este ejercicio “contra-reformador” sienta las bases de la modalidad de pretensión de construcción (y por lo tanto, de disputa) de legitimidad de las políticas generadas, cuyo derrotero puede ser seguido a través de dos líneas principales: a) recomposición de los haberes y extensión de la cobertura; y b) fortalecimiento del sistema de reparto y estatización de los fondos y de la administración. Si bien creemos que la denominación de “contra-reforma” es adecuada para aproximarse a lo ocurrido con algunas otras áreas de políticas (formación docente, educación secundaria y financiamiento educativo; política de combate a la precariedad laboral), subrayamos que por la radicalidad de las políticas desarrolladas en este sector, la noción perdería nitidez y relevancia históricas si no incluyera al sistema previsional.

En los próximos puntos analizaremos el proceso político-institucional de esta transformación.

(I) LA DESPROTECCIÓN COMO PROBLEMA Y LAS POLÍTICAS COMO DISCUSIÓN

Desde el punto de vista de la protección como problema y objetivo socio-estatal, a inicios del nuevo siglo, y al igual que en el resto de los países latinoamericanos, la total desprotección era considerada el más serio problema del sistemas previsional argentino, cuestión directamente derivada del desempeño del mercado de trabajo durante los veinte años precedentes, en combinación con el esquema de acceso al beneficio previsional bajo las políticas “de ajuste” (World Bank,

10 A lo que debería agregarse que, precisamente por la importancia que viene teniendo desde entonces, toda acción contraria sobre este sector de políticas sería señal de una “nueva época”, lo que constituye parte de la identidad del gobierno kirchnerista.

2004; Goldberg y Lo Vuolo, 2006). Esta situación, que se refería tanto a los adultos mayores de entonces como a las perspectivas para los siguientes años, se veía agravada por el violento deterioro que, como consecuencia de la crisis 2001-2002, habían experimentado los haberes de quienes estaban cubiertos por el sistema previsional (Danani y Grassi, 2008; Danani y Beccaria, 2011).

Respecto de la cobertura vertical (o *alcance de la protección*), las políticas que quebrarían el curso seguido en los años inmediatamente anteriores fueron de dos tipos: los sucesivos aumentos de haberes por decretos del Poder Ejecutivo (con clara preferencia por los mínimos), que se iniciaron en 2001-2002, con anterioridad al gobierno de Néstor Kirchner, y que este continuó durante toda su gestión, tema que veremos con mayor detalle más adelante. Y el segundo tipo de intervención fue, precisamente, el cambio de esta modalidad de definición de los haberes, que fue interrumpida en el año 2008, cuando se sancionó la Ley N° 26.417/08, que instituyó un mecanismo que implica dos actualizaciones anuales, a través de una fórmula que, se supone, es de acceso público (al igual que los datos de recaudación, inflación y empleo sobre los que se realiza el cálculo). Sin embargo, existen reservas sobre la misma, dado que uno de los mayores reclamos tiene que ver con lo ininteligible de la fórmula propuesta (a lo que hay que agregar la escasez y sospechas de distorsión de información, que tornan menos transparente el mecanismo). No obstante, debemos señalar el indudable avance que significó la institucionalización de la movilidad de los haberes que implicó la ley, inexistente hasta entonces, pues materializa garantías para esa movilidad y consagra el reconocimiento material y simbólico de la misma en clave de derechos.

A la vez, y ahora en lo que hace a la cobertura horizontal, en el año 2005 se extendió la cobertura a través de un procedimiento combinado de lo que se llamó “jubilación anticipada” y “moratoria de pagos adeudados”. Formalmente, la segunda –por lejos, la de mayor peso– recibió el nombre de “Plan de Inclusión Previsional” y en los hechos constituyó una forma particular de combinación de lo que la literatura especializada denomina mecanismos de “subsidio a las contribuciones” y “subsidio al gasto en pensiones” (Durán Valverde, 2006: 441¹¹). Concretamente, el plan de inclusión previsional permitió “comprar años” de cotizaciones no realizadas, correspondientes a períodos que se declaraban como de trabajo, obteniendo un financiamiento extremadamente ventajoso para su cancelación en cuotas

11 En ese esquema de análisis, la “jubilación anticipada” es un mecanismo de “subsidio al gasto”, pues abona el 50% del haber correspondiente a quien hubiera cumplimentado los años de aportes requeridos, sin haber alcanzado aún la edad.

(*subsidio a las contribuciones*); al mismo tiempo, la sola vigencia del plan genera que la persona se encuentre en el sistema en condición regular (plena), lo que le permite acceder al haber previsional una vez cumplidos los requisitos de edad y servicios así acreditados, descontándosele el monto correspondiente a la cuota (*subsidio al gasto*). El resultado fue inmediato: a mediados de 2006 ya se había producido un espectacular salto en la cobertura, que entonces pasó del 61% de adultos mayores cubiertos en 2003 al 85% de esa población hacia fines de 2010, la más alta de la región (Repetto y Potenza, 2011). Esa circunstancia ha hecho que, si se echa una mirada sobre los hogares, se observe una situación claramente más satisfactoria, pues el aumento de la cobertura hizo que una proporción importante de los hogares con más de un adulto mayor haya sumado un *perceptor*, aumentando así los ingresos del hogar (Danani y Beccaria, 2011).

El elemento mencionado en último lugar (el mayor número de *perceptores* por hogar) compensa de manera importante –aunque no totalmente– lo que en términos del *alcance* de la protección que brinda el sistema es una trayectoria menos contundente. Al considerar la situación y evolución de los haberes, lo primero que llama la atención es un significativo incremento del mínimo, que en términos *nominales* pasó de \$200 en 2002 (también, con anterioridad a la gestión kirchnerista) a \$1.434 en marzo de 2012, lo que representa un aumento del 617%. Sin embargo, en términos reales la situación es muy distinta, pues por efecto de la inflación el aumento cae a algo más del 80%; lo que, de todos modos, y aun considerando el bajísimo piso del año inicial, significa una recuperación más que relevante, si se piensa que se acerca a casi la duplicación en una década. Más limitada es la recuperación del haber medio, cuyo 267% de incremento nominal en el periodo 2002-2010 cae al 26% en términos reales (Danani y Beccaria, 2011). Ello da sustento a la expresión “achataamiento de la pirámide previsional”, uno de los temas que forman parte del debate social y político y al que, como crítica planteada por la oposición, daremos atención.

Nos ocupamos ahora de lo que más arriba denominamos “la segunda línea” de las reformas, referidas a aspectos estructurales del sector en términos institucionales. Aunque lo dicho hasta aquí significó modificaciones significativas en la vida de la población adulta mayor, en el funcionamiento del sistema y en los compromisos estatales, el punto culminante del proceso fue alcanzado en noviembre de 2008. Fue entonces cuando, a través de un proyecto presidencial enviado al Congreso Nacional, que en apenas un mes obtuvo una contundente mayoría legislativa para convertirse en ley, fueron eliminados el sistema de capitalización creado en 1993 y las Administradoras de Fondos

de Pensiones (en adelante, AFJP) nacidas entonces; y fue también en esa ocasión que, en consonancia, se re-estatizaron los fondos previsionales y se unificó el sistema en un único régimen de reparto (Sistema Integrado Previsional Argentino, SIPA).

El SIPA fue creado por la Ley N° 26.425, y a él fueron transferidos los aportantes al sistema de capitalización, junto con los fondos de sus cuentas individuales; a cambio, el Estado asumió el compromiso de “prestar beneficios mejores o iguales” a los que habrían obtenido de seguir en vigencia el régimen que se disolvía (Art. 2 de la Ley 26.425). Obsérvese la por demás difícil verificación del compromiso asumido; pero obsérvese, también, sus implicancias en términos de *ser estado*, toda vez que se asumió la promesa estatal de una garantía (de la protección y el bienestar) que el sector privado y el régimen anterior, precisamente, no proporcionaban.

La ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo descentralizado que funciona bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) tiene facultades de administración, contralor y fiscalización de los componentes previsional, de subsidios de desempleo y asignaciones familiares; y en tal condición fue a la misma que se derivaron los fondos que en el régimen de capitalización gestionaban las AFJP. En el curso de la reforma se estableció que la ANSES sería supervisada por una Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social, dependiente del Congreso de la Nación¹².

Cabe señalar que esta reforma no incluyó cambios paramétricos de acceso a los beneficios: requisitos de edad y de años de aportes permanecieron intactos (sí, en cambio, mediante una ley anterior se habían cambiado algunos componentes para el cálculo de los haberes, lo que en todos los casos favoreció a los beneficiarios). Ello plantea interrogantes acerca de cómo sostener las tasas de cobertura actuales, en particular ante la inflexibilidad del mercado de trabajo para reducir el trabajo en negro (Curcio y Beccaria, 2011). Aunque no hay opiniones unánimes, entre los especialistas suele afirmarse que ello obligaría a moratorias cíclicas (Cetrángolo y Grushka, 2008).

(II) LA DESPROTECCIÓN COMO PROBLEMA Y LAS POLÍTICAS COMO DISCUSIÓN

Hasta aquí hemos reconstruido la secuencia y los elementos del proceso de reforma previsional, distinguiendo en ese ejercicio los factores inmediatamente protectorios y los institucionales. En lo que hace a la

12 Coincidimos con Repetto y Potenza en el papel menor que hasta aquí ha jugado esta Comisión (Repetto y Potenza, 2011: 27).

dimensión protectora, que sin duda es la que incide de manera inmediata en las condiciones de vida de los adultos mayores, hasta el momento el proceso ha resultado en un fortalecimiento de la protección: *más beneficios, de mayor alcance, para mayores sectores*, es una síntesis que –con luces y sombras, por cierto– describe la situación actual y la trayectoria seguida.

Este proceso –sus transformaciones en la protección y en la institucionalidad– ha habitado y habita la escena pública dando lugar a una intensa polémica. Tres son los temas que vale consignar como punto de arranque del análisis:

- La modificación de la distribución del ingreso.
- El papel igualador jugado por la intervención estatal.
- El deber (la virtud) de proveer certezas y seguridades a las personas.

Desde la perspectiva de la oposición, cada uno de estos temas tiene su expresión en el debate: “confiscatoria” será la acusación ante la intervención estatal en la distribución; “distorsiva”, ante las pretensiones de igualación; como “generadora de ineficiencias” se encuentra a las políticas que postulan la provisión de certeza y seguridad. No obstante, vale advertir que los términos del debate siguen un patrón mediante el cual oficialismo y oposición disputan por *la valoración* de los contenidos, y no por su significado; tampoco por su “verdad”. Dicho de otro modo, las “acusaciones” que acabamos de consignar hacen que unos y otros pugnen por convertir en emblema lo que su adversario impone como estigma, y viceversa. En ese sentido, no hay ocultamiento de posiciones ni negación de “imputaciones”: por el contrario, son devueltas como virtud.

Por ello, decimos con Alejandra Beccaria (Danani y Beccaria, 2011) que ante los ojos del observador se desarrolla una lucha ideológica en sentido pleno, y que la reforma previsional fue y es medio y resultado de esa lucha, en el curso de la cual va generándose *una nueva matriz de intervención social del estado que hace parte de la pugna por “esa” estatidad*, en la que hay dos elementos importantes:

- a. Las metamorfosis de la inclusión, un término que tuvo peso propio en el ciclo neoliberal (entretejido por oposición a fantasmas como la “vulnerabilidad” y la exclusión, etc.), y que en el caso de la política previsional fue reiteradamente subrayado a lo largo del período (recuérdese que “Plan de Inclusión Previsional” fue el nombre que recibió lo que se llama “morato-

ria”). Y protagónico también fue su lugar en la discusión del proyecto en el Congreso, cuando el propio Ministro de Trabajo desplegó importantes esfuerzos por demostrar el compromiso gubernamental con ese principio, episodio que retomaremos más adelante.

- b. El segundo elemento es que se atribuya a la Seguridad Social un lugar fundamental como vía para reconstruir la “inclusión social”. Entendemos que ello es una marca de época, ya que en el ciclo anterior, desde el campo de las políticas sociales el objetivo de la inclusión era depositado en los planes asistenciales en general, y de asistencia al desempleo en especial¹³. Aunque no es tema del que nos ocupemos aquí, no es asunto menor que este camino institucional haya sido ratificado y fortalecido mediante la creación, en 2009, de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (en adelante, AUH).

Por lo disputado y por las propias características del oficialismo, puede hablarse de un proceso hecho de fisuras, contramarchas y ambigüedades. De entre ellas, priorizaremos aquí dos: la cuestión del trabajo y la del Estado; la primera, por ser uno de los núcleos de la reconstrucción histórica del campo de la protección social en sentido amplio, y de la vida política argentina; la segunda –el Estado–, porque el eje de este texto son los atributos de la estatidad en relación con la protección.

El del trabajo no es un concepto unívoco, ni ocupa en el pensamiento y la vida política y social un lugar preciso y fijo. Por otra parte –y de allí la centralidad en la vida política argentina– para el peronismo es fundador de su identidad y de su tradición. A nuestro juicio, aquí está uno de los aspectos centrales de una relación que es incluso *internamente* contradictoria con las políticas propias, por parte de los elencos de gobierno.

Nos referimos a lo siguiente: la noción de *trabajo* como fuente de derechos es un capítulo fundamental de la configuración de las políticas sociales argentinas a lo largo del siglo XX, a mediados del cual se vivió un vuelco extraordinario en lo que hace al reconocimiento e incorporación institucional de derechos sociales. En buena media, ello se debió a que en el curso de su construcción el peronismo fundó su legitimidad justamente en una convocatoria a “los trabajadores”, lo

13 También la Economía Social, en una concepción asociada al papel del “Tercer Sector”, fue depositaria de presuntas expectativas de inclusión social (y aún lo es, desde ese paradigma). Para un análisis y delimitación de las diversas corrientes en juego en este campo, ver Hintze (2010).

que llevó a concretar un proceso paradigmático de extensión de instituciones destinadas a los *trabajadores asalariados formales*.

Por ese camino se desarrolló un proceso que a lo largo de sesenta años presentó dos facetas: la conformación de una política pública y la constitución de una tradición política y social. Por la primera se hizo lugar a las políticas de seguro social, que sumaron los derechos del trabajo y un régimen contributivo, alimentado por aportes y contribuciones; como se sabe, la literatura suele tratar estos casos como segmentados y estratificados. Pero también se sabe que en la Argentina esas políticas *alcanzaron la que probablemente haya sido la mayor cobertura regional en términos relativos, en el sentido de ser un sistema de protección social que efectivamente incorporó a amplios sectores de la población a formas de socialización de la protección*.

La segunda faceta, la de la constitución de una tradición política y social, significó la fundación del peronismo como “movimiento de los trabajadores” y como custodio de los “derechos del trabajo”, recorrido por el que enseguida nos reencontramos con la cuestión del Estado. A la vez, otro rasgo de identidad que suele considerarse intrínseco al peronismo –la confrontación y el desafío (James, 1999)–, ha hecho que la reivindicación de los derechos del trabajo significara el rechazo a cualquier fundamento de los derechos sociales por fuera del trabajo asalariado formal. Hasta los años noventa ese espacio de prácticas se mantuvo bastante estable como identidad, pero hacia fines del siglo, y en simultáneo con las transformaciones de los mercados de trabajo, la emergencia de propuestas más universalistas (del tipo “renta básica” o “ingreso ciudadano”) interpeló al peronismo *en sus límites*; es decir, allí, donde podían encontrarse barreras –conceptuales, políticas y/o empíricas) para seguir encarnando la mayor propuesta de “democratización del bienestar” que ha conocido la historia argentina (Torre y Pastoriza, 2002).

Como se ve, se trata de un proceso histórico a todas luces paradójico: el movimiento sociopolítico al que legítimamente se identifica con la mayor extensión de protección social –al punto que la percepción social fusiona su identidad con la *universalidad* de la misma–, es al mismo tiempo el que desde sus fundamentos rechaza la invocación a otro derecho que no sea el derecho de los trabajadores asalariados¹⁴; invocación que, como toda demanda sectorial, resulta particularista por definición. A nuestro juicio, ello exige una distinción indispensable: la del *universalismo* como orientación de las políticas –constituido así en concepto y principio–; o como *atributo de la cobertura*, y en

14 El espacio/invocación de la ciudadanía, por caso, es totalmente ajeno a la tradición peronista.

ese sentido como categoría a utilizar en la descripción de las políticas y/o las instituciones. Permítasenos decir que una fructífera utilización en uno y otro sentido requiere declinar el maximalismo: los procesos históricos discurren entre los extremos. Y, en el caso del peronismo, ello brinda fundamento a su carácter profundamente contradictorio, que a lo largo de su historia ha impuesto también a sus opositores.

Volvemos al proceso sociopolítico para señalar que, a la vez, la tradición peronista ha sido marcadamente “estatista”: en efecto, el peronismo se erigió como custodio de los derechos del trabajo y está en su naturaleza que se asuma en la conducción del Estado. A este respecto, un primer elemento pudo haber sorprendido a los observadores: a pesar de la fortaleza de los intereses que había aglutinado la reforma de la década anterior, que podía hacer suponer alta capacidad de movilización propia y de la opinión pública a su favor, no se registraron resistencias significativas a la liquidación de las entidades creadas para la administración del sistema de capitalización. Sin embargo, a nuestro juicio ello no puede interpretarse como un apoyo a la estatización en sí misma, pues en simultáneo se extendieron otras críticas y reclamos sociales, de signo inverso: cuando debió concurrir al Congreso Nacional para fundamentar ante sus comisiones el proyecto de eliminación del sistema de capitalización y de estatización de los fondos, el Ministro de Trabajo debió responder a las críticas que argumentaban que el cambio de sistema significaba una “pérdida de la recompensa personalizada” al esfuerzo propio y a las habilidades y desempeños exitosos, atributos virtuosos que (como es evidente) no se reconocen a todas las personas (Beccaria y Danani, 2009).

Como dijimos más arriba al mencionar los reclamos por “achataamiento de la pirámide previsional”, la cuestión de los haberes es uno de los puntos que generan mayor controversia en la actualidad, y de hecho –y aunque por intrincados caminos, a los que no parecen ser ajenas estrategias corporativas y profesionales, como las de estudios jurídicos de todo tipo y tamaño– está alimentando un importante proceso de judicialización del sistema; con esto nos referimos a una creciente oleada de reclamos judiciales, fundados en lo que se supone que es la desactualización del haber¹⁵. Distintos escenarios vienen solapándose a este respecto: en primer lugar, en el curso del debate por la reforma, resultó movilizador el planteo de tres alternativas: la conservación del sistema de capitalización por entidades privadas, tal como existía hasta 2008; la creación de un sistema de reparto administrado por el Estado, que era la propuesta oficial; y, finalmente, la propuesta

15 Demandas que se sumaron a las que fueron registrándose desde los años ochenta, incluso dando lugar a la creación de la Cámara de la Seguridad Social.

de un sistema de capitalización individual con administración estatal, bajo el argumento de que el Estado brindaría garantías que las entidades privadas no ofrecían, pero que al mismo tiempo permitiría que las personas conservaran *sus* ahorros, según “el esfuerzo que hubieran hecho”. Más allá de que se trata de una alternativa perfectamente posible –más aún, existente en algunos países–, en este trabajo importa desentrañar *de qué se hablaba cuando en ella se hablaba de Estado*: concretamente, creemos que esta posición implicaba la impugnación de la función redistributiva antes expuesta para el sistema previsional, y de una mínima solidaridad, *a la vez que la instrumentalización del Estado en la preservación del interés individual*.

Si este es un “escenario social amplio”, otras formas de participación en este debate/construcción son los que tienen como escenarios a los distintos poderes del Estado. Tal el caso del Poder Judicial, cuyo protagonismo ha venido aumentando al calor de la presentación de los reclamos mencionados. Allí, la Corte Suprema de Justicia ha estado prestando razón a lo que se conoce como “derecho contributivo”, en principio definido como el derecho de las personas a cobrar de acuerdo con el “esfuerzo de pago (de sus contribuciones)” realizado a lo largo de la vida, reforzando los ingresos “[...] a medida que decaiga su valor con relación a los salarios de actividad” (Fiscella, 2009: 4). En el marco del desarrollo específico del proceso aquí analizado, ello entra en colisión con la prioridad que las políticas gubernamentales asignaron a los haberes inferiores, que crecieron muy por encima de la inflación, mientras los de mayores montos sufrieron un retraso innegable. Desde las posiciones oficiales se reivindica la mayor atención prestada a los beneficiarios de menores ingresos, atribuyendo a esta acción la virtud igualadora de la acción estatal.

Así planteada, una fuerte pugna va tomando cuerpo, en la que a nuestro entender deben atenderse dos dimensiones:

- a. la opción entre derechos sociales, políticamente consagrados *vs* derechos contributivos, que en la doctrina puesta en marcha por el Poder Judicial, están más volcados a una concepción de derechos individuales;
- b. la necesaria profundización de la discusión en torno de la función distributiva de la acción estatal. “Profundización” que, según creemos, debe estar orientada a quebrar los propios límites de las propuestas oficiales: concretamente, si es cierto –y algunos análisis parecen indicarlo– que el sistema previsional está redistribuyendo ingresos de manera importante en sentido horizontal (es decir, de trabajadores asalariados ex-aportantes de mayores ingresos a traba-

jadores asalariados ex-aportantes y no aportantes de bajos ingresos), podríamos estar frente a uno de los límites de la capacidad de redistribución del sistema en su configuración actual. Trasponer ese límite implica pensar en procesos redistributivos de manera más amplia, comprometiendo áreas y mecanismos sobre los que hasta hoy se ha ejercido limitada acción. A este respecto, por cierto, el sistema impositivo es un área principal. Claro que actuar sobre él significa *reconceptualizar la distribución en sí misma*.

CON TODA LA TRANSITORIEDAD: (IN)CONCLUSIONES

Con el último señalamiento, respecto de los mecanismos y ámbitos de distribución, retomamos los interrogantes iniciales acerca de los contenidos y perspectivas de esta “disputa de estatidades” de la que hablamos en el trabajo.

Como se recordará, la cuestión de la distribución fue una de las tematizaciones propuestas para analizar la naturaleza de este proceso, junto con el de los modos de concebir la *protección (y seguridad) social* que una sociedad asume, sus formas institucionales de organización y las *razones* de su imposición, así como las identidades a que da lugar. Hemos intentado internarnos en los muy diversos procesos en los que, de muy diversos modos, se conforman esas dimensiones, pretendiendo *traer a la luz principalmente sus aspectos problemáticos*, tanto en términos conceptuales –para una mejor comprensión– como históricos (políticos y sociales).

En este final corresponde retomar lo que, según creemos, es un eje que recorre este debate y que, con él, arrastra tras de sí propuestas en pugna: la elucidación de cuánto se acerca y se aleja el proceso argentino de la construcción de una política universal; pregunta que, por cierto, se difunde hacia otros componentes de la Seguridad Social, como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (y hacia otras políticas del campo).

Como dijéramos en el desarrollo, estamos frente a un sistema que protege más, a más amplios sectores de la población (condición que comparte, aunque en ese caso es aun mayor, con la AUH). Cuando se mira el proceso en perspectiva histórica y se relevan los debates de época –no sólo, ni principalmente en Argentina, sino en el conjunto de América Latina–, se experimenta la inclinación a considerar que Argentina se encuentra en un proceso de construcción persistente hacia una institucionalidad universalista. Pero cuando se oyen “las voces” del proceso mismo, el hallazgo más sorprendente es que los principios del universalismo encuentran oposiciones de peso en los propios elencos oficiales: *la tradición peronista desconfía de él*.

Sin embargo, creemos que parte de las disputas que hemos intentado reconstruir se expresan en lo que puede entenderse como un lugar desconocido del principio de universalidad, a cuya tradición el sistema argentino –y no solo el peronismo– ha sido ajeno. Ese lugar hasta aquí desconocido es la propia circunstancia de su presencia en los discursos, a menudo para confrontar pero también entretejiendo diversas formas de reconstruir un “todos” activamente impugnado por las políticas de la década del noventa. En esta dirección, la universalidad se re-presenta, *más que como principio de organización*, como *principio de sociabilidad que interpela los moldes de la legitimidad “tradicional”*¹⁶.

Todo ello muestra lo disputado, contradictorio y abierto del proceso que hemos sometido a examen. Por cierto, en este marco se más urgente que nunca la distinción de términos (ampliación de cobertura-universalidad; universalidad-ciudadanía, cobertura-derechos-ciudadanía, y muchas otras combinaciones), pero ello debería ser visto como un desafío que compromete al conjunto social, en lugar de una pérdida o una amenaza.

Según creemos, de que ese debate se extienda (en el doble sentido de que se amplíe y se democratice) depende, en buena medida, el futuro del sistema previsional, y del campo de la protección social en su conjunto. Y, por lo tanto, del Estado resultante.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez Leguizamón, Sonia 2011 “Gubernamentalidad neoliberal y fopolítica en América Latina: los programas de transferencias condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres?” en Barba Solano, Carlos y Cohen, Néstor (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Barba Solano, Carlos y Cohen, Néstor 2011 “Introducción: Hacia una visión crítica de la cohesión social en América Latina” en Barba Solano, Carlos y Cohen, Néstor (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

16 Este es uno de los puntos en los que la reflexión sobre el caso argentino puede resultar más fructífera para el examen de la situación latinoamericana que, a decir verdad, comparte su “ajenidad” respecto de las políticas y orientaciones universalistas. Al respecto, ver los análisis que –desde distintas perspectivas y respecto de distintos sectores– se ofrecen en Valencia Lomelí (2010).

- Beccaria, Alejandra y Danani, Claudia 2009 “¿Pegando la vuelta? Alcances y límites de una nueva reforma previsional. Argentina, 2008”, Trabajo presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, 19 al 22 de mayo.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos 2008 *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura* (Santiago de Chile: CEPAL), Sección de Estudios del Desarrollo/ CEPAL, Documento N° 205.
- Curcio, Javier y Beccaria, Alejandra 2011 “Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010” en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) *Protecciones y desprotecciones. La Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010* (Buenos Aires: UNGS).
- Danani, Claudia 2005 “La construcción socio-política de la relación asalariada. Obras sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2002”, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra 2011 “La (contra)reforma previsional argentina, 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección” en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.) *Protecciones y desprotecciones. La Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010* (Buenos Aires: UNGS).
- Danani, Claudia y Grassi, Estela 2008 “Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008” en Lindenboim, Javier (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (Buenos Aires: Eudeba).
- Danani, Claudia y Hintze, Susana 2010 “Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo” en *Reflexión Política* (Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga) Vol. 12, N° 24. En <<http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path%5B%5D=1263&path%5B%5D=1187>>.
- Durán Valverde, Fabio 2006 “Estrategias para la universalización de la cobertura del sistema de pensiones” en Sojo, Ana y Uthoff, Andras (comp.) *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía* (México: CEPAL/FLACSO-México/GTZ/Indesol/Fontamara).

- Fiscella, Sergio 2009 "Derechos constitucionales, derechos sociales y protesta social", Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, mimeo.
- Goldberg, Laura y Lo Vuolo, Rubén 2006 *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación* (Buenos Aires: CIEPP/ Miño y Dávila).
- Grassi, Estela 2003 *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Grassi, Estela 2011 "Argentina. La reforma neoliberal y la ¿"contra reforma"?". Transformaciones estructurales y una larga transición" en Gallardo Gómez, Rigoberto y Preciado Coronado, Jaime (comps.) *Dilemas latinoamericanos. Otro desarrollo desde el Sur global* (México: Frontera Abierta/Universidad de Guadalajara).
- Hintze, Susana 2010 *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela* (Buenos Aires: CLACSO-CICCUS).
- Ivo, Anete B. L. 2011 "Bolsa Família. Caminhos da coesao social ou segmentacao da pobreza?" en Barba Solano, Carlos y Cohen, Néstor (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- James, Daniel 1999 (1990) *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Lechner, Norbert 1981 "Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado" en *Mexicana de Sociología* (México) Vol. 3, N° 43, julio-setiembre.
- O'Connor, James 1974 (1973) *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana* (Buenos Aires: Ediciones Periferia) [Ediciones siguientes aparecieron con la traducción de su título original en inglés: *La crisis fiscal del Estado*].
- O'Donnell, Guillermo 1984 (1978) "Apuntes para una teoría del Estado" en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos* (Buenos Aires: Paidós).
- Offe, Claus (2010) "What, if anything, might we mean by "progressive" politics today?" en <<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Soc924-2011/Offe%20--%20progress%202.pdf>>.
- Oszlak, Oscar 1978 "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio" en *Estudios CEDES* (Buenos Aires: CEDES) Vol. 1, N° 3.
- Oszlak, Oscar 1985 *La formación del Estado Argentino. Orden, progreso y organización nacional* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano).

- Perelmiter, Luisina 2007 “¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación sobre la construcción del Estado en política social” en *Papeles de Trabajo* (Universidad de General San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales) Año 1, N° 2. En <<http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo>>.
- Quiroga, Hugo 2010 “¿De qué hablamos cuando hablamos de izquierda hoy?” en *Temas y Debates* (Rosario) Año 14, N° 20.
- Ramírez Gallegos, Franklin 2006 “Mucho más que dos izquierdas” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 205, setiembre-octubre.
- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda 2011 “Protección social en la Argentina” en *Serie Políticas Sociales* (Santiago de Chile: ASDI/CEPAL) N° 174.
- Svampa, Maristella 2011 “Argentina, una década después. Del ‘que se vayan todos’ a la exacerbación de lo nacional-popular” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 235, setiembre-octubre.
- Thwaites Rey, Mabel 2005a “Repensando la estatidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa” en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (Buenos Aires: Prometeo).
- Thwaites Rey, Mabel 2005b “Estado: ¿qué Estado?” en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (Buenos Aires: Prometeo).
- Thwaites Rey, Mabel 2008 “El Estado ‘ampliado’ en el pensamiento gramsciano” en Thwaites Rey, Mabel (comp.) *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates* (Buenos Aires: Prometeo).
- Topalov, Christian 1979 *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis* (México: EDICOL).
- Torre, Juan C. y Pastoriza, Lilia 2002 “La democratización del bienestar” en Torre, Juan C. (dir.) *Los años Peronistas (1943-1955)* (Buenos Aires: Sudamericana) Colección Nueva Historia Argentina.
- Valencia Lomelí, Enrique 2010 *Perspectivas del universalismo en México* (Guadalajara: ITESO/Fundación Konrad Adenauer).
- World Bank 2004 *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America* (Washington) Cap. 1. En <[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/80a0c90d81b995f685256fb2005b8265/\\$FILE/KTP_Chap1.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/80a0c90d81b995f685256fb2005b8265/$FILE/KTP_Chap1.pdf)>.

Julio Boltvinik*

ANÁLISIS DEL FRACASO DE LA REFORMA SOCIAL NEOLIBERAL EN MÉXICO Y DEL MODELO SOCIAL NACIENTE EN EL DF Y PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ESTADO DE BIENESTAR DE NUEVO TIPO

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está estructurado en cinco apartados: 1) la descripción general de la reforma social neoliberal; 2) una valoración de su fracaso que se apoya en evidencias sobre la evolución del empleo, los salarios, la seguridad social y la pobreza, así como en la evaluación del Programa *Progres-a-Oportunidades*; 3) el enunciado de los rasgos generales del modelo social alternativo que se viene configurando en el Distrito Federal; 4) el contraste entre los paradigmas sociales del Gobierno Federal y del Gobierno del DF, que se apoya también en la

* Desde 1992 Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Miembro del SNI desde 1993, es doctor en ciencias sociales por el CIESAS-Occidente, y se concibe como *pobretólogo*. Ha sido profesor visitante de las universidades de East Anglia (1996 y 1997), de Bristol (20005 y 2008) y de Manchester (2010) en la Gran Bretaña y de la Universidad Iberoamericana en el DF. Fue Coordinador Técnico/Director del *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina*, del PNUD. Fue Diputado Federal externo por el PRD (2003-2006). De 2008 a 2010 fue consejero ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Desde 1995 escribe en *La Jornada* la columna semanal *Economía Moral*. Recibió el Premio Nacional de Periodismo Ciudadanizado (2001) y el premio a la mejor tesis doctoral en antropología social del INAH en 2006. Es miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política y en dos ocasiones ha sido miembro del Comité Científico de CROP (*Comparative Research on Poverty*) con sede en la Universidad de Bergen en Noruega.

evidencia sobre el impacto en la pobreza de ambos regímenes o modelos; 5) una propuesta de reforma de la reforma sobre el cual sólo se enuncian, con breves explicaciones, los ejes básicos.

1. LA REFORMA SOCIAL NEOLIBERAL

Si bien la reforma neoliberal en lo económico comenzó en 1983 con el Gobierno de Miguel de la Madrid, la reforma neoliberal en lo social es posterior, de los años noventa. Todavía durante el gobierno de Salinas se puede considerar que la reforma neoliberal no se manifiesta con fuerza en el terreno social. La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) es el paso neoliberal más importante en materia social del gobierno mencionado. Es una medida que sólo a la distancia se puede ubicar como neoliberal, porque tal creación supone la concepción de que la pobreza es un problema de corte sectorial que puede abordarse por una secretaría, iniciando la separación de lo económico y lo social que se irá haciendo cada vez más marcada y que de alguna manera habría empezado con De la Madrid. Supone quitarle a todas las secretarías cuya materia es económica, global o sectorial, la facultad de perseguir objetivos de bienestar, que quedan concentrados en las secretarías sociales y, sobre todo, en Sedeso. Además, la creación de la Sedeso supone una concepción de lo social centrada en la lucha contra la pobreza. La política social se busca reducir a la atención a pobres. Comienza a circular la idea de que toda acción de política social que no llega exclusivamente a los pobres extremos es regresiva.

Durante el Gobierno de Zedillo se lleva a cabo, en primer lugar, la reforma del IMSS (Instituto Mexicano de Seguridad Social) haciendo una copia casi idéntica a la reforma de la seguridad social llevada a cabo por la dictadura chilena que se habría de reproducir en muchos países de América Latina. La reforma elimina la solidaridad intergeneracional de la seguridad social al introducir las capitalizaciones individuales en reemplazo del sistema de reparto y entrega la administración de los fondos de los trabajadores a empresas privadas que se quedan con una parte significativa de los intereses percibidos por los ahorros ahora individualizados de los trabajadores. Estas reformas desprotegen a los trabajadores y no toman en cuenta el permanente tránsito de lo formal a lo informal en la vida laboral de muchas personas. Particularmente desprotegidas quedan las mujeres que suelen abandonar la actividad económica remunerada por la maternidad y las tareas del hogar durante muchos años y que, por tanto, no suelen acumular las semanas requeridas de cotización para alcanzar una jubilación mínimamente adecuada. La reforma no resolvió el financiamiento de la inversión hospitalaria. Durante el gobierno de Zedillo se acelera el *proceso de contención del crecimiento del IMSS* iniciado

durante el gobierno de Salinas. Creyente de la economía ortodoxa, la tecnocracia gobernante ante la presión de la competencia internacional que había aumentado aceleradamente con la apertura de la economía, disminuyó la fiscalización del cumplimiento de la Ley del IMSS y toleró formas de subcontratación (y otras) que facilitaron la evasión de las obligaciones patronales en materia de seguridad social. Ello, como veremos, llevó a que la cobertura del IMSS dejara de crecer.

En segundo lugar, en dicho gobierno *se eliminan todos los subsidios generalizados* que quedaban y *se sustituyen por transferencias en efectivo dirigidas sólo a los pobres extremos del medio rural* a través del *Progreso*. Es sólo con el Gobierno de Fox que la cobertura de este programa (que cambia de nombre para llamarse *Oportunidades*) se extiende al medio urbano. Se mantienen, sin embargo, algunos programas que venían de muy atrás como los desayunos escolares, Liconsa y Diconsa, aunque en algunos casos se empiezan a focalizar en la pobreza extrema. Se elimina Conasupo¹ y se privatiza y subsidia la comercialización de productos del campo; se transforma radicalmente (desde la entrada en vigor del TLC en 1994) el sistema de subsidios a la agricultura al implantarse el Procampo². El daño a la población urbana de estas transformaciones fue enorme, pues ésta quedó desprotegida justo en los años posteriores a la crisis del 94-95.

En tercer lugar, una parte importante del gasto social se descentraliza a estados y municipios, excluyendo en muchos casos al DF. Esto se institucionalizó a través del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que crea las *aportaciones federales* que vienen a complementar las *participaciones federales*. Estas aportaciones están estructuradas en fondos temáticos. En los fondos más significativos, Educación y Salud, las entidades federativas (los gobiernos de los Estados y del DF) reciben los fondos y se convierten en meros operadores de las escuelas y clínicas, mientras las políticas (educativa, de salud, etc.) siguen en manos del Gobierno Federal. Los recursos del FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que excluye al DF) están

1 Liconsa es una empresa paraestatal que existe desde 1944. Las siglas significaron, durante algún tiempo, Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V., porque formó parte, igual que Diconsa, del consorcio empresarial Conasupo, cuyo nombre completo fue Compañía Nacional de Subsistencias Populares y que desapareció al privatizarse la comercialización de productos agrícolas con la reforma neoliberal. Liconsa rehidrata leche en polvo y la distribuye en su propia cadena de lecherías. Diconsa es también un organismo del Estado que igual que Liconsa sobrevivió a la disolución de Conasupo, y que opera un sistema de comercialización rural de bienes básicos.

2 Procampo es el programa público que opera los subsidios agrícolas actuales que se otorgan en función del área agrícola sembrada y que vino a sustituir el más amplio y complejo sistema de subsidios previamente existente.

dirigidos mayoritariamente a los municipios, que tienen libertad casi total para ejercerlos y no están sujetos a control. El gasto descentralizado representa un porcentaje muy importante del gasto social total. En educación, el DF ha sido excluido de la descentralización.

Durante el Gobierno de Fox se modifica el nombre del *Progreso a Oportunidades*, y los cambios más importantes que se introducen en su diseño son ampliar su cobertura al medio urbano y añadir becas para los estudiantes de educación media superior (a las preexistentes de educación primaria y secundaria). Se excluye al DF en términos prácticos al atender en él sólo 17 mil hogares de un total de 2,2 millones. Se detiene la ampliación de la cobertura a nivel nacional en 2004 cuando el programa alcanza 5 millones de hogares, arguyendo que éste es el monto de hogares *pobres de capacidades* que existían en el país según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, a pesar de la disposición de todos los partidos políticos de la Cámara de Diputados para aprobar incrementos presupuestarios adicionales al programa, que había ganado una enorme legitimidad.

En diciembre de 2003 se aprueba en ambas cámaras del Congreso la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), proceso en el cual no participa (o lo hace marginalmente) el Poder Ejecutivo, que la promulga en enero de 2004. Se trata de una ley pluralista, en la que el desarrollo social es concebido como un derecho, y en la cual la lucha contra la pobreza es solo un elemento de una política de desarrollo social entendida en sentido más amplio. En la LGDS convive el enfoque de derechos asociado al universalismo con la lucha contra la pobreza, que puede ser concebida como focalizada o universalista. De hecho la focalización en hogares en *condiciones de pobreza extrema* no está incluida explícitamente en la LGDS aunque hay varias alusiones a la atención a población vulnerable. Por otra parte, *la medición que ésta mandata es medición de la pobreza, no de la pobreza extrema*. Sin embargo, en la práctica de la Sedeso, desde antes de la aprobación de la LGDS se adoptó lo que podría llamarse un *enfoque de focalización a ultranza hacia la pobreza extrema* por el cual se pretendió focalizar incluso programas cuyo propósito no es combatir la pobreza extrema como el Fonart³. Este extremismo se expresó en el Reglamento de la LGDS, que adoptó lo que en la Cámara de Diputados se llamó el *modelo social único* y que fue una de las causales de que ésta interpusiera Demanda de Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contra dicho reglamento, la cual se re-

3 Fonart (Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías) es un programa gubernamental creado en 1974 de apoyo a los artesanos para mejorar la calidad de sus productos y comercializarlos en mejores condiciones.

solvió (ya en el Gobierno de Calderón) con el fallo de la SCJN a favor del Reglamento y, por tanto, *del modelo social único*⁴. Uno de los frutos más conocidos, y quizás más importantes, de la LGDS es la creación del Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), que conlleva la institucionalización de un modelo de evaluación en el cual quien realiza o contrata a terceros para llevar a cabo las evaluaciones no es la dependencia ejecutora sino un organismo con cierto grado de autonomía, así como la adopción forzosa de mediciones multidimensionales de la pobreza.

También durante el Gobierno de Fox se aprobó en el Congreso, y se puso en práctica, una Reforma a la Ley General de Salud que crea el llamado Seguro Popular en Salud, cuyo nombre formal es Protección Social en Salud, que constituye un nuevo Capítulo de dicha ley. En este caso, a diferencia de la LGDS, se trató de una Iniciativa de Ley del Gobierno Federal, particularmente de Julio Frenk, Secretario de Salud. El Seguro Popular otorga un *derecho parcial a la atención de la salud* (vía un prepago que en la práctica se ha estado eximiendo para la inmensa mayoría). *Es parcial porque no cubre plenamente las necesidades de salud al excluir casi todo el tercer nivel de atención*. Tampoco incluye la seguridad social. A través del mismo se busca alcanzar la cobertura universal entre los no derechohabientes de la seguridad social, pero no se está construyendo al mismo ritmo la capacidad para atender el rápido crecimiento de los afiliados, en gran medida porque no está resuelto (como no lo está en el IMSS) el financiamiento de la inversión. La crítica más severa al Seguro Popular la ha hecho Santiago Levy, quien sostiene que la interacción entre ambos sistemas crea incentivos negativos para el trabajo asalariado formal (que tiene que pagar una especie de impuesto) mientras el Seguro Popular subsidia el sector informal. También dice que crea un incentivo a evadir la legislación de seguridad social. Sea o no cierto lo que Levy señala, el hecho es que crea un sistema de segunda calidad en salud y sin seguridad social.

La reforma del ISSSTE (Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), en líneas similares a las del IMSS, es la reforma social más importante del gobierno de Calderón.

En todos estos periodos gubernamentales se abandona la generación de empleos como meta socioeconómica básica. En vez de buscarse el abatimiento de la pobreza por la vía del crecimiento acelerado de la economía, la generación de empleos bien remunerados y formales, la política económica se pone al servicio del capital financiero, parti-

4 Para un análisis de la historia de la LGDS anterior a la controversia, en el cual, sin embargo, ya preveía yo su inevitabilidad, véase Boltvinik (2006: 123-146).

cularmente del que invierte en pesos en el mercado ‘emergente’ nacional y busca a toda costa proteger sus ganancias evitando las devaluaciones, lo que mantiene sobrevaluado al peso y daña la competitividad internacional de la economía mexicana.

Estos son los rasgos básicos de la reforma social neoliberal (y la separación y subordinación de lo social a lo económico, de la política social a la política económica) que cada vez muestra más evidencias, algunas ya reconocidas oficialmente, de fracaso. En lo que sigue examinamos las evidencias de dicho fracaso y, con cierto detalle, la evidencia por lo que se refiere al *Progreso-Oportunidades*.

2. EL FRACASO DE LA REFORMA SOCIAL NEOLIBERAL

2.1. COMPORTAMIENTO DE LOS DETERMINANTES DEL INGRESO DE LOS HOGARES

De manera simplificada podemos afirmar que el ingreso *laboral* (proveniente del trabajo) por persona en un hogar depende de 1) la tasa de dependencia que expresa el cociente entre el tamaño del hogar y el número de ocupados; y 2) el nivel de ingresos promedio de los ocupados. Como lo han destacado los demógrafos, México está viviendo un periodo en el cual ha superado la desventajosa situación de una población excesivamente joven que llevaba a tasas de dependencia económica muy elevadas. Ahora, por el contrario, el país goza del llamado ‘bono demográfico’ según el cual tenemos una parte importante de nuestra población en edad de trabajar, lo que elevaría las tasas brutas de participación en la actividad económica, disminuiría las tasas de dependencia y elevaría el nivel de vida de los hogares (reduciría la pobreza). La reducción de las tasas de dependencia se muestra en la Gráfica 1. Ahí se puede apreciar que dicha tasa se reduce de 3,46 en 1977 a 2,28 en 2006, una reducción de casi 1.2 personas, pero que la misma rebota entre 2006 y 2010, llegando en este último año a 2,42. Si se toma en cuenta que la tasa de dependencia es el resultado de dividir el número de miembros del hogar entre los ocupados, la tasa inicial indica que en 1977 cada ocupado debía mantenerse a sí mismo y a otras 2,46 personas, mientras en 2006 ya sólo tenía que mantener a otras 1,28 personas y a sí mismo, vemos que el cambio casi equivale a una reducción a la mitad. Éstas serían, en efecto, muy buenas condiciones para una reducción importante de la pobreza de ingresos. Sin embargo, al analizar para periodos más específicos la evolución de la tasa de dependencia, queda claro que es sobre todo entre 1989 y 1998 cuando se reduce significativamente (baja en 0,73), en un sub-periodo de *intensas reformas económicas neoliberales*, mientras en el sub-periodo

1998-2010, *el de la reforma social neoliberal*, la tasa de dependencia prácticamente se estanca.

Pasando a la segunda variable que determina el nivel de ingresos por persona en un hogar, un indicador de los niveles reales de las remuneraciones a asalariados son los salarios mínimos y las remuneraciones promedio de cuentas nacionales expresadas como el número de perceptores de ingreso mínimo anual (NPIMA) y número de perceptores de remuneraciones medias (NPRMA) necesarias para adquirir una masa constante de bienes y servicios básicos. Esta masa la identifiqué como la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar), dependiente de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, organismo público federal que operó durante el gobierno de López Portillo, 1976-1982, programas para la población pobre rural, para la familia promedio de 1977. La Gráfica 2 muestra la evolución de estos indicadores de 1963 a 2010. En la gráfica, mirando todo el periodo en su conjunto, se identifica claramente los años de 1976 a 1982 como el pico más alto en el poder adquisitivo del salario mínimo (SM), el cual he convertido en Ingreso Mínimo Anual (IMA), multiplicando el SM diario por 390 (y no por 365) para dar cabida al aguinaldo, la prima vacacional y un reparto de utilidades mínimo. De hecho, si en 1977 la media del número observado de perceptores por hogar, si en promedio hubiesen percibido el IMA, les habría bastado (y hubiera habido un pequeño excedente) para adquirir la CNSE del hogar medio. Durante los años sesenta el poder adquisitivo del SM (y del IMA) aumentó y llegó al pico en los setenta. Desde entonces, la caída del poder adquisitivo del SM ha sido estrepitosa como puede verse en el aumento del número de perceptores de IMA para adquirir la CNSE que se mueve de menos de 2 en los setenta a más de 7 actualmente. El deterioro coincide con el periodo neoliberal (desde 1982) *y es la expresión de una desvalorización del valor de la fuerza de trabajo* buscada, en un primer momento, como una estrategia para disminuir la demanda interna, aumentar las exportaciones y así generar un excedente de divisas para dar servicio a la deuda externa. Después se usó a los salarios como ancla inflacionaria y, por tanto, no sólo se eludió cualquier esfuerzo de recuperación salarial sino que se mantuvo la política, en todos los períodos de estabilidad, de definir los aumentos al salario mínimo ligeramente por debajo de la inflación (por ejemplo el periodo desde 1999). La política de salarios mínimos no tendría demasiada importancia si no se aplicasen los aumentos al mínimo como “línea” para la negociación de los salarios contractuales y si en las pequeñas empresas sin contratación colectiva no se aplicase una política de alzas salariales en correspondencia con los aumentos nominales al mínimo. El lector puede ver

en la Gráfica 2 cómo en los periodos 82-84, 88-90 y 95-96 el NPRM 'sigue' al aumento del NPIMA. Sin embargo, un nuevo fenómeno en las remuneraciones medias que se aprecia entre 1991 y 1995 es la baja del NPRM al tiempo que el NPIMA sigue subiendo, fenómeno que, pasada la crisis del 95-96, vuelve a aparecer y que tiene que ver, al menos en parte, con la creciente desigualdad salarial misma.

2.2. EL ESTANCAMIENTO (INTENCIONAL) EN LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como se señaló, la cobertura de la seguridad social se ha estancado y en ello no parecen inocentes los hacedores de política en el país. La gráfica 3 muestra claramente la existencia de dos sub-periodos en la evolución de la población asegurada directa en el IMSS: 1980-1992 en el cual la población asegurada crece rápidamente y el efecto de la crisis de los ochenta sólo se percibe (como estancamiento del número absoluto de asegurados, tanto totales como permanentes, entre 82-84 y, como crecimiento lento, entre 85 y 87. Es entre 87 y 92 donde se da un crecimiento muy rápido de la población asegurada: más de 3 millones adicionales sobre una base de menos de 7 millones de asegurados permanentes. Después de 1992, en cambio, la tendencia de la curva se achata totalmente y, entre 1992 y 2006 (antes de la crisis global actual) sólo aumentan en 1 millón los asegurados permanentes. Entre enero de 2007 y septiembre de 2009 los asegurados permanentes fluctúan pero cierran prácticamente al mismo nivel que iniciaron, ahora sí como efecto de la crisis.

2.3. LA PERSISTENCIA DE MUY ALTOS NIVELES DE POBREZA

El Gobierno de Fox convirtió la reducción de la pobreza en la prueba de fuego de la calidad de su gobierno. Las cifras para el periodo de su gobierno muestran una reducción de la pobreza con cualquiera de los métodos utilizados, como se muestra en la Gráfica 4. En efecto, habrían bajado 11 puntos porcentuales con el método oficial, casi 9 puntos la dimensión de ingresos del MMIP⁵ y poco menos de 6 puntos con el MMIP en su conjunto. Si se observan de cerca los datos de la gráfica se aprecia, sin embargo, que el 2006 constituye en todas las series el punto mínimo; que entre 2005 y 2006 hay una caída abrupta de la pobreza sin que existiera un auge económico o un cambio de política que lo explicase. Sin embargo, cuando se extiende la mirada para comprender la mayor parte del periodo neoliberal (1992-2010),

5 Método de Medición Integrada de la Pobreza, que desarrollé entre 1989 y 1992 con base en la tradición latinoamericana de mediciones de pobreza y que tiene tres dimensiones: ingresos, NBI (necesidades básicas insatisfechas) y tiempo libre.

resulta otra la historia. En efecto, podemos observar dentro de este periodo de 18 años, tres sub-periodos. Uno corto (1992-1996) en el cual aumenta sustancialmente la pobreza como resultado, sobre todo, de la crisis de 1995-96. El aumento observado al aplicar los métodos de medición que sólo consideran los ingresos, es muy alto: casi 16 puntos porcentuales según la *pobreza de patrimonio* (30% de incremento) y casi 14 puntos porcentuales en la dimensión de ingresos del MMIP (23% de incremento). El aumento según el MMIP (que incluye, además de ingresos, NBI –Necesidades básicas Insatisfechas– y tiempo) es mucho más moderado: 7 puntos porcentuales, poco menos del 10% de incremento). Un segundo sub-periodo, largo (1996-2006), muestra una baja casi constante que, sin embargo, se desacelera entre 2002 y 2005. Dentro de este sub-periodo, sin embargo, la baja más espectacular ocurre entre 1996 y 2000, baja que por sí misma revierte el aumento observado entre 1994 y 1996. El tercer sub-periodo es 2006-2010 en el cual cambia la tendencia y la pobreza aumenta rápidamente como se muestra con la LP de patrimonio en la Gráfica 4, revirtiendo casi toda la baja 2000-2006. La baja entre 2000 y 2006 es menor pero también se revierte entre 2006-2010, aunque en este caso hay que observar en dos partes el cambio 2006-2010: entre 2006 y 2008 el cálculo está hecho con el MMIP tal como éste se venía aplicando. En cambio, entre 2008 y 2010 se introdujo una importante innovación en la forma como se mide la pobreza de ingresos en el MMIP, incorporando las economías de escala en el consumo de los hogares. Como se observa en la Gráfica 4, ello eleva el cálculo de pobreza en 2008 en 5 puntos porcentuales (pasa de 75.2% a 80.3%). Entre 2008 y 2010 la pobreza MMIP con economías de escala aumenta en 2.6 puntos porcentuales. Una manera simple de reconstruir la serie anterior del MMIP sería sumarle esos puntos porcentuales al dato de 2008 sin economías de escala, obteniendo 77,8% en 2010. Reconstruida así la serie del MMIP, podemos ver que muestra una tendencia similar a la de la pobreza de patrimonio: entre 2006 y 2010 se revierte la baja observada entre 2000 y 2006. Podemos ver ahora el periodo 1992-2010 en su conjunto y concluir que la pobreza cierra el primer decenio del milenio en niveles muy similares a como inició el último decenio del milenio anterior: 18 años de persistencia de la incidencia de la pobreza y, por tanto, de crecimiento en el número absoluto de pobres.

Si extendemos hacia atrás la mirada, escudriñando los lejanos años pre neoliberales, observamos que, con una selección de métodos distintos (no existía la pobreza de patrimonio que es producto del CTMP –Comité Técnico para la Medición de la Pobreza– creado por Fox-Josefina Vázquez Mota en 2001), los niveles de pobreza de 1994 (no está 1992 en la serie) son similares (o superiores) a los niveles

históricos de los sesenta y ochenta. En la serie del Banco Mundial los niveles de 1994 son iguales a los de 1977 y están por debajo de los de 1968; en la de Cepal, los niveles de 1994 son superiores tanto a los de 1977 como a los de 1968; con el método de ingresos que usa el costo de la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar) como línea de pobreza, los niveles de 1994 son superiores a los de 1977 pero inferiores a los de 1968; por último, con el MMIP el nivel de pobreza de 1994 es superior al de 1984, primer año para el cual es posible aplicar el MMIP. En síntesis, el punto de partida de 1992-1994 es un punto alto de pobreza en el país, similar al que prevalecía en los años sesenta en México e incluso por arriba del de 1984.

La mirada de conjunto de la evolución de la pobreza en el país desde 1968 hasta 2010 (42 años de historia contemporánea) puede dividirse en sub-periodos de la siguiente manera: a) Entre 1968 y 1981 hay una baja rápida de la pobreza en el país, cuya trayectoria debe venir desde los años cincuenta (Gráfica 5); b) Después de 1981, con la crisis de la deuda y la adopción del neoliberalismo, viene un largo periodo de aumento en la pobreza que termina en 1996 (Gráficas 4 y 5); c) A partir de 1996 vuelve a cambiar la tendencia y viene un periodo de baja en la pobreza que continúa hasta 2006 (Gráficas 4 y 5); d) Por último, entre 2006 y 2010 la tendencia vuelve a cambiar y la pobreza aumenta rápidamente. Al comparar los niveles de pobreza en 2010 con puntos anteriores de la serie, resalta: a) los niveles actuales son similares a los de 1968; b) son superiores a los (estimados) de 1981; c) son similares a los de 1992; y d) son inferiores a los de 1996 pero similares a los de 2000. Con el cristal de la pobreza, por tanto, queda claro que mientras en el final del modelo de desarrollo anterior bajaba la pobreza, con el neoliberalismo (después de 1981) ha aumentado. Aunque el nivel actual no es tan alto como el alcanzado en 1996, el hecho de que sea similar al de 2000 deja claro que la reversión de los efectos de la crisis de 1994-1995 tuvo lugar en muy pocos años por lo cual no puede atribuirse a la reforma social neoliberal sino al rescate económico gigantesco que EE.UU. hizo de la economía mexicana.

2.4 EL PROGRESA-OPORTUNIDADES. CRÓNICA DE UN FRACASO ANUNCIADO

Para evaluar el Programa *Progres-Oportunidades* (PPO) es necesario empezar por describir y valorar su diseño. El objetivo del PPO es “*romper la transmisión intergeneracional de la pobreza*”, lo que lo convierte en un programa estrictamente evaluable sólo cuando los escolares beneficiarios sean adultos y conformen sus propios hogares. El PPO es un programa focalizado a hogares en pobreza extrema (los que no cumplen con esta condición son excluidos) basado en la

idea del triángulo “*alimentación, salud y educación*” para aumentar el nivel educativo (“capital humano”) de los niños y jóvenes, que se concibe como la *condición necesaria y suficiente* para que no sean pobres en el futuro. Empero, *introduce dos nuevas desigualdades* en el ingreso de los propios hogares beneficiarios (aparte de la que establece entre beneficiarios y no beneficiarios): a) Entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; la misma puede llegar a ser de 7 a 1 a favor de los primeros en las transferencias otorgadas por el PPO, sin considerar apoyos para otros fines; b) Discrimina a los hogares más grandes que reciben un apoyo *per cápita* menor (por el tope que se pone de tres hijos con becas escolares). El PPO, pues, aumenta la desigualdad. A continuación describo y evalúo cada una de las tres líneas:

Apoyos alimentarios. El PPO entrega un suplemento alimentario a las mujeres embarazadas y en lactancia, a *todos* los niños y niñas de 4 meses a 2 años, y a *los niños y niñas de 2 a 5 años desnutridos*. Además, otorga una transferencia en efectivo mensual por hogar beneficiario que se actualiza semestralmente con la inflación y que era de \$210 en el segundo semestre de 2009. A partir de la crisis alimentaria del 2008 se añadieron \$120 pesos mensuales para compensar el aumento de precios de los alimentos. Con ambos montos, cada hogar recibía \$11 al día en el segundo semestre del 2009. La condición para recibir los apoyos alimentarios es la asistencia de todos a las citas médicas y de la beneficiaria titular (y los becarios de preparatoria) a una plática mensual de salud. El diseño de esta línea tiene las siguientes deficiencias: a) El apoyo se otorga por hogar pero debiera ser por persona para no perjudicar a los hogares más grandes; b) Mientras respecto a los niños de 4 a 24 meses se adopta un *enfoque preventivo* de la desnutrición (todos reciben el complemento alimentario), en relación con los de 2 a 5 años *la postura es curativa*: sólo la reciben *los que ya están desnutridos*. Sin embargo, según las encuestas nutricionales las incidencias de la desnutrición entre niños y niñas de ambos grupos de edad no son muy diferentes. Después de los cinco años los niños quedaban sin protección especial (hasta el tercer grado de primaria), aunque en el actual gobierno se sumó una transferencia de \$100 por cada niño (hasta un tope de 3) de 0 a 9 años de edad en el hogar; c) El PPO está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte y no reaccionara a los programas. Así, se asume que los complementos alimentarios tienen destinatario específico, pero una reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos adicionales con base en sus prioridades, distintas a las intenciones de los diseñadores.

Atención a la salud. El PPO actúa casi sólo por el lado de la demanda de servicios pues las acciones para ampliar la oferta se consideran fuera del mismo. La exclusión de las localidades que carecen de servicios de educación y de salud en un radio de 5 km., refleja que se buscó que la población atendiera más su salud y asistiera más a la escuela en las instalaciones preexistentes. El cambio básico consistiría en promover la asistencia más frecuente que, sin embargo, toma la forma de una coacción: *“si quieres los apoyos tienes que asistir cuando te digo”*. *Se les paga por ir a la clínica y a la escuela.* Se crea un mercado de asistencia escolar y a la clínica, diría orgulloso un neoliberal creyente.

Educación. Es la línea crucial, tanto porque en torno de ella se sitúa su objetivo principal: romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza, como por el hecho de que las becas educativas representan las transferencias monetarias mayores del PPO. Se busca estimular la demanda más que ampliar (o mejorar) la oferta. Otorga becas educativas por la asistencia regular desde el 3° de primaria hasta el 3° de bachillerato, crecientes conforme avanzan de grado y, a partir de secundaria, más altas para las niñas que para los niños (van de \$140 en 3° de primaria a \$895 en 3° de preparatoria para niñas). Esta última es 2,7 veces el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Las becas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. El diseño de esta línea tiene varios problemas: 1) no es claro por qué las becas empiezan en 3° de primaria. El documento original del programa señala, por un lado, que “es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar a edades tardías”, pero por otro señala que, a partir de los 12 años, la presión es más fuerte para que los niños trabajen, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los 12 hubiesen terminado la primaria. Además, el mismo documento señala que “es común que los profesores deban atender simultáneamente a alumnos de diversos grados (escuelas multigrado) o que los planteles escolares no cuenten con los servicios completos (hasta sexto grado de primaria)”, aunque esta afirmación no está cuantificada. Tendría que haberse verificado la validez de la afirmación, contenida en el documento del proyecto, según la cual la deserción escolar es mayor a partir del 3° de primaria, distinguiendo deserción de reprobación, pues parte de ésta puede deberse a problemas de la vista, del oído o a otro tipo de discapacidades, problemas que no se resuelven con becas en efectivo, sino con atención médica y acceso a lentes y auxiliares auditivos. Por otra parte, los niños pueden dejar de ir a la escuela porque ya acabaron todos los grados que la escuela ofrece (y las incompletas pueden terminar en el tercer o cuarto

grado); 2) no se explica por qué no se otorga la beca en los meses de vacaciones. Se ignora, con ello, uno de los rasgos básicos de la pobreza rural: *el carácter estacional del hambre* que se agudiza (en la mayor parte del país) de julio a octubre; 3) la defensa de que la beca de las niñas a partir de secundaria sea más alta porque suelen asistir en menores proporciones que los hombres a las escuelas a partir de los 13 años, se contradice con otro argumento, del mismo documento, que asocia el monto de la beca al costo de oportunidad de la asistencia escolar que es, en general, más alto para los niños; 4) la forma de pago bimestral puede dar lugar a pautas indeseables de uso de los recursos porque en hogares cercanos al límite de la subsistencia es casi imposible contener los gastos cuando se dispone de recursos, puesto que siempre hay deudas, atrasos, hambre acumulada. Agustín Escobar señaló al respecto:

Las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día de pago del *Progres*a. Si las mujeres hacen esto, esos alimentos duran en promedio unas dos semanas o un poco más. Depende de una evaluación médica establecer si este cambio de la dieta de dos semanas sobre ocho logra cambios en el bienestar físico de los beneficiarios”.

Después de operar durante trece años, el *Programa Progres*a-Oportunidades (PPO) está en *crisis de credibilidad*. Ha transcurrido un periodo suficientemente largo para que se pueda observar si su objetivo principal, *romper la transmisión intergeneracional de la pobreza* se está cumpliendo. Los niños y jóvenes de ambos sexos de las primeras cohortes (sólo rurales), habiendo sido becados desde tercer año de primaria, han terminado la secundaria y, algunos, la preparatoria y (una parte importante de ellos y ellas) están trabajando o buscando trabajo. Por ello, en la ronda de evaluación 2008 del PPO se buscó evaluar la inserción laboral y los ingresos de estos ‘egresados’⁶. En la evaluación cuantitativa sobre el impacto en empleo, salarios y movilidad social, Rodríguez y Freije señalan que:

Los jóvenes encuestados en localidades beneficiarias de *Oportunidades* se encuentran en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general.

6 Lamentablemente, se hizo rompiendo el modelo de evaluación instituido por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), según la cual es el Coneval el que lleva a cabo, directamente o contratando a terceros, la evaluación, lo que debería garantizar la neutralidad de la misma. Pero en 2008, el financiamiento “provino fundamentalmente del mismo programa”. El modelo instituido por la LGDS busca garantizar la libertad total de los evaluadores, lo que se garantizaría si es un organismo relativamente autónomo (como el Coneval) el que paga (el cliente), pero no si el cliente es el mismo organismo evaluado.

Encuentran que, entre los varones, sí hay un efecto positivo del PPO pero éste es negativo entre las mujeres, por lo cual la afirmación inicial resultaría de la suma de ambos sexos. Además, encuentran una movilidad social nula (p.20).

Estos hallazgos han sido matizados de diversas maneras. Por una parte, en la evaluación citada se aclara que “la muestra utilizada corresponde sólo a jóvenes que han permanecido en las localidades beneficiarias y que alrededor del 64% de los jóvenes que deberían haber sido encuestados han migrado desde 2003”. Según la evaluación cualitativa dirigida por Mercedes González de la Rocha se sostiene que es mayor la tendencia de los más educados a migrar y niega que los migrantes graduados del PPO tendrán en EE.UU. mejor destino que sus predecesores, salvo (quizás) a mediano plazo. Todo ello sin incluir la crisis en EE.UU. Argumenta acertadamente así:

Es importante señalar que estos son nuevos migrantes (con un perfil distinto a los que los han precedido). Por lo tanto, las redes existentes [que son las que les permiten emigrar] no responden a las características de los nuevos flujos. Muchos migrantes oaxaqueños relativamente exitosos laboran con sus parientes en negocios informales o familiares en la Ciudad de México o en EE.UU. Aunque sus habilidades escolares son bienvenidas, no son los empleos que les pueden brindar los beneficios que corresponden a su escolaridad⁷.

El PPO es el pionero reconocido (aunque no fue el pionero real) de lo que ahora se llaman Programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo (PTCE) sobre los cuales se empieza a acumular una amplia bibliografía. Se entiende por PTCE (Ibarrarán y Villa, 2010), aquellos que otorgan transferencias monetarias, generalmente a hogares en pobreza extrema, con la condición de que estos lleven a cabo inversiones pre-especificadas en el capital humano de sus hijos”, aunque en realidad las condicionalidades pueden referirse a conductas de todo tipo que deban cumplir los beneficiarios. Dicen, citando a Fizbein y Schady (2009), que una vez que los PTCE cumplen con aumentar la asistencia a la escuela y a los servicios de salud, *se requieren dos condiciones adicionales para romper la transmisión intergeneracional de pobreza extrema*: 1) que estas mayores asistencias se traduzcan, efecti-

7 González de la Rocha, al incluir el nivel universitario, desborda los posibles efectos del PPO que no otorga becas en ese nivel. Por otro lado, me parece que las redes de reclutamiento de migrantes sólo funcionan para actividades informales pero no para trabajadores formales. Por otra parte, las habilidades adquiridas de lectura y escritura en español (muy deficientes, como señala la autora) tendrán, además, muy bajo valor ya que sus portadores no dominan el inglés.

vamente, en mejor aprendizaje y mejor salud; y 2) que los individuos más sanos y mejor educados se inserten exitosamente en los mercados de trabajo y obtengan más altos rendimientos en consonancia con su mayor capital humano. Pero Fizbein y Schady señalan que los resultados obtenidos por el PPO son mixtos, es decir, en unos casos sí se cumple y en otros no la primera condición. Ibarrarán y Villa añaden que si no se cumple la primera condición es muy poco probable que se cumpla la segunda.

En la evaluación cualitativa citada del PPO González de la Rocha señala:

Al panorama desalentador de los mercados laborales se suman las graves deficiencias en todas las microrregiones estudiadas respecto a la provisión de los servicios [...] las etnografías muestran un *panorama generalizado de marcadas carencias y fallas en la calidad*: infraestructura insuficiente y en mal estado, carencias de personal, inasistencia de médicos y maestros, materiales limitados tanto en los planteles educativos como en las clínicas y centros de salud. Hay numerosas localidades [...] que no cuentan ni con escuelas ni con centros de atención a la salud [...] Pero incluso en localidades que cuentan con el privilegio de tener escuelas o centros de atención a la salud, *la cobertura de los servicios no garantiza que las necesidades de educación y de cuidados médicos estén siendo atendidas* (González de la Rocha, 2008).

La teoría ingenua del capital humano lleva a una interpretación errónea de la evidencia empírica entre los economistas ortodoxos. De la evidencia horizontal o de sección cruzada (en un mismo año la situación de diferentes personas) que muestra que a mayor nivel educativo los ocupados obtienen mayor ingreso, deducen que aumentar la educación de un niño o niña llevará a que cuando se incorpore al mercado de trabajo obtenga ingresos más altos. De ahí el diseño del PPO y los PTCE en general, que apuestan a educar más a las nuevas generaciones para que no sean pobres en el futuro. Omiten mirar el panorama macrosocial en el cual se observa que en México, entre 1981 y 2000, el logro educativo de las personas creció en 24,9% mientras un indicador alternativo al PIB per cápita (el consumo total, privado más público) creció sólo en 1,9%. Al tomar en cuenta la desigualdad tanto en educación como en el consumo, construyendo el concepto de logro igualitario equivalente, el contraste entre ambos se hace más evidente: *el consumo total igualitario equivalente disminuyó en 7,4% entre 1981 y 2000, mientras la educación igualitaria equivalente aumentaba en 15%*. En este error incurren Ibarrarán y Villa al deducir de un análisis de sección cruzada que “era razonable esperar que el programa tuviese impacto positivo en términos de ingresos de los egresados”. Estos au-

tores proceden a revisar la ronda 2008 de evaluaciones del PPO y la sintetizan de la siguiente manera (abrevio adicionalmente):

Behrman *et al.* informan de los impactos de largo plazo [...] Encuentran efectos positivos en las pruebas de problemas de conducta y emocionales [...] *Pero no encontraron ningún otro efecto positivo en diversos indicadores de capital humano como aprendizaje, logro educativo o nutrición.* Parker y Behrman, en términos de logros educativos, encontraron sólo un impacto significativo (del 5%) en habilidades de escritura para niñas de 17 a 21 años y en matemáticas del 5,4%. En general los logros educativos son descritos por los autores como desalentadores. Mancera *et al.* analizaron resultados de pruebas educativas de conocimientos y habilidades. *Los resultados muestran que los beneficiarios del PPO tienen más bajo nivel de logros que los no beneficiarios en escuelas similares del mismo tipo de escuelas,* y que este resultado se obtiene tanto entre indígenas como no indígenas, y que las niñas obtienen mayores logros que los niños. Más de 30% de los beneficiarios de primaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y 55% de los beneficiarios egresados de la tele-secundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura. *Los resultados de esta evaluación constituyen una situación sombría que enfatiza la necesidad de intervenciones públicas complementarias.*

Ibarrarán y Villa señalan *que la preocupación existente sobre el hecho que los beneficiarios del PPO no están obteniendo empleos productivos y de buena calidad no debe sorprender, puesto que la creación de empleos en el sector formal de la economía fue nula en México entre 2000 y 2006.* “Resulta claro, concluyen, que la impresionante acumulación de años de escolaridad no está acompañada con mejorías en el mercado de trabajo. *En conclusión, no se cumple ninguna de las dos condiciones planteadas por Fizbein y Shady.*

Lo presentado es *La crónica del fracaso anunciado del PPO* en palabras de profesionales que se identifican con la ideología del propio PPO y de la reforma social neoliberal en su conjunto.

Para estudiar el PPO a fondo es necesario leer con cuidado los escritos de Santiago Levy, presentado como “el principal arquitecto” del Programa *Progresar-Oportunidades* (PPO) en la contraportada de su libro más reciente⁸ sobre este programa. Levy empieza diciendo:

En 1997 México lanzó un nuevo programa de reducción de la pobreza *basado en incentivos para mejorar el capital humano* de aquellos que vivían en la pobreza extrema. PPO fue *una iniciativa novedosa,*

8 Levy (2006). Antes publicó en 2005, en coautoría con Evelyne Rodríguez, *Sin Herencia de Pobreza* (México: Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta).

en tanto que: a) buscó reemplazar las transferencias de ingresos en la forma de subsidios alimentarios generalizados o focalizados por transferencias de ingresos en efectivo [...] dándole completa libertad a los beneficiarios en sus decisiones de gasto; b) condicionó la recepción de las transferencias de efectivo a patrones específicos de conducta por parte de los hogares beneficiarios; c) para explotar sus complementariedades juntó beneficios de nutrición, salud y educación; d) adoptó un enfoque de ciclo de vida para evitar la dependencia de largo plazo de la asistencia social (*welfare*); e) incluyó la evaluación de la operación y el impacto del PPO como parte de su diseño; f) aplicó lineamientos muy estrictos para la selección de beneficiarios; g) entregó los beneficios directamente a los beneficiarios, sin intermediarios (pp. 1-2).

En estos siete puntos Levy sintetiza los rasgos centrales del PPO pero omite algunos de ellos, como la entrega del dinero a las madres de familia. El punto d) no se cumplió porque no había nada en el diseño del PPO que lo hiciera efectivo. En los hechos son muy pocos los hogares que salen del PPO. Por tanto, *sí* se fomenta una dependencia de largo plazo respecto a la asistencia social pública. Si bien Levy señala aquí que el PPO busca aumentar el *capital humano de los pobres* y en otras partes añadirá que, con ello, se busca interrumpir la transmisión intergeneracional de pobreza, no adopta la *teoría ingenua (o unilateral) del capital humano* que cree que el aumento de éste entre los hijos e hijas de los pobres extremos *es condición suficiente* para que no sean pobres cuando sean adultos. Santiago Levy *sabe que se requiere también crecimiento y desarrollo*. Así señala que:

Primero. El PPO no es la estrategia de México para la reducción de la pobreza. El programa era parte de un amplio rediseño de la política de pobreza y fue lanzado conjuntamente con otras medidas para conformar una estrategia integrada de combate a la pobreza [que] *consiste de tres componentes*: programas para mejorar el capital humano de los pobres; aumentar sus oportunidades de percepción de ingresos a través de empleo temporal, crédito y programas de desarrollo rural y similares; y mejorar la infraestructura física en las regiones pobres a través de vivienda, construcción de caminos, electrificación y proyectos de manejo de agua, entre otros. El PPO se dirige al primer componente de la estrategia, particularmente a subsidiar la demanda de servicios de salud y educación. Segundo, ***PPO no incrementará directamente el crecimiento ni erradicará la pobreza por sí mismo***. Para erradicar la pobreza, el PPO deberá reforzarse por el éxito de los otros componentes de la estrategia de pobreza (pp. 19-20).

Aunque la estrategia existió más en la mente de Levy que en la realidad, muestra que este autor sabía que esos jóvenes mejor educados necesitarían encontrar empleos bien remunerados para superar la po-

breza. *Lo que no parecía saber* es que la educación (centro del enfoque del PPO) *no es un bien absoluto sino relativo, un bien posicional*. No leyó a Hirsch (1976) o no lo asimiló:

La satisfacción que un individuo deriva de los bienes y servicios depende en medida creciente no sólo de su propio consumo sino también del consumo de los demás. Para un hombre hambriento, la satisfacción derivada de una comida no se ve afectada por lo que coman los demás. Su comida es un asunto enteramente individual. En términos técnicos, ***es un bien privado puro***. En el otro extremo, la calidad del aire que el ciudadano moderno respira depende casi por completo de la contribución de sus conciudadanos a contrarrestar la contaminación. El aire puro es un producto social. En términos técnicos está cerca de ser un ***bien público puro***. Estos casos extremos, sin embargo, son relativamente pocos. Recientemente economistas especializados en estos temas han reconocido que ***la mayor parte del consumo no es ni puramente privado ni puramente público***. Lo que generalmente se llama consumo privado se ve afectado en su esencia –esto es en la satisfacción o utilidad que genera– por el consumo de los mismos bienes y servicios por otras personas; y en ese sentido específico puede decirse que *contiene un elemento social*. Así, ***la utilidad del gasto en un nivel dado de educación como medio de acceso a los empleos más buscados declinará a medida que más personas logran ese nivel de educación. El valor para mí de mi educación depende no sólo de cuánta tengo sino también de cuánta tiene el hombre que está delante de mí en la cola del empleo.*** La satisfacción derivada de un automóvil o de una casa de campo depende de las condiciones en que puedan ser usados, que estarán fuertemente influidas por cuántas otras personas los usan. La congestión es más visible en sus manifestaciones físicas, en los embotellamientos de tráfico. ***Donde el medio social tiene una capacidad restringida para extender el uso sin deteriorar la calidad, impone límites sociales al consumo.*** De manera más específica, se impone un límite a satisfacciones que dependen no del producto o servicio de manera aislada sino de las condiciones de uso circundantes”. (p.3). ***“Los bienes posicionales se vuelven un freno creciente a la expansión y extensión del bienestar. La escasez social aprieta su puño.***

Las evaluaciones del impacto educacional del PPO se han realizado en términos del incremento absoluto del nivel educativo de los beneficiarios comparándolo, en el mejor de los casos, con el nivel educativo de los pobres extremos no beneficiarios (es decir, concibiendo la educación como un bien económico no como bien posicional), pero la lectura de Hirsch nos llevaría a pensar que la comparación hay que hacerla con los que van estar en la cola de los empleos que permiten superar la pobreza, cuyo nivel educativo también ha estado aumentando.

3. EL MODELO SOCIAL ALTERNATIVO ESBOZADO EN EL DF. ENFOQUE DE DERECHOS Y UNIVERSALISMO

Aunque de manera semiconsciente, incompleta y titubeante, se ha estado esbozando en el Gobierno del DF un modelo de política social que (en parte) se puede caracterizar por los principios que fueron incorporados explícitamente en La Ley de Desarrollo Social del DF (LDS) y por la definición del objeto de la Ley (Art. 1), que consiste, entre otras cosas, en:

I. *Cumplir*, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, *con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales*; II. *Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal* en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social; III. *Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas*, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales; IV. *Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social [...]*; IX. *Contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales [...]*; XIII. *Coadyuvar al reconocimiento y ejercicio del derecho a la ciudad [...]*.

Los tres principios centrales, que expresan de otra manera lo ya contenido en lo que precede, son *la universalidad*, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de un *enfoque de derechos* y la *lucha contra la desigualdad*. Las ideas centrales en torno a los dos primeros principios son: a) la política social se dirige a todos y no sólo a los pobres extremos como en el modelo neoliberal: “La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad [...]” (Principio Universalidad, LDS, Art. 4-I); b) el mismo Principio añade: “[...] y tiene por propósito *el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales*, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes”. El enfoque de derechos queda reforzado en el Principio IX, *Exigibilidad* que establece (con mucha ambigüedad) que los derechos “serán progresivamente exigibles” pero lo condiciona a la “disposición presupuestal con que se cuente”. *Con ello se pone en evidencia que hizo falta añadir un principio más: el de la no subordinación de la responsabilidad social del estado a la política fiscal, sino que ésta debe perseguir la recaudación necesaria que las metas de la política social requiera*. Así se entendió al formular algunos de los derechos específicos, como el de la pensión alimentaria. En efecto, al establecer este derecho, se estipuló que:

Artículo 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal *deberá incluir* en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, *la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.* Artículo 3.- *La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.*

Nótese el agudo contraste. Mientras el Principio de Exigibilidad queda condicionado (subordinado) a la “disposición presupuestal con que se cuente”, la “Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal” impone la obligación absoluta de cumplir con el Derecho para todos los adultos mayores de esa edad, de manera que la disposición presupuestal se convierte en una variable de política y deja de ser una constante dada por fuerzas (casi) naturales o divinas.

Los cuatro siguientes principios (*Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social y Justicia Distributiva*) marcan la postura de la política social respecto a la equidad y la desigualdad. La igualdad se identifica como el “objetivo principal del desarrollo social” en fuerte contraposición con las políticas neoliberales que (al menos en los hechos, no necesariamente en la retórica) no tocan la desigualdad y sólo buscan paliar la pobreza extrema. Por ello es muy importante la fracción IV del Art.1 al enmarcar la política de lucha contra la pobreza en la política contra la desigualdad.

La idea de igualdad no se queda, en la LDS, en abstracto sino que se operacionaliza como “mejora continua en la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad” y como “abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales”. Sin embargo, es éste probablemente el Principio que menos se ha aplicado y respecto del cual las facultades e instrumentos de política de los que puede disponer legalmente el Gobierno del Distrito Federal (GDF) resultan totalmente insuficientes. Los instrumentos con los que sí se cuenta, como algunos impuestos y tarifas no se han hecho suficientemente progresivos como para tener un efecto significativo en la desigualdad.

Hagamos un paréntesis para introducir el concepto de *igualdad de oportunidades*. En la ideología neoliberal ésta es la única igualdad buscada, nunca la de resultados, mientras que como se aprecia, la LDS apunta a la igualdad de resultados o, por lo menos, a disminuir la desigualdad de resultados. Gerald A. Cohen en *Why Not Socialism?* (2009) distingue tres tipos de igualdad de oportunidades: a) la *igualdad burguesa* que *elimina restricciones de estatus socialmente construidas*, formales

e informales, eliminando restricciones impuestas por el derecho y por las percepciones sociales fanáticas y prejuiciosas. Sobre todo, busca eliminar la discriminación formal e informal; b) La *igualdad de oportunidades liberal de izquierda* va más allá: contra los efectos constrictivos de las circunstancias sociales, de nacimiento y crianza que constriñen no al asignar un status inferior a sus víctimas, pero de todas maneras llevándolos a trabajar y vivir bajo desventajas sustanciales. Si la igualdad de oportunidades liberal de izquierda se lograra plenamente, los destinos de las personas dependerían de sus talentos natos y de sus decisiones pero ya no de sus antecedentes sociales. Las políticas que se implementan para buscar tal igualdad incluyen programas educativos que buscan que los niños de ambientes familiares carenciados empiecen al mismo nivel que los demás (*head-start education*: educación sin desventajas iniciales; como el nombre de un programa federal anunciaba: *arranque parejo en la vida*). Según Cohen, este tipo de igualdad de oportunidades *corrige las desventajas sociales* pero no las desventajas de nacimiento; c) La *igualdad socialista de oportunidades* trata las diferencias de nacimiento como una fuente adicional de injusticia, pues al igual que las diferencias de antecedentes sociales, las de talentos no son resultado de la libre elección. Por tanto, esta forma de igualdad de oportunidades busca corregir todas las desventajas no elegidas por las cuales las personas no se pueden considerar responsables. Cohen dice que *cuando prevalece la igualdad socialista de oportunidades las diferencias de resultados reflejan sólo diferencias de gustos y elección*, no diferencias en capacidades y poderes naturales y sociales. En toda la tipología no se ve dónde se corrigen las diferencias de propiedad heredadas o las ventajas derivadas de la riqueza familiar. Si vía la igualdad liberal de izquierda logramos que Pedro, un joven de familia muy pobre se gradúe de médico en condiciones semejantes de conocimientos y habilidades a la de los provenientes de la clase media y alta, *no es verdad* que logremos que las diferencias de resultados reflejen sólo las diferencias de gustos y elección: mientras algunos compañeros graduados abrirán, con el apoyo familiar, consultorios en la zona exclusiva de la ciudad, Pedro tendrá que conformarse, en el mejor de los casos, con trabajar como médico asalariado en los servicios públicos de salud. La presentación de Cohen hace suponer que las oportunidades existentes en este mundo son sólo como trabajador asalariado. A pesar de este defecto, la tipología podrá ayudarnos a explorar el sentido profundo del concepto de igualdad.

Analícemos los siguientes tres principios con base en la tipología de Cohen. El de *Equidad de Género* consiste en “La plena *igualdad de derechos y oportunidades* entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género”. El enunciado busca eliminar una restricción de es-

tatus, es decir toda discriminación hacia las mujeres por ser mujeres. Corresponde a una *igualdad burguesa de oportunidades* en el esquema de Cohen. El principio de *Equidad Social* es más general que el anterior que está contenido en éste: “Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación *basada en* roles [*sic*] de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra”. También pertenece claramente a la categoría de *igualdad burguesa de oportunidades*. Por último, el Principio de Justicia Distributiva señala: “Obligación de la autoridad de aplicar de manera equitativa los programas sociales, *priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social*”. Este principio, como el de Igualdad, establece una regla distributiva, en este caso del gasto público que debe dirigirse prioritariamente a los que se encuentran en situaciones desventajosas. En ambos casos se busca actuar directamente en los resultados más que en las oportunidades (éstas se habrían emparejado, pero sólo en el sentido de igualdad de oportunidades burguesa en los dos principios de equidad). La idea de prioridad a los más necesitados no se deslinda, sin embargo, de la focalización que la propia Ley más adelante aborda, dándole preferencia a la focalización territorial.

Si a nivel del Gobierno Federal el Programa *Oportunidades* simboliza el paradigma de su nueva política social, a nivel del GDF ocupa similar lugar la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. En el DF a partir de la puesta en marcha del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (2001), se ha venido configurando (aunque con importantes excepciones) un modelo de transferencias monetarias (o cuasi monetarias) de carácter universal e incondicional (TMUI) que se ha extendido (aunque de manera no plena) a otros programas: a) el de personas con discapacidad (que es incondicional pero está focalizado territorialmente); b) *Prepa Sí* (que está focalizado a las preparatorias públicas, tiene condicionalidades y diferencia monto de las becas según calificaciones) y que contrasta con c) las becas del IEMS (Instituto de Educación Media Superior del GDF) para sus estudiantes que son incondicionales e iguales para todos; d) el seguro de desempleo, que es una transferencia monetaria, condicionada a la búsqueda activa de empleo, temporal (6 meses) y que sólo protege a quienes han perdido un empleo formal, e) niños talento que es una transferencia monetaria y acceso a cursos extra-curriculares para niños y niñas con promedio de 9 o más de calificaciones; y f) útiles escolares, que en vez de transferencias monetarias otorga transferencias cuasi-monetarias (vales para útiles) y está focalizado a la escuela pública.

Mientras en el Gobierno Federal (GF) se eliminaron todos los subsidios generalizados a bienes y servicios básicos y se sustituyeron

por el POP, el GDF ha mantenido el subsidio al Metro, a los autobuses de RTP y al consumo doméstico de agua, para nombrar sólo los subsidios más fuertes al consumo de básicos. Habría que considerar también las transferencias de bienes en el DF como los uniformes escolares. No obstante que todas las transferencias y subsidios tienen un impacto directo sobre el ingreso de familias y personas, no se han diseñado e instrumentado como parte de una política explícita de apoyo al ingreso de las personas y las familias, sino como programas y medidas relativamente aisladas unas de otras.

David Martínez (2011) sostiene que el paradigma de política social (que se refiere a los tipos ideales y que se diferencia del concepto de régimen de bienestar que se refiere a lo que opera en la realidad) del DF tiene tres características centrales: 1) se funda en el enfoque de derechos, particularmente en el de derechos humanos; 2) se asienta en corrientes teóricas relacionadas con la socialdemocracia, la ciudadanía y el universalismo; 3) posee un alto grado de institucionalización, compleja y creativa. Martínez explica que la primera característica está asociada a la idea de dignidad humana y “pone énfasis en las libertades democráticas –lo que ha dado pie para impulsar reformas inéditas en el campo de los derechos sexuales– y en la igualdad básica entre todas las personas” (p. 78). Continúa señalando: “Se concibe un Estado laico, garante del goce de derechos, lo que significa que tiene la obligación de promoverlos, protegerlos, garantizarlos, respetarlos, enfrentar su exigibilidad y en su caso reparar el daño” (*Ibid.*). En cuanto a la segunda característica, Martínez señala, siguiendo a Barba, que el paradigma “declarado por el DF tendría las siguientes características” (cito sólo algunas): estado garantista en el cual las personas son ciudadanos, sujetos de derechos al margen de su situación en el mercado, y no sólo individuos; el propósito de la política social es el ejercicio de los derechos sociales y la restitución del tejido social; se busca desfamiliarizar (propósito que entiende como quitarle cargas a la familia, lo cual yo interpreto –ver infra– de otra manera); se le otorga al mercado un papel marginal; criterio universalista de acceso a prestaciones; solidaridad social y generosidad como valores centrales; una concepción de la pobreza como un asunto estructural, ligada a la dinámica del trabajo y a la desigualdad; la participación como un atributo ciudadano (p. 79). Respecto a la tercera característica, se refiere sobre todo a la brecha de implementación entre el paradigma y el régimen.

Pablo Yanes⁹ pone el énfasis en los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsa-

9 “La orientación universalista de la política social del Gobierno del Distrito Federal, México: enseñanzas, tensiones y perspectivas” (Inédito, 2011).

bilidades sociales, la construcción de ciudadanía, y la vinculación de la política social con la económica.

4. COMPARACIÓN ENTRE LOS PARADIGMAS SOCIALES DEL GOBIERNO FEDERAL Y EL DEL DF

En el Cuadro 1 presento una comparación entre el *paradigma (no el régimen) de política social o de bienestar social* del Gobierno Federal y el del GDF. Aunque coincide en algunos aspectos con Martínez y con Yanes, incluye aspectos no incluidos por estos autores e interpreta el concepto de desfamiliarización de manera distinta que Martínez. En los ocho rubros, los paradigmas dominantes en el Gobierno Federal y en el del DF son opuestos, pero con muchas tensiones e insuficiencias de definición en el caso del GDF. Mientras (rubro 1) para el GF el Estado, siguiendo lo postulado en la ideología neoliberal (IN: Hayek, Friedman) y en la doctrina social cristiana, tiene un rol subsidiario y sólo debe intervenir cuando fallan el mercado y la familia, en el del GDF el Estado es, en principio, un Estado socialmente responsable: es el *sujeto obligado de los derechos sociales*. En contraste (rubro 2) con el GF que busca la *igualdad de oportunidades burguesa* (en el sentido de G.A. Cohen), para el GDF el objetivo buscado es, con tensiones, la *igualdad de resultados*.

Cuadro 1

Comparación entre los paradigmas de política social del Gobierno Federal y del Gobierno del DF

Rubro	Gobierno Federal	Gobierno de DF
1. Tipo de Estado	Subsidiario	Socialmente responsable
2. Igualdad valiosa/buscada	De oportunidades	De resultados
3. Libertad valiosa/buscada	De elección económica sin libertad sexual, conyugal y reproductiva	Libertad vital, incluyendo la sexual, conyugal y reproductiva
4. Derechos centrales	Propiedad y comercio	Derechos sociales y cívicos
5. Visión del ser humano	<i>Homo economicus; le bourgeois;</i> pobres con necesidades elementales	<u>Motivado por la autoestima/ estima;</u> <u>le citoyen;</u> <u>pobres con necesidades limitadas</u>
6. Población Objetivo	Pobres extremos	Grupos vulnerables
7. Logros buscados de la política social	<i>Mercantilizar, familiarizar</i> (fortalecer la autoridad familiar) y <i>empoderar</i> a madres de familia	<u>Desmercantiliza y desfamiliariza</u> (fortalece la autonomía individual)
8. Tipo de programas y transferencias monetarias	TM/P FCFI; focalizadas a hogares en pobreza extrema, condicionadas, a la autoridad Familiar, insuficientes	TM/P UNCII; universalistas o focalizadas territorialmente; incondicionales, al individuo, <u>insuficientes</u>

Nota: los términos subrayados indican tensión o insuficiente definición en el paradigma.

Estas tensiones se expresan, por ejemplo, en la negativa de tal igualdad, implícita en el Programa (y la Ley que lo convierte en Derecho) de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos que ofrece un paquete de servicios de salud insuficiente (no incluye el tercer nivel de atención médica, y la Ley que lo convierte en Derecho no dice que tal oferta sea temporal y que se corregirá en el mediano o largo plazo)¹⁰ para quienes no son derechohabientes de la seguridad social, manteniendo e institucionalizando, por tanto, un dualismo que niega la igualdad de resultados. En tanto que (rubro 3) la libertad valiosa para el GF es sólo la de elección económica, mientras en el campo sexual todos y todas tienen que ser heterosexuales, todo embarazo debe conducir, obligatoriamente, a un nacimiento, y no basta la voluntad de uno de los cónyuges para disolver un matrimonio, en el GDF la libertad ha sido ampliada a los campos sexual, reproductivo y matrimonial. Contrastando (rubro 4) con la visión “liberal de derecha” del GF en la cual el derecho central es el de propiedad y comercio, en el GDF los derechos centrales son los sociales y las libertades cívicas. Para el paradigma del GF la población objetivo (rubro 6) de la política social debiera ser sólo la población en pobreza extrema, ya que sólo ella está impedida de *jugar el juego del mercado*. En cambio, en el GDF hay una gran tensión entre postular una población objetivo universal (toda la población) que sería la posición plenamente coherente con el resto de los rubros del paradigma, sobre todo con los derechos sociales, en los hechos (que no han sido explicitados como temporales) *la población objetivo está constituida por los grupos vulnerables* (tercera edad, discapacitados, madres solteras, desempleados, no

10 Se reproducen a continuación los primeros tres artículos de la Ley que establece tal Derecho: Art. 1) Las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal; Art. 2) El Gobierno del Distrito Federal [...] deberá garantizar el acceso gratuito a los servicios médicos disponibles y a los medicamentos asociados que proporciona dicha dependencia de conformidad con sus atribuciones; Art. 3) Para hacer efectivo el acceso gratuito al derecho consignado en la presente Ley, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá garantizar en el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos los recursos suficientes, los cuales no deberán ser menores a los aprobados a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior más el incremento del índice inflacionario (el Art. 4 repite lo mismo que el 3 pero referido a la Asamblea Legislativa). Es necesario distinguir dos diferencias con la Ley de la Pensión Alimentaria. Mientras ésta precisa el objeto del derecho (al menos medio salario mínimo), la Ley del derecho a los servicios de salud se refiere a un ente dado cuya ampliación cuantitativa o cualitativa no es objeto de la Ley: *los servicios médicos disponibles y los medicamentos que proporciona*, de manera que se trata de un derecho sobre el acceso gratuito a unos servicios y unos medicamentos dados o disponibles.

derechohabientes), que tienen en común con los pobres extremos el que son *merecedores*. El universalismo queda, entonces, como un principio que sólo se aplica al interior de dichos grupos vulnerables: todos los adultos mayores, todos los no derechohabientes de la seguridad social. Por lo que se refiere a los logros buscados por la política social (rubro 7), el paradigma del GF busca *mercantilizar*, ampliar los mercados y crearlos cuando no existen, ya que en la ideología neoliberal todos los problemas se originan en la inexistencia o el carácter incompleto de los mercados, de tal manera que las transferencias monetarias condicionadas y focalizadas implican la creación de, al menos, tres mercados; lo que en términos coloquiales puede expresarse: yo GF te pago, pobre extremo, para que asistas a la escuela, a la clínica y a las charlas de salud. Tú cumples y yo pago. Además, desarrollo significa (en la ideología neoliberal) ampliación de mercados y las transferencias monetarias amplían la demanda mercantil. También la política social del GF busca empoderar a las mujeres y, por ello, les otorga a éstas las transferencias monetarias del *Oportunidades* y también fortalecer su autoridad en la familia (y por ello no otorga las transferencias a los hijos jóvenes). En cambio, la postura del GDF es ambigua respecto a los logros de *desmercantilizar* (que es consustancial al enfoque de derechos), pero que no está en el discurso explícito del GDF (ni en las leyes ni en los programas) y de *desfamiliarizar* (interpretado como *promover la autonomía de los individuos y no como quitarle cargas a la familia*), lo que se logra, en las transferencias monetarias, por ejemplo, entregando éstas a los individuos y no al jefe o jefa de familia como en efecto ocurre en la Pensión Alimentaria, en Discapacitados y en Prepa Sí. Las transferencias monetarias, que absorben cada vez una mayor proporción del gasto social del GDF, son *mercantilizadoras* desde el punto de vista que amplían la demanda de bienes y servicios en el mercado, aunque las transferencias a adultos mayores y a discapacitados, que son incondicionales, *suponen el otorgamiento de montos monetarios a las personas por el puro hecho de ser lo que son, sin constituir un pago por una contraprestación (por una conducta determinada)* y, por tanto, en ese tramo de la circulación monetaria, no mercantilizan la relación entre el GDF y los beneficiarios, como sí lo hace el GF (es decir, no convierte la transferencia en pago a cambio de una conducta específica). Por último, y estrechamente relacionado con el punto anterior, el tipo de programas y transferencias (rubro 8) contrastan agudamente en ambos tipos de gobierno. En contra de lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social el reglamento de la misma establece que todos los programas del GF deben ser focalizados a la pobreza extrema. Tanto programas como transferencias deben ser, además, condicionados al cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de ciertas pautas de conducta, están dirigidas a la

autoridad familiar, consolidando así el despotismo familiar y son insuficientes (muy magras). En el GDF, en contraste, los programas son universalistas (aunque como se dijo antes al interior del grupo vulnerable previamente seleccionado), la mayor parte de ellas son incondicionales (aunque las becas de *Prepa Sí* no los son), casi todas se entregan a los individuos (adultos mayores, discapacitados, estudiantes) estimulando la autonomía individual. Sin embargo, aunque son menos magras que las transferencias y programas del GF, siguen siendo muy insuficientes.

Con dos evidencias empíricas que se muestran en las gráficas 6 y 7 podemos concluir el contraste entre los modelos sociales Federal y del DF. La primera (Gráfica 6) muestra lo previsible: los enormes errores de la focalización en el programa *Oportunidades*. Al observar el eje pobres de capacidades, que muestra los 5,39 millones de hogares en esta condición, que constituyen, según la Sedeso federal, la población objetivo del *Oportunidades*, se aprecia que el programa cubre sólo al 38% de ellos (2,05 millones), mientras el 62% queda sin cobertura (3,34 millones). Este 62% expresa el error de exclusión. Cuando se examina el eje de hogares cubiertos se aprecia que el total son 4,21 millones, de los cuales 2,16 millones no son pobres de capacidades, por lo cual el error de inclusión es del 51%. Otra vez, se trata de la crónica anunciada de errores de inclusión y exclusión, pues la bibliografía muestra que ello es siempre así; que no hay manera de lograr una focalización perfecta¹¹. La Gráfica 7 muestra, por su parte, el impacto que, en la reducción de la pobreza y la indigencia de ingresos (calculadas con el componente de ingresos del MMIP), tienen, a nivel nacional, las transferencias monetarias del GF y en el DF las transferencias monetarias del GDF. Aunque las transferencias monetarias del GDF no fueron diseñadas para reducir la pobreza, paradójicamente lo hacen en una mayor medida que las del GF que sí fueron diseñadas con ese fin. La Gráfica 7 muestra que en el DF la pobreza y la indigencia después de transferencias son casi 3% y más de 9% más bajas que antes de transferencias, mientras a nivel nacional las transferencias federales sólo logran bajarlas en 1% y poco menos del 7%. Esta evidencia también viene a poner en duda la eficacia de las transferencias focalizadas.

5. PROPUESTA DE REFORMA DE LA REFORMA: PARA TRANSFORMAR EL ESTADO MEXICANO EN UN ESTADO DE BIENESTAR AMPLIO

1. Punto de partida. Se debe definir como objetivo central del proyecto de nación, alcanzar –en armonía con el medio ambiente y los demás pueblos del planeta y en un entorno político de profundización de la vida democrática– la *riqueza humana o florecimiento humano*, que con-

11 Véase, por ejemplo, Cornia y Stewart (2003).

siste en el *desarrollo y satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo y aplicación de las capacidades humanas*. Es no sólo bienestar humano lo que se busca sino desarrollo, florecimiento, enriquecimiento del ser humano. *No sólo la vida buena, sino también la vida plena de todos y todas*. El despliegue pleno de las potencialidades de cada persona. La riqueza humana en toda la extensión de la expresión y no en su sentido mercantil. *No la persona que tiene mucho sino la que es mucho*. La persona rica (humanamente rica), para Marx, al que sigo al respecto apoyándome en las lecturas (y desarrollos) de su pensamiento realizado por György Márkus y Agnes Heller, es la persona que necesita mucho, que ha desarrollado ampliamente sus necesidades y que también ha desarrollado ampliamente sus capacidades, apropiándose de manera amplia de la herencia humana. A partir de estas ideas, he desarrollado el concepto opuesto de pobreza humana y he distinguido las situaciones del ser (bajo desarrollo de necesidades y capacidades) de las del estar (insatisfacción de las necesidades e inaplicación de las capacidades ya desarrolladas)¹². Debe promoverse aquello que propicie el cumplimiento de este objetivo y debe rechazarse lo que lo frene u obstaculice.

2. Los cambios propuestos son radicales y debe actuarse con determinación pero, también, con prudencia y con respaldo democrático, consultando, en los casos importantes, a la población mediante plebiscitos.

3. Condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el objetivo es la articulación virtuosa de las políticas sociales, culturales y económicas, que deben concurrir sinérgicamente. Es preciso que las políticas social y cultural dejen de estar subordinadas a la política económica. Para ello es necesario superar la separación tajante (hoy vigente) entre la política social y la cultural, por una parte, y la económica por la otra, para lo cual debemos abandonar la noción de que las fuerzas del mercado autorreguladas conducen al óptimo social. Lo deseable es avanzar hacia una *regulación democrática de los mercados* y hacia la *desmercantilización de los bienes y servicios centrales para la vida buena y plena*. Desmercantilizar es quitarle el carácter de mercancía a un bien, servicio, a la fuerza de trabajo, a la tierra y la naturaleza en general. En términos marxistas es transformar la mercancía (unidad de valor de uso y valor que se expresa en el valor de cambio) en valores de uso. Es necesario también des-enajenar la vida cotidiana, el trabajo y la política.

4. El sistema capitalista inevitablemente genera pobreza, económica y humana, lo opuesto al objetivo perseguido. La pobreza econó-

12 Las referencias bibliográficas pertinentes al respecto son: Márkus (1973); Heller (1974); Boltvinik (2005) y Boltvinik (2007).

mica se explica, sobre todo, por la desigualdad inherente al capitalismo; la pobreza humana se explica por la pobreza económica y por la *enajenación*, tanto en el trabajo como en el consumo. La pobreza humana, como opuesto de la riqueza humana, significa bajo desarrollo de las capacidades y necesidades humanas y, en su grado más agudo, insatisfacción de las escasamente desarrolladas necesidades e inaplicación de las capacidades desarrolladas en bajo grado. Los Estados de Bienestar (en particular los escandinavos) han aminorado la desigualdad que genera pobreza económica y han logrado reducir sustancialmente la pobreza económica. En cambio, no se han fijado el objetivo de eliminar la enajenación y no han avanzado en la reducción de la pobreza humana. En este sentido, es necesario ir más allá de ellos.

5. Alcanzar el objetivo central, el florecimiento humano, requiere la creación de un EB auténtico, desmercantilizador y des-enajenante (EBDD). Un EB de nuevo tipo. El EBDD es el instrumento central del proyecto de nación. Necesitamos transformar, por tanto, el Estado Mexicano en un EBDD entendido en sentido amplio, es decir que incluye tanto la política económica como la social y la cultural y cuyos objetivos van más allá de la eliminación de la pobreza económica y procuran también la erradicación de la pobreza humana, aunque reconocen que esta última meta requiere un mayor plazo para alcanzarse y medidas adicionales a las aquí enumeradas. En el centro de toda concepción de izquierda del EB está la *extensión de los derechos sociales*, los que pueden verse desde la perspectiva de la *desmercantilización*, que en el límite (cuando entre los derechos está incluido el derecho a un ingreso ciudadano universal, ICU) permite que el nivel de vida se independice de las fuerzas del mercado, es decir que el sostenimiento de la vida no dependa de la previa venta de la fuerza de trabajo. Toda extensión de los derechos sociales disminuye el *estatus* de mercancía de las personas.

6. ¿Cómo saber si un Estado es un EB? La respuesta de un autor es que un EB auténtico es aquél en el cual la mayor parte de sus actividades rutinarias diarias están dirigidas a atender las necesidades de bienestar de los hogares. Al aplicar este criterio, muchos estados autoproclamados como EB *no lo serían*. Otra forma de respuesta deriva de la distinción entre EB residuales e institucionales. Mientras en los primeros el Estado sólo asume la responsabilidad cuando familia o mercado fallan (principio de subsidiariedad) y restringe sus compromisos a grupos sociales marginales y 'merecedores' (niños, mujeres, ancianos), en el segundo *se atiende a todos, es universalista* y prevalece un *compromiso institucionalizado con el bienestar*, por lo que las acciones se extenderán a todas las áreas vitales para alcanzarlo. Según esta respuesta, un EB residual sigue siendo un EB. Pero podríamos

añadir que *no se trata de* un auténtico EB, como tampoco lo es aquel que restringe el compromiso del Estado a grupos sociales marginales y merecedores (niños, mujeres, ancianos). Cuando, finalmente, los beneficios son universales pero magros, podríamos considerar (como lo hace Gösta Esping-Andersen) que estamos en una situación similar a las dos anteriores, porque en este caso se *logra avanzar muy poco en la desmercantilización*, puesto que el sostenimiento de la vida sigue dependiendo del mercado. Tanto este universalismo de niveles uniformes y de beneficios generales bajos, como el EB centrado en la asistencia social focalizada en la pobreza extrema (que son los que prevalecen en el país como se aprecia en las secciones anteriores), *generan un dualismo social en el cual los estratos altos se atienden vía el mercado y los beneficios públicos quedan para los de a pie*. Cuando ello ocurre, estos altos estratos dejan de apoyar el EB y resisten los altos niveles impositivos requeridos.

7. En México, entonces, no hay un EB auténtico; es necesario construirlo. Se enumeran a continuación algunas propuestas para ello:

- a. El EB quedaría conformado por la administración pública en su conjunto y no sólo por los sectores sociales, así como por los mecanismos de participación y consulta social y los de coordinación con Entidades Federativas y Municipios, y concertación con el sector privado. El papel de la SHCP/SAT (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Sistema de Administración Tributaria) será central, igual que de las secretarías de lo económico. En particular es necesario reconstruir (y superar) el Estado de Bienestar Agrario (término de uso poco común que utiliza Farshad Araghi¹³) que fue desmantelado durante los primeros gobiernos neoliberales. Se trataba de un conjunto institucional de apoyo a la población rural dedicada a la agricultura, cuyos instrumentos eran centralmente económicos. Se requiere reformar la Constitución para que el Banco de México se ocupe también del crecimiento económico y no sólo del control de la inflación. El proceso de interacción entre los ingresos y gastos fiscales debe modificarse: la Ley de Ingresos no debe aprobarse al margen de las necesidades de gasto. Por tanto debe instaurarse un procedimiento con varias iteraciones entre necesidades de gasto y posibilidades de ingresos (incluyendo reformas) que debe comenzar desde el primer trimestre del año. Esto significa que debe superarse la subordinación de

13 Araghi (2011).

- lo social a lo económico, poniendo la economía al servicio de las personas.
- b. El EB requiere un Estado fiscalmente fuerte. No basta con la austeridad en el gasto. La recaudación fiscal en México es una de las más bajas de América latina y de la OECD. Deben cobrarse plenamente los impuestos vigentes, combatiendo la elusión, la evasión y la corrupción. También las contribuciones a la seguridad social deben controlarse y fiscalizarse.
 - c. *La auténtica lucha contra la pobreza económica supone una disminución sustancial de la desigualdad, reduciendo significativamente el ingreso disponible en la cúspide y aumentando sustancialmente el ingreso en el abismo.* Pero, además, como lo muestra la historia, si se ha de erradicar la pobreza, la *curación* debe ser un complemento de la *prevención* en vez de esperar a que los hogares se empobrezcan y lo demuestren para (sólo entonces) *curarlos* con transferencias minimalistas y condicionadas. No hay mejor prevención de la pobreza que el *universalismo desmercantilizador*.
 - d. Debe ponerse en marcha un programa de recuperación del salario mínimo diseñado para duplicar cada diez años su poder adquisitivo real, por lo menos hasta alcanzar el nivel real que tuvo en 1976.
 - e. Avanzar en la des-enajenación del trabajo. Estimular la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y la autogestión y democratización en los centros de trabajo. Esto supone, entre otras cosas, democratizar y fortalecer los sindicatos.
 - f. Respecto de las transferencias monetarias a nivel nacional (de manera gradual y comenzando por las áreas de mayor pobreza): i) las vigentes deben dejar de ser condicionadas y focalizadas a nivel de hogares individuales y pasar a ser *incondicionales y universales* (o bien focalizadas territorialmente) y deben fundarse en un derecho específico para lo cual el Ejecutivo deberá enviar iniciativas de Ley al Legislativo; ii) la beca educativa del *Oportunidades* debe universalizarse a todos los estudiantes de escuelas públicas desde preescolar hasta preparatoria; iii) el apoyo alimentario del *Oportunidades* debe aumentarse sustancialmente y generalizarse a todos los hogares que habiten municipios en los cuales la incidencia de la pobreza (medida con el método vigente en el DF) supere la media nacional en una desviación estándar o más (los hogares que están recibiendo el apoyo y que no viven en dichos municipios deberán conservarlo); iv) los apoyos mon-

- etarios del *Programa 70 y más* (programa federal de transferencias monetarias a personas de 70 años y más que, hasta 2011, operó sólo en localidades de menos de 30 mil habitantes) y del *Oportunidades* a adultos mayores se deben universalizar (para cubrir a todos los mayores de 68 y más) y su monto debe hacerse igual al de la Pensión Alimentaria vigente en el GDF (1/2 salario mínimo); iv) se debe instituir una nueva transferencia para todos los hogares con menores que aún no asistan a la escuela; v) las transferencias vigentes en el DF para discapacitados deberán generalizarse, en una primera etapa, a todos los discapacitados que habiten en los municipios a los que se refiere el punto iii.
- g. En materia de *salud*: deberá crearse el Servicio Nacional de Salud (SNS) Gratuito y Universal que será financiado con impuestos generales y comprenderá los tres niveles de atención y la rehabilitación y que no excluirá ningún padecimiento ni ninguna persona, consolidando en una única institución pública el IMSS, el ISSSTE, el Seguro Popular, el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos del DF, y los demás servicios de salud del sector público.
 - h. En materia de *seguridad social*, será necesario: reformar el sistema de pensiones del IMSS y del ISSSTE por sistemas solidarios que garanticen a todos una pensión digna; aumentar gradualmente las transferencias monetarias a los mayores de 65 años hasta que alcancen un salario mínimo; otorgar a todos los que trabajan en el sector informal, durante los días que cubran las constancias de incapacidad (por enfermedad o accidente o cualquier otra causa) emitidas por el SNS, al menos un salario mínimo diario.
 - i. En *educación*, las tareas prioritarias son: elevar la calidad de la educación; ampliar los horarios de preescolar y primaria para conformar la escuela de tiempo completo; revivir la educación para adultos (e impulsarla como nunca) para que todos los habitantes mayores de 15 años tengan un nivel educativo de al menos secundaria; universalizar la educación media superior y ampliar sustancialmente la superior. Aumentar la oferta de estancias infantiles (guarderías) gratuitas para que cubra a todos los hogares que necesiten o quieran el servicio de cuidado diurno de menores.
 - j. En *alimentación*, prohibir toda publicidad de alimentos chatarra y su venta en todas las escuelas; incluir, en la escuela pública de tiempo completo, una comida caliente entre las 13 y las 15 horas y revisar a fondo el contenido de los desayunos escolares

que deben de universalizarse a todas las escuelas públicas y dejar de cobrar cuota de recuperación; subsidiar los alimentos básicos, obligar a los vendedores de productos animales a los que se han hecho ingerir o inyectado hormonas a incluir un letrero visible al respecto en todos los alimentos que comercialicen, advirtiendo del daño o posible daño que causan.

BIBLIOGRAFÍA

- Araghi, Farshad 2011 "The Rise and Fall of the Agrarian Welfare State: Peasants, Globalization and the Privatization of Development", Ponencia presentada en el Seminario Internacional Pobreza y Persistencia Campesina en el Mundo Contemporáneo (México: El Colegio de México), marzo.
- Boltvinik, Julio 2005 *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano* (Guadalajara: CIESAS), Tesis de Doctorado. Dos volúmenes disponibles en: <<http://www.julioboltvinik.org>>.
- Boltvinik, Julio 2006 "La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos" en Gerardo Ordoñez *et al.* (coords.) *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* (Ciudad Juárez / Guadalajara: ITESO - Colegio de la Frontera Norte / U de G.), pp. 123-146.
- Boltvinik, Julio 2007 "Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza" en *Desacatos. Revista de Antropología Social* (México) N° 23, enero-abril, pp. 53-86.
- Cohen, Gerald A. 2009 *Why Not Socialism?* (New Jersey: Princeton University Press).
- Cornia, Giovanni Andrea y Stewart, Frances 2003 "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización" en *Comercio Exterior* (México DF) Vol. 53, N° 6, junio, pp. 548-554.
- Evaluación externa del Programa *Oportunidades* 2008 "Agradecimientos" en *A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)* (México).
- Fizbein, Ariel y Schady, Norbert (eds.) 2009 *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty* (Washington: Banco Mundial).
- González de la Rocha, Mercedes 2008 "La vida después de *Oportunidades*: impacto del Programa a diez años de su creación" en Evaluación externa del Programa *Oportunidades* 2008 *A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)* (México).
- Heller, Agnes 1974 *Hipótesis para una teoría marxista de los valores* (Barcelona: Grijalbo).

- Hirsch, Fred 1984 (1976) *Los límites sociales al crecimiento* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Ibarrarán, Pablo y Villa, Juan Miguel 2010 "Labor Markets and Conditional Cash Transfers: Implications for Poverty Reduction of *Oportunidades* in Mexico". En <http://economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa_Ibarraran_LABOR_INSERTION_ASSESSMENT_CCT_PROGRAMS.pdf>.
- Levy, Santiago 2006 *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progres-Oportunidades* (Washington: Brookings Institution Press).
- Márkus, György 1985 (1973) *Marxismo y 'Antropología* (Barcelona: Grijalbo).
- Patiño, Mario Iván; Martínez, David y Valencia, Enrique (coords.) 2011 "Los ejes del paradigma de política social en el Distrito Federal y su posible utilidad para realizar análisis comparativos" en *La necesaria reconfiguración de la política social de México* (México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana León/Fundación Konrad Adenauer), pp. 73-88.

ANEXO GRÁFICOS

Gráfico 1
Tasa de dependencia 1977-2010

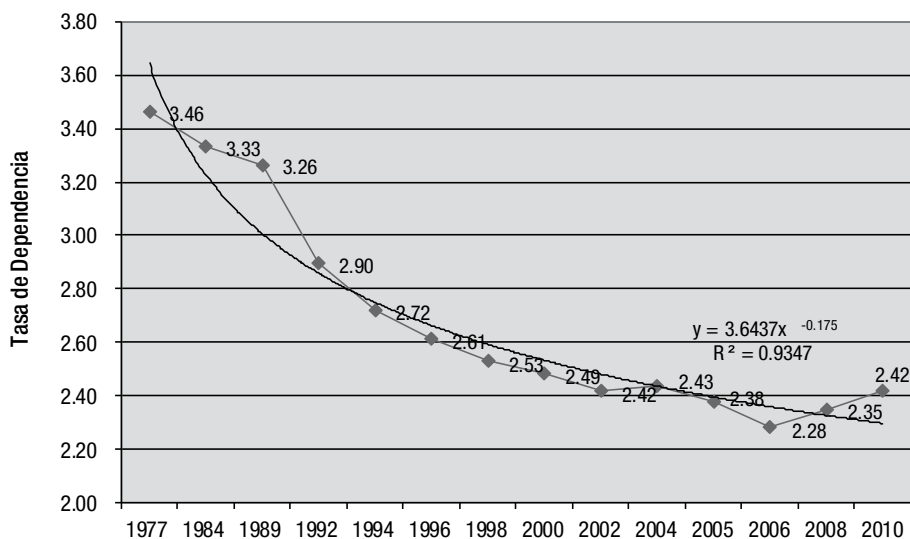


Gráfico 2

Número de Perceptores de Ingreso Mínimo Anual (NPIMA) y de Remuneración Media (NPRM) para adquirir la CNSE. México 1963-2010

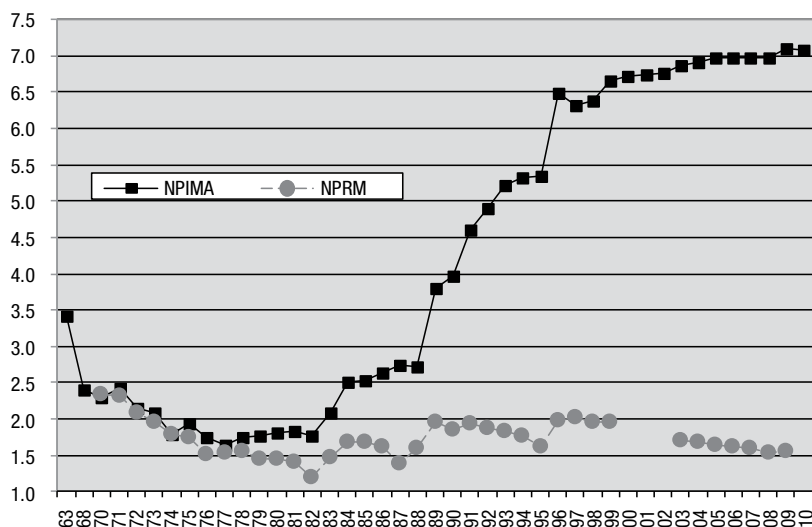


Gráfico 3

Evolución asegurados IMSS, 1980-2006. Evolución rápida 1980-1992; estancamiento 1992-2006

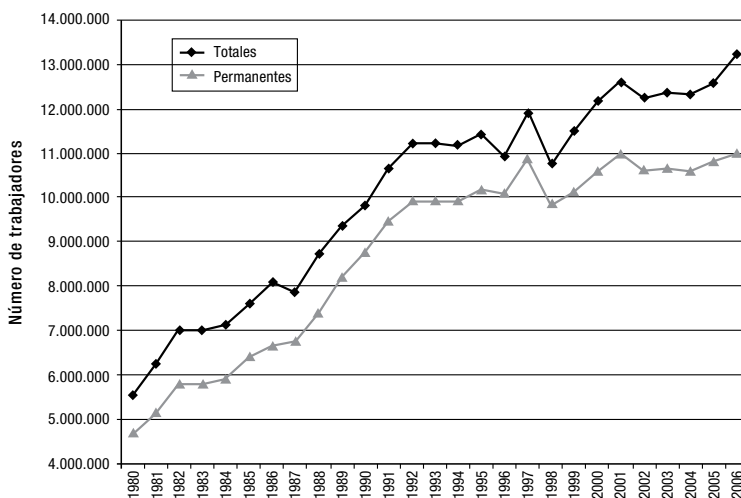


Gráfico 4
Evolución de la pobreza (%) varias versiones. México 1992-2010

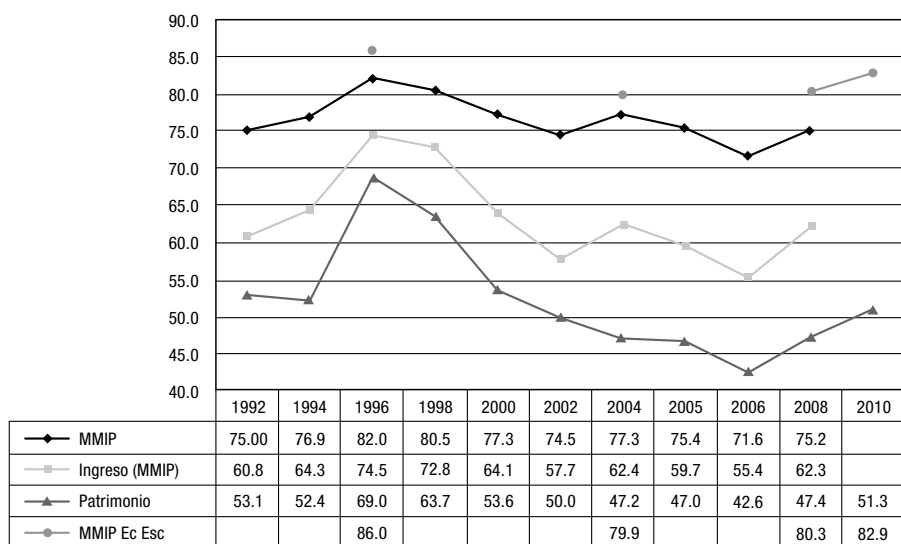


Gráfico 5
Evolución de la pobreza (%) en México 1968-2000. Varias versiones

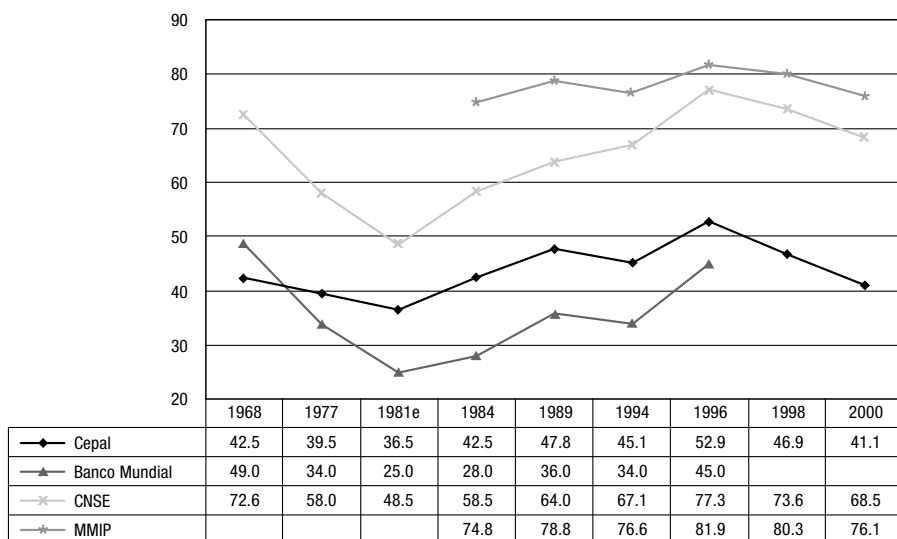


Gráfico 6
Errores de inclusión y exclusión en el Oportunidades (millones de hogares, 2008)

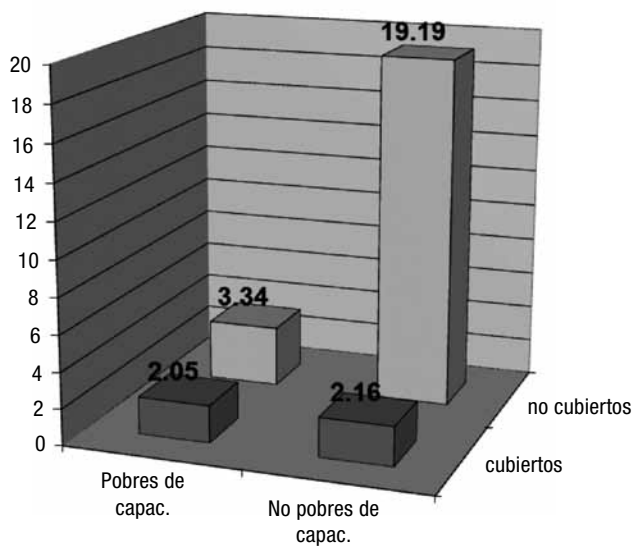
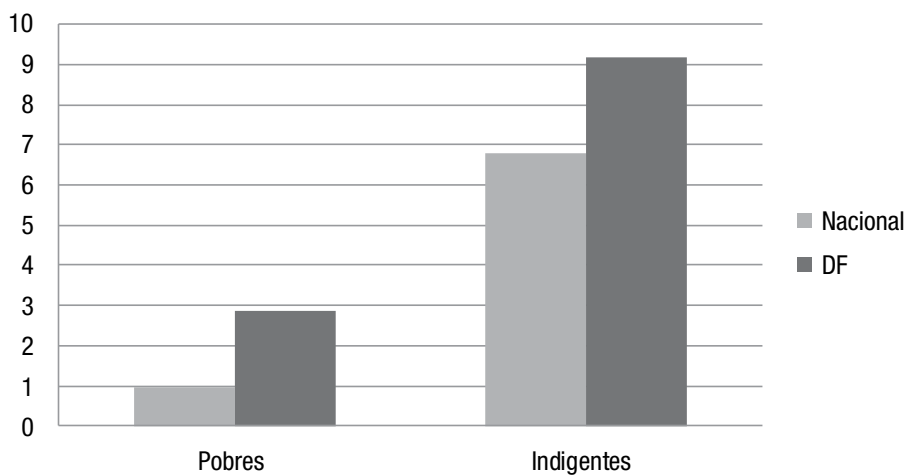


Gráfico 7
Reducciones (en %) de la pobreza y la indigencia como resultado de las transferencias monetarias del gobierno nacional (GN) y del GDF. 2008



Cristina Almeida Cunha Filgueiras

TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA NO BRASIL

**PEÇAS DE UM SISTEMA ARTICULADO
OU MECANISMOS INDEPENDENTES?**

INTRODUÇÃO

Apesar de nos últimos anos terem sido observadas melhoras em alguns indicadores, persistem problemas estruturais no mercado de trabalho brasileiro, dentre eles as elevadas taxas de informalidade e subemprego.

As políticas tradicionais do sistema público de emprego tem sido ineficazes para enfrentar a desigualdade e a precariedade do mercado de trabalho. Esta é uma das razões da estreita vinculação desenvolvida no país entre aquele sistema, as políticas da assistência social e os programas de transferência condicionada de renda e de combate à pobreza.

Muitas tentativas tem sido feitas pelo governo federal e por alguns governos subnacionais para articular os programas de transferência condicionada de renda ao sistema público de trabalho e emprego. Destacam-se as ações de qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, concessão de microcrédito, apoio produtivo e fomento à economia solidária. O exemplo mais notório é a ampliação

* Doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris, França). Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

da oferta de cursos de qualificação para o segmento da população pobre beneficiada pelo programa Bolsa Família.

A articulação entre a transferência de renda e as políticas ativas de emprego é objeto central deste artigo. Nele, inicialmente é abordada a vinculação entre trabalho, pobreza e proteção social na sociedade atual. Em seguida, menciona-se a expansão da precarização do trabalho e da assistência social e seus efeitos sobre as políticas sociais. Mais adiante, o artigo trata da situação do Brasil, apresentando dados da população economicamente ativa e comentários sobre a proteção social no país e a organização da política de trabalho e emprego. A arquitetura institucional da política pública brasileira nestas áreas é abordada de modo sucinto com o propósito de permitir o exame da situação dos beneficiários do Bolsa Família com relação ao trabalho. São apontadas iniciativas de fomento à inserção laboral e produtiva dos beneficiários, destacando-se o programa PlanSeq Bolsa Família e algumas das ações orientadas aos jovens. Na seção final são mencionadas dificuldades da articulação entre a transferência condicionada de renda e a política de trabalho e emprego. São ainda assinaladas as limitações de ambas as políticas públicas para incidir sobre problemas estruturais do mercado de trabalho e sobre a persistente desigualdade.

POBREZA, TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL

Nesta seção vamos nos referir a uma problemática geral, não especificamente brasileira. A noção de risco é socialmente construída e varia em uma mesma sociedade ao longo do tempo. O mesmo ocorre com as noções de proteção e promoção. Para garantir proteção e promoção sociais, as sociedades necessitam de mecanismos de distribuição e redistribuição, ou seja, de políticas sociais e econômicas. Estas, por sua vez, se organizam em um arranjo institucional, político e financeiro que é construído aos poucos e, depois de estruturado, continua sujeito a mudanças.

Precisamos deixar claro o que estamos entendendo por proteção social. Esta se refere ao fato de os indivíduos terem acesso a bens e serviços que garantam sua segurança e capacidade para enfrentar os riscos que surgem ao longo do ciclo de vida. A abrangência que cada sociedade dá para a proteção social, assim como os arranjos políticos, econômicos e institucionais que estabelece para garanti-la, são definidores do padrão de bem estar que promove entre seus membros. Um critério importante para identificar tipos ou modelos de Estado de Bem estar é o grau de independência da proteção e promoção dos indivíduos em relação ao mercado (des-mercantilização dos bens e serviços sociais) e em relação aos processos domésticos de cuida-

dos e proteção (des-familiarização) (Esping-Andersen, 1991). Porém, outros fatores também devem ser considerados para a compreensão dos processos de emergência, desenvolvimento e transformação do Estado do Bem estar, tais como estrutura de valores, visões de mundo e concepções predominantes sobre a família e o papel da mulher (Draibe, 2007).

A proteção social é composta basicamente por três tipos principais de políticas. O primeiro refere-se às políticas do âmbito da seguridade social, que englobam proteção em situações de velhice, maternidade, doença, morte, incapacidade, acidente de trabalho e desemprego. O segundo está relacionado à assistência social, ao apoio às pessoas e às famílias em situação de pobreza e indigência. O terceiro, às políticas de regulamentação do mercado de trabalho, que garantiriam padrões básicos e direitos aos trabalhadores (Barrientos, 2010).

Nos países que alcançaram maior desenvolvimento nas estruturas de bem estar social ocorreram, nas últimas décadas, mudanças significativas no padrão de proteção entregue aos indivíduos e às famílias. As mudanças nas condições produtivas, a desregulamentação da economia, a perda da importância relativa do trabalho industrial e o fim do pleno emprego provocaram o reaparecimento da pobreza e o desemprego crônico, bem como o surgimento de novas formas de trabalho. Tudo isso impôs novas exigências à proteção social.

O trabalho precário é um fenômeno global. Ele não afeta a todos os segmentos de trabalhadores, mas a uma parte significativa deles. A precariedade existe também nos países desenvolvidos onde, apesar da existência de um sistema de proteção mais estruturado, surgiram questionamentos aos programas de assistência. Estes passaram a ser considerados caros e foram acusados de gerar impactos negativos sobre o mercado de trabalho. Observam-se mudanças importantes nas redes de seguridade social e a introdução de incentivos para que os beneficiários se insiram no mercado de trabalho. O incentivo ao trabalho para os beneficiários da assistência social, ou a “assistência para o trabalho” está na ordem do dia. Nessa direção, muitos governos passaram a orientar-se pelo enfoque “primeiro o trabalho”. As políticas de apoio econômico às pessoas pobres, desempregadas e/ou incapacitadas foram reformadas, priorizando a inserção laboral, oferecendo capacitação, orientação para a busca de emprego e incentivos para que os beneficiários retornem ao mercado de trabalho.

As mudanças nos padrões de proteção social observadas nos países europeus e outros países desenvolvidos é bem exemplificada pela estratégia de Lisboa, estabelecida pelo Conselho Europeu em 2000. Visando tornar a economia europeia mais competitiva e

dinâmica, ela propôs que o investimento social se orientasse para um “estado do bem estar social ativo”. Apela-se à responsabilidade de cada indivíduo pelo seu próprio bem estar e proteção e, ao mesmo tempo, são tomadas medidas para que os baixos salários sejam vistos pelos indivíduos como mais compensadores do que a inatividade. Assim, dá-se ênfase à ativação dos indivíduos, estratégia que ganha destaque junto com a prioridade do investimento na criança, a promoção do trabalho feminino e a rejeição das aposentadorias precoces (Britto, 2008).

As mudanças nos padrões de proteção social e na regulação dos pobres são parte da história do capitalismo e acompanham os ciclos econômicos. Tal como analisou Karl Polanyi (2000), referindo-se à formação da sociedade industrial na Inglaterra, a criação de um mercado de trabalho livre exigiu a mudança nas normas de assistência local e a separação entre as relações sociais de proximidade e os mecanismos coletivos de proteção. A distinção entre trabalhadores e pobres assistidos não é um fenômeno que surgiu com o capitalismo, no entanto ganhou formas diversas neste sistema produtivo (Castel, 2009).

Não pertencem ao passado as classificações das pessoas e do seu direito aos benefícios da sociedade e à proteção social com base na separação entre os “que trabalham” e os que “não trabalham”. De um lado estão os indivíduos considerados válidos, isto é, que podem sustentar-se e contribuir na economia do país; de outro, os inválidos para o trabalho e os não-empregáveis. Tal classificação está presente hoje e vem se aprofundando nas duas últimas décadas nos países desenvolvidos, simultaneamente à redução da segurança do trabalho e da proteção social. Acentua-se a tendência ao dualismo: de um lado os assalariados protegidos, de outro aqueles que tem trabalho precário e são assistidos. Considera-se que os trabalhadores — ou uma parte importante deles — pode ajustar-se às necessidades de flexibilidade da vida econômica. Muitos ficam presos à situação de trabalhos precários ou temporários, outros ao desemprego crônico. Todos estes são beneficiários potenciais de auxílios monetários entregues pelo poder público e podem estar submetidos a processos de desqualificação na hierarquia social (Paugam et Duvoux, 2009).

As fronteiras entre direito ao trabalho e assistência, que em muitos países desenvolvidos parecia consolidada nas políticas públicas, se enfraqueceram. Em países que conheceram a proteção social pelo trabalho para a maior parte da população em idade economicamente ativa e consideravam a proteção pela assistência como residual, a liberalização econômica e social provocou a expansão do mercado de trabalho precário e da população que recebe prestações de assistência. Ocorre a co-habitação de um modo de regulação social da

sociedade com base na existência do trabalho estável para uma maioria dos trabalhadores e um modo liberal de tratamento da pobreza que consiste em pressionar os assistidos para que aceitem as normas do subemprego. Nesse contexto, muitos países realizaram reforma da assistência, com a aplicação de um estrito princípio de contrapartida. Vale citar a reconciliação entre oportunidades de trabalho e responsabilidade pessoal, na reforma de 1996 nos Estados Unidos e, na França, a substituição da renda mínima de inserção pela renda de solidariedade ativa. A alteração do seguro-desemprego, a ampliação da assistência social pública e a adoção de mecanismos de ativação do trabalho e medidas restritivas às aposentadorias precoces estão relacionadas entre si (Barrientos, 2010).

Há países latino-americanos onde ocorreu nos últimos anos rápida expansão dos programas de assistência social. Na ausência de sistema de proteção universal e de garantia de renda vinculada a oportunidades de integração pelo trabalho na estrutura produtiva, expandiu-se a assistência social como uma alternativa para garantir direitos no campo das políticas sociais. Faz-se necessário mencionar que as características do mercado de trabalho — e particularmente o elevado grau de informalidade — são elementos centrais para a explicação dos tipos de regime de bem estar social surgidos na América Latina (Pochmann, 2007; Draibe, 2007). Em grande parte da região, existe escassa regulação dos mercados e estes excluem parte da população, recaindo a proteção sobre as famílias e as redes sociais de apoio. Os sistemas estratificados de seguridade associados ao emprego formal deixam desprotegidos os trabalhadores do setor informal.

Outro aspecto central na estrutura das políticas sociais nestes países é o combate à pobreza, sobre o qual recaem as limitações e ineficiência das demais políticas sociais. Dada a alta proporção de indigência e pobreza nos países, a assistência social nunca foi residual. Os países onde ela teve importância menor foram Argentina, Chile e Uruguai, que chegaram a constituir um modelo de bem estar que protegia mais da metade da população economicamente ativa mediante sistema de seguro social. No caso de Brasil, tal sistema incorporou uma parte muito menor da população, deixando amplos setores desprotegidos (Filgueira, 1999).

A expansão recente da assistência social como política pública ocorreu em geral sem conexão entre as instituições de seguridade social e as políticas de trabalho já existentes. Verificam-se hoje, em alguns países que possuem programas de transferência condicionada de renda (ou transferência com co-responsabilidades), esforços para estabelecer conexão com a política de emprego e trabalho. Portanto,

a integração entre estes âmbitos permanece um desafio. Sendo desejável, ela carrega, contudo, um risco importante ao qual a sociedade precisa estar atenta: ao classificar os beneficiários das transferências de renda em “empregáveis” e “vulneráveis ou não-empregáveis”, são aprofundados segmentações e estigmas sociais¹.

Pobreza, trabalho e proteção no Brasil atual

No Brasil a expansão recente do sistema de proteção social foi em grande parte devida à expansão da assistência social e da política de garantia de renda.

Os brasileiros que vivem na pobreza são 17,4 milhões, isto é 9,44% da população total (IPEA, 2011b: 12)². São 8,6 milhões que vivem em condição de indigência ou extrema pobreza, quantidade que representa 4,68% da população. A linha de pobreza considerada pelo governo brasileiro corresponde a uma renda per capita abaixo de ½ salário mínimo, ou seja, R\$ 140. A linha de extrema pobreza, por sua vez, equivale a uma renda per capita abaixo de ¼ de salário mínimo, ou seja, R\$ 70. Na última década houve significativa redução da extrema pobreza, visto que a taxa era de 12% em 2003. Esta redução é atribuída principalmente à política de valorização do salário mínimo adotada pelo governo desde 2003 e às transferências de renda (condicionadas e não condicionadas) à população em situação de pobreza.

Além da redução nas taxas de pobreza e extrema pobreza, foram observados nos últimos anos algumas melhoras nos indicadores do mercado de trabalho, principalmente a formalização (trabalhadores com contrato de trabalho). Apesar de tais melhoras, a situação no país permanece de grande desigualdade e, para uma parte significativa da população, de desproteção social.

Alguns indicadores a respeito da população economicamente ativa, obtidos da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, permitem dimensionar a manutenção de problemas importantes nas características dos trabalhadores brasileiros (Tabela 1).

1 Um exame da similaridade entre esta classificação e processos recentes em países desenvolvidos é realizado por Arcidiácono, Pautassi, Zibecchi (2010) para o caso de programas na Argentina de enfrentamento da crise econômica, particularmente o Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

2 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) considera, além dos pobres e dos indigentes, que 80 milhões de brasileiros (43,74%) estão na condição de “vulneráveis”. A parte da população classificada como “não pobre” é formada por 78 milhões (42,13%).

Tabela 1
Dados selecionados sobre a População Economicamente Ativa no Brasil, 2009

População economicamente ativa	Categoria	%
PEA	Total (98.816.364)	100
	Urbana (83.008.612)	83,1
	Rural (15.809.752)	16,9
Posição na ocupação	Com carteira	35,7
	Funcionário público	7,3
	Empregado doméstico	7,8
	Conta-Própria	20,8
	Empregador	4,4
	Sem Carteira	18,2
	Outros	7,9
Distribuição segundo escolaridade	Sem instrução	13,4
	Fundamental incompleto	36,1
	Fundamental completo	7,7
	Médio incompleto	5,9
	Médio completo	24,1
	Superior incompleto	3,6
	Superior completo	9,2
	Total	100,00

Fontes: IPEA (2011a: Tabela 4.4b); Dieese (2011).

Considerando-se a posição na ocupação, 43% possuem ocupação formal (somando empregados no setor privado com carteira/contrato de trabalho e funcionários públicos), enquanto que pelo menos 46,9% podem estar na condição de ocupados no setor informal (somando as categorias de conta própria, ocupados sem carteira/contrato de trabalho e outros). A parcela de trabalhadores domésticos é mista com relação ao contrato formal de trabalho. Quanto à escolaridade, 49,7% da população economicamente ativa alcançaram apenas o ensino fundamental incompleto (menos de 8 anos de escolaridade), incluídos os 13,4% sem instrução.

As duas características comentadas —ter ou não carteira/contrato de trabalho e nível de escolaridade— revelam uma grande disparidade e, ademais, os desafios postos ao conjunto das políticas sociais no Brasil. A parcela da população beneficiária dos programas de transferên-

cia de renda encontra-se majoritariamente nos segmentos de trabalho precário e possuem baixo nível de escolaridade.

Consideremos que as políticas sociais no país são compostas por um conjunto de programas destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. Nesse conjunto há quatro diferentes grupos de políticas: i) políticas do emprego e trabalho (Previdência; apoio ao trabalhador; organização agrária e política fundiária); ii) políticas da Assistência Social e combate à pobreza (assistência social; alimento e nutrição, combate à pobreza e transferência de renda); iii) políticas de educação fundamental e Saúde, que estão definidos pela Constituição Federal de 1988 como direitos de cidadania social; iv) políticas da infra-estrutura social (habitação e saneamento) (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005: 194). Esse conjunto não obedece a um princípio organizacional único. Além disto, seus componentes não estão completamente articulados. De acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005: 193), o sistema de políticas sociais que emergiu após 1988, “em que pesem os inegáveis avanços relativamente à política social até então existente, compõe-se ainda de políticas diferenciadas, organizadas a partir de distintos princípios de acesso, financiamento e organização institucional, reflexo tanto de suas trajetórias não homogêneas como das escolhas realizadas no campo político”.

Com os programas de transferência condicionada de renda, iniciados nos anos noventa e massificados nos anos dois mil, ampliou-se, no contexto das políticas sociais, a parte da proteção social que se organiza majoritariamente em torno do alívio da pobreza e da indigência. No mesmo período, contudo, não houve alteração substancial na parte da proteção social que tem como núcleo o trabalho.

Representou sem dúvida uma mudança importante o surgimento, pela primeira vez no país, de garantias de renda que alcançam uma proporção enorme da população, os que estão na indigência, os comprovadamente incapacitados para o trabalho e os idosos pobres. Trata-se, portanto, da ampliação da proteção como resposta a necessidades e carências, na ótica de vulnerabilidades. Porém isto não foi acompanhado por alterações de grande porte no que se refere ao trabalho visto como eixo principal da proteção e integração dos trabalhadores (Jaccoud, 2009), ainda que devam ser reconhecidos processos importantes nos âmbitos previdenciários e de valorização da renda do trabalhador. Persistem limites para incorporar ao mundo do trabalho a parcela da população que está fora dele e para incorporar à proteção coletiva os trabalhadores que se encontram descobertos com relação aos direitos previdenciários.

O principal programa de transferência de renda do governo brasileiro, o Bolsa Família, que será abordado em outra seção deste artigo, adensou o sistema de garantia de renda composto por um conjunto de benefícios monetários existentes na política social, sejam tais benefícios condicionados ou não, contributivos ou não (Mesquita, Jaccoud e Santos, 2010). No entanto, este sistema de proteção, que combina a cobertura contra os riscos sociais e o combate à pobreza, é segmentado e insuficiente.

A garantia de renda não contributiva, que tem caráter assistencial e está relacionada à matriz de combate à pobreza, é composta principalmente pelo Bolsa Família e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Este último é uma prestação monetária, equivalente a um salário mínimo, paga mensalmente a idosos pobres de 65 anos ou mais e pessoas deficientes vivendo em situação de pobreza. Em 2009, 3,5 milhões de pessoas recebiam o benefício.

O Bolsa Família representou um novo pilar do sistema de garantia de renda da seguridade social brasileira. Uma parcela das famílias beneficiárias desse programa possui algum membro que está ativo no mercado de trabalho. Logo, os beneficiários do programa não estão em todos os casos fora da esfera do trabalho. A taxa de participação laboral dos membros de famílias beneficiárias do Bolsa Família é de 70,1%. São, porém, trabalhadores com baixa escolaridade, baixo rendimento, ocupações precárias, a maioria sem vínculos formais e trabalhadores por conta própria. Em vista disto, Mesquita, Jaccoud e Santos (2010: 329) consideram que “parte da garantia de renda ofertada pelo Bolsa Família pode estar operando, ainda que precariamente, nas lacunas de desproteção de outros instrumentos, cumprindo, por exemplo, um papel de seguro-desemprego, ou de auxílio-doença ou salário-maternidade para trabalhadores sem cobertura previdenciária”.

Antes de abordarmos de modo mais detalhado o Bolsa Família, faremos uma referência ao sistema público de trabalho e emprego, com o propósito de entregar informação que permitirá o entendimento das estratégias de conexão do programa de transferência de renda com as políticas relacionadas ao mundo do trabalho.

O SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO E EMPREGO

Nos países desenvolvidos tem ocorrido nos últimos anos processos de reestruturação dos serviços públicos de emprego, para adequá-los às novas exigências decorrentes das mudanças no perfil de empregos (Mazza, 2003). Entre outras reformas realizadas, destaca-se a aproximação da intermediação e da qualificação com o seguro desemprego. Enquanto isto, porém, na América Latina parte importante dos países ainda está começando a estruturar seus sistemas públicos de emprego

e trabalho. Um sistema combina políticas passivas (tais como seguro desemprego; programas de antecipação de aposentadoria; postergação da entrada do jovem no mercado de trabalho) e ativas (dirigidas a melhorar o acesso ao mercado de trabalho, às ocupações oferecidas; além de subsidio ao emprego; fomento ao desenvolvimento de micro empreendimentos e apoio ao trabalhador autônomo; ações destinadas aos trabalhadores discapacitados).

As origens do sistema público de emprego no Brasil remontam à década de sessenta. Porém somente nos anos setenta, com a unificação dos recursos de financiamento e a efetivação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), ocorreu de fato a estruturação da área. Segundo Cardoso Jr. (2005), inicialmente teria havido no Brasil a implantação de modelos europeus sem que fosse realizada suficiente adaptação à realidade nacional, visto que o mercado de trabalho brasileiro, mais desestruturado e com grande parte do trabalho na informalidade, é muito diferente daquele dos países desenvolvidos. Efetivamente as políticas nesse âmbito confrontaram-se aos problemas estruturais do alto grau de informalização e da precariedade das relações de trabalho, da desigualdade social, das deficiências no sistema de proteção social, do baixo nível de escolaridade da força de trabalho, além da existência de um sistema educacional deficiente e sem articulação com o sistema produtivo (Azevedo, 1997: 57).

O SINE é hoje encarregado da intermediação de mão-de-obra, do encaminhamento a qualificação profissional, da (re)colocação e assistência financeira aos desempregados. Este serviço era prestado em 2010 por uma rede de 1388 postos de atendimento (IPEA, 2012: 224), insuficiente para ser a “porta de entrada” para as políticas de trabalho e renda em um país de 5.565 municípios. Ele tem sido desafiado a não se limitar apenas a intermediar oferta e demanda de trabalho, mas atuar também no apoio aos trabalhadores por conta própria e micro empreendedores.

Na década de oitenta foi instituído o seguro-desemprego. Criado em 1986, o seguro teve inicialmente uma cobertura muito baixa. Somente após a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, puderam existir de modo mais consistente as políticas básicas de um sistema público de emprego. O FAT tornou-se a principal fonte para o custeio dos programas de seguro desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, além do financiamento de ações voltadas para a geração de emprego e renda através da concessão de microcrédito.

O fundo destinou recursos aos planos nacionais de qualificação. O primeiro deles, o Plano Nacional de Formação Profissional do Trabalhador (Planfor), foi criado em 1995. Com ele, o governo

brasileiro visava contrapor-se ao movimento de desqualificação da mão-de-obra, resultante das alterações na organização produtiva e da introdução de novas tecnologias de informação que exigiam um trabalhador mais qualificado e flexível. Além dos beneficiários do seguro desemprego, o Planfor pretendia atender os trabalhadores desempregados ou com risco de perder o emprego, os beneficiários de programas de geração de emprego e renda, os trabalhadores autônomos, os microprodutores do setor informal e os segmentos populacionais em risco social. O plano foi implementado de modo descentralizado, via comissões estaduais e municipais. Multiplicaram-se os cursos de qualificação, contratados pelos governos estaduais. No período 1995-2001, o Planfor qualificou mais de 15 milhões de pessoas, mobilizando grande volume de recursos financeiros e centenas de entidades executoras públicas e privadas (Barbosa e Porfírio, 2009: 7).

Porém, muitos problemas foram identificados na execução do plano e, portanto, apesar de sua enorme cobertura, os resultados obtidos são mais modestos. Dentre os problemas estão: baixa qualidade e curta duração dos cursos; escassa integração com as demais políticas públicas, sobretudo aquelas vinculadas às áreas de educação, trabalho e renda; fragilidade do sistema de monitoramento e avaliação dos cursos; ações minimalistas do Estado, concentrando-se apenas na orientação e no financiamento do Plano; irregularidades no uso dos recursos; fragilidade das comissões estaduais e municipais como espaços de articulação dos segmentos de empresários, trabalhadores e governo para o exercício das funções de elaboração, acompanhamento e fiscalização da política de qualificação profissional (Barbosa e Porfírio, 2009: 8). A formação oferecida pelo Planfor não atendeu às demandas do mercado de trabalho, porém cumpriu as funções de assistir temporariamente o trabalhador e, assim, reduzir a pressão sobre esse mercado (Souza, 2009: 169).

Em 2003, no início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que permanece atualmente a principal política de qualificação do trabalhador com idade acima de 16 anos. Foram feitos ajustes com relação ao plano precedente, com o aumento da carga horária dos cursos, ampliação do controle sobre a execução e o monitoramento das metas, além da preocupação em integrar a qualificação com os demais programas da política de emprego e trabalho. No entanto, os fundamentos da política de qualificação não foram modificados no que se refere a financiamento pelo fundo federal e outras fontes da União, execução descentralizada por organismos privados ou públicos contratados caso a caso ou por blocos de cursos por território. Dentro

de um conjunto muito vasto de potenciais beneficiários, o PNQ estabelece a prioridade para os trabalhadores desocupados pertencentes aos grupos mais vulneráveis econômica e socialmente (considerando fatores como baixa renda, baixa escolaridade e/ou discriminação de gênero, raça/etnia, idade, deficiência)³.

O PNQ previu três modalidades de execução. Destacamos aqui uma delas, os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeq)⁴, que visam atender demandas de qualificação em cadeias produtivas e setores específicos de atividade econômica e arranjos produtivos locais, executados em parceria com entidades públicas e privadas. Foi através dele que o governo brasileiro estabeleceu sua principal estratégia para fomentar a inserção laboral de beneficiários do Bolsa Família, conforme mostraremos em outra seção deste artigo.

O que é hoje chamado no Brasil de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda integra as seguintes funções básicas: a) intermediação de mão-de-obra e orientação profissional; b) qualificação social e profissional do trabalhador; c) fomento às atividades empreendedoras; d) seguro-desemprego; e) informações sobre o mercado de trabalho (produção de estudos; estatísticas; bases de dados; sistemas). Tais funções são exercidas com os propósitos de colocação do trabalhador em vagas do mercado de trabalho, encaminhamento para atividades autônomas, além do estímulo a atividades empreendedoras e formas alternativas de geração de trabalho e renda.

Um dos desafios principais do sistema é ultrapassar os limites de atuação referenciada ao mercado de trabalho formal, visto que quase metade da população economicamente ativa encontra-se no setor informal ou trabalha por conta própria. Logo, as funções do sistema de emprego e trabalho no Brasil, antes restritas à intermediação e qualificação para o mercado formal e à gestão do seguro desemprego, somaram também o estímulo e a indução ao trabalho por conta-própria e empreendedorismo. Esta orientação é um reconhecimento tácito de que a política pública não tem possibilidade de reverter a situação de alta informalidade e de subemprego no país.

3 A política de qualificação profissional no Brasil é muito mais ampla do que apresentamos aqui. Abordá-la de modo completo exigiria mencionar os sistemas de ensino universitário e técnico, bem como as iniciativas do âmbito empresarial. No presente texto interessam em especial as iniciativas públicas de qualificação dirigidas ao segmento de trabalhadores que não têm acesso aos demais sistemas de formação.

4 As outras duas modalidades do PNQ são: os Planos de Qualificação Territorial (PlanTeQ), realizados em convênio com os governos estaduais e, desde 2004, também com municípios ou consórcios intermunicipais; os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQ), com o propósito de desenvolver metodologias em qualificação profissional, executados em convênio com instituições de educação profissional e centrais sindicais.

Na atualidade persiste a desarticulação das políticas voltadas à educação dos trabalhadores e a desconexão entre os próprios programas do Sistema Público de Emprego, bem como entre este e os demais programas voltados à qualificação profissional dos trabalhadores. A insuficiente coordenação entre os diversos componentes do sistema é amplamente reconhecida na literatura sobre o tema (Cardoso Jr., 2008). Por outra parte, os programas são mais eficazes ao alcançar trabalhadores do setor formal da economia do que trabalhadores que possuem empregos precários ou que são autônomos. Além disso, os jovens e as mulheres dos setores mais vulneráveis da população economicamente ativa estão subrepresentados no conjunto dos beneficiários dos programas e ações (Gonzalez, 2010).

O BOLSA FAMÍLIA

Apesar de existirem no mundo várias modalidades de políticas de transferência de renda, em geral elas tem em comum serem dirigidas a famílias que estão em condição de extrema pobreza com o propósito de, no curto prazo, mitigar a pobreza e, no longo prazo, impactar sobre sua transmissão intergeracional. Em geral os programas buscam também contribuir para reduzir a desnutrição, a mortalidade infantil, a deserção escolar e o trabalho infantil.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza⁵. São elegíveis pelo programa as famílias com renda per capita até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Este valor correspondia a R\$ 70 em 2011. São consideradas famílias em situação de pobreza aquelas com renda per capita abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, ou seja, R\$ 140⁶. Dependendo da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 306.

A cobertura do programa passou de 3,6 milhões de famílias em 2003 a 12,7 milhões em 2009 e se manteve desde então nesse patamar. O programa surgiu da reunião de diversos programas do governo federal: Bolsa Escola (o maior deles), Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás.

5 Existe um grande volume de informação e de análises sobre o programa Bolsa Família. Diversas análises sobre o programa estão reunidas na publicação de 2010, em dois volumes, organizada por Jorge Abrahão de Castro e Lúcia Modesto, *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Brasília: IPEA).

6 A definição das linhas de pobreza e extrema pobreza é, para o caso do Bolsa Família, uma definição administrativa e não está vinculada automaticamente às variações do salário mínimo. O salário mínimo é estabelecido pelo governo federal e votado no Congresso nacional uma vez ao ano. Em novembro de 2011 o valor do salário mínimo era de R\$ 545.

Posteriormente, no final de 2005, incorporou também os beneficiários do auxílio financeiro do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

A estratégia do Bolsa Família contempla, além da transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares. A transferência de renda busca o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades, isto é as contrapartidas exigidas aos beneficiários, que no caso são a manutenção de crianças e jovens na escola e os acompanhamentos na área da saúde, objetivam reforçar o acesso a direitos sociais básicos. Não é uma obrigatoriedade do programa, nem uma exigência vinculada à manutenção do benefício, que os beneficiários participem das ações relacionadas à temática do trabalho, tais como frequentar cursos de formação e qualificação profissional ou a inscrição nos serviços de intermediação de mão-de-obra.

Os programas complementares objetivam apoiar aos beneficiários para que superem a situação de vulnerabilidade. Para isto, buscam conectá-los a outras ações governamentais que promovem nas famílias condições para superar a pobreza de forma sustentável, como alfabetização e aumento de escolaridade, qualificação e inserção profissional, formação de microempreendimentos, concessão de microcrédito, apoio à aquisição, construção ou reforma habitacional, produção e acesso à cultura e emissão de documentos de identificação civil.

Com relação ao tema trabalho, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela gestão do programa de transferência de renda, motivou outros ministérios para que dêem algum tratamento preferencial aos beneficiários do Bolsa Família e à população inscrita no Cadastro Único que possui o perfil elegível para receber a transferência de renda. O único programa formulado explicitamente para atender aos beneficiários do Bolsa Família é o Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família (PlanSeq Bolsa Família), executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

O MDS, ademais, estimula que os governos estaduais e municipais criem iniciativas e façam parcerias locais para a inserção produtiva dos beneficiários do programa. Cabe aos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS), unidades de execução nos municípios da política nacional de assistência social, organizar ações nesse sentido. Porém, além de não ser seu propósito principal, os centros não possuem infra-estrutura, recurso material e pessoal para desenvolver ações de maior envergadura no âmbito da inserção produtiva. O que fazem é realizar ações de sensibilização e informação sobre o mundo do trabalho, oficinas dirigidas principalmente a mulheres com o propósito de geração de renda.

PLANSEQ- BOLSA FAMÍLIA, PROGRAMA PRÓXIMO PASSO

Tendo em vista o tema central deste artigo, ou seja, examinar em que medida há conexão entre as políticas de transferência de renda e as políticas de trabalho, emprego e renda, é importante que detalhemos o funcionamento do PlanSeq Bolsa Família.

Criado em 2008 e possuindo também o nome fantasia “Próximo Passo”, este PlanSeq foi definido pelo governo brasileiro como uma ação nacional de qualificação e inserção profissional. Para sua execução existe uma articulação federativa que envolve, no plano federal, os ministérios do Desenvolvimento Social e do Trabalho e Emprego. No plano local, atuam as secretarias de trabalho ou congêneres ou gestor das agências de intermediação de mão-de-obra e as secretarias de Assistência Social e gestores do Bolsa Família (Brasil, MTE/MDS, s/d). As entidades executoras dos cursos do PlanSeq são selecionadas através de edital de chamada pública divulgado pelo MTE e, em seguida, contratadas pelo governo federal. As metas de cobertura a serem cumpridas em cada cidade são estabelecidas pelo MDS, a quem cabe ainda a definição dos potenciais beneficiários. O ministério classifica as famílias que recebem o Bolsa Família e estabelece aquelas que terão prioridade para se inscreverem nas ações de qualificação.

As equipes dos CRAS e gestores municipais do Bolsa Família no municípios devem informar aos beneficiários sobre os procedimentos de inscrição, além de incentivar e acompanhar a participação nos cursos. Cada família deve indicar um de seus membros — maior de 18 anos de idade e que possua pelo menos a quarta série do ensino fundamental — para que se cadastre nas agências do SINE e, em seguida, seja inserido em um curso de qualificação profissional. Corresponde ao SINE realizar as ações de divulgação dos cursos de qualificação contratados e encaminhamento de pessoas para inscrição. Esse serviço também é responsável pela inscrição dos beneficiários do Bolsa Família nos cursos, incorporação ao cadastro das pessoas que concluíram a formação, intermediação para a inserção dos egressos em vagas de emprego, ademais das ações de supervisão dos cursos por meio de uma visita técnica. Em sua maioria, os postos e agências do SINE não desempenham atividades relativas à busca ativa de pessoas para os cursos de qualificação de nenhum dos programas. Essa tarefa é realizada, quando efetivamente ocorre, pelos técnicos das prefeituras, em geral da área de assistência social. Na primeira fase de execução do programa foi grande o trabalho das equipes das secretarias de assistência social para informação e mobilização dos beneficiários, acompanhamento das atividades dos cursos e adoção de medidas para redução da evasão de participantes (Filgueiras, 2011).

Pese aos esforços realizados, na implantação do PlanSeq a adesão dos potenciais beneficiários foi muito baixa. Estudo de avaliação realizado em consulta aos beneficiários do Bolsa Família e aos gestores municipais da assistência social (Tapajós e Quiroga, 2010) identificou, dentre as razões de não adesão, problemas na operação do PlanSeq Bolsa Família, tais como falhas na informação, escassa coordenação entre as áreas de assistência social e de Trabalho em todos os níveis de governo, ademais de desarticulação com as entidades executoras dos cursos contratadas desde o nível federal.

A principal inovação do PlanSeq-Bolsa Família é sua vinculação a importantes iniciativas do governo federal para melhorar a infra-estrutura e estimular o investimento privado em áreas consideradas importantes para o desenvolvimento da economia, através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)⁷, em projetos de investimentos intensivos em mão-de-obra, principalmente em obras públicas. O programa abrange as regiões metropolitanas e as áreas de expansão do mercado de trabalho no turismo. Em 2009 foram incorporadas ainda as obras do novo programa nacional de habitação popular, o Minha Casa Minha Vida. Posteriormente, o governo federal associou o Planseq ao PAC da Copa, isto é, aos investimentos públicos em infra-estrutura destinados a preparar algumas cidades do país para a realização da Copa do Mundo de futebol em 2014 e para os Jogos Olímpicos na cidade do Rio de Janeiro em 2016.

Governo e sociedade enxergaram nestas iniciativas econômicas e investimento em infra-estrutura uma oportunidade para a ocupação de postos de trabalho pelos setores que estão no desemprego crônico, aqueles com dificuldades para entrar no mercado de trabalho e com baixa escolaridade. Viu-se ainda uma oportunidade para dar trabalho aos beneficiários de programas de assistência social e combate à pobreza. As perspectivas de crescimento dos investimentos privados e públicos com expectativa de aumento da demanda por trabalhadores qualificados também motivaram o aumento de verbas destinadas pelo governo federal às ações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) na área de qualificação. A partir da criação do PlanSeq-Bolsa Família, aumentaram rapidamente os números de convênios e de be-

7 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 22 de janeiro de 2007, foi definido pelo governo brasileiro como um programa de desenvolvimento que visa promover: a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população. O programa consiste em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (Brasil, Governo Federal, 2007).

neficiários, e o volume de recursos financeiros destinados pelo Plano Nacional de Qualificação (IPEA, 2011a: 216).

Em 2009 e 2010, o programa ofereceu cursos para ocupações da construção civil, setor impulsionado principalmente pelas obras do PAC e do Minha Casa Minha Vida e ações na área de turismo. O Planseq da Construção Civil Bolsa Família inclui os segmentos de edificações e da construção pesada. Os beneficiários do Bolsa Família constituem o público prioritário para as vagas nos cursos, com o objetivo de prepará-los para que estivessem em condições de serem contratados pelas empresas responsáveis pelos empreendimentos. Porém não os empresários não estão obrigados a priorizar estes trabalhadores na ocupação das vagas de emprego.

Do ponto de vista do governo brasileiro, é importante que fique expressa para a opinião pública que há associação entre, por um lado, a política de combate à pobreza, as transferências de renda e a busca de autonomia para as famílias vulneráveis através do trabalho e, por outro, o grande volume de recursos públicos empregados nas obras de infra-estrutura e projetos econômicos lançados pelo PAC. Contudo, esta vinculação não é imediata. Os dados disponíveis sobre a cobertura do PlanSeq e o atendimento da metas não são claros. Parece estar longe de ser atingida a meta inicial de qualificar 180.000 trabalhadores nas áreas de construção civil e hotelaria, pois informação do governo federal reporta que apenas cerca de 60.000 trabalhadores concluíram os cursos (Brasil, TEM, 2010 e 2011).

No entanto, alguns resultados do programa de qualificação foram amplamente divulgados no país. Um deles é a elevada participação nos cursos de mulheres beneficiárias do Bolsa Família. As mulheres constituíram a maioria dos alunos de parte importante dos cursos, inclusive naquelas áreas onde isso não era esperado, como é o caso da construção civil. Isso provavelmente está relacionado ao fato de a mulher ser, em muitas famílias, o único adulto desempregado disponível e interessado em frequentar as atividades de qualificação. Outro resultado observado foi a resistência encontrada entre os jovens que estão em condição de pobreza, mas que possuem escolaridade do ensino fundamental completo, já que a maioria deles não demonstrou interesse em se qualificar na área de construção civil.

As políticas tradicionais do sistema público de emprego, entre elas a de qualificação, não são eficazes para enfrentar a situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho brasileiro (Cardoso Jr., 2007: 171). Este seria um dos fatores explicativos da estreita vinculação desenvolvida nos anos recentes entre aquele sistema e as políticas de assistência social. A oferta de cursos de qualificação se ampliou nos últimos anos, porém o conjunto de cursos

oferecidos à população de baixa renda, seja ela beneficiária ou não do Bolsa Família, constitui a parte mais frágil na pirâmide de qualificação. Eles estão dirigidos a um público que os outros níveis do sistema nacional de qualificação e formação não querem ou não estão preparados para atender.

Uma crítica feita tanto aos programas de qualificação e formação quanto ao conjunto da política de emprego, trabalho e renda é a adoção da lógica do empreendedorismo. Tal lógica visa transformar o trabalhador em autônomo e dono do próprio negócio, sem que as condições e os apoios necessários lhe sejam oferecidos. O objetivo adotado por grande parte das intervenções públicas passou a ser, por um lado, ajudar a aumentar a empregabilidade dos trabalhadores, para os que ainda podem vir a entrar no mercado formal e, por outro lado, fomentar o empreendedorismo naqueles segmentos que dificilmente encontrariam oportunidade em postos de trabalho formal. Empregabilidade e empreendedorismo tornaram-se estratégias para encobrir novas e velhas fragilidades no mercado de trabalho. Silva (2003) considera que, além de substituírem o conceito de informalidade, tais propostas refletem um novo modo de exploração capitalista e dominação no mundo do trabalho que se baseia na adaptação ao desemprego, ao risco e à insegurança. Considera, ademais, que tais iniciativas governamentais encobrem os problemas que a sociedade enfrenta para a geração de emprego e renda devido à estrutura econômica existente e à redução dos postos de trabalho formais. O uso da noção de empregabilidade nas políticas públicas teria por consequência transferir para o trabalhador a responsabilidade de estar desempregado ou ter como opção apenas o auto-emprego (Filgueiras, 2011).

OS JOVENS

Os governos na América Latina tem prestado maior atenção ao tema da inserção dos jovens no trabalho, contando para isto com o trabalho de especialistas da região e de organismos internacionais. Na região também tem sido empregados importantes volumes de recursos e esforços para os programas dirigidos a esse segmento. Apesar disto, os avanços foram limitados para os jovens em situação de exclusão. Deficiências de escolaridade, altos níveis de subemprego e desemprego, além de grande quantidade de jovens que não estudam nem trabalham continuam sendo fatores que dificultam a integração social.

O percentual de jovens brasileiros que não estudam nem trabalham está se reduzindo, porém permanece elevado (Tabela 2).

Tabela 2
Distribuição da população jovem por sexo, segundo situação de estudo
e participação no mercado de trabalho

Categoria	Homens		Mulheres		Total	
	1982	2007	1982	2007	1982	2007
Idade: 15-19 anos						
Só estuda	22,2	37,5	32,2	45,4	27,2	41,3
Estuda e participa do mercado de trabalho	19,8	29,1	12,2	27,7	16,0	25,9
Só participa do mercado de trabalho	52,5	25,9	28,0	17,0	40,2	21,6
Nem estuda nem participa do merc. de trabalho	3,5	7,5	27,7	14,9	16,6	11,1
Idade: 20-24 anos						
Só estuda	4,3	6,2	7,0	9,4	5,7	7,8
Estuda e participa do mercado de trabalho	10,9	17,8	9,1	16,9	10,0	17,4
Só participa do mercado de trabalho	81,6	68,2	38,0	49,0	59,3	58,5
Nem estuda nem participa do merc. de trabalho	3,1	7,9	46,0	24,7	25,1	16,3
Idade 25-29 anos						
Só estuda	0,7	1,6	1,7	3,2	1,3	2,4
Estuda e participa do mercado de trabalho	5,5	9,6	3,6	10,4	4,5	10,0
Só participa do mercado de trabalho	91,6	82,6	41,8	60,0	65,7	71,0
Nem estuda nem participa do merc. de trabalho	2,2	6,2	52,9	26,5	28,6	16,6

Fonte: Castro, Aquino e Andrade (2009: 78, Tabela 1).

A redução é mais acentuada no caso das mulheres jovens em todas as faixas etárias. Mas, entre os homens, o decréscimo ocorreu somente na faixa de 15 a 19 anos. Para todas as faixas etárias e para ambos os sexos, aumentou a proporção de jovens que só estudam, assim como de jovens que estudam e participam no mercado de trabalho.

Em muitos países — e o Brasil se encontra entre eles — foram dadas leis e implantados programas de primeiro emprego e de estímulo ao empreendedorismo juvenil. No entanto, a situação de trabalho e renda de uma parcela importante de jovens continua muito precária. Particularmente limitados foram os resultados das iniciativas de promoção de primeiro emprego, associadas à redução de impostos para as empresas (Rodríguez, 2011; Madeira, 2004). Vários dos pressupostos que orientaram tais iniciativas se revelaram equivocados. Houve sim, de acordo com as avaliações realizadas, contribuição de algumas iniciativas para aumentar a inserção no trabalho de jovens que já estavam em melhor situação de integração social, ou seja, que contavam com um número maior de anos de escolaridade e um contexto familiar mais favorável, por exemplo. Enfim, os programas acabam

selecionando aos “melhores entre os excluídos”, enquanto que os mais afetados pelas dificuldades sociais não tem um atendimento que lhes permita de fato mudar sua situação.

A educação é considerada um recurso indispensável para que os jovens possam se inserir de modo mais favorável no trabalho e na sociedade. Devido à alta proporção daqueles que interromperam os estudos ou possuem nível de escolaridade defasado em relação à sua idade, todos os programas de transferência de renda estabelecem como condição de recebimento do benefício a frequência à escola para nivelamento ou completar os estudos. Para aqueles beneficiários que já completaram o ensino médio é exigida a frequência a atividades de formação profissional.

Uma grande parcela dos beneficiários do Bolsa Família é composta por adolescentes e jovens. Dentre os beneficiários que se encontram na faixa etária de 18 a 24 anos, cerca de 60% não chegaram ao ensino médio, nível que normalmente deveria ser iniciado aos 15 anos de idade (Tabela 3).

Tabela 3

Distribuição dos beneficiários do Bolsa Família com idade entre 18 e 24 anos, por escolaridade, segundo regiões brasileiras

Região	Grau de instrução					
	<i>Total</i>	<i>Analfabeto</i>	<i>Ensino fundamental incompleto</i>	<i>Ensino fundamental completo</i>	<i>Ensino médio incompleto</i>	<i>Ensino médio completo</i>
		%	%	%	%	%
Brasil	5.607.100	3,0	53,4	2,8	25,1	15,3
Norte	614.060	3,6	57,0	2,0	24,8	12,2
Nordeste	3.076.759	3,5	54,4	2,0	23,9	15,8
Sudeste	1.242.978	1,7	48,4	3,9	28,2	17,4
Sul	421.567	1,5	56,0	6,0	24,6	11,4
Centro Oeste	254.736	3,8	52,7	2,8	26,2	13,9

Fonte: Microdados do Cadastro Único de 09/2009, Mds/Senarc (Brasil, MDS, 2010).

Em 2007-2008 o governo federal reuniu sob o nome de ProJovem Integrado diversos programas dirigidos à população jovem de 15 a 29 anos (Tabela 4). O programa, cuja primeira versão surgira em 2005 juntamente com a criação da Secretaria Nacional de Juventude, possui várias modalidades executadas por diversos ministérios e dirigidas a jovens de diferentes condições e faixas etárias. Elas incluem tanto a

permanência na escola quanto ações de formação inicial para o trabalho, visando contribuir para a elevação do nível de escolaridade e melhorar as condições para inserção no mercado de trabalho dos jovens de baixas renda e escolaridade (Tabela 4).

Tabela 4
ProJovem Integrado 2008-2010

Modalidade	Objetivo	Jovens	Benefício	Ministério responsável	Jovens atendidos 2008-2010
Projovem Urbano	Elevar a escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental; qualificação profissional e participação em ações de cidadania	Jovens de 18 a 29 anos com mínimo 4ª série do ensino fundamental.	Bolsa mensal de R\$ 100 Atividades de formação	Secretaria Nacional de Juventude	550.711
Projovem adolescente	Elevar a escolaridade e reduzir os índices de violência, uso de drogas, doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce	Jovens de 15 a 17 anos em situação de risco social; Jovens integrantes de famílias beneficiárias do Bolsa Família	Atividades de formação	Ministério do Desenvolvimento Social	1.370.950
Projovem Campo - Saberes da Terra	Elevação da escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental	Jovens de 18 a 29 anos que atuam na agricultura familiar	Escolarização	Ministério da Educação	110.000
Projovem Trabalhador	Preparar para inserção no mercado de trabalho	Jovem de 18 a 29 anos desempregados e que integram famílias com renda per capita até ½ salário mínimo	Auxílio financeiro por 6 meses; cursos de qualificação de 600 horas-aula	Ministério do Trabalho e Emprego	379.739

Fonte: "Projovem é referência de política pública para a juventude". Disponível em <www.projovemurbano.gov.br/pjurevista/balanco.html>. Acesso em 01 de novembro de 2011.

Dentre os programas assinalados, merece destaque o ProJovem Trabalhador, que está orientado a jovens de 24 a 29 anos em situação de vulnerabilidade social que tenham terminado a quarta série, não tenham concluído o Ensino Fundamental e não tenham emprego com carteira assinada. Seu objetivo é preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, por meio de qualificação social e profissional e de estímulo à sua inserção. O jovem recebe 350 horas de qualificação social e profissional, mais

bolsa de R\$ 100,00 durante seis meses. O público potencial foi estimado em 2.437.965 jovens, contudo a cobertura é bastante mais modesta, atingindo menos de 400.000 jovens nos anos 2008 a 2009 (Brasil, TEM, 2011).

Em 2003 o MTE estabeleceu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens, destinado a atender pessoas de 16 a 24 anos desempregados ou em situação de ocupação precária. O programa opera por meio de subvenção econômica às empresas. Uma parte do salário dos jovens é custeada com recursos governamentais por doze meses. Os resultados foram reconhecidamente modestos, pois os jovens qualificados e inseridos no trabalho não foram na sua maioria contratados posteriormente pelas empresas.

Cabe ainda mencionar outra iniciativa recente do governo brasileiro no campo da formação profissional que explicita a intenção de entregar mais oportunidades aos jovens beneficiários de programa de transferência de renda. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, PRONATEC, instituído em 2011 para atender prioritariamente a: i) estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; ii) trabalhadores; e iii) beneficiários dos programas federais de transferência de renda. O benefício da Bolsa-Formação Trabalhador é destinado ao trabalhador e ao jovem já inseridos nos programas federais de transferência de renda para cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional. Prevê-se ainda, para o trabalhador que recebe seguro-desemprego, o condicionamento do recebimento do benefício à comprovação da matrícula e frequência no curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 horas.

Existem outras iniciativas relacionadas à criação de oportunidades de trabalho e qualificação para os jovens brasileiros, como a Lei do Aprendiz, Lei nº 10.097, criada em 2000 e regulamentada em 2005. A lei estabelece que, por meio de contrato especial de trabalho, empresas de grande e médio porte contratem adolescentes e jovens entre 14 e 24 anos. Também o Plano Nacional de Aprendizagem Profissional, aprovado em 2011, prevê contratos de aprendizagem.

Nosso propósito nesta seção foi mostrar, a partir da menção às iniciativas focalizadas nos jovens pobres e beneficiários de transferência condicionada de renda, que existem muitas ações em marcha na política social brasileira. No entanto, a cobertura desse conjunto de iniciativas permanece pequena em relação ao público jovem. Como elemento positivo, são observados movimentos de articulação entre as iniciativas e os programas das políticas setoriais. Porém, há pulverização dos esforços nas políticas públicas para enfrentar o

problema da entrega de oportunidades e proteção social aos jovens pobres. Bem mais elevado que a quantidade de jovens frequentando os cursos de formação profissional é o número de jovens que estão no mundo do trabalho. Para milhões dentre eles, o trabalho, como forma de sobrevivência e como maneira de garantir o mínimo de proteção, já é parte de sua realidade cotidiana. Apesar disto, sua experiência com as políticas sociais tem ocorrido mais frequentemente no âmbito da assistência do que na política de educação e na política de emprego e trabalho.

AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA E O TRABALHO

A situação no mercado de trabalho dos jovens e adultos economicamente ativos que fazem parte das famílias atendidas pelo Bolsa Família é variada e coloca desafios diferenciados para as ações de apoio à inserção no trabalho.

Analisando com dados da PNAD 2006 a situação dos indivíduos com renda per capita até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, ou seja, equivalente à renda per capita para ser considerado “com perfil” de inclusão no Cadastro Único (CadÚnico)⁸ e, portanto potencial beneficiário do Bolsa Família, Castro et al. (2010) encontraram que 16,8 milhões de famílias brasileiras atendiam aos critérios de inscrição. Nessas famílias havia o total de 72,8 milhões de pessoas. Desse total, 29,4 milhões são jovens e adultos economicamente ativos que constituem o conjunto de pessoas a quem deveriam estar dirigidas as ações de inclusão produtiva⁹.

São diversos os subgrupos identificados nessa população quanto à condição de atividade (Tabela 5).

8 O Cadastro Único foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, para identificação das famílias em situação de pobreza que são potencialmente beneficiárias dos programas sociais. Ele unificou as informações dos beneficiários de vários programas, até então dispersas em vários cadastros. O CadÚnico identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Em 2011 o Cadastro Único contava com mais de 19 milhões de famílias inscritas.

9 Os autores encontraram ainda que 407 mil famílias (2,4%) são formadas apenas por pessoas idosas ou por idosos e crianças. Outras 1,2 milhão de famílias (8,3%) são monoparentais com filhos pequenos (até cinco anos). Nestes dois casos, a inserção no mercado de trabalho não deveria ser a prioridade da política.

Tabela 5
Inserção ocupacional da PEA com perfil Cadastro Único

Inserção no mercado de trabalho	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Todos	
Empregado com carteira, exceto trabalhadores domésticos	2.012.138	17%	3.583.900	20%	5.596.038	19%
Agricultura familiar	2.023.023	17%	4.383.705	25%	6.406.728	22%
Trabalhador agrícola sem carteira	936.584	8%	1.147.032	6%	2.083.616	7%
Trabalhador doméstico, com e sem carteira	1.008.255	9%	1.759.766	10%	2.768.021	9%
Empregado urbano sem carteira	2.117.624	18%	1.716.424	10%	3.834.048	13%
Conta própria	1.038.065	9%	3.290.225	19%	4.328.290	15%
Desempregado e inserção marginal	2.642.346	22%	1.769.950	10%	4.412.296	15%
Total da população ativa	11.778.035	100%	17.651.002	100%	29.429.037	100%

Fonte: Castro et al. (2010: 324).

Dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, PNAD, 2006.

Os dados apresentados mostram, em primeiro lugar, a heterogeneidade de situações existente no conjunto de beneficiários do Bolsa Família com relação ao mercado de trabalho. Frente a isto, as ações complementares de apoio à inserção no trabalho precisam evidentemente ser diversificadas, de modo a atender às necessidades específicas de cada grupo. Em segundo lugar, os dados mostram que os beneficiários não são apenas “assistidos” que estão sem trabalhar e desconectados do mundo do trabalho. Ao contrário, parte expressiva deles está inserida de modo subalterno no mundo do trabalho. Há, inclusive, cerca de dois milhões de trabalhadores formais, provavelmente com baixa remuneração e com composição e tamanho da família que não permitam uma renda per capita acima do nível de pobreza. Há, ainda, situações específicas na agricultura e no trabalho doméstico que devem ser consideradas com atenção no desenho e execução das políticas públicas.

A informação apresentada vem corroborar o que a literatura já tem demonstrado, isto é, que a transferência de renda “alcança aquelas famílias cujos trabalhadores, mesmo exercendo um trabalho — seja ele formalizado ou não -, não conseguem garantir, para si e sua família, uma vivência fora da pobreza.” (...) “É possível, assim, afirmar que uma compreensão mais profunda sobre o papel que vem cumprindo este benefício na sociedade brasileira depende de uma análise integrada da pobreza e do mercado de trabalho. Em que pese a expressiva melhora observada nos últimos anos, o mercado de trabalho brasileiro se desenvolve perpetuando problemas estruturais” (Mesquita, Jaccoud e Santos, 2010: 330).

Outros estudos detalham aspectos da situação de trabalho dos membros das famílias beneficiárias do Bolsa Família e inscritos no CadÚnico, revelando a baixa participação dessas pessoas no mercado de trabalho formal. Com relação aos que participam nesse mercado formal, outro problema detectado é o curto tempo de permanência nos postos de trabalho, havendo uma instabilidade que, associada a alta rotatividade e demora na reinserção em outro emprego, reforça a precariedade (Liechsenring, 2010).

Foram identificadas por Castro et al. (2010) ações que deveriam ser priorizadas para atendimento das necessidades de cada grupo de beneficiários no que se refere a trabalho. Em primeiro lugar, a necessidade de estratégias de fomento à inclusão produtiva e à melhora da situação dos beneficiários do Bolsa Família que estão trabalhando no setor formal. Junto com isso, os autores consideram essencial a articulação do programa com políticas de agricultura familiar, políticas de emprego, fiscalização do trabalho, políticas de fomento e de crédito. Para os que estão no emprego formal deveriam ser ampliadas as ações de qualificação, além da valorização do salário mínimo. Para os desempregados, além do acesso ao seguro desemprego, é necessário ampliar as ações de intermediação e qualificação. Para aqueles que trabalham como empregados e não possuem contrato de trabalho, a fiscalização realizada pelo poder público é indispensável. De modo geral, todos os segmentos da população ativa se beneficiariam de ações do poder público que levassem ao reconhecimento dos direitos trabalhistas para todas as categorias. Segundo os autores, empregados domésticos e trabalhadores na agricultura são os setores para os quais é mais premente reforçar a atuação do Estado com foco na regulação da jornada de trabalho, formalização e inclusão previdenciária.

Uma política mais ousada de educação infantil é necessária não apenas para apoio à inserção da mulher no mercado de trabalho e ao cuidado dos filhos, como por seus efeitos positivos para o desenvolvimento das crianças e seu futuro desempenho escolar. Na área de educação, ademais, políticas de ampliação das oportunidades educacionais dos jovens das famílias na extrema pobreza são indispensáveis e devem estar garantidas para que os resultados não se restrinjam ao alívio imediato da pobreza e possam efetivamente romper o ciclo de reprodução desta situação.

Os vários tipos de ações assinaladas são extremamente importantes para que os mecanismos da proteção social e as estruturas de oportunidades das políticas sociais brasileiras cumpram o seu papel. Porém o aperfeiçoamento das políticas sociais não pode estar dissociado da revisão das políticas macroeconômicas e da regulação das relações econômicas e produtivas, de modo a que existam condições

favoráveis ao aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento por todos os setores da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As limitações das políticas sociais e das políticas de trabalho, emprego e renda geram sobrecarga e forte pressão sobre os programas de transferência de renda condicionada, pressionados a dar solução a todos os tipos de vulnerabilidades vivenciadas pela população. Com frequência tais programas devem responder sozinhos pelo combate à pobreza, em lugar de serem vistos apenas como parte da estratégia da política pública e da estrutura de oportunidades que ela deveria proporcionar.

É consensual, entre estudiosos do tema e atores do campo das políticas públicas, que a pobreza é um fenômeno multidimensional. Para enfrentá-la é necessário atuar com base em um enfoque intersetorial. Neste sentido, os programas de transferência de renda cumprem papel importante como porta de entrada das famílias vulneráveis a outros programas sociais e a uma rede mais ampla de proteção. Porém, não há porque esperar que a transferência de um valor monetário, por demais limitado, resolva o problema da inserção no trabalho.

Com relação à temática abordada neste artigo — a inserção laboral dos beneficiários das transferências de renda —, sabe-se que os elementos de capacitação e geração de renda estão presentes em diversos programas brasileiros e em muitos países da América Latina. Sabe-se também que o leque de possibilidades para potencializar essa conexão inclui políticas ativas e políticas inativas de emprego, bem como políticas do âmbito da educação, do desenvolvimento agrário e outras. Restringindo-nos ao tema emprego e trabalho, as possibilidades que se apresentam aos governos é a utilização de instrumentos que agem sobre a oferta de trabalho (qualificação profissional; nivelamento de estudos) e outros que agem sobre a demanda de trabalho (geração de emprego direto; geração indireta de emprego — estímulos econômicos à contratação por parte de empresas privadas; subsídios; apoio ao trabalhador independente através de instrumentos como o microcrédito e a qualificação; serviços de intermediação de mão-de-obra).

São principalmente as medidas de ativação que tem sido empregadas nos países da região para melhorar as condições atuais de inserção na esfera do trabalho e de empregabilidade futura dos beneficiários da transferência de renda. Busca-se, sobretudo, melhor aproveitamento das possibilidades de geração de renda autônoma, fomento ao autoemprego e à microempresa (OEA/CEPAL/OIT, 2010).

Dada a centralidade do emprego para a proteção social e o fato de sua inexistência ou precariedade serem causas de vulnerabilidade e pobreza, as políticas públicas deveriam ajudar a superar as fragilida-

des nesse campo. Mesmo que se tome em conta a importância do setor informal da economia como uma alternativa de geração de renda para a população em situação de pobreza, não é possível desconhecer que “existe uma relação entre pequenos empreendimentos, baixa produtividade e desproteção e insegurança” (OEA/CEPAL/OIT 2010: 60). O fomento ao trabalho independente, amplamente difundido como estratégia nos países latino-americanos, deveria estar associado a políticas de proteção social, caso contrário o trabalhador continuará entregue às suas próprias estratégias precárias de trabalho e sobrevivência. Ademais, deve-se considerar que grande parte dos trabalhadores enxergam o trabalho por conta própria e o negócio próprio como estratégias de sobrevivência — adotadas devido à falta de alternativa — e não como uma atividade produtiva por opção e vocação.

No Brasil, a expansão da garantia de renda e da proteção social ocorre em sua maior parte devido a medidas para o alívio da pobreza e resposta a carências. Há o risco de que a proteção social e os direitos que tenham como eixo central e justificativa o trabalho fiquem sem alteração, isto é, continuem limitados a uma parte restrita da população brasileira e, inclusive, mantenham em situação de vulnerabilidade muitos trabalhadores do setor formal.

Hoje se conhece melhor que há duas trajetórias principais relacionadas à conexão entre Bolsa Família e trabalho. A primeira delas começa no mercado de trabalho e leva ao Bolsa Família. Para muitas pessoas que estão trabalhando, com contrato ou não, sua situação vulnerável e as precariedades do trabalho e da remuneração os levaram a tornar-se beneficiários da transferência de renda. Não há dúvida de que a saída dessa situação precisa passar pelo trabalho, porém exige mudar as condições e a qualidade da inserção laboral. É necessário, pois, em termos de política, atuar sobre o mercado de trabalho para que ele não continue sendo uma fonte geradora de mais famílias em situação de vulnerabilidade que necessitem do Bolsa Família. Em suma, a situação real de falta de proteção daqueles que já estão inseridos no mercado de trabalho precisa ser modificada.

A segunda trajetória é a que levaria do Bolsa Família ao mercado de trabalho. Esse caminho passa por várias frentes e todas elas precisam ser percorridas simultaneamente. Os beneficiários desse programa são também beneficiários — efetivos ou potenciais — de muitos outros programas públicos que podem não estar cumprindo bem sua missão, por exemplo por que não tem cobertura suficiente ou porque não são adequados para atender a segmentos específicos da população. O sistema público de trabalho e emprego no Brasil é relativamente recente, incompleto e a articulação entre seus componentes ainda é insuficiente. Além disso, ele não atende às necessidades dos segmen-

tos mais vulneráveis dos trabalhadores. Suas ações não estão ajustadas para atender à população com “baixa empregabilidade”. Quanto às conexões entre esse sistema e os programas de transferência de renda, não resta dúvida de que elas são ainda fracas, apesar de haver iniciativas de articulação.

As trajetórias, em um sentido ou em outro, são próprias de cada indivíduo e grupo familiar. As especificidades de cada um exigem recursos diferenciados. Para as mulheres, por exemplo, que tem a titularidade da renda transferida pelo governo brasileiro às famílias, os percursos passam pela conciliação entre trabalho, cuidado da casa e dos filhos. Para elas é fundamental contar com o apoio de uma rede de infra-estrutura social garantida pelas políticas públicas. Sem tal apoio, a possibilidade de sair da pobreza é ainda mais limitada. Existe o risco de que mulheres com crianças pequenas e famílias monoparentais sejam facilmente classificadas, pelos programas que promovem estratégias de ativação para o trabalho, como ‘não empregáveis’ e, portanto, serem consideradas apenas pela política de assistência social e deixadas de lado pelas políticas de trabalho e emprego (Arcidiacono, Pautassi e Zibecchi, 2010).

Em análise sobre a construção social da noção de pobreza, elaborada há quase um século na Alemanha, Georg Simmel (2002) advertiu: “O que há de mais terrível na pobreza é o fato de que os seres humanos são reduzidos, em sua posição social, a pobres e nada mais”. Ou seja, o indivíduo que recebe assistência da sociedade passa a ser visto apenas como pobre. Ocorre redução da pessoa à categoria de pobre e, em consequência, a sociedade não se refere ao ‘trabalhador rural pobre’ ou ao ‘artesão pobre’ e sim apenas ao ‘pobre’. Nessa perspectiva, os trabalhadores ou os desempregados que vivem em situação de pobreza, designados para receber assistência, ficariam classificados prioritariamente como pobres. O assistido acabaria identificado apenas pela pobreza, condição que passa ao primeiro plano, encobrindo as identidades que possa ter o indivíduo. Marcada apenas por atributos negativos e pela carência, tal condição com frequência se associa à desclassificação social e à estigmatização.

Trazendo esta reflexão de Simmel para o Brasil atual, poderíamos dizer que enxergar o trabalhador no pobre beneficiário de programas sociais pode ter implicações consideráveis para a sociedade e o Estado. Uma delas seria reconhecer a estreita conexão entre as características do mercado de trabalho (por vezes vistas como naturais) e a manutenção da pobreza no país. Outra implicação seria identificar as pessoas como trabalhadores precários e mal remunerados, ou desempregados, e não somente como assistidos. Sendo assim, a sociedade brasileira se veria obrigada a atuar sobre as situações do mercado

de trabalho que produzem as precariedades. Isso poderia implicar, ainda, tomar consciência de que a expansão da proteção social ocorrida nos últimos anos, majoritariamente através de transferência de renda de baixo valor monetário às famílias e indivíduos na condição de pobreza, sedimenta a dualidade entre a proteção pelo trabalho e a proteção pela assistência social.

BIBLIOGRAFIA

- Arcidiácono, Pilar, Pautassi, Laura e Zibecchi, Carla. 2010. “La experiencia comparada en materia de ‘clasificación’ de desempleados y destinatarios de programas de transferencia de ingresos condicionadas” em *Trabajo y Sociedad* (Santiago del Estero) nº 14, vol. VIII, verano.
- Azevedo, Beatriz 1997 “Políticas públicas de emprego: tendências e possibilidades” em São Paulo em Perspectiva (São Paulo) 11 (4), pp. 47-59.
- Barbosa, Rosângela N. C. e Porfírio, Mariana I. 2009 “A qualificação profissional e a comissão municipal de trabalho do Rio de Janeiro” em *Revista Textos & Contextos* (Porto Alegre) v. 8, nº 2, jul./dez., pp. 219-240.
- Barrientos, Armando 2010 “A assistência social no mundo pós-crise” em Coelho, Maria Francisca P.; Tapajós, Luziele y Rodrigues, Mônica (orgs.) *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO.
- Brasil, Governo Federal s/f “Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010”. Disponível em <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC.pdf>. Acesso em 01 de novembro de 2011.
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <www.mds.gov.br>.
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2010. *SAIP. Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva*. Apresentação em power point. Brasília, 04 de maio de 2010. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/altosestudos/pdf/capacitacao-micro-empresas/mds>> Acesso em 01 de novembro de 2011.
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ministério do Trabalho e Emprego. *Qualificação profissional para beneficiários do Bolsa Família. Orientações técnicas para o acompanhamento do Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os beneficiários do programa Bolsa Família*.

- Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>>
- Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego. 2010. Plano Plurianual 2008-2011. Relatório de avaliação exercício 2011. Ano Base 2010. Brasília: Mte.
- Brasil, Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. *Tendências recentes dos processos de geração e formalização dos empregos; políticas e programas inovadores: a experiência do PLANSEQ Construção Civil*. Disponível em <carep.mte.gov.br/antd/apresentacao05.ppt>. Acesso em 10 de novembro de 2011.
- Britto, Marcelo A. 2008. “Ativação”, o atual rumo da política social para o trabalho no mundo. *Mercado de trabalho. Nota Técnica* nº 35. Brasília: Ipea.
- Cardoso Jr., José Celso e Jaccoud, Luciana. 2005. “Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal” em Jaccoud, Luciana (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea.
- Cardoso Jr., José Celso. 2005. “A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990” em JACCOUD, Luciana (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo* (Brasília: IPEA).
- Castel, Robert 2009 *La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu* (Paris: Éditions du Seuil).
- Castro, Jorge Abrahão de. et al. 2010 “Desafios para inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória” em Jorge Abrahão de Castro; Lúcia Modesto. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. 1 ed. Brasília: Ipea, v. 1, pp. 315-332.
- Castro, Jorge Abrahão de., Aquino, Luseni de., Andrade, Carla C. de. (orgs.) (2009). *Juventude e políticas sociais no Brasil* (Brasília: Ipea).
- Dieese 2011 *Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e renda 2010/2011: juventude*. 3. Ed. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos São Paulo: Dieese).
- Draibe, Sônia 2007 “Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadanias: algumas lições da literatura contemporânea” em Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Esping-Andersen, Gøsta 1991 “As Três Economias Políticas do Welfare State” em *Lua Nova* (São Paulo), nº 24, pp. 85-116.
- Filgueira, Fernando 1999 “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía

- estratificada” em Melo, M. A. (org.) *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil* (Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana).
- Filgueiras, Cristina Almeida Cunha 2011 “Atores locais na implementação da política de qualificação profissional”. *Serviço Social & Sociedade* (São Paulo) n° 107, julho/setembro, pp. 438-460.
- González, Roberto H. S. 2010 “Employment Policies in Brasil: History, Scope and Limitations”. *Working Paper* n° 70, september (Brasília: Ipea. Ipc-Undp).
- IPEA 2011a *Políticas sociais: acompanhamento e análise* n° 19, v.1 (jun. 2000) (Brasília).
- IPEA 2011b “Mudanças recentes na pobreza brasileira”. *Comunicados do Ipea* n° 111. Brasília.
- IPEA 2011c “Características da formalização do mercado de trabalho brasileiro entre 2001 e 2009” em *Comunicados do Ipea* (Brasília) n° 88.
- IPEA 2012 “Trabalho e Renda”. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* n° 20 (Brasília).
- Jaccoud, Luciana 2009 “Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social”. *Texto para discussão* n° 1372 (Rio de Janeiro: IPEA).
- Leichsenring, Alexandre 2010 “Precariedade laboral e o Programa Bolsa família em Desafios para inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória” em Abrahão de Castro, Jorge y Modesto, Lúcia (orgs.) *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. (Brasília: Ipea) V. 1.
- Madeira, Felícia Reicher 2004 “A improvisação na concepção de programas sociais: muitas convicções, poucas constatações. O caso do Primeiro Emprego” em *São Paulo em Perspectiva* (São Paulo) 18 (2), pp. 78-94.
- Mazza, Jacqueline 2003 “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe” em *Revista de la Cepal* (Sj, tiago de Chile) n° 80.
- Mesquita, Ana Cleusa S.; Jaccoud, Luciana B. Santos, Maria Paula G. 2010 “Perspectivas para o Programa Bolsa Família e o Sistema de Garantia de Renda Brasileiro” em Castro, Jorge A. e Modesto, Lúcia (orgs.) *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea.
- OEA. CEPAL. OIT 2010 *Proteção social e geração de emprego: análise de experiências derivadas de programas de transferências com co-responsabilidade* (Washington, DC: Organização dos Estados

- Americanos, OEA / Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, CEPAL / Organização Internacional do Trabalho, OIT).
- Paugam, Serge e Duvoux, Nicolas 2008 *La régulation des pauvres* (Paris: Puf).
- Pochmann, Márcio 2007 “Segurança social no capitalismo periférico: algumas considerações sobre o caso brasileiro” em *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) especial em português, outubro, pp. 76-97.
- Polanyi, Karl 2000 *A grande transformação: as origens da nossa época* (Rio de Janeiro: Campus).
- “Projovem é referência de política pública para a juventude” s/d. Disponível em <www.projovemurbano.gov.br/pjrevista/balanco.html>. Acesso em 01 de novembro de 2011.
- Rodríguez, Ernesto 2011 “Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina” em *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) n° 232, março-abril, pp. 119-136.
- S/d <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/6341/4640>>. Acesso em 01 de novembro de 2011.
- Silva, Luiz Antônio Machado da 2003 “Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho)” em *Cadernos CRH* (Salvador), n° 7, julho/dezembro, pp. 81-109.
- Simmel, Georg 2002 “El pobre” em *Sobre la individualidad y las formas sociales* (Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes).
- Souza, Fátima V. F. de 2009 “De Planfor a PNQ: permanecem os dilemas da política de qualificação profissional” em *Serviço Social & Sociedade* (São Paulo) n° 97, janeiro/março, pp. 166-167.
- Tapajós, Luziele e Quiroga, Junia (orgs.) 2010 “Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. Versão atualizada e revisada 2006-2010” em *Cadernos de Estudos Desenvolvimento social em debate* (Brasília) n° 13.

Cynthia Franceska Cardoso

AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E O AMPARO AOS POVOS INDÍGENAS

INTRODUÇÃO

As políticas de proteção social brasileira podem ser compreendidas como constitutivas de uma política integracionista no que se refere aos povos indígenas, uma vez que, ao afirmar-se como inclusiva, generalizando o amparo, nega o acesso às políticas específicas destinadas aos povos originários. A análise da trajetória dos programas de transferência de renda que compõem as políticas sociais no Brasil — no âmbito da Seguridade Social, atualmente bastante reduzidas ao programa Bolsa Família como política de assistência social — elucida essa relação de (des)amparo vivenciada pelos povos indígenas. A pesquisa de campo realizada junto ao povo Guarani Mbyá ofereceu dados relevantes para a reflexão acerca dessa complexa condição de cidadania nacional que lhes é imposta.

Este artigo apresenta alguns dos resultados obtidos através da pesquisa de mestrado *Proteção social brasileira, amparo e desamparo aos povos indígenas*, desenvolvida através do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica

* Assistente Social, mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atuação e experiência na área de Políticas da Seguridade Social brasileira.

lica de São Paulo (PUC-SP), financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), resultados estes talvez os mais inesperados, uma vez que, de certa maneira, transformaram a análise teórica acerca das políticas sociais.

Em um primeiro momento, o projeto de pesquisa visava analisar as influências das políticas sociais na cultura do povo Guarani Mbyá, a partir do contato com seis aldeias, localizadas na região do Vale do Ribeira, no interior do Estado de São Paulo, compreendendo como políticas sociais aquelas que se referem à educação, saúde, assistência social, previdência, segurança alimentar, habitação — que na questão indígena se dá na demarcação da Terra Indígena (TI)¹ — e ao meio ambiente. Este último inclui-se na esfera das políticas sociais uma vez que está intrinsecamente relacionado à sustentabilidade, cultura, visão de mundo e cosmologia desse povo.

Entretanto, no período de aproximadamente onze meses em pesquisa de campo, o que se constatou é que as políticas sociais estão reduzidas ao programa do governo federal Bolsa Família, principalmente quanto a sua abrangência e cobertura quase integral. Diante do levantamento da pesquisa de campo, fez-se necessária a revisão bibliográfica e uma reflexão mais aprofundada, que até então não parecia relevante, acerca dos programas brasileiros de transferência de renda na atualidade e sua importância e influência na cultura do povo Guarani Mbyá, (des)amparado por legislações específicas, com costumes distintos da totalidade nacional, mas participantes da sociedade brasileira.

A fim de tornar essa exposição mais objetiva e trazer contribuições ao debate proposto pelo Seminário Internacional sobre Pobreza e Proteção Social Universal, será brevemente apresentada a trajetória das políticas sociais brasileiras até a década de noventa, destacando alguns momentos importantes da história política e econômica nacional em que os povos indígenas foram amparados pela esfera da Justiça, até ocorrer a descentralização político-administrativa do país após 1990.

A partir desse período até a atualidade serão discutidas as mudanças ocorridas nos programas de transferência de renda, considerando a sistematização proposta por Silva (2010: 19), que compreende o debate e o destaque dos programas de transferência de renda em

1 De acordo com a Constituição Federal, artigo 231, parágrafo 1º: Terras Indígenas são territórios habitados por eles em caráter permanente, utilizados para suas atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessários a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

cinco momentos. O primeiro momento se dá em 1991 quando começa a se pensar no Brasil em programas que pudessem garantir uma renda mínima a todos os cidadãos brasileiros, como proposto pelo então senador Eduardo Suplicy (PT/SP), que apresentou o Projeto de Lei nº 80/1991, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade. Entre os anos de 1991 a 1993, num segundo momento, surge uma proposta de transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas; nessa nova proposta, há a mudança de enfoque do indivíduo para a família e a imposição de uma condicionalidade, a obrigatoriedade da frequência escolar das crianças e adolescentes, conforme propostas do então reitor da Universidade de Brasília, Cristovâm Buarque. No terceiro momento, em 1995, com a implementação das experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF), se concretiza a possibilidade de adoção de políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Em 2001, quarto momento e talvez o mais importante no que se refere à focalização em famílias rurais e indígenas — com a criação do programa Cartão Alimentação, voltado exclusivamente para essas famílias —, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), ocorre uma expansão dos programas federais e são criados outros programas de iniciativa do governo federal como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás. A partir de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi criada a estratégia Fome Zero para o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, cujo principal programa, ainda hoje, é o Bolsa Família, criado também em 2003, que acabou por unificar os inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa dos governos municipais, estaduais e do governo federal desde a década de noventa; e ainda, nesse período, foi sancionada, pelo então Presidente da República, a Renda Básica de Cidadania no Brasil, originando a Lei 10.835/2004 (Suplicy, 2002: 13).

Depois de apresentar a trajetória dos programas de transferência de renda desde a década de noventa até a atualidade, será exposto o contexto das aldeias pesquisadas — onde estão localizadas, o perfil dos municípios —, a cobertura e qualidade dos serviços sociais oferecidos pelas esferas municipal, estadual e federal —, quais são os benefícios utilizados e a maneira como os Guarani se apropriam deles, bem como a influência destes em sua dinâmica de vida.

A discussão central em torno das Políticas Sociais priorizará a apresentação dos Programas de Transferência de Renda (PTR), entre eles: o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e ainda a Aposentaria Rural, por serem estes os mais acessados entre os

Guarani. Então, será analisado o processo de apropriação da renda monetária por meio da presença de políticas sociais do Estado, tais como: educação, saúde, assistência social, saneamento básico, previdência social; compreendendo sua influência na cultura Guarani, a possibilidade da manutenção dos costumes com a irrisória renda transferida por esses programas², as reconfigurações, ou não, das dinâmicas sociais. No que se refere à saúde e à educação enquanto políticas da proteção social, a abordagem será em torno da geração de renda como resultado do suposto amparo dado por estas, uma vez que são as principais condicionalidades do Programa Bolsa Família. A intenção em analisar essas políticas pelo viés da geração de renda é a de destacar a importância dos Programas de Transferência de Renda (PTR) no cotidiano das famílias, considerando que estas são as únicas políticas que promovem a participação direta de membros da comunidade na execução, gerando renda por meio de funções institucionalizadas. Assim, a geração de renda entre os Guarani promovida no âmbito da saúde ocorre não somente por ser uma das condicionalidades do Programa Bolsa Família, mas também por constituir as diretrizes da Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena o direito à participação dos membros da própria comunidade no corpo técnico da equipe de saúde da Fundação Nacional de Saúde (Funasa)². Os próprios Guarani compõem o corpo técnico da equipe, exercendo as funções de Agente Indígena de Saúde (AIS) e Agente de Saneamento (Aisan), pelas quais são remunerados, o que gera renda de um salário mínimo para o agente e sua família. Na área da educação também há a geração de renda monetária através da garantia da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, da Constituição Federal de 1988, e da proposta do Governo do Estado de São Paulo de “promover” a educação escolar bilíngue, a princípio diferenciada, uma vez que se faz necessário que o conhecimento seja transmitido por professores indígenas e que os recursos humanos na escola sejam preferencialmente compostos por indígenas também. Ocorre a partir daí a geração de renda para os membros da comunidade — tanto para os funcionários quanto para sua família — que exercem funções assalariadas como vice-diretor escolar, professor, auxiliar de limpeza e merendeira, com uma variação salarial entre \$ 82,33 até \$ 592,99³.

A condicionalidade do programa Bolsa Família, assim como de outros programas de transferência de renda estaduais, também será

2 Em atual processo de transição para a SESAI — Secretaria Especial de Saúde Indígena.

3 A transferência de renda varia de R\$ 30,00 a um salário mínimo a cada família beneficiária ou a cada indivíduo, dependendo do programa do qual é beneficiário.

discutida a partir da compreensão de que a focalização de políticas sociais se distancia da universalidade dos direitos sociais e enfraquece as conquistas do movimento indígena nacional em sua especificidade quanto às políticas públicas diferenciadas garantidas na Constituição Federal de 1988. O intuito de tal análise é possibilitar uma avaliação qualitativa através da verificação do acesso às tais políticas, por meio dos programas e projetos das três esferas de governo (municipal, estadual e federal), que garantem, mesmo que indeterminadamente, uma renda mensal mínima à população em geral, inclusive aos povos indígenas brasileiros, entre eles os Guaraní Mbyá; verificando especialmente se o acesso ocorre conforme o previsto nas legislações específicas do Sistema Único de Saúde, do Sistema Único da Assistência Social e da Previdência Social, das Leis de Diretrizes e Bases da Educação, que garantem a prestação de serviço diferenciada aos povos indígenas visando a sua emancipação⁴.

É importante destacar que as políticas sociais verificadas ao longo desse estudo não foram analisadas somente pela especificidade do povo indígena brasileiro, mas compreendendo que os indígenas são cidadãos como qualquer outro integrante do território nacional e por tal razão devem ser amparados pelo Estado quando assim o desejarem e necessitarem. Compreende-se que a equidade somente será possível se houver políticas que os assistam em sua especificidade e ainda permitam a universalidade no acesso, que ultrapassem a condição do reconhecimento e demarcação da Terra Indígena para acessar políticas diferenciadas. Nesta pesquisa, essa questão é relevante na medida em que todas as aldeias estudadas não são reconhecidas como Terras Indígenas (TIs). Diante do não reconhecimento das terras, os Guaraní utilizam serviços e equipamentos que não são específicos a eles, desafiando o SUAS — Sistema Único de Assistência Social — e o SUS — Sistema Único de Saúde — em sua plenitude. Assim, a análise será em torno das políticas e programas em sua universalidade e na sua focalização, enquanto política destinada a uma população em específico.

4 O reconhecimento do direito a um sistema adequado de proteção social aos cidadãos brasileiros foi bastante ampliado pela Constituição de 1988, mediante o estabelecimento da Seguridade Social compreendida como a articulação das políticas de saúde, previdência social e assistência social. Enquanto componentes da política social, possuem caráter bastante distinto: a saúde é entendida como de cobertura universal gratuita para a população, feita com recursos orçamentários fiscais; a previdência social é financiada pelas contribuições de empregados e autônomos, além dos empregadores, em montante proporcional às rendas do trabalho, e administrada pelo Estado; a assistência social é não contributiva, destinada a construir uma última “rede de segurança” para aqueles que apresentam os mais baixos níveis de renda. A educação é gratuita, obrigatória e é dever do Estado promovê-la.

O debate central deste artigo pode ser resumido na seguinte questão: até que ponto a focalização e as condicionalidades dos programas atuais de transferência de renda promovem os povos indígenas, quando não prevêem diretamente o respeito a sua especificidade cultural? De que maneira as políticas sociais poderiam garantir seus direitos enquanto povos originários? O que um programa não específico de renda básica ou mínima representa quando acessado por povos indígenas? Espera-se dessa forma, obviamente, não apresentar soluções, mas apontar a complexidade, as multidimensões da política social junto aos povos indígenas.

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E INDIGENISTAS

DO INÍCIO DO SÉCULO XX ATÉ 1988

Vale destacar que o termo *políticas sociais* aqui tratadas é entendido a partir dos apontamentos de Santos (1987), que as divide em três categorias: preventivas, compensatórias e redistributivas, em sentido estrito. Por política social preventiva entende-se qualquer política que impeça ou minimize a geração de um problema social grave. Por exemplo: saúde pública, saneamento básico, educação, nutrição, habitação, emprego e salário. A rubrica política compensatória compreende os programas sociais que remediavam problemas gerados em larga medida por ineficientes políticas preventivas anteriores ou por políticas contemporâneas que são *prima facie* socialmente não dependentes [...]. Políticas redistributivas, finalmente, são programas que implicam efetiva transferência de renda dos patamares superiores para os patamares inferiores de estratificação social — por exemplo, Funrural e PIS/Pasep (Santos, 1987: 58).

Serão abordadas neste texto as políticas preventivas e as redistributivas.

Pode-se dizer que o tema das políticas sociais foi introduzido na agenda do Estado brasileiro a partir dos anos trinta, num período pós-crise de 1929 ocorrida nos Estados Unidos da América, com repercussões mundiais, que nortearam e influenciaram diretamente na trajetória das políticas sociais do país (Behering, 2003). E é nesse contexto que “os programas de transferência de renda começam a ser desenvolvidos em vários países na Europa” (Silva et al., 2010: 17). Nesse momento que o Estado é requisitado com vistas a salvar as economias que tinham sido profundamente desestabilizadas com a grande crise de 1929, a partir dos pressupostos keynesianos:

Tal intervenção estatal para fugir da armadilha recessiva provocada pelas decisões dos agentes econômicos individuais, com destaque para

o empresariado, tinha em perspectiva um programa fundado em dois pilares: pleno emprego e maior igualdade social, o que poderia ser alcançado por duas vias a partir da ação estatal: 1. Gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada; 2. aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais. (Behring et al., 2011: 86)

Contudo, no que se refere à política indigenista do início do século XX, ao menos, poderíamos dizer que seus primeiros passos começam oficialmente a partir de 1910, com “a criação do órgão estatal o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI), criado pelo Decreto-Lei nº 8.072, de 20 de junho de 1910, em virtude da Lei nº 1.606, de 29 de dezembro de 1.906” (Coutinho, 1975: 111).

A direção deste serviço foi realizada pelo então Coronel Cândido Mariano da Silva Rondon que, apoiado em ideais positivistas, deu início ao que se pode chamar de política de proteção indigenista brasileira. Esse organismo, assim como os outros, representava os interesses do Estado brasileiro, voltados para o rápido desenvolvimento econômico. Tinha ainda por intuito maior a proteção e a integração, sob o viés assimilacionista dos povos indígenas à cultura nacional. Contudo, segundo os ideais de Rondon, os indígenas não seriam integrados forçosamente a nada, simplesmente seriam incentivados pelo Estado a assimilar a cultura ocidental, ao seu próprio tempo.

A importância do trabalho desenvolvido pelo Serviço de Proteção ao Índio, ao longo das cinco décadas em que trabalhou junto à população indígena brasileira, representou a única proteção contra a catequização e a colonização desenfreada no interior do país às quais eram submetidos os povos, e sem isso muitos deles poderiam ter sido dizimados ou completamente integrados aos costumes ocidentais. As políticas sociais e as indigenistas caminharam paralelamente, mas não articuladas, submissas à política econômica em transição — de um país de economia agroexportadora do café para o modelo urbano-industrial. Obviamente estavam expostas às correlações de forças que tomavam conta do cenário político econômico da década de trinta, quando “[...] chegam ao poder político as outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café, e com uma agenda modernizadora” (Behring et al., 2011: 105). Resultado dessa correlação de forças foi a instauração da ditadura do Estado Novo em 1937 (Behring et al., 2011).

Contudo, cabe destacar que, na Constituição de 1934 — a chamada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, sancio-

nada logo após a tomada do poder por Getúlio Vargas —, os indígenas são reconhecidos como silvícolas. Esta ideologizava um modelo de Estado com diretrizes sociais e confrontava a política liberal vigente. Nesse momento, é feita pela primeira vez a definição da assistência social como serviço garantido, sob a responsabilidade do Estado. O silvícola é apontado como integrante de um território inexplorado, pronto para ser devastado. A incorporação dos silvícolas à comunhão nacional, legitimada na Constituição de 1934, pode ser vista como reafirmação, pela sociedade e pelo Estado, da integração forçada experimentada por séculos pelos povos indígenas.

A nova Constituição outorgada em novembro de 1937 menciona novamente os indígenas, em seu Artigo 154 “Será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, porém, vedada a alienação das mesmas”.

Com a perda de legitimidade governamental, num momento de conflito bélico internacional, a queda de Getúlio em 1945 levou ao início de um período de redemocratização. Entretanto, a Constituição de 1946, no que tange à questão indígena, alterava a matéria disposta no anterior Artigo 154, incluindo em seu Artigo 216 o direito de que não fossem transferidos para outras terras. E novamente, nesse período, temos um redimensionamento das forças políticas dominantes e novas disputas ilustram o cenário nacional. Dá-se início ao chamado desenvolvimentismo, cunhado no governo de Juscelino Kubitschek, sob o slogan de fazer o país crescer 50 anos em 5 (Behering et al., 2011).

Esse breve apanhado histórico, político, econômico e social da primeira metade do século XX permite visualizar a fragmentação das políticas públicas, as tendências que estavam seguindo conforme o interesse das classes, “mostra que a regulação do Estado brasileiro, no campo das políticas sociais, tem, historicamente, se efetivado mediante programas e ações fragmentadas, eventuais, portanto, descontínuas” (Silva et al., 2011: 19), expõe que o período de transição política do país e do mundo, em geral, nessa época, coloca em dúvida a existência do próprio *Welfare State* — Estado de Bem-Estar Social — no Brasil,

[...] distanciamos-nos significativamente do modelo de Estado de Bem-Estar Social, exatamente quanto ao papel do Estado, que assume aqui uma posição bem mais recuada quanto à prestação direta de serviços, muito mais presente no provimento de condições para reprodução do capital, sem maiores exigências distributivas. (Campos, 1998: 13)

Na década de sessenta, época em que foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social e da Previdência Rural, em 1963, ocorreu também a promulgação da Constituição de 1967, elaborada pelo poder judiciário no governo do presidente Marechal Castelo Branco, idealizada por

militares. Há, na Constituição de 1967, três artigos que mencionam a existência dos silvícolas em território nacional; discute-se a questão da terra e a utilização dos recursos naturais nas terras de posse indígena e a integração dos povos à cultura nacional. Destaca-se a conturbação política do período, com a renúncia de Jânio Quadros e o golpe militar que depôs o presidente João Goulart e instaurou um novo período ditatorial, com o governo de Marechal Castelo Branco (Behring et al., 2011).

No final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, o Serviço de Proteção aos Índios entra em um processo de má administração financeira, sofre denúncias de corrupção, de improbidade administrativa, de ineficácia quanto a sua ação, e com a morte de Rondon a instituição acaba por falir política e financeiramente. Então, logo após a instauração da ditadura, o Serviço de Proteção aos Índios é extinto e um novo órgão é criado: a Fundação Nacional do Índio (Funai) por meio da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. Este organismo era subordinado ao Ministério da Justiça, como responsável por promover a seguridade social dos povos indígenas brasileiros, fazer a demarcação e proteção das terras, e zelar pela preservação cultural⁵. Ilustrando esse período político do país, Paula acrescenta:

No plano político, o regime militar de 1964 representou a ascensão da tecnoburocracia sobre a máquina estatal-administrativa e uma excessiva centralização e burocratização do poder decisório no nível do Governo Federal. Essa estrutura de poder concentrada e excludente ocasionou uma burocratização do processo decisório, que passou a se dar no interior da máquina estatal, sob o controle de determinados grupos tecnoburocráticos, em associação com os interesses particularistas dos estratos mais influentes da sociedade. (Paula, 1992: 122)

Em 1973 é promulgado o Estatuto do Índio — Lei nº 6.001, destinado especificamente aos povos indígenas brasileiros, com o intuito de promover, regulamentar e respeitar os seus direitos. É a primeira legislação que objetiva os direitos à saúde do indígena brasileiro, como expresso em seu Artigo 54: “Os índios têm direito aos meios de proteção à saúde, facultada à Comunhão Nacional” e “Na infância, na maternidade, na doença e na velhice deve ser assegurada ao silvícola especial assistência dos poderes em estabelecimentos a este fim destinados”.

As críticas feitas às políticas sociais dos anos setenta e oitenta giraram em torno do caráter fragmentado e compensatório, desenhado ao longo da primeira metade do século — considerando o longo período de ditadura militar instaurada no país —, uma vez que priorizavam

5 Ver: <www.funai.gov.br>. Acesso em: 08 de agosto de 2011.

atender à política econômica, num governo marcado pelo desenvolvimentismo. Essas políticas são vistas como uma maneira de compensar o autoritarismo desenfreado que assolou o país (Silva et al., 2011: 26).

Em 27 de novembro de 1985, através da Emenda Constitucional nº 26, uma Assembleia Nacional Constituinte foi criada com o intuito de tecer um novo texto para a Constituição da República Brasileira. Esta Constituição introduziu mudanças extremamente significativas, compatíveis com um processo de redemocratização, após um longo período de regime militar no Brasil.

A causa indígena ganhou visibilidade com o fortalecimento dos movimentos indígenas, a articulação da sociedade civil organizada, a estruturação de novos partidos políticos e, além disso, os movimentos sociais em geral deram voz a várias questões sociais que por muitos anos foram desrespeitadas e esquecidas, entre elas a indígena. No tocante à população indígena, tal pressão fez com que os governantes e legisladores revisassem os conceitos e ampliassem o amparo das Constituições anteriores.

A Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988 possibilitou à população indígena conquistar pela primeira vez um espaço considerável em uma Constituição, mesmo que sustentada na ideologia liberal herdada no início da década de oitenta. Assim sendo, na Constituição de 1988, é reservado o Título VIII à Ordem Social, sendo garantido o tripé da Seguridade Social: saúde, previdência social e assistência social. E relacionado à população indígena o Capítulo VIII, expresso no Artigo 231, “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

Esse breve histórico das políticas sociais e indigenistas no país possibilita analisar que apesar de terem suas benesses, têm encoberta as dúbias intenções do Estado e do mercado para com os povos indígenas. Pode-se supor, também, a tragicidade inerente à própria política, como apontado em Santos (1987):

A política social não é uma política entre outras, dotada de um atributo que a diferencia das demais, mas da mesma ordem lógica. Ela é, em realidade, uma política de ordem superior metapolítica, que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas — o que equivale dizer que justifica o ordenamento de escolhas trágicas.

Sendo assim, longe de vitimizar a população indígena nesse processo histórico, faz-se necessário compreendê-los na própria dinâmica econômica e política do país em uma dependência que Santos aponta como cálculo do dissenso, que não seria nada mais do que os interes-

ses em jogo, do próprio governo e da sociedade, todavia sem nunca contemplar e satisfazer a todos (Santos, 1987).

Após Constituição de 1988

O período da década de noventa iniciou-se com várias mudanças políticas, sociais e econômicas, sob a reafirmação da ideologia neoliberal na economia, e consequentemente na seguridade social brasileira, ajustada forçosamente a uma política externa determinada pelo Banco Mundial Econômico, que impunha aos países a redução da intervenção estatal nas políticas sociais e sua privatização, iniciada já na década de setenta nas áreas da saúde e da previdência.

A partir da chamada contra-reforma estatal, justificou-se a privatização de parte da seguridade social, especificamente da previdência social e da saúde, e o consequente redirecionamento do fundo público ao pagamento da dívida externa brasileira, contraída nos tempos de ouro da economia brasileira. Início conturbado da recém-democracia, que se fundava em ideais mais sociais e democráticos, mas que foram traduzidos na interrupção dos direitos sociais conquistados há pouco. Nesse mesmo período assiste-se à instalação da pobreza estrutural, frente à reestruturação produtiva e aos novos programas de ajustes econômicos que acabaram por suscitar a criação de alternativas para o contingente de desempregados (Silva, 2010).

Em meio a esse contexto, ainda no fim da década de oitenta, em 1986, é posto no debate internacional a necessidade da criação de uma renda básica mínima. Foi criada

a Basic Income European Network, enquanto articulação mundial em defesa de uma renda básica para todos, atualmente denominada Basic Income Earth Network. A BIEN lidera amplo debate internacional sobre a renda básica, enquanto modalidade de programa de transferência de renda incondicional. (Silva et al., 2010: 18)

Ainda na década de oitenta, começam a ser pensados os programas de transferência de renda mínima no Brasil, aliados à educação, sobretudo a partir do pensamento de Cristovam Buarque, à época reitor da Universidade de Brasília (Suplicy, 2002). Contudo, somente em 1991 é proposto um projeto de lei, pelo então senador Eduardo Suplicy, que previa a instituição de um programa que garantia a renda mínima a todos os brasileiros com mais de 25 anos. Inicia-se aqui o primeiro momento efetivo dos programas de garantia de renda mínima (Silva, 2010). Esse projeto de Lei nº 80, de 1991,

instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM —, que beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pes-

soas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais a CR\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época. O imposto de renda negativo corresponderia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, no caso de a pessoa estar trabalhando, e 30% no caso de estar tendo rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada. (Suplicy, 2002: 133)

No entanto, diante da conjuntura de redução da intervenção estatal sobre as políticas públicas brasileiras, o projeto teve que ser submetido a algumas alterações, contemplando dessa maneira os interesses econômicos neoliberais vigentes e norteadores da política econômica e social do país. Sendo assim, as alterações foram em torno da redução do percentual, antes proposto em 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, para 30%, aliada aos recursos disponíveis; e, ainda, sob a condição gradual de introdução do programa que seria focalizada inicialmente nos mais velhos e, a seguir, contemplaria os mais jovens. Foi então aprovado o Projeto de Lei nº 80, de 1991, em 16 de dezembro de 1991 (Suplicy, 2002). Embora aprovado pelo senado federal, o projeto de lei do senador Suplicy foi “obstruído no Congresso Nacional e pressionado pela tramitação de vários outros projetos propondo programas similares” (Silva et al., 2011: 47).

O segundo momento dos programas de transferência de renda é iniciado após a aprovação do Projeto de Lei nº 80, de 1991, e vai até 1993,

quando Camargo (1991; 1993; 1995) propõe uma transferência de renda monetária às famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, introduzindo duas inovações no debate: a família como beneficiária, no lugar do indivíduo, bem como a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentar a escola. O objetivo seria articular uma política compensatória a uma estruturante, como condição de enfrentamento da pobreza. (Silva, 2010: 19)

Colaborando dessa maneira com a iniciativa de Cristovam Buarque, “autor da primeira proposta articulando renda mínima com educação” (Silva et al., 2011: 54).

As novas modalidades de transferência de renda locais pelo país foram estimuladas pelas iniciativas, a partir de 1994, de Cristovam Buarque, na administração do Distrito Federal, com a proposta do programa Bolsa Escola, e de José Roberto Magalhães Teixeira, prefeito de Campinas (SP), que em 1994 tinha proposto o projeto de lei municipal que instituíria o Programa de Garantia de Renda Familiar

Mínima (Suplicy, 2002: 136). Dessa forma inicio-se, em 1995, com a implementação dos respectivos programas, o terceiro momento da transferência de renda, por meio da garantia de uma renda mínima que vai se estender até 2001 (Silva et al., 2010).

Nesse período, então, foi implementado o Programa Bolsa Escola, na cidade-satélite de Paranoá (Distrito Federal), em janeiro de 1995, que concedia a toda família, com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo e com crianças de 7 a 14 anos, sendo residentes há pelo menos cinco anos na capital federal, o direito a um salário mínimo mensal, para as crianças que tivessem frequentado 90% das aulas (Suplicy, 2002). E, ainda, “o Bolsa Escola [...] era complementado pela Poupança-Escola, que garantia a cada aluno do Bolsa Escola um registro contábil que era transformado numa caderneta de poupança, no Banco do Brasil” (Silva et al., 2011: 78).

É também implantado, no mesmo período, na cidade de Campinas (SP), pelo prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, “o Programa Garantia de Renda Familiar Mínima, instituído pela Lei nº 8.261, de 06/01/1995” (Silva et al., 2012: 55). Este, assim como o programa Bolsa Escola, pressupunha a frequência escolar das crianças na idade de 7 a 14 anos e estabelecia que o “complemento de renda dado às famílias era o suficiente para completar meio salário mínimo per capita, portanto, como se fosse um imposto de renda negativo para a família, com uma alíquota de 100% em relação ao patamar definido” (Suplicy, 2002: 136). Desse modo, seriam beneficiárias as famílias que cumprissem essa condição e tivessem a renda per capita inferior a meio salário mínimo e, ainda, residissem na cidade há pelo menos dois anos antes da promulgação da lei.

Além disso, fazem parte das experiências pioneiras municipais dos programas de garantia de renda mínima as experiências desenvolvidas nos municípios de Ribeirão Preto e Santos, ambas no Estado de São Paulo. Em Ribeirão Preto, “o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima foi instituído pela Lei nº 7.188/1995, de autoria da vereadora Joana Garcia Leal, do PT, e regulamentado pelo Decreto nº 283/1995” (Silva et al., 2011: 85). Assim como os outros programas em desenvolvimento, já citados, o público beneficiário eram as famílias em extrema vulnerabilidade social, com crianças e adolescentes expostos a situações como desnutrição e absenteísmo escolar. Transferia-se nesse programa uma renda variável de acordo com a situação social de cada família, que poderia variar entre R\$ 40 e R\$ 100 (Silva et al., 2011: 86).

Na cidade de Santos, litoral do Estado de São Paulo, o programa de transferência de renda “foi instituído pela Lei nº 1.416, de 4 de outubro de 1995, e regulamentado pelo Decreto-lei nº 2.649, de 7 de dezembro

de 1995, de autoria do Prefeito David Capistrano Filho, do Partido dos Trabalhadores” (Silva et al., 2011: 89). Também é voltado a famílias em situação de extrema vulnerabilidade social, com renda per capita inferior a R\$ 50, com filhos ou dependentes que não estivessem frequentando a escola ou trabalhassem em condições de exploração, em situação de alto risco. O benefício para as famílias era variável, de R\$ 50 a R\$ 80, de acordo com a idade e o número de filhos (Silva et al., 2011: 89).

Em meio a implantação de experiências pioneiras dos programas de transferência de renda que garantiam uma renda mínima sob condicionalidades no país, no âmbito das questões indígenas, ocorre a descentralização das atribuições da área da saúde indígena da Fundação Nacional dos Índios (Funai), subordinada ao Ministério da Justiça, em 1993, para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), subordinada ao Ministério da Saúde, ficando sob a responsabilidade de fiscalização e promoção da Funai todas as demais políticas sociais, além da demarcação e reconhecimento do território.

Essas definições foram destacadas no “I Fórum Nacional de Saúde Indígena”, organizado pelas próprias fundações, no qual também foi proposta a ação conjunta das instituições (Brasil, 2002). A compreensão de saúde que fundamenta a transferência de responsabilidades estava, a princípio, embasada no Artigo 196 da Constituição de 1988: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Constituição Federal do Brasil de 1988)⁶.

E, ainda no terceiro momento, foram expandidos os programas federais, por meio das diversas leis referentes à proteção social, como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, criados em 1996 (Silva et al., 2010: 20). O primeiro fornece atualmente significativa cobertura aos indígenas idosos e a alguns poucos indígenas portadores de deficiência. Vale, também, destacar a importância da Lei Orgânica da Assistência Social que regulamentou esse benefício, previsto já na Constituição Federal, como amparo, sem contribuição prévia, a todos os idosos com mais de 65 anos e deficientes que não tivessem condições de manter a sua própria sobrevivência e tivessem a renda per capita familiar inferior a 1/4 do salário mínimo vigente. E o segundo, de modo geral e resumido, voltado a famílias com crianças expostas ao trabalho infantil com menos de 16 anos (Silva et al., 2010: 20).

6 Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 08 de novembro de 2011.

Pode-se observar a contradição entre a política social e econômica desse momento, em que as políticas indigenistas são diretamente afetadas pela ideologia neoliberal de descentralização e privatização da seguridade social, quando atribui a responsabilidade da saúde indígena à Fundação Nacional de Saúde, descentralizando-a sem prever a fragmentação e o consequente enfraquecimento da política em formação, como ocorreu com todos os direitos sociais na década de noventa. Como exemplo disso, tem-se a criação da Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742, de dezembro de 1993; a Lei Orgânica da Saúde nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que estabelece o Sistema Único de Saúde no país; o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecido pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação; a Política Nacional da Assistência Social; entre tantas outras leis que compõem o período e que destoam dos ideais vigentes, delineando os trêmulos percalços das políticas sociais brasileiras (Behring et al., 2011).

Percebe-se, então, após a breve descrição dos três primeiros momentos, sistematizados por Silva et al. (2010), que os programas têm em comum a focalização em famílias vulneráveis socialmente e as condicionalidades relacionadas tanto à área da saúde, como a exigência do acompanhamento da vacinação das crianças até 7 anos, quanto à área da educação, no que se refere à frequência escolar das crianças e à participação dos pais ou responsáveis em ambos os processos.

No quarto momento, iniciado a partir de 2001, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu mais uma expansão dos programas de transferência de renda no país, mas agora em âmbito nacional, apoiada diretamente pelo governo federal, por meio da criação de vários programas federais, tais como: Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda e Vale Gás (Silva et al., 2010: 20). E, em março de 2001, após a aprovação e sanção da Lei nº 10.219/2001, o governo federal foi autorizado a realizar convênios com os governos de todos os municípios brasileiros para adotarem o programa de renda mínima associado à educação, ou Bolsa Escola (Suplicy, 2002: 144).

No entanto, será destacada, primeiramente, a criação do programa Cartão Alimentação, por ter como prioridade a garantia da segurança alimentar às populações do semiárido, às comunidades quilombolas, aos moradores de lixões e aos povos indígenas. Esse programa, instituído pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.657, de 16 de abril de 2003, visava garantir às pessoas em extrema situação de insegurança alimentar recursos financeiros ou os próprios alimentos em espécie (Silva et al., 2010). A focalização nos mais pobres será discutida mais adiante,

na apresentação das situações socioeconômicas das aldeias do Vale do Ribeira, uma vez que a pobreza permeia o modo de vida Guarani Mbyá, o que garante o acesso por populações indígenas à transferência de renda ou alimentos.

Por fim, no quinto momento, a partir de 2003, ocorre a unificação dos programas de transferência de renda criados na esfera federal, transformados em um só benefício monetário destinado a famílias extremamente pobres, representado pelo programa Bolsa Família. “A ideia inicial da unificação era garantir maior focalização, monitoramento e avaliação do programa” (Silva et al., 2010: 33). Entretanto, o processo de unificação acaba por englobar a maioria dos programas municipais e federais, esbarrando em algumas resistências estaduais, quando o benefício oferecido pelo programa federal era inferior ao oferecido pela esfera estadual, utilizando, algumas vezes, o beneficiário, os três programas concomitantemente (Silva et al., 2010: 33).

O programa Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. “O Bolsa Família foi idealizado enquanto uma política intersectorial, para a unificação de programas de transferência de renda, e situa-se no âmbito da Estratégia Fome Zero do governo federal” (Silva et al., 2010: 37). Isso porque prevê a articulação de várias políticas, uma vez que se propõe, por meio da transferência de renda, a garantir o acesso de pessoas extremamente pobres aos direitos sociais básicos, tais como: saúde, segurança alimentar e assistência social.

É importante ainda ressaltar que o Bolsa Família ocorre de maneira descentralizada, “compartilhando as responsabilidades entre todos os entes federados e a sociedade civil, considerando a participação comunitária e o controle social” (Silva et al., 2011: 140). Sendo assim, cabe ao município operacionalizá-lo quanto ao cadastramento dos beneficiários, através do Centro de Referência em Assistência Social, que são equipamentos municipais ou dos seus respectivos departamentos de promoção social ou assistência social, os quais recebem recursos federais para a viabilização do programa e, ainda, devem promover, como contrapartida, cursos profissionalizantes para a geração de renda e oficinas voltadas às famílias. É interessante notar que é imprescindível a articulação entre as três esferas de governo, tendo em vista que o recurso é federal, a operacionalização é municipal, por meio dos departamentos sociais ou CRAS e secretarias municipais e também das secretarias estaduais de educação, no fornecimento de informações relativas à frequência escolar. A transferência monetária é realizada através da Caixa Econômica Federal diretamente ao be-

neficiário, o qual pode utilizar o recurso conforme julgar necessário, utilizando um cartão magnético.

Inicialmente, por meio do programa, eram transferidos valores que variavam entre \$ 34,38 e \$ 38,76, sofrendo alguns ajustes em 2007, quando subiu o valor máximo para \$ 114,61 e diminuiu o mínimo para \$ 12,60 (Silva et al., 2010: 35). No entanto, em 2011, o benefício novamente foi reajustado, no governo da presidente Dilma Rousseff, fixado em \$ 40,11, destinado a famílias extremamente pobres, instituindo um valor variável de \$ 18,33 por beneficiário até o limite de \$ 55,01, para famílias que tenham crianças de 0 a 15 anos, gestantes e nutrízes. Ainda prevê aos jovens entre 15 e 17 anos, estudantes, que o valor do benefício variável mensal passa a ser de \$ 21,77 até \$ 43,55 por família (Brasil-MDS). O programa está voltado a famílias que tenham renda per capita de até \$ 40,11, independente da composição familiar, e a famílias pobres que possuam renda per capita mensal entre \$ 40,17 e \$ 80,22, desde que possuam gestantes, nutrízes, ou crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos; e, ainda, prevê a transferência monetária no valor de \$ 38,96 a famílias extremamente pobres que não tenham crianças nem jovens. As famílias beneficiárias têm como obrigação, com risco de exclusão do programa, a manutenção de crianças de 7 a 15 anos na escola e a frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade, assim como de gestantes, aos postos de saúde para acompanhamento (Silva et al., 2010: 39).

Assim, após a breve exposição da evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, é possível compreender como foram pensados esses programas ao longo do tempo, de que maneira estão constituindo atualmente a política de assistência social e como podem ser pensados no âmbito mais representativo da proteção social brasileira. Nesse sentido, são revelados alguns pontos de entrave dos programas, tais como: a focalização na pobreza, que se distancia plenamente do proposto inicialmente no Projeto de Lei nº 80 do Senador Eduardo Suplicy; as condicionalidades que devem ser cumpridas pelos beneficiários a fim de que possam usufruir do benefício; o caráter residual meramente compensatório das políticas sociais, sobre as quais prevalece a política econômica; a responsabilização do indivíduo por sua condição de miséria, implicando em uma negociação da própria vida individual, familiar e comunitária.

É evidente que a pobreza não se configura somente pela escassez ou falta do recurso financeiro, ou ausência da geração de renda, mas também pela ausência de fatores imprescindíveis para a sobrevivência humana, como moradia adequada, saneamento básico, coleta de lixo regular, água tratada, educação e saúde de qualidade, segurança alimentar, entre outros. Nessa perspectiva, pode-se considerar que

os Guaraní Mbyá estão em situação de pobreza, quando não de extrema miséria.

OS GUARANI NO VALE DO RIBEIRA

Analisando a trajetória das políticas sociais e indigenistas no Brasil ao longo do século XX e, especificamente, dos programas de transferência de renda, é possível apontar a aplicabilidade destas na realidade vivenciada pelo povo Guaraní Mbyá, a partir do que foi observado e apurado durante os onze meses da pesquisa de campo.

O objetivo é contextualizar o povo Guaraní Mbyá, a região onde estão localizados, em quais municípios estão as aldeias pesquisadas e os seus respectivos contextos socioeconômicos, a partir da análise dos dados quantitativos e qualitativos que expressam sua condição enquanto cidadãos do território brasileiro. Além disso, busca-se refletir sobre qual é o amparo dado pela proteção social brasileira a esse povo, de que maneira eles se apropriam dos benefícios transferidos pelos respectivos programas e se há influência destes nos costumes e cotidiano dos Guaraní Mbyá.

A fim de sintetizar as informações levantadas em campo, as aldeias serão compreendidas a partir do contexto socioeconômico dos municípios em que estão localizadas, e em suas especificidades quanto ao número de moradores, idade e renda média per capita, considerando os benefícios recebidos pelas famílias por meio dos programas de transferência de renda. E, por fim, serão apresentadas as necessidades relatadas pelos moradores das aldeias, as quais foram constataadas a partir da observação participante durante o levantamento em campo, que são basicamente iguais, uma vez que se referem à mesma ausência de efetivação dos direitos sociais básicos.

CONTEXTUALIZANDO OS POVOS INDÍGENAS BRASILEIROS NA ATUALIDADE

Primeiramente, quando se fala em população indígena no Brasil, vale mencionar que se trata de aproximadamente 220 povos diferenciados, que se expressam em 180 línguas e estão dispersos em 580 locais (terras indígenas), distribuídos por todo o território nacional. Esta população é formada por 445 mil pessoas, vivendo em 3.726 aldeias indígenas, 24 estados e 379 municípios⁷. Contudo, os dados atuais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Censo 2010, apontam aproximadamente 800 mil indígenas em todo território brasileiro, praticamente o dobro da população apurada pelo mesmo instituto em 2000. Assim, a principal característica da população indígena

7 Ver: <www.funasa.gov.br>. Acesso em: 07 de setembro de 2011.

no Brasil diz respeito a sua enorme diversidade. Essa diversidade está relacionada a uma heterogeneidade da realidade indígena no país, constituída por populações que vivem nas mais variadas condições de sobrevivência, que vão desde os que subsistem da agricultura até a prática do trabalho informal.

As populações Guarani do Brasil vêm sofrendo, ao longo do tempo, um violento e acelerado processo de descaracterização e destruição, tendo em vista a dizimação de grupos inteiros. Mesmo assim, os Mbyá conseguem sobreviver mantendo aspectos de seus costumes, valores e identidade. Os Guaranis são falantes da língua Guarani, pertencente ao tronco linguístico Tupi e à família linguística Tupi-Guarani. No Brasil, os Guarani são divididos em três subgrupos: Mbyá, principalmente no litoral e interior dos estados do sul e do sudeste; Chiripa ou Nandeva, no interior e litoral sul e sudeste; e Kayova, principalmente no Mato Grosso do Sul⁸. De acordo com o Instituto Sócio-Ambiental (ISA), atualmente, a população Guarani no Brasil soma 34.000 indivíduos, perfazendo o maior grupo indígena do país. A população Mbyá é composta por cinco mil indivíduos, aproximadamente⁹. Devido ao processo constante de migração dos Mbyá é um tanto difícil precisá-los numericamente¹⁰.

Assim, trata-se aqui de uma característica primária dessa população: a questão da migração Guarani, relativa aos deslocamentos que se iniciaram antes do século XVI. Originalmente, eles vieram das bacias amazônicas; com as dispersões territoriais dos grupos Tupi e, por conseguinte, dos próprios Guarani, esses deslocamentos intensificaram-se, provavelmente pressionados por um grande aumento demográfico há mais de 2.000 anos e também a partir de motivação de fundo religioso, a busca Guarani Mbyá por uma terra sem males. Esses grupos, que passaram então a ocupar a Mata Atlântica do Alto Paraná, parte do Vale do Ribeira, além de regiões no Paraguai, Uruguai e da Argentina, têm o Oceano Atlântico como fronteira natural. São os únicos a manterem deslocamentos em direção à região litorânea, a procura de terras na Mata Atlântica, sendo este um componente intrínseco a sua cultura (Ladeira, 2001).

A mobilidade de famílias extensas guiadas por motivos religiosos é um movimento de intercâmbio entre as aldeias, reforçando relações

8 Ver: <www.trabalhoindigenista.org.br>. Acesso em: 15 de setembro de 2011.

9 Ver: <<http://pib.socioambiental.org/pt/povo/guarani-mbya/1289>>. Acesso em 08 de agosto de 2011.

10 Efetuar o levantamento demográfico real nas aldeias Mbyá no Brasil exigiria uma pesquisa simultânea em todas as aldeias/regiões, tendo em vista o fator migração/mobilidade inerente a esse povo.

sociais e de reciprocidade, como casamentos, visitas a parentes, trocas de informações, de sementes e mudas de plantas e de conhecimentos adquiridos nas relações com as diversas sociedades. Entretanto, atualmente, os Mbyá se movimentam em seu território tradicional, delimitado, e raramente abandonam por completo suas antigas aldeias. Os principais motivos que levaram e levam centenas de Guarani a se deslocarem são a busca de uma terra “melhor” para morar, como eles próprios expressam, e o estabelecimento em locais mais isolados, que dificultem o acesso de estranhos. Os Mbyá vivem numa região ecologicamente circunscrita, que abrange territórios histórica e geograficamente definidos (Ladeira, 2001).

VALE DO RIBEIRA

A região do Vale do Ribeira é uma das mais antigas regiões de colonização europeia do Brasil. As suas condições de solo, clima e relevo ajudaram a condicionar uma ocupação histórica bastante diferenciada das demais regiões. Destaca-se também dentro do Estado de São Paulo em razão das suas características sociais, culturais, econômicas e ambientais.

O Vale do Ribeira representa cerca de 7% da área total do Estado de São Paulo e conserva mais de 60% da região recoberta por vegetação florestal, de remanescentes da Mata Atlântica, concentrando áreas de Unidades de Conservação, como florestas nacionais (Flona), parques nacionais (Parna), reservas extrativistas (Resex), reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), estação ecológica e áreas de proteção ambiental (APA), e comunidades quilombolas, ribeirinhas, caiçaras e indígenas¹¹.

Nesse contexto estão localizadas quinze aldeias Guarani Mbyá. Entretanto, apenas seis aldeias serão apresentadas neste trabalho, as quais estão distribuídas em três municípios, que têm entre 12.000 a 28.000 habitantes e apresentam Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) em torno de 0.75¹². As aldeias pesquisadas foram: Peguaó Ty, localizada no município de Sete Barras; Itapoã, Jejy Ty, Itaguá e Guavira, localizadas no município de Iguape; e Jakarey, também denominada Takuary Ty, localizada no município de Cananeia.

A metodologia utilizada foi baseada na técnica de Investigação Ação Participação, que propõe uma superação das categorias sujeito e objeto, equiparando ambos a partir das contribuições de cada uma das partes, de modo que tanto o pesquisador quanto o pesquisado constroem em conjunto um trabalho de comum interesse, sob uma

11 Ver: <www.socioambiental.org>. Acesso em: 15 de setembro de 2011.

12 Ver: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em: 15 de setembro de 2011.

perspectiva dialética do crescimento de todos os envolvidos (Guillermo, 2002). Para tal, foram realizados levantamentos etnográficos em todas as aldeias a fim de analisar a maneira como se apropriam e usufruem da renda monetária, gerada ou transferida através dos programas de proteção social das três esferas — municipal, estadual e federal — e do exercício das funções assalariadas advindas da saúde e da educação, e também quais são suas eventuais alterações e/ou influências no cotidiano das comunidades.

Os levantamentos foram feitos a partir dos dados coletados na própria comunidade, com o intuito de que fossem mais próximos possível da realidade, sendo de suma importância na consecução das apurações a participação dos caciques, pajés, professores, vice-diretores escolares, agentes de saneamento básico e ambiental, agentes de saúde, entre outros. Vale destacar que essas funções são executadas por indígenas da própria comunidade. A legitimidade dos dados oficiais, no que se refere à população indígena junto aos organismos responsáveis pelas políticas sociais destinadas aos indígenas, é bastante falha, por dois motivos: primeiro, o não reconhecimento da terra pelo Estado dificulta o acompanhamento pelos organismos responsáveis, uma vez que não existem oficialmente; segundo, por ser próprio da cultura Guarani o processo migratório para diferentes regiões do país e também para países vizinhos, como Argentina e Paraguai. A consequente dificuldade de controle, monitoramento e promoção das mais variadas ações dos organismos responsáveis junto a essa população impossibilita dados mais precisos. O processo de demarcação e reconhecimento das TIs, no Vale do Ribeira, está na primeira fase, em identificação, iniciada em novembro de 2010, sem data prevista para o término.

Município de Iguape

O município de Iguape está localizado no litoral sul do Estado de São Paulo, com aproximadamente 28.841 habitantes¹³. O município integra a Área de Proteção Ambiental Cananeia-Iguape-Peruíbe (APA-CIP) e possui em seu território Unidades de Conservação, áreas de manguezais, remanescentes de Mata Atlântica, parte do Parque Estadual da Jureia e uma extensa área litorânea que o interliga aos municípios de Peruíbe e Cananeia. No município há seis aldeias Guarani, quatro delas foram pesquisadas.

Em Iguape, há um Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), que desenvolve serviços específicos de proteção social básica, sendo responsável pela seleção do público com perfil para elegibili-

13 De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Censo 2010.

dade a programas da assistência social. Não há registro de execução do Programa Carteira Indígena, que pertence à Estratégia Fome Zero do governo federal e é voltado para a garantia da segurança alimentar dos povos indígenas, sendo responsabilidade do município desenvolver projetos de promoção social para acessá-lo. Há nove equipamentos do Sistema Único de Saúde¹⁴. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) é de 0,757 e o índice de desenvolvimento familiar é de 0,56 (PNUD, 2000).

Tekoa¹⁵ Guavira

Nessa aldeia residem, atualmente, oito famílias compostas por 39 pessoas no total, sendo que são 26 crianças entre 0 a 12 anos, três adolescentes entre 13 e 17 anos, seis jovens entre 18 a 30 anos, três adultos entre 31 a 59 anos e um idoso com mais de sessenta anos.

Quanto à estrutura educacional, há um prédio para o desenvolvimento das atividades escolares, dois professores, uma merendeira e uma auxiliar de limpeza. Todos são Guarani.

A renda per capita mensal é em torno de \$ 57¹⁶, proveniente do programa Bolsa Família, da Aposentadoria Rural e do exercício de funções assalariadas como: professor, agente indígena de saúde, agente indígena de saneamento, merendeira e auxiliar de limpeza escolar. Há oito famílias beneficiárias do programa Bolsa Família, um idoso beneficiário da Aposentadoria Rural e cinco pessoas assalariadas.

Tekoa Itaguá

A aldeia do Itaguá é a menor aldeia do município com apenas um casal, com 53 e 55 anos, respectivamente. O único programa de transferência de renda que acessam é o Benefício de Prestação Continuada, no valor de \$ 303, sendo assim, a renda per capita é de \$ 151. Ressalta-se que o benefício foi acessado há pouco tempo, e, até então, a renda

14 Dados obtidos no Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php>; <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWVnZXNubWRzLmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL2dlcmFyL2luZGV4LnBocA==&def=vem>>. Acesso em: 17 de agosto de 2010.

15 *Tekoa*: aldeia; para os Guarani tem o significado de “lugar ideal para se viver”, isto é, lugar onde é possível reproduzir o “modo de viver guarani” (*nhandereko*).

16 O cálculo é feito a partir da soma de toda a renda líquida dos moradores da aldeia e dividida pelo número de moradores da aldeia, resultando na renda per capita mensal. A mesma fórmula será utilizada nas demais aldeias: total da renda da aldeia / n° de moradores. Os valores dos benefícios de acordo com a moeda real brasileira (R\$) foram convertidos em dólares (\$), que à época do cálculo o valor equivalente a R\$ 1,00 era de \$ 1,78. No entanto, nas citações diretas, os valores dos benefícios foram mantidos na moeda brasileira, respeitando o texto dos autores citados.

era obtida por meio da venda de bromélias, orquídeas e palmito juçara. No entanto, a venda é proibida por legislações ambientais, o que impede a comercialização livre, o que muitas vezes leva a família a ficar sem alimento e a necessitar de doações.

Tekoa Jeju Ty

A aldeia Jeju Ty tem aproximadamente dezessete moradores que compõe seis famílias, com quatro crianças entre 0 e 12 anos, três adolescentes entre 13 a 17 anos, três jovens entre 18 a 30 anos, seis adultos entre 31 e 59 anos e um idoso com mais de 60 anos.

Quanto à educação, não há escola na aldeia. Duas das crianças frequentam uma escola municipal de ensino fundamental, no bairro do Icapara; e até agosto havia três adultos cursando o supletivo em uma escola da cidade. Mas, por falta de transporte, tiveram que desistir do curso.

A renda per capita mensal é de aproximadamente \$ 56, advinda do programa Bolsa Família, Aposentadoria Rural, Benefício de Prestação Continuada e do exercício da função de agente indígena de saúde. Há cinco famílias beneficiárias do programa Bolsa Família, uma família beneficiária do Benefício de Prestação Continuada, uma família beneficiária da Aposentadoria Rural e um agente de saúde indígena.

Tekoa Itapoã

Na aldeia Itapoã, atualmente, há 61 pessoas compondo catorze famílias, sendo 28 crianças de 0 a 12 anos de idade, dez adolescentes entre 13 e 17 anos, catorze jovens entre 18 e 30 anos, cinco adultos entre 31 e 59 anos e quatro idosos com mais de 60 anos.

Quanto à educação, há dezenove alunos frequentando a escola, que fica dentro da aldeia, entre a 1ª e 5ª série do ensino fundamental. Quanto à estrutura da escola, há um vice-diretor escolar, dois professores, uma merendeira e uma auxiliar de limpeza, todos Guarani.

A renda per capita mensal é de \$ 69, proveniente do programa Bolsa Família, da Aposentadoria Rural e do exercício de funções como professor, vice diretor escolar, auxiliar de limpeza e merendeira. Há nove famílias beneficiárias do Bolsa Família e três famílias que recebem Aposentadoria Rural.

Município de Cananeia

O município de Cananeia está localizado no extremo litoral sul do Estado de São Paulo. É considerada pela UNESCO como integrante da área de Patrimônio Natural e Cultural da Humanidade. É uma área contínua de Mata Atlântica, também com restingas e manguezais. Em seu território está localizado o Parque Estadual da Ilha do Cardoso.

Segundo o Censo 2010 realizado pelo IBGE, Cananeia é habitada por aproximadamente 12.226 moradores. Há quatro equipamentos de saúde do Sistema Único de Saúde, compreendendo duas Unidades de Saúde da Família e um Hospital de Pronto Socorro Municipal. Há dois equipamentos da Assistência Social, um CRAS — Centro de Referência em Assistência Social e um Departamento Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. O IDH-M é de 0,775 (e o índice de desenvolvimento familiar é de 0,58. PNUD, 2000).

Tekoa Jakarey

Nesse contexto estão localizadas três aldeias Guarani Mbyá: Pakuri Ty, no Parque Estadual da Ilha do Cardoso, Rio Branquinho (área rural) e Jakarey (área urbana), contudo, somente a aldeia Jakarey foi pesquisada.

Na aldeia vivem aproximadamente 75 pessoas que compõem catorze famílias, sendo 36 crianças entre 0 e 12 anos, doze adolescentes entre 13 a 17 anos, onze jovens entre 18 e 29 anos, onze adultos entre 30 e 59 anos, e cinco idosos com mais de 60 anos.

Quanto à educação, há 33 alunos cursando da 1ª série a 5ª série do ensino fundamental, na escola localizada no interior da própria aldeia. E três alunos cursando a 5ª série do ensino fundamental em escola não indígena, localizada no bairro próximo a aldeia. Há um vice-diretor, um professor, um agente de saúde, um agente de saneamento e uma merendeira, todos são Guarani.

A renda per capita mensal é de \$ 88, provenientes do programa Bolsa Família, da Aposentadoria Rural, do Benefício de Prestação Continuada e do exercício de funções como: professor, vice-diretor, agente indígena de saúde, agente indígena de saneamento e merendeira. No momento, sete famílias recebem o benefício do programa Bolsa Família, quatro famílias recebem o Benefício de Prestação Continuada, uma recebe a Aposentadoria Rural e uma recebe a Aposentadoria por Invalidez.

Município de Sete Barras

O município de Sete Barras, segundo o IBGE (Censo 2010), tem uma população estimada de 13.005 habitantes. Há no município seis estabelecimentos do Sistema Único de Saúde e dois da Assistência Social, um Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e uma Secretaria de Serviço Social. O IDH-M é de 0,731 (e o índice de desenvolvimento familiar é de 0.59 PNUD 2000).

Tekoa Peguao Ty

A aldeia Peguao Ty está localizada no interior do Parque Estadual Intervales, em uma área protegida que não tolera presença huma-

na, e pertence ao município de Sete Barras, sendo a única aldeia no município.

Atualmente, residem na aldeia 88 pessoas, compondo dezesseis famílias, com 35 crianças entre 0 e 12 anos, quinze adolescentes entre 13 a 17 anos, vinte jovens entre 18 a 30 anos, treze adultos entre 31 a 59 anos e cinco idosos com mais de 60 anos.

Quanto à educação, há 37 alunos matriculados na escola que fica no interior da própria aldeia, cursando desde a 1ª série até a 8ª série do ensino fundamental. Há um vice-diretor e dois professores efetivos, um professor voluntário e uma merendeira voluntária.

A renda per capita mensal é de \$ 64, proveniente do programa Bolsa Família, da Aposentadoria Rural e do exercício de funções como: professor, agente de saúde, agente de saneamento. Há 15 famílias beneficiárias do Bolsa Família, duas famílias recebem a Aposentadoria Rural e uma família recebe o Benefício de Prestação Continuada.

* * *

A exposição das particularidades dos diferentes contextos socioeconômicos de cada aldeia reflete as insuficiências da proteção social. Percebe-se que os programas no âmbito da proteção social não estão articulados, de modo que possa integrar dignamente os seus usuários à sociedade.

O levantamento de campo permitiu observar que na área da educação não é cumprido o respeito à cultura diferenciada, os calendários escolares não estão de acordo com a tradição Guarani, tão pouco a grade curricular tem sustentação cultural própria e a merenda diferenciada não ocorre. Alguns professores e vice-diretores relataram que os horários das aulas não estão de acordo com a dinâmica das crianças, assim como a obrigatoriedade do cumprimento dos feriados e festividades nacionais — por exemplo, páscoa, natal, festa junina, dia das crianças, entre outros—, que mesmo não sendo representativos para os indígenas, são impostos às atividades escolares, introduzindo dessa forma a cultura não indígena nas escolas. E as datas comemorativas dos Guarani, como as épocas de plantio que variam do período de julho a setembro, a colheita e o batismo das sementes e das crianças no mês de janeiro, não estão incluídas na programação escolar.

O alimento fornecido pela educação municipal é igual para todas as escolas. A merenda escolar deveria respeitar a alimentação tradicional, à base de milho, mandioca, trigo, carne de caça e frutas típicas da mata atlântica. No entanto, observou-se que a alimentação oferecida é, prioritariamente, de produtos industrializados, como macar-

ração, bolachas, barra de cereal, sucos em pó, entre outros produtos que alteram consideravelmente os hábitos alimentares tradicionais. E, ainda, a péssima estrutura física dos espaços onde são ministradas as aulas — algumas escolas são feitas de madeira, outras de alvenaria — dificulta a conservação dos materiais e não proporciona um local adequado para o aprendizado, uma vez que a frequência de chuvas na região e o clima úmido colaboram para esse cenário.

O mesmo ocorre com a execução da política de saúde diferenciada, que está muito aquém dos pressupostos estabelecidos pela Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena, uma vez que não respeita a cultura, as práticas de curas tradicionais, a cosmologia e os saberes Guarani. O fato de não ser promovida a capacitação dos agentes indígenas de saúde e saneamento, que são corresponsáveis pela promoção da saúde no interior das aldeias, demonstra que a execução da política de saúde indígena é fragmentada. Considerando que os próprios moradores são os atores principais do processo de desenvolvimento da política, conhecedores dos costumes Guarani, se eles não estão capacitados para uma ação articulada entre o conhecimento já intrínseco e o técnico, não podem atuar como mediadores ou interlocutores.

Essa desarticulação pode ser percebida em várias situações relacionadas à execução da política de saúde, como por exemplo, o alcoolismo presente em algumas aldeias é tratado pelos Guarani como uma doença espiritual que necessita da intervenção dos *pajés* — lideranças espirituais — para orações e pajelanças. Na cosmologia Guarani, os pajés são pessoas escolhidas por Deus — *Nhanderu* — para realizar curas por meio do uso de plantas medicinais e oração, para isso, se necessário, requisitam a vinda de outros pajés às aldeias. Embora o deslocamento de pajés de outras aldeias para tratamento de saúde seja previsto na PNASI, raramente isso ocorre. De acordo com os moradores, a Sesai alega falta de recursos financeiros. A alternativa oferecida para tratar o alcoolismo pela equipe de saúde da Sesai é à distância, a cada semestre uma psicóloga é enviada às aldeias para acompanhar os casos de alcoolismo. Esse tratamento é colocado como única opção a quem queira se tratar, negligenciando as demandas apresentadas pelos agentes de saúde e pela comunidade.

O descuido quanto ao saneamento deixa as comunidades desprovidas de saneamento básico e ambiental, o que reflete diretamente na saúde dos moradores. O não fornecimento de mangueiras para puxar a água das nascentes, que, em sua maioria, são muito distantes dos centros das aldeias, implica no uso de água imprópria para consumo. A retirada não regular do lixo resulta no acúmulo de resíduos no interior da aldeia. Na PNASI está estabelecido que os agentes indígenas de saúde e saneamento devem ser capacitados

para tratar da saúde das pessoas e do meio ambiente, a fim de que possam encaminhar os pacientes e o lixo produzido no interior da aldeia, contudo isto não acontece.

A segurança alimentar é ausente em todas as comunidades, como mais um dos reflexos da não demarcação das terras, que os limita ao confinamento de pequenas áreas, sem condições para produzir alimentos suficientes para todos, alterando por completo a dieta tradicional, causando desequilíbrio nutricional e gerando, frequentemente, a escassez de alimentos. Uma das consequências da não identificação dos territórios, pelo Governo Federal, é a falta de informação sobre o tamanho exato da área e a limitação do espaço para plantio, tendo em vista que a maior parte das aldeias está próxima a áreas de unidades de conservação que proíbem ou restringem plantios extensos, como é de costume. Estima-se que as aldeias, de modo geral, tenham em torno de 8.000 m² cada, porém esses dados não existem oficialmente, justamente por não ser um território reconhecido.

E, ainda, a assistência e a previdência social estão limitadas à transferência monetária às famílias, no entanto, sem consulta prévia e sem reunião dos organismos responsáveis pela execução junto à comunidade, a fim de esclarecê-los sobre os programas existentes e proporcionar-lhes condições de optar por algo que julgarem melhor para si, se afastando por completo das orientações dadas no Guia de Cadastro de Famílias Indígenas, elaborado pelo próprio Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil, MDS). Assim,

distanciou-se, mais ainda, esta política, não apenas da capacidade de atingir patamares de acesso real ao exercício da cidadania, mas também das antigas ambições de abertura de oportunidades para ir além das conquistas cidadãs na transformação da sociedade. (Campos, 2011: 120)

PERCALÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

As políticas de proteção social voltadas aos Guarani do Vale do Ribeira, de acordo com o levantamento realizado nas seis aldeias pesquisadas, estão restritas, de um modo geral, aos benefícios provenientes dos programas de transferência de renda e devem ser discutidas sob a perspectiva de que

as políticas sociais se constituem num sistema de ação complexo onde atuam múltiplas causalidades e diferentes atores sociais. Elas emergem como novas formas, contraditórias, de regulação social e devem ser entendidas como processos e não como “estados” ou fatos sociais destituídos de subjetividades e de interesses contraditórios (IVO, 2006: 74).

Nesse sentido, por exemplo, a desresponsabilização do Estado quanto à saúde dos povos indígenas resulta num efetivo desamparo, na medida em que provê apenas o atendimento básico, sem a devida articulação com outras áreas, como assistência social, educação, segurança alimentar, saneamento básico. Assim, sem essa articulação, não é possível promover a saúde diferenciada, uma vez que não se consideram as relações sociais, políticas, culturais e econômicas envolvidas, compreendendo-a num contexto fragmentado, muito aquém da complexidade exigida para o seu funcionamento adequado.

As políticas da previdência e da assistência social transferem os recursos financeiros mais acessados pelos Guarani, por meio do programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e da Aposentadoria Rural. A renda obtida varia entre \$ 17,19 e \$ 309,45. A renda média mensal, em torno de \$ 62,46, é mantenedora de suas vidas, visto que as terras que habitam não são grandes o suficiente para garantir uma alimentação adequada, e as restrições ambientais limitam a variedade do plantio e até mesmo a permanência dos Guarani no território.

A garantia da renda mensal aos Guarani independente do programa que viabiliza tal renda, é imprescindível para a sua sobrevivência e possibilita, inclusive, de maneira direta e indireta a continuidade da cultura. No entanto, contraditoriamente, os programas de transferência de renda alteram algumas dinâmicas cotidianas desse povo, ao mesmo tempo em que garantem sua sobrevivência. Pode-se perceber, por exemplo, algumas alterações nas relações entre os mais velhos e os jovens, na medida em que estes passam a ter suas despesas garantidas pelas aposentadorias dos mais velhos, as relações familiares ficam submetidas à esfera econômica, deixando em segundo plano a transmissão de saberes dos idosos aos jovens. As mulheres passam a ter papel de destaque, uma vez que os programas de transferência de renda as responsabilizam pelo recebimento dos benefícios. Por outro lado, essa responsabilização reduz a prática do plantio e da colheita, até então realizada por elas, e muitos alimentos deixam de ser cultivados e passam a ser comprados. Novamente, as contradições inerentes à própria política se desvelam.

Paradoxalmente e cruelmente, quanto mais se tentar remediar problemas — produto via política social em sentido estrito — por exemplo, aumentando o valor dos benefícios pagos por acidente de trajeto —, mais lento será o processo de sensibilização para a real origem do problema e consequente retificação de recursos ou modificação nas prioridades governamentais (Santos, 1987: 53).

Os serviços específicos que deveriam ser acessados por essa população não se aproximam do proposto no Artigo 196 da Constituição

Federal de 1988, que dispõe “acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação é garantido a todos os cidadãos brasileiros”. O grande desafio é converter as políticas universais em políticas específicas destinadas a essa população, sem cair na falácia da focalização que ao invés de promover, exclui. Políticas universais e igualitárias de promoção, proteção e recuperação seria um possível caminho para a equidade dos povos, respeitando todos como iguais em suas particularidades.

É clara na trajetória das políticas sociais e indigenistas a prevalência dos interesses da política econômica nacional e internacional, de modo que, enquanto o Estado insistir em contemplar a minoria e sacrificar a maioria da população, as políticas promotoras de direitos sociais perpetuarão a focalização nos excluídos socialmente, estigmatizando-os e deixando-os na condição de sobrevida por mecanismos meramente compensatórios. Longe de gerar qualquer possibilidade de acesso aos direitos sociais, os manterá na condição de socialmente renegados.

As condicionalidades exigidas em troca do acesso ao mínimo para a vida, por meio da transferência de quantias irrisórias como \$ 28,65 por mês, representam o extremo controle governamental sobre a vida do cidadão, forçando-o mais uma vez a cumprir as determinações do Estado para merecer seu direito à vida. A meritocracia implícita nas políticas sociais esconde o direito fundamental de qualquer ser humano, o direito à vida. Questionáveis são as artimanhas da focalização, do caráter compensatório, quando é notável que a saúde e a educação indígena são meros embriões frente ao complexo sistema político-social. Talvez jamais se desenvolvam plenamente, possivelmente serão abortados, e desse modo a integração forçosa é maquiada em promoção de direitos sociais, na perspectiva da tragacidade da política, uma vez que

a realização do valor justiça social não pode ser garantida por nenhum critério automático e que, qualquer que seja a opção ideológica (chamemo-la assim) da qual se parta, quer a da maximização da acumulação, quer a da maximização da equidade, o que se obtém, em qualquer caso, é a modificação relativa do perfil de desigualdades existentes (Santos, 1987: 39).

Em suma, as questões sociais que permeiam a realidade dos Guarani no Vale do Ribeira, certamente, não diferem muito das demais regiões do país, no que diz respeito a garantia do acesso a serviços sociais diferenciados e de qualidade. É explícita a não articulação das três esferas de governo, municipal, estadual e federal, no que tange a questão indígena. Essa desarticulação implica em políticas sociais

que reforçam a condição de excluídos e dependentes socialmente, historicamente construída pelo Estado e pela sociedade, que colocam os indígenas como incapazes de prover sua própria subsistência e desenvolver sua autonomia.

Assim, faz-se necessária a participação dos Guarani, como protagonistas em um sistema político democrático, nos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas sociais que deveriam ampará-los, tendo em vista a constante negação ao direito de autorrepresentação Guarani por todos os organismos envolvidos: Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), prefeituras, secretarias e/ou departamentos e/ou diretorias da assistência social, da educação, da saúde, do meio ambiente, das esferas municipal, estadual ou federal.

O protagonismo por meio da participação social deve romper com a caridade assistencialista do início do século XX, ainda propulsora das ações dos organismos acima citados, que mantêm cada vez menos os Guarani esclarecidos sobre os seus reais direitos, e relegando-os a subserviência ao sistema político e econômico sob o qual padecem. Santos (1985), ao apresentar a importância da ideologia e da organização frente à atuação paternalista do Estado, ilustra exatamente a atual condição dos Guarani.

O paternalismo estatal termina sempre por obter compromissos da sociedade e, portanto, perda de direitos. A reconquista e expansão de direitos dos cidadãos exige, fundamentalmente, profunda mudança de atitude em relação ao Estado. Em segundo lugar, essa atitude nova precisa manifestar-se de forma organizada, sem o que as chances de sucesso serão mínimas. (Santos, 1985: 1)

A serventia da política social continua a ser nebulosa, não se sabe a quem serve e para quê, se para mantê-los vivos ou excluídos. Nesse momento, os indígenas estão sendo categoricamente excluídos de todo sistema de proteção social. As políticas diferenciadas precisam ser reavaliadas, partindo do princípio primeiro da Constituição Federal, a promoção da dignidade humana, o que não se observa na aplicação prática dessas políticas sociais, uma vez que a eficácia das políticas somente pode ser averiguada se estas forem executadas ou não, ou se cumpriram ou não seus objetivos (Santos, 1987).

Longe de pensar a política indigenista e social por um fatalismo que remete a inércia, à imobilização, não se pode negar que a miséria afeta boa parte dos povos indígenas do Brasil, se sobrepondo à cultura da vida sem acúmulo excedente, uma vez que, para sobreviver, o ser humano necessita de condições dignas de vida, o que exige a valorização de si e para tanto é imprescindível que se sinta vivo, com-

partilhando do maior bem comum, a vida. Esse debate gira em torno da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional e que ao mesmo tempo tenha entre seus princípios a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais, e a extinção da discriminação étnica, social, religiosa, de gênero, entre outras.

O Artigo nº 3 da Constituição da República de 1988 estabelece essas proposições como norteadoras para uma sociedade democrática, justa e igualitária, no entanto, não fornece os caminhos para sua construção, transferindo unicamente à política social essa responsabilidade. Enquanto a política social estiver desatrelada da política econômica resta a certeza de que irrisórias transferências monetárias serão a única faceta da proteção social e, em última instância, da própria manutenção de uma vida miserável. Enquanto as políticas sociais mantiverem o caráter tendencioso ao clientelismo político e estiverem voltadas unicamente aos interesses políticos e do mercado financeiro, em vez de promover efetivamente a dignidade humana, a frase do cacique Luiz Euzébio “O que me entristece é que quando é pro índio, qualquer coisa serve” continuará a ilustrar a síntese das políticas sociais e indigenistas atuais, sendo possível ainda acrescentar que quando é para maioria, para a maioria de excluídos, qualquer coisa serve.

BIBLIOGRAFIA

- Behring, Elaine; Rosseti, Ivanete Boschetti 2011 *Política Social: fundamentos e história*. 9º ed. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 2) (São Paulo: Cortez).
- Brasil 2010 *LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 5.ed. (Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara).
- Brasil. Fundação Nacional de Saúde 2002 *Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas*. 2.ed. (Brasília: Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde). (Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_saude_indigena.pdf>. Acesso em: 08 set. 2011).
- Brasil. Governo Federal — Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) 2010 “Guia de Cadastramento de Famílias Indígenas”.
- Campos, Marta Silva 2011 “Políticas públicas e exigências éticas” em Baptista, Paulo Agostinho N.; Sanchez, Wagner Lopes (orgs.) *Teologia e sociedade: relações, dimensões e valores éticos*

- / *organizadores* (São Paulo: Paulinas, Coleção Teologia na Universidade).
- Coutinho, Edilberto 1975 *Rondon, o civilizador da última fronteira* (Brasília: Civilização Brasileira).
- Couto, Berenice Rojas; Yazbek, Maria Carmelita; Silva, Maria Ozanira da Silva e Raichellis, Raquel 2010 *O Sistema Único da Assistência Social: uma realidade em movimento* (São Paulo: Cortez).
- Guillermo, Williamson C. 2002 *Investigación-acción participativa intercultural en comunidades educacionales y locales* (Universidad de La Frontera, Departamento de Educación / Proyecto Gestión Participativa en Educación / Kelluwün. Temuco, IX Región de La Araucanía).
- Ivo, Anete Brito Leal 2006 “A Reconversão da Questão Social e a Retórica da Pobreza no anos 1990” em Cimadamore, Alberto; Harley, Dean e Siqueira, Jorge (coord.) *A Pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ladeira, Maria Inês 2001 *Espaço geográfico Guarani-Mbyá: significado, constituição e uso*. Tese de Doutorado (São Paulo: Universidade de São Paulo).
- Paula, Luiz Fernando Rodrigues de 1992 “Estado e Política Sociais no Brasil”, em *Revista de Administração Pública* (Rio de Janeiro: FGV).
- Santos, Wanderley Guilherme dos 1986 “O Estado Social da Nação” em Jaguaribe, Helio et al. (org.) *Brasil, 2000 — para um novo pacto social* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Santos, Wanderley Guilherme dos 1987 “A trágica condição da política social” em Abranches, Sérgio Henrique; Coimbra, Marcos Antônio; Santos, Wanderley Guilherme dos (orgs.) *Política social e combate à pobreza* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar).
- Santos, Wanderley Guilherme dos. “O Estado e os direitos dos cidadãos” em *Lua Nova* [online], v. 1, n° 4, p. 22, 1985.
Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451985000100006&lng=pt&nrm=iso>.
- São Paulo. Conselho Regional de Serviço Social do Estado de São Paulo, 9ª Região (org.) 2007 *Legislação brasileira para o serviço social: coletânea de leis, decretos e regulamentos para instrumentação da (o) assistente social*. 3º ed. (São Paulo: O Conselho, 2007).
- Silva, Maria Ozanira Silva (coord.); eLima, Valéria Ferreira

Santos de Almada 2010 *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos* (São Paulo: Cortez).

Silva, Maria Ozanira Silva e 2006 “A trajetória dos Programas de Transferência de Renda e os desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação” em *Pensar BH/Política Social*. Disponível em: <www.portalpbh.pbh.gov.br>. Acesso em: 16 de junho de 2011.

Silva, Maria Ozanira Silva; Yazbek, Maria Carmelita; Giovani, Geraldo di 2011 *A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda* (São Paulo: Cortez).

Suplicy, Eduardo Matarazzo 2010 *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* (São Paulo: Cortez / Editora da Fundação Perseu Abramo).

SÍTIOS DA WEB

<<http://www.funai.gov.br>> (Acesso em: 08 de agosto de 2011).

<<http://www.funasa.gov.br>>.

<<http://www.mds.gov.br>> (Acesso em: 08 de agosto de 2011).

<<http://pib.socioambiental.org/pt/povo/guarani-mbya/1289>> (Acesso em: 07 de setembro de 2011).

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/preliminar_tab_uf_zip.shtm> (Acesso em: 10 de novembro de 2011).

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/tabelas_adicionais.pdf> (Acesso em: 10 de novembro de 2011).

<<http://www.trabalhoindigenista.org.br>> (Acesso em: 08 de agosto de 2011).

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> (Acesso em: 08 de novembro de 2011).

María Ignacia Costa*

PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL

EL CASO DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA

DEBATES POLÍTICOS, EJES DE RUPTURA Y CONTINUIDAD**

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de protección social han comenzado a ser re-discutidos en los últimos años a la luz del hecho de que, en el marco de la precarización y demás transformaciones del trabajo, la seguridad social centrada exclusivamente en sistemas contributivos ha perdido capacidad integradora y de cobertura contra los riesgos. Esta discusión está a su vez interceptada por otra de índole doctrinaria que cuestiona la protección ligada estrictamente a los derechos del trabajo y promueve el reconocimiento del derecho a la existencia material y social como condición de ciudadanía. Por tales motivos, se ha abierto el debate acerca de la necesidad de enfrentar una pobreza cada vez más visible y extendida a través de mecanismos de distribución de renta o ingreso básico universal.

En este contexto se crea, en el año 2009, en la Argentina, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) por De-

* Magister en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), investigadora, docente e integrante del Proyecto de Investigación: “La seguridad social en la Argentina: diseño institucional y capacidad de protección de distintas categorías de trabajadores”, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

** Agradezco muy especialmente a Susana Hintze su atenta lectura y sus comentarios sobre este escrito.

creto 1.602 del Poder Ejecutivo Nacional, la cual se caracteriza por constituir un componente no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares dirigido a proteger a sectores de la población hasta entonces no cubiertos.

La hipótesis que postulamos en este trabajo es que la emergencia de una política social no contributiva, con tendencia universal e inserta en el sistema de seguridad social en un contexto en el que persiste una mirada “trabajocéntrica” sobre la protección social, constituye un “giro estratégico” en la orientación de la política social argentina y en las interpretaciones construidas sobre la pobreza y el trabajo. De ahí que nos planteamos analizar las particularidades del proceso que conduce a su creación, los ejes de ruptura y de continuidad con el pasado.

Describir el proceso que dio origen a la AUHPS nos invita a reflexionar sobre el derrotero de políticas implementadas con posterioridad al estallido de 2001 en la Argentina al tiempo que nos sitúa en la dinámica del debate más arriba mencionado acerca de la orientación y los contenidos que, académicos, políticos, organizaciones sindicales, entre otros, advierten que debe asumir el campo de la protección social.

Asimismo, analizar cuál fue el giro que imprimió la aparición de la AUHPS en el campo de la protección social, supone comparar esta medida con otras que la precedieron. Nuestra decisión aquí es contrastarla con una selección de programas de transferencia de ingresos monetarios (PTIM) que por su alcance y contenidos en materia de reconocimiento de derechos constituyen íconos del período que se inicia entre los años 2002 y 2003 en la Argentina, en el que comienzan a cuestionarse, revisarse y reformarse las políticas del ciclo neoliberal.

La validez de este ejercicio de comparación puede ser cuestionada en la medida que la AUHPS y los PTIM se corresponden con tradiciones distintas en materia de política social. La primera se inserta en un subcomponente de la seguridad social vinculado, históricamente, con el reconocimiento de derechos al trabajador; mientras que los segundos, en general, son dispositivos de ayuda focalizados en los más pobres que exigen pruebas de medios y están sujetos a cierta discrecionalidad administrativa y/o profesional. Sin embargo, como hemos advertido en un trabajo previo, algunos aspectos del diseño institucional como así sus contenidos político culturales, la colocan en un campo tensionado por sendas tradiciones (Hintze y Costa, 2011). En otras palabras, como veremos luego, la cantidad de requisitos que deben cumplir los beneficiarios para el acceso, la segmentación del monto, la exigencia de condicionalidades para la percepción del beneficio, plantean líneas de convergencia con el campo asistencial lo cual nos habilita –creemos– a llevar adelante la comparación.

Esta comparación versa sobre dos dimensiones articuladas: la dimensión institucional y la político-cultural. La dimensión institucional hace a los aspectos organizacionales y de responsabilidad en la gestión de las prestaciones (Hintze y Costa, 2011) mientras que la político cultural alude a los recursos argumentales de los que se valen las políticas y programas para lograr su legitimación y la “normalización de la vida social” (Grassi, 2003).

Las fuentes de datos escogidas para el desarrollo de este estudio son discursos políticos que han sido jerarquizados en la prensa escrita, discursos oficiales y normativa que regula los programas bajo estudio.

Iniciamos el recorrido del capítulo con la descripción de la AUHPS en el contexto del Régimen de Asignaciones Familiares, para luego pasar a reconstruir el proceso que dio lugar a su creación en el marco del debate sobre la universalización de la protección social. Luego, analizamos las rupturas y continuidades que presenta la AUHPS en comparación con programas de transferencia de ingresos condicionados (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Plan Familias por la Inclusión Social) y no condicionados (Derecho Garantizado para la Niñez) implementados en la Argentina en el período 2002-2009. A modo de cierre, recapitulamos y reflexionamos sobre la pertinencia del uso de la noción de “giro estratégico” más arriba propuesta para ilustrar el significado social y político institucional de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

CARACTERIZACIÓN DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES¹

En octubre de 2009 se crea por Decreto 1.602/09 la Asignación Universal por Hijo para Protección Social la cual –como ya dijimos– forma parte del subsistema no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares.

Antes de avanzar conviene aclarar aquí que, si bien los orígenes de este régimen se remontan al año 1957 cuando se crean las primeras Cajas de Subsidios Familiares, las características del régimen tal como lo conocemos hoy datan de la década del noventa cuando sufre las principales reformas. La primera tuvo lugar en noviembre de 1991 –con el Decreto de Desregulación N° 2.284/91 que inició la primera reforma del estado– y que creó el Sistema Único de la Seguridad Social, el cual disolvió y se hizo cargo de las funciones que tenían las Cajas de Subsidios Familiares. La segunda, en 1996, inicialmente vía un Decre-

1 Este apartado está parcialmente basado en Hintze y Costa (2011).

to de Necesidad y Urgencia y posteriormente a través de la Ley 24.714, la cual llevó a cabo una amplia reforma en el sistema de asignaciones, que se mantuvo hasta el 2009 (Hintze y Costa, 2011)².

Hasta la incorporación de la AUHPS en 2009, este componente de la seguridad social se basó en: a) un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que prestaran servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera fuera la modalidad de contratación laboral; beneficiarios de la Ley de Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo; y b) un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez (Ley 24.714, Artículo 1°). Aún cuando el texto de la Ley 24.714 no lo explicita, la misma se hace extensiva a los empleados públicos nacionales. En este caso el sostenimiento del beneficio es realizado por el Tesoro Nacional mediante presupuesto público. Por el contrario, los empleados públicos y pasivos provinciales, quedan excluidos de la misma por contar con regímenes propios (Álvarez, 2009).

En este sentido la particularidad de la AUHPS radica en que la misma está destinada, desde un comienzo, a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, se desempeñen en la economía informal y ganen un monto igual o menor al salario mínimo, vital y móvil (equivalente a US\$575 en febrero de 2013³) o sean monotributistas sociales⁴. Posteriormente se incorporaron los grupos

2 En octubre de 2012, el Decreto 1.668 introdujo un conjunto de cambios en el Régimen de Asignaciones Familiares. El mismo modificó los topes y escalas salariales que dan derecho al cobro del beneficio y determinó que para ello se tomarán en cuenta los ingresos del grupo familiar.

3 Los valores se expresan en dólares considerando el tipo de cambio oficial. Dado que el valor de la divisa estadounidense en la Argentina presenta fluctuaciones, para simplificar utilizamos aquí un valor de AR\$/USD promedio de \$4 para el período que comprende los últimos meses del año 2010 y el 2011 y de \$5 hacia finales del año 2012 y comienzos del 2013. De todas maneras, debe considerarse que las limitaciones establecidas por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para la adquisición de divisas internacionales a partir de mediados de 2012 originó la existencia de un mercado paralelo en el que los dólares estadounidenses se transan a valores (coloquialmente denominados "blue") que superan a los oficiales en niveles que oscilan entre 30% y el 40%.

4 "El Monotributo Social es una categoría tributaria permanente, creada con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos. A partir del reconocimiento de sus actividades y de su inclusión como contribuyentes, trabajadoras y trabajadores están en condiciones de emitir facturas oficiales, acceden a las prestaciones

familiares de trabajadoras domésticas y de trabajadores rurales temporarios que prestan servicios en relación de dependencia.

Esta prestación se abona por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco menores.

En mayo de 2011, por Resolución ANSES 235/2011, se ampliaron los beneficios de este subcomponente del régimen a las mujeres embarazadas desde la decimosegunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda de seis mensualidades.

La percepción de la AUHPS está condicionada al cumplimiento de requisitos en materia educativa y de salud de los menores mientras que en el caso de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUEPS) está sujeta a la constatación del nacimiento o la interrupción del embarazo, previa verificación de todos los controles médico-sanitarios e inscripción del niño en el Plan Nacer. Desde octubre de 2012, el monto asciende a U\$D 68 por hijo y/o embarazo y a US\$240 por hijo discapacitado. El 80% del monto previsto se abona mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El restante 20% es reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina. Esta suma puede cobrarse cuando el titular acredita el cumplimiento de las condicionalidades antes descriptas. La falta de acreditación produce la pérdida del beneficio. Asimismo es incompatible con el cobro de cualquier suma originada en prestaciones contributivas o no contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El límite en la cantidad de menores habilitados a cobrar el beneficio, el tope de ingreso para la percepción del mismo regido por el valor del salario mínimo vital y móvil, las prestaciones a las que accede el grupo familiar (AUHPS y AUEPS), el cumplimiento de condicionalidades y la modalidad de pago fraccionada implican un trato diferencial para los perceptores de la AUHPS en relación con las asignaciones familiares dirigidas a hijos de trabajadores formales.

En este último caso, no hay restricciones a la cantidad de menores autorizados a recibir el beneficio y los límites que condicionan el acceso a las asignaciones familiares, con excepción de las asignacio-

de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud tanto para sí como para sus familias, y realizan aportes jubilatorios. Pueden inscribirse a esta categoría aquellas personas que estén desarrollando una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), cooperativas de trabajo y proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes". En <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118>> acceso 17 de marzo de 2012.

nes por maternidad y por hijos con discapacidad, se circunscriben a los grupos familiares que perciben una remuneración superior a U\$D 2800 y siempre que ninguno de los dos padres perciba sumas superiores a los U\$D 1400 (Decreto 1.668/2012) en cuyo caso pueden ser deducidas del pago del impuesto a las ganancias⁵. Además el abanico de prestaciones para este grupo de trabajadores es mayor y comprende: asignación por hijo, asignación por hijo discapacitado, asignación prenatal, asignación por ayuda escolar, asignación por maternidad, asignación por nacimiento, asignación por adopción, asignación por matrimonio. Mientras que los beneficiarios del subsistema no contributivo (jubilados y pensionados) gozan de: asignación por cónyuge⁶, asignación por hijo y por hijo con discapacidad. A lo que se suma que la percepción de la asignación por hijo para los trabajadores formales no se encuentra condicionada.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, la AUHPS y la AUEPS se solventan con los mismos recursos que el subsistema de Asignaciones Familiares contributivo y, adicionalmente, con los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino⁷.

ALGUNOS DATOS CUANTITATIVOS SOBRE LA AUHPS

Según los datos del último censo (octubre 2010), el universo de niños menores de 18 años es de 12.337.747. De ese total: 6.724.629 (55%) están cubiertos por el subsistema contributivo; 3.588.916 (29%) están

5 Este mecanismo consiste en la deducción de un monto tope de US\$1.440 anuales por hijo (US\$120 mensuales) al pagar el impuesto a las ganancias, bajo el concepto de “deducción por cargas de familia-hijo”. La administración del “beneficio” está a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

6 La particularidad de esta prestación radica en que se abona a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones por su esposa o esposo si este se encuentra afectado de invalidez total, absoluta y permanente y siempre que no perciba ingresos por ningún concepto.

7 El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto –actualmente Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino– fue creado por el Decreto 897/07 y está constituido por la transferencia en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social de los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. La Ley 26.421 establece que la totalidad de los recursos únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino. Asimismo el activo del fondo se invertirá de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social, quedando prohibida la inversión de los fondos en el exterior.

comprendidos por el subsistema no contributivo; 600 mil (5%) están alcanzados por la deducción del impuesto a las ganancias y 1.420.202 (11%) niños carecen de cobertura⁸.

Desde el momento de su creación, la evolución de la cobertura de la AUHPS ha sido fluctuante. Se inicia con 3.4 millones de beneficiarios en diciembre de 2009, luego desciende a 3.2 millones en enero de 2010, alcanzando su mayor pico entre abril y mayo de 2010 (3.8 millones de beneficiarios) y estabilizándose luego en 3.5 millones aproximadamente⁹. Trabajadores de la ANSES argumentan que parte de ese movimiento se explica porque: “en un principio era tan masivo que todo el que tuviera un hijo cobraba, después empezó a haber bajas. Había gente que no tenía derecho, en esa volteada cayeron los monotributistas¹⁰ [...] gente que no tenía derecho y entonces dejó de ser tan universal”¹¹.

En lo que respecta a su impacto en las condiciones de vida, se estima que la incidencia en la tasa de indigencia es mucho más significativa que en la de pobreza, lo cual es esperable por el monto de la asignación y de las líneas de indigencia y pobreza. Según Curcio y

8 Fuente: Curcio y Beccaria (2011a) en base a datos del Censo 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), de registro de ANSES (agosto 2011) y de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Las recientes modificaciones operadas en las escalas y topes salariales estuvieron fundadas en la necesidad de incorporar a un segmento de trabajadores que se encontraba excluido del cobro de asignaciones familiares porque percibían montos superiores a los establecidos por el régimen, pero inferiores a los exigidos para efectuar las deducciones vía impuesto a las ganancias. En <<http://www.anses.gob.ar/general/nuevo-regimen-asignaciones-familiares-aumentos-partir-octubre-2012-335>> acceso 18 de febrero de 2013.

9 Fuente: Gráfico Evolución mensual de la cobertura de la AUHPS. Datos actualizados a agosto de 2011. Curcio y Beccaria (2011a) en base a liquidaciones de ANSES agosto de 2011.

10 A diferencia del monotributo social (véase nota al pie 3), el “Monotributo es un régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos a las ganancias y al valor agregado y al sistema previsional, destinado a los pequeños contribuyentes (personas físicas que ejercen oficio o son titulares de empresas o explotaciones unipersonales y sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de los mismos, que habiendo obtenido en el año calendario inmediato anterior al período fiscal de que se trata, ingresos brutos inferiores o iguales a U\$D 33.500. En tanto sus ingresos no superen el monto a que se refiere el párrafo anterior serán igualmente considerados pequeños contribuyentes las personas físicas integrantes de las sociedades civiles, de sociedades de hecho y comerciales irregulares o de las sociedades comerciales tipificadas. Asimismo serán considerados sujetos de este régimen las personas físicas integrantes de cooperativas de trabajo) (Ley 25.239/99).

11 Hintze y Danani (2009 al 2012). Véase Bibliografía.

Beccaria (2011b)¹², entre 2010 y 2009, los hogares definidos como beneficiarios de la AUHPS evidencian una caída de la tasa de indigencia de 8 puntos porcentuales (pp) (27%) mientras que estos no reflejan cambios en lo que respecta a la tasa de pobreza (0%). Sin embargo si se comparan estos datos con el total de los hogares, en éstos se registra un aumento leve de la pobreza (2 pp), lo que en definitiva estaría mostrando el efecto positivo de la AUHPS en los hogares beneficiarios donde no se observa incremento alguno.

Sobre la incidencia de la AUHPS en las condicionalidades en salud y educación, Curcio y Beccaria (2011a) advierten un sensible aumento en la asistencia sanitaria. Desde diciembre de 2009 hasta junio de 2011 se inscribieron al Plan Nacer¹³ 1.836.272 niños y niñas menores de 6 años de edad (en 2009 el total de inscriptos era de 674.378 niños/as). En cambio previenen sobre un impacto limitado en el incremento de la asistencia escolar de los beneficiarios de esta asignación (5 pp en el nivel inicial, 2 pp en el nivel primario y otro tanto en el secundario entre 2009 y 2010) en relación a los no beneficiarios que involucran a niños cubiertos por el subsistema contributivo, por la deducción del impuesto a las ganancias y niños sin cobertura (2 pp en el nivel inicial, 0,4 en el nivel primario y 1 pp en el secundario entre 2009 y 2010).

Por último, en cuanto a la evolución del gasto, inicialmente se preveía que esta medida insumiría 1.750 millones de dólares anuales equivalentes a 0,6% del PIB aproximadamente¹⁴ y que en 2010 alcanzaría los 2.500 millones de dólares anuales (0,8% del PBI) cuando se logre la meta de 4 millones de niños incorporados al mismo (Agis *et al.*, 2010), de los cuales 750 millones de dólares podrían reasignarse

12 Es necesario aclarar que para todos los cálculos referidos a pobreza e indigencia, los autores utilizaron los índices de inflación oficial de 7 provincias (IPC 7 provincias). La utilización de este índice alternativo de inflación se debe a los cuestionamientos que pesan sobre el índice oficial elaborado por el INDEC, desde el año 2007. Este índice ha sido elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), procesando los datos de las Direcciones Provinciales de Estadísticas de siete provincias excluidas de las modificaciones llevadas a cabo por el IPC oficial que calcula el INDEC. Es importante tener en cuenta que a pesar de que el IPC oficial y el de cada una de estas provincias seleccionadas presentaban algunas divergencias en su cálculo, hasta 2006, la evolución del mismo era muy similar (Curcio y Beccaria, 2011c).

13 El Plan Nacer es un programa de beneficios definidos de salud que articula la prestación de servicios entre el gobierno nacional, las provincias y los efectores de salud.

14 "Este nivel es superior al de los programas de transferencia de Brasil (0,39% del PIB, Bolsa Familia), México (0,31%, Plan Oportunidades), Perú (0,20%) y Chile (0,10%) (Hintze y Costa, 2011: 161).

de otros planes de transferencias monetarias tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Familias que serían compensados con esta iniciativa. Los datos que surgen de la ANSES y de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación, indican que el gasto en la AUHPS en 2010 fue de 1.584,95 millones de dólares, mientras que el de 2011 alcanzó los 2.260 millones de dólares (Curcio y Beccaria, 2011b). En relación con el PBI esas cifras representan 0,44% y 0,51% para los años 2010 y 2011, respectivamente.

Así los datos expuestos revelan, por un lado, una importante expansión del sistema de asignaciones familiares aun cuando el estancamiento actual de la cobertura presenta desafíos a futuro dirigidos a generar nuevas estrategias de captación de grupos familiares desprotegidos. Por otro lado, muestran un significativo impacto de esta medida en la indigencia mientras que en la pobreza se limita a contrarrestar la propensión de este indicador a nivel del conjunto de la población. Por último, cabe destacar que si bien las previsiones iniciales en materia de gasto no se han cumplido totalmente, la tendencia de este indicador se sostiene en línea ascendente.

RECONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE CREACIÓN DE LA AUHPS EN EL CONTEXTO DEL DEBATE SOBRE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL¹⁵

El proceso que condujo a la creación de la AUHPS comprende críticas a lo acontecido en materia de protección social durante el ciclo neoliberal, nuevas propuestas de universalización y medidas de política adoptadas por los gobiernos que asumieron con posterioridad a la crisis socioeconómica, política e institucional de 2001. Como ya hemos referido en otros trabajos¹⁶, la antesala de este proceso la constituye:

- - Una crítica a los resultados alcanzados por la política asistencial de los noventa, recomendada por organismos internacionales de crédito, basada en programas de transferencia de ingresos que combinaban criterios de condicionalidad, focalización y transferencia directa al destinatario (Pautassi y Zibechi, 2010).
- - La puesta en marcha de una Consulta Popular por un Seguro de Empleo y Formación para todos los jefes y jefas de hogar desocupados, una asignación por hijo menor de 18 años y otra para mayores de 60 años que no tuvieran cobertura prevision-

15 Este apartado está parcialmente basado en Costa (2009) y en Hintze y Costa (2011).

16 Véase al respecto Hintze y Costa (2011).

al, impulsada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRE-NAPO) días antes del estallido social de diciembre de 2001¹⁷.

- - La expansión en el ámbito académico primero y, a partir de 1997, en el político y legislativo –como veremos más adelante– de la propuesta de Ingreso Ciudadano para la Niñez.

Estas críticas e iniciativas –en parte– alimentaron en 2002 el esquema organizativo y los principios sobre los cuales se asentó la formulación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) implementado en el momento más álgido de la crisis desatada a fines de 2001 en la Argentina. No sólo incorporó el lenguaje de derechos al ser enunciado como “derecho familiar de inclusión social” sino que además fue el primer programa, luego de una larga cadena de programas transitorios de empleo que se sucedieron en la década del noventa¹⁸ que introdujo una lógica inicial, aunque no sostenida en el tiempo, de “universalidad ponderada” o “no-focalización implícita” (Andrenacci *et al.*, 2006). Práctica que se vio reflejada en la gran cantidad de beneficiarios incluidos en el programa (inicialmente comprendía a 1.617.531 beneficiarios¹⁹). Sin embargo, el Plan cerró su inscripción el 17 de mayo de 2002 por falta de recursos y con esta decisión se desvaneció su aspiración universalista.

El gobierno que asumió sus funciones en mayo de 2003 decidió dar continuidad a este programa que comenzaba a poner en evidencia sus

17 El monto propuesto (Ley de Convertibilidad mediante que establecía la paridad 1 peso = 1 dólar) era de US\$380 para el Seguro de Empleo y Formación, una asignación de US\$60 por hijo menor de 18 años y de US\$150 pesos para los mayores sin cobertura previsional (FRENAPO, 2001). La propuesta de actualización de la propuesta en 2005 incluía: un Seguro de Empleo y Formación de US\$217; universalización de la Asignación Familiar de US\$20 y de la Ayuda Escolar Anual de US\$44 y universalización del haber jubilatorio mínimo en US\$104 (Lozano *et al.*, 2005).

18 Entre los programas nacionales que se sucedieron a lo largo de dicha década, pueden citarse: en 1994, el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS), el Programa Coparticipado (PROCOPA), Programa Nacional de Pasantías para la reconversión (PRONAPAS) y el Programa de Empleo Privado (PEP); en 1995, el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), el Programa ASISTIR y el Programa FORESTAR; en 1996, el Programa Servicios Comunitarios, el Programa Desarrollo del Empleo Local y el Programa TRABAJAR (PT); en 1997, se creó y reglamentó el Programa TRABAJAR II y, en 1998, el Programa TRABAJAR III.

19 Estos datos corresponden a la cantidad de beneficiarios liquidados durante el tercer trimestre de 2002, alcanzando el pico más alto de beneficiarios liquidados en el segundo trimestre de 2003 con 1.983.587 beneficiarios (Fuente: Plan Jefes y Jefas de Hogar, julio 2002 - junio 2005). Tómese en cuenta que en esos años la pobreza alcanzaba al 45,7% de los hogares y la indigencia al 19,5% (Fuente: INDEC, 2002).

fisuras (discrecionalidad en la asignación de los planes, bajo monto del subsidio, carencia de estructuras municipales y de las ONG para organizar la contraprestación laboral y controlar su implementación, etc.). Mientras las organizaciones sociales se manifestaban y reclamaban la universalización de la asistencia para los desocupados y que ésta fuera reconocida como un derecho, en el ámbito gubernamental, la resistencia al paradigma neoliberal y al modelo de política social focalizada, se reflejó en la adopción de los principios de territorialidad e integralidad.

En general, las políticas sociales en la Argentina fueron pensadas desde la focalización, que es detectar sectores con problemas y armar programas para eso: armar programas para chicos de 0 a 9 años con NBI (necesidades básicas insatisfechas), programas para jóvenes, etc. Nosotros tenemos otra visión, la de armar una red de políticas sociales cuyo eje central es el tema del territorio, es decir, no políticas focalizadas sino políticas territoriales [...].

—¿Cuáles son las ventajas?

—El modelo de focalización es un modelo asistencial, paliativo, que va atendiendo situaciones puntuales, y el modelo territorial es un modelo de desarrollo. El modelo focalizado es un modelo de oferta de enlatados, hacemos un programita y lo bajamos, hacemos un programita de canchita de fútbol y el municipio se adapta le guste o no, porque entre nada y algo es preferible recibir algo [...]. Nuestros tres ejes centrales son políticas territoriales, capital social más capital económico, lo que es decir que el problema en la Argentina no es sólo que faltan redes, que falta generar vínculos, asociatividad, sino que también falta plata, y por eso estamos haciendo este plan de desarrollo local y economía social (Entrevista a Daniel Arroyo, 2003).

De esta forma, se plantea un rechazo a las prácticas neoliberales que se mantienen todavía como réplicas de una ideología y una visión del mundo orientada desde el Consenso de Washington. Se niega además, terminantemente, que en esta situación sirvan los programas y planes únicos de asistencia propuestos por los organismos internacionales que no producen desarrollo aunque aumentan la deuda externa. El asistencialismo, como aliviador social, perpetúa modelos que deben desterrarse, porque siempre han sido la contracara de la Justicia Social.

Es necesario trabajar desde una política social integral, desde un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como un individuo aislado, sino como colectivos humanos y desde sus singularidades, atravesados por la trama social en la que están inmersos, buscando la construcción de un “*espacio inclusivo*” que fortalezca los derechos ciudadanos políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial (Alicia Kirchner, ministra de Desarrollo Social de la Nación²⁰).

20 En <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/nota1.asp>>.

En el recorrido por la prensa escrita de los primeros años de gobierno, los medios de comunicación dejaban entrever intenciones por parte del Gobierno de estudiar la posibilidad de transitar hacia la universalización del derecho a un ingreso mínimo. Lo concreto es que la nueva coyuntura socioeconómica y las características de la población asistida por el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados dieron lugar, en 2004, al rediseño de este último y a la consecuente emergencia de dos nuevos programas que dividieron el universo de los beneficiarios del PJyJHD en población “empleable” e “inempleable”; nos referimos al Plan Familias por la Inclusión Social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)²¹ y al Seguro de Capacitación y Empleo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)²², respectivamente.

Estos programas y el Plan Nacional Manos a la Obra²³ serían los que marcarían el rumbo de la política social asistencial del primer lustro del siglo XXI. Y con ellos comenzaría a perfilarse el principio sobre el cual se asentarían los principales argumentos de las decisiones gubernamentales: “la inclusión social pasa por el trabajo”. Este posicionamiento político ideológico se constituirá, por un largo período de tiempo, en el principal argumento en contra de la universalización de la asistencia.

—La universalización es una discusión muy profunda y seria que trasciende este marco. Argentina tiene una alta capacidad de generación de empleo. Nosotros tenemos una tradición de que la inclusión social pasa por el trabajo y la educación, Y el Gobierno es consecuente con esa idea. La universalización funciona en países donde el nivel de desempleo es bajo, donde el seguro de desempleo cubre todas las transiciones y donde hay una minoría que es susceptible de la universalización. Nosotros nos tenemos que esforzar para conseguir más

21 Para mayores detalles sobre los aspectos institucionales del programa, véase el Cuadro comparativo de la AUHPS con programas de transferencia de ingresos monetarios 2002-2009.

22 El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) fue creado mediante el Decreto 1506, en el año 2004. Ofrece una prestación dineraria no remunerativa y herramientas para los trabajadores en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral. En <<http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/>>, acceso 6 de noviembre de 2011.

23 El Plan Nacional Manos a la Obra contempla dos posibilidades: por una parte, la financiación de maquinaria, herramientas e insumos para emprendimientos productivos, de servicios o comerciales y, por otra, la asistencia técnica permanente (capacitación, organización y seguimiento) para fortalecer y optimizar el funcionamiento de los proyectos productivos personales, familiares o asociativos con el fin de fomentar el autoempleo e incorporar a la economía bienes y servicios de buena calidad a precios justos. En los casos en los que corresponda, se promueve la inscripción de los emprendedores en el Monotributo Social. En <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/socioproductivos/115>>, acceso 6 de noviembre de 2011.

instrumentos para incluir. Ya bajamos la desocupación el 50%, por primera vez quebramos el crecimiento del trabajo en negro, tenemos más empleo registrado de lo que había en el '98... y todo eso no alcanza (Entrevista a Carlos Tomada, 2006).

La continua referencia a la idea de que “la inclusión social pasa por el trabajo y la educación” sólo puede ser comprendida en perspectiva histórica. Esa fue una particularidad del gobierno peronista de la primera mitad del siglo XX: altas tasas de ocupación y casi pleno empleo. En ese sentido, lo característico de la sociedad argentina fue un acotado desarrollo de la categoría de ciudadano y un amplio alcance identificatorio de la categoría de trabajador. Así, la extensión simultánea de la categoría de trabajador y sus derechos específicos mantuvieron como residual la asistencia social destinada a aquellos que por razones particulares e involuntarias no pudieran incorporarse al mercado de trabajo (Grassi *et al.*, 1994).

Otros discursos y críticas que modelaron el debate en este período fueron los procedentes de la Iglesia Católica, en permanente tensión con el poder político acusado de uso clientelar de los planes sociales y por estimar que estos “fomentan la vagancia”.

El período 2008-2009 se configuró en escenario determinante para la creación de la AUHPS. Por un lado, se encuentra la puesta en marcha en 2008 del programa Derecho Garantizado para la Niñez (DGN) en la Provincia de Buenos Aires. Como se verá en el apartado siguiente, este programa representó la iniciativa que más se aproximó a la propuesta de un ingreso ciudadano para la niñez. Se basó en la garantía de un ingreso incondicional para todos los ciudadanos/as menores de 18 años.

Por otro lado, se destaca el debate en el ámbito legislativo donde se habían presentado al menos seis proyectos de ley orientados a dar respuesta a la problemática de la pobreza por ingreso. Al comparar los proyectos se advierte el énfasis puesto de manera diferencial en la cuestión de la universalización y de la ciudadanización de la protección social. Así el proyecto impulsado por el ARI (*Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez*) y el de la Unión Cívica Radical (*Programa de asignación universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia. Programa de ahorro universal para niños, niñas y adolescentes*) utilizaban la expresión “ingreso ciudadano” en sus objetivos, el del Partido Socialista (*Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia*) hablaba de “Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia”, el impulsado por el diputado Claudio Lozano (*Asignación universal por hijo, para menores de 18 años residentes en el país. Modificación de la Ley de impuesto a las Ganancias*), en línea con la propuesta del FRENAPO anteriormente mencionada, refería a una “asignación universal de carácter obligatoria”. La propuesta del diputado De Narváez (*Ingreso*

Básico Familiar), por el contrario, continuaba en la línea de los programas focalizados, en tanto definía como destinatarios a las familias pobres o indigentes (Hintze y Costa, 2011).

A mediados de octubre de 2009, la Iglesia Católica se incorporó al debate sobre la orientación que debía tener la política asistencial difundiendo una propuesta de ingreso universal para la niñez denominada fondo Básico para la Igualdad y la Equidad de la Niñez (BIEN). Su finalidad era equiparar el derecho a la asignación familiar por hijo a todos los niños, adolescentes y embarazadas en situación de vulnerabilidad social, independientemente de la condición económica, social o laboral de sus padres (Hintze y Costa, 2011).

Si bien durante todo el período estos proyectos estuvieron presentes en movilizaciones sociales, reclamos sindicales y campañas políticas, su introducción en la agenda de gobierno fue motorizada por factores externos e internos, nos referimos a la crisis internacional desatada en 2008 y a los resultados de las elecciones legislativas a mediados de 2009²⁴. Una vez instalados en la agenda, la confrontación entre oposición y oficialismo se ciñó, principalmente, a la modalidad de financiamiento de las prestaciones. Otras cuestiones en debate fueron: la identificación del sujeto de derecho y la elección del organismo responsable de su gestión (Repetto *et al.*, 2009).

La presidenta y la ministra de desarrollo social, Alicia Kirchner, anunciaron en un acto la ampliación de programas sociales tan solo ocho meses antes de la creación de la AUHPS: “El secretario general de la CTA, Hugo Yasky, escuchó los anuncios en primera fila. Lo secundaban Roberto Bara del (Suteba) y Francisco ‘Tito’ Nenna (Ctera). Una de las banderas históricas de la CTA es la asignación universal por hijo. Ayer se especulaba con que en el acto se concretara ese reclamo, aunque al final no fue así. La presidenta pareció responder a esas expectativas con una frase. ‘Hay que tener responsabilidad política para entender que no hay milagros. Este proyecto no se sostiene sin un tipo de cambio competitivo, sin un Banco Central con reservas’, dijo. Consultado por *Página/12*, Yasky elogió los anuncios pero ratificó sus demandas. ‘Es un paso adelante, pero hay que profundizar las políticas sociales antes de que la crisis golpee más profundamente. Y eso requiere la universalización del salario por hijo’ (*Página/12* 2009, 13 de febrero).

Pese a la legitimidad que iba adquiriendo el reclamo por la universalización de las asignaciones familiares, en agosto de 2009 el Gobierno reafir-

24 En dichas elecciones el partido oficialista fue derrotado por la centroderecha en la provincia de Buenos Aires, principal distrito electoral del país. También retrocedió en otros distritos claves.

mó su postura (“el trabajo es el mejor equilibrador social”) presentando un nuevo plan de empleo denominado “Plan Argentina Trabaja. Ingreso Social con Trabajo” cuyo objetivo es la promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través la generación de puestos de trabajo, la capacitación y la promoción de la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura local (Resolución MDS 3.182/09).

Pocos meses más tarde, la presión política para que se trataran los proyectos legislativos en las cámaras fue *in crescendo*, y cuando se esperaba la fecha de inicio del debate en el recinto y, paralelamente, se abrían instancias de debate extra parlamentarias, la Presidenta de la Nación anunció la creación de la AUHPS por decreto.

RUPTURAS Y CONTINUIDADES DE LA AUHPS EN RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS MONETARIOS

ASPECTOS INSTITUCIONALES Y POLÍTICO-CULTURALES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS MONETARIOS (PTIM) Y DE LA AUHPS

A continuación presentamos en un cuadro síntesis las dimensiones centrales de la estructura de los programas que protagonizaron el escenario de la política asistencial en el período 2002-2009 (objetivos, estructura organizativa, destinatarios, beneficios, formas de acceso y de permanencia, fuentes de financiamiento) y sus características, para luego analizar –entonces– los avances y retrocesos, rupturas y continuidades, semejanzas y diferencias entre estos y la AUHPS.

Antes de avanzar en la comparación, corresponde aquí realizar, al menos, dos aclaraciones metodológicas. La primera se dirige a justificar la elección de cuatro políticas/programas con diferente alcance, tres de ellos nacionales (AUHPS, Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Plan Familias por la Inclusión Social) y uno de carácter provincial (Derecho Garantizado para la Niñez). En nuestra perspectiva, la incorporación de este último resulta significativa no tanto por su escala sino por los principios de ciudadanía sobre los que se asienta.

La segunda pretende explicitar una cuestión de orden analítico. Como hemos mostrado en el apartado precedente, entendemos que la puesta en marcha de estas políticas/programas, su sostenimiento en el tiempo, su rediseño y redefinición son partes constitutivas de un proceso de transformación de la política social neoliberal en el que se debaten sus principios y orientaciones. Este, lejos de ser lineal y/o incremental, se revela como un proceso en el que los componentes de los diseños institucionales, alternativamente, cambian, se superponen, se complementan y/o invierten.

Cuadro comparativo de la AUHPS con programas de transferencia de ingresos monetarios 2002-2009

	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS)	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)	Plan Familias por la Inclusión Social (FIS)	Derecho Garantizado para la Niñez (DGN)
<i>Alcance</i>	Nacional	Nacional	Nacional	Provincial
<i>Año de creación</i>	2009	2002	2005	2008
<i>Duración</i>	Permanente	A término – mientras durara la emergencia económica	Permanente	Permanente
<i>Objetivos</i>	Extender el Régimen de Asignaciones Familiares a los grupos familiares que se encuentran desocupados o que se desempeñan en la economía informal	Brindar una ayuda económica con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social	Promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos	Promover un ejercicio pleno de la ciudadanía... equiparar la situación del sector más vulnerable de la población de la Provincia de Buenos Aires... revertir la injusticia social..., reducir la brecha social
<i>Estructura organizativa</i>	<i>Autoridades de aplicación</i>	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) Ministerio de Desarrollo Social (MDS) Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires Municipios	Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (MDH) Municipios
	<i>Órganos de seguimiento y monitoreo</i>	No se especifica	Consejos Consultivos Provinciales y Municipales Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales	Consejo Consultivo Provincial
	<i>Organismos de control</i>	Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social	Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM) Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social (UFISES) Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CO-NAEYC)	No se especifica

<i>Destinatarios</i>	AUHPS: menores de 18 años sin otra asignación, dependientes de: trabajadores informales con ingreso no superior al Salario Mínimo, Vital y Móvil, Desocupados, Trabajadores Domésticos, Monotributistas sociales, Trabajadores temporarios en relación de dependencia AUEPS: mujeres embarazadas des- de la semana doce de gestación	Jefes y jefas de hogar con hijos hasta 18 años de edad, discapacitados Desocupados jóvenes y mayores de 60 años sin prestación previsional	Ex beneficiarios del Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) (2). Beneficiarios/as "inempleables" del PujyD, discapacitados y mujeres embarazadas. Excepcionalmente, se incorpora a: familias con hijos menores en situación de vulnerabilidad	Ciudadanos y ciudadanas de la Provincia de Buenos Aires (argentinos o extranjeros residentes), desde su concepción hasta cumplir los 18 años que no estén cubiertos por la asignación familiar por hijo (3)
<i>Beneficios/ prestaciones</i>	<i>Prestación monetaria no retributiva de:</i> AUHPS: <i>US\$47 en 2009 y de US\$68 a partir de octubre de 2012</i> AUEPS: ídem AUHPS AUHPS - <i>hijo discapacitado:</i> US\$187 en 2009 y de US\$240 a partir de octubre de 2012 Modalidad de pago fraccionada	Ayuda económica de <i>ciento cincuenta pesos mensuales</i> (US\$50), <i>Valores fijos desde 2002</i>	<i>Ingreso no remunerativo.</i> En 2005, US\$34 por un hijo o mujer embarazada y US\$8,50 adicionales por cada hijo, hasta un máximo de 5 hijos y de US\$68 por familia. Estos valores fueron actualizados anualmente <i>2. Promoción familiar y comunitaria.</i> 1) Educación; ii) Salud; iii) Capacitación para el trabajo; iv) Desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes	<i>Asignación monetaria básica,</i> estimado en 2009 en US\$26
<i>Requisitos de acceso</i>	<i>Acreditar:</i> AUHPS: titular: nacionalidad, residencia legal e identidad. Vínculo con el menor Hijos: condición de discapacidad, controles sanitarios y plan de vacunación obligatorio (hasta 4 años). Además, concurrencia de los menores a establecimientos educativos públicos (5 a 18 años) Presentar declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos AUEPS: identidad, residencia mínima de 3 años en el país, inscripción al	<i>Acreditar:</i> Jefes/as: condición de desocupado Hijos a cargo: partida de nacimiento, certificación del estado de gravedad, condición de alumno regular, control sanitario y de vacunación, condición de discapacidad. Residencia permanente en el país Jóvenes: su condición de desocupado Mayores de 60 años: condición de desocupado o de carencia de beneficio previsional	Presentación de los certificados correspondientes de controles de salud, asistencia y permanencia escolar y embarazo, emitidos por los efectores públicos pertinentes	Presentación de la Partida de Nacimiento

	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS)	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (P.JyJHD)	Plan Familias por la Inclusión Social (FIS)	Derecho Garantizado para la Niñez (DGN)
<i>Requisitos de acceso</i>	Plan Nacer y controles médicos. No contar con cobertura de Obra Social, excepto que se trate de una "Monotributista Social", empleada doméstica con no superiores al salario mínimo, vital y móvil o trabajadora de temporada con reserva de puesto de trabajo			
<i>Condicionalidades</i>	Hijos: control sanitario y de vacunación y permanencia escolar Embarazadas: controles médicos-sanitarios e inscripción del niño en el Plan Nacer	Jefas/as: educación formal o cursos de capacitación laboral. Participar en proyectos productivos o comunitarios Hijos: control sanitario y de vacunación	Jefas: educación formal y popular, acciones comunitarias productivas solidarias Hijos: control sanitario y de vacunación y permanencia escolar	Ninguna
<i>Fuentes de financiamiento</i>	Recursos establecidos para financiar el sistema previsional y rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino	<i>Presupuesto Nacional y Préstamo del BIRF</i>	<i>Tesoro nacional y Créditos del BID</i>	<i>Tesoro Provincial</i>

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa de cada programa y de las páginas web de los ministerios correspondientes, noviembre 2011.

Documentos consultados: *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*: Creación del Programa Jefes de Hogar, Decreto N° 565/02; Decreto N° 1.506/04; Reglamentación del Programa Jefes de Hogar, Resolución MTEySS N° 312/2002; Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en <<http://www.trabajo.gob.ar/jefesdehogar/>>.

Plan Familias por la Inclusión Social: Actualización del monto del subsidio del Plan Familias por la Inclusión Social, Resolución MDS N° 287/09; Creación del Plan Familias por la Inclusión Social, Resolución MDS N° 825/05; Decreto N° 1506/2004; Plan Familias por la Inclusión Social en <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/default.asp>>.

Derecho Garantizado para la Niñez: Debate sobre Propuesta de Ley Derecho Garantizado para la Niñez en la Provincia de Buenos Aires, organizado por CIPPEC, 21 de mayo de 2009; Propuesta de Ley Derecho Garantizado para la Niñez; Consejo Consultivo Provincial de Políticas Sociales en <http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/institucional/consejo_cpss.htm>.

Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Creación de la Asignación Universal para Protección Social, Decreto 1.602/09; Régimen de Asignaciones Familiares (actualizado), Ley N° 24.714; Reglamentación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Resolución 393/09; Asignación por Embarazo para Protección Social, Resolución ANSES 235/11.

Notas: (1) En el año 2002, a través de los Decretos 108/02 y 565/02 se crearon Consejos Consultivos para el seguimiento y monitoreo de los Programas Alimentario y Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, respectivamente. Su implementación recupera la modalidad de gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil y tiene como motor central la participación ciudadana para la incidencia en la toma de decisiones sobre las políticas públicas.

(2) El IDH es una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables. Su objetivo fue apoyar y fortalecer a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años para ampliar sus oportunidades y capacidades a través de la entrega de un subsidio condicionado.

(3) Se implementó en forma escalonada: Primera etapa: niños de 0 a 6 años, extendiéndose la cobertura, en octubre de 2009, a 39 municipios. Se estimaba que al cabo de tres años se daría cobertura a los 134 municipios.

Un primer punto de comparación refiere a la estabilidad/duración prevista para cada política/programa. Cuando se creó el PJyJHD (4 de abril de 2002), se lo planteó como un programa transitorio, que se extendería por el lapso que durara la emergencia económica. Asimismo se estableció una fecha de cierre de inscripción al Plan impidiendo el ingreso de nuevos beneficiarios con posterioridad al 17 de mayo de 2002. Los programas que le siguieron no hicieron alusión en la normativa a la dimensión temporal o a una posible discontinuación del programa. Este “silencio normativo” puede interpretarse como un posible cambio de enfoque en los supuestos sobre los que se construyen los problemas sociales o como el reconocimiento de la necesidad de su existencia más allá de la emergencia inicial. Pensemos que a lo largo de la década del noventa, la crisis del empleo y la cuestión de la pobreza eran interpretadas –especialmente por los organismos internacionales de crédito– como consecuencia de una *crisis coyuntural del mercado de trabajo* y como los *efectos no deseados de las políticas de ajuste estructural* para lo cual resultaba necesario el desarrollo de acciones asistenciales focalizadas en los grupos más vulnerables y compensatorias de las situaciones de desempleo. El PJyJHD siguió esta lógica y se creó frente a la crisis y al estallido social desencadenado en diciembre de 2001 en la Argentina; los otros, surgieron para atender un problema de orden estructural.

Un segundo tema a destacar en el análisis refiere a que los programas seleccionados convergen –en términos generales– en sus propósitos. Por un lado se orientan a garantizar ciertos derechos básicos con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población destinataria asegurando un ingreso monetario no contributivo. Por el otro, todos ellos, exceptuando el DGN, pretenden por esa vía garantizar el acceso a la educación y a la salud. Así expresado pareciera no haber cambios sustanciales, sin embargo, si escarbamos a fondo, encontramos que tanto el PJyJHD como el Plan Familias *asistieron* derechos que habían sido vulnerados; el derecho al trabajo, el “derecho de inclusión social”. Por el contrario, el DGN y la AUHPS *extendieron* derechos sociales ya reconocidos para un sector de la población (los hijos de trabajadores formales) a un universo de niños y niñas que se encontraba desprotegido, ya sea por depender de adultos que no cumplían con el requisito de formalidad laboral o porque estos se hallaban desocupados.

Con respecto a los organismos responsables, los mismos difieren en función de la definición de la población objeto de la política (*desocupados* o *población empleable* –MTEySS–, *población inempleable* o *menores*, es decir, *inactivos* –MDS–) y de sus supuestos en materia de protección social (*asistir* –ministerios– o *asegurar* –ANSES–), mientras que las estructuras institucionales dependen de la estrategia de

implementación en la cual se asientan, sea esta centralizada o descentralizada. Así el PJyJHD, el Plan Familias y el DGN se valieron de esquemas institucionales descentralizados similares en los que intervenía un ministerio nacional o provincial como autoridad de aplicación, autoridades provinciales y municipales encargadas de la ejecución operativa del programa y Consejos consultivos provinciales y municipales; mientras que la AUHPS se asienta en una única estructura asumiendo características propias de las políticas centralizadas de la seguridad social. Así la inscripción institucional de la AUHPS en un organismo que no utiliza la mediación de otras estructuras estatales ni de organizaciones de la sociedad civil estaría indicando un cambio en las reglas de juego de la mediación política “clientelar” de la que –históricamente– fueron sospechadas las políticas asistenciales.

En cuanto a los destinatarios de estas políticas, se observa en principio un desplazamiento de las categorías de jefes y jefas de hogar desocupados, propias de los primeros programas de la década, a la noción de ciudadanos y ciudadanas (DGN). La AUHPS retoma la primera categorización, al tiempo que se distingue invocando la figura del “trabajador” como sujeto de este derecho. Es decir, no solo incluye a los trabajadores desocupados sino que conjuntamente comprende a monotributistas sociales y a personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil. Además incorpora a las empleadas domésticas y a los trabajadores temporarios. La centralidad del trabajo en la organización del sistema de protección social, en general, y de asignaciones familiares, en particular, no constituye una novedad para el caso argentino. Sin ir más lejos, desde su nacimiento a comienzos del siglo XX, la cobertura horizontal de este último, se fue extendiendo de manera progresiva en el interior de la categoría de trabajadores formales. En tal caso, la novedad de esta medida radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: el *trabajador informal*²⁵ (Lo Vuolo, 2009) y la consecuente ampliación de la cobertura en el interior de dicha categoría.

La pretensión de universalidad recorre casi todo el espectro de políticas aquí analizadas (exceptuando el caso del Plan Familias). Con todo, esta cuestión ha sido criticada por académicos, técnicos y políticos que advierten que dichas pretensiones no son tales y que en rigor encubren la aplicación de mecanismos de selectividad²⁶, incluso

25 R. Lo Vuolo identifica que “el primer problema operativo para precisar la cobertura de la Asignación por Hijo pasa por la definición de lo que se entiende por desocupado y por economía informal, considerando que se trata de categorías ‘estadísticas’ de difusa aplicación como sujetos de derecho” (2009: 9-10).

26 Por ejemplo, en el caso de la AUHPS, Lozano y equipo han enumerado a los grupos

homólogos a los denostados procedimientos de focalización del ciclo neoliberal²⁷. Como dice C. Danani (2008): “lo que hizo de la focalización neoliberal una política profundamente regresiva fue el hecho de que tras ese término se articuló un modelo de intervención social cuyo supuesto es que los derechos sociales no son tales, y que tanto ese concepto como el de ciudadanía social, han sido fuente de ineficiencia e improductividad [...]”. Ahora bien, cabe preguntarse por los contenidos y orientaciones de “esta” focalización que, en principio, se distancia de la anterior al incorporar el lenguaje de derechos. En el caso de la AUHPS, la recategorización de los destinatarios (véase apartado: Caracterización de la AUHPS...) muestra una clara voluntad por expandir su alcance garantizando protección social a grupos hasta el momento no cubiertos.

Si observamos las condiciones de acceso, tanto en el PJyJHD como en el Plan Familias y en la AUHPS, los instrumentos que deben presentar los postulantes son en gran medida coincidentes (véase, más arriba: Cuadro comparativo). Sobresale el caso del DGN puesto que únicamente exigía la presentación de la partida de nacimiento del niño/a a los efectos de acreditar su condición de ciudadano/a argentino/a. Sin embargo, en el caso de la AUHPS, lo anterior tensiona con el hecho de solicitar al destinatario que declare sus ingresos y su condición de ocupación a través de la Libreta Nacional de la Seguridad Social, colocándola en este punto en línea de proximidad con los requerimientos del sistema contributivo de asignaciones familiares y distanciándola de la demostración de la condición de pobreza propia de las políticas asistenciales. De esta manera, “se tiende a dar unidad al sujeto de derecho (trabajadores, en diferentes condiciones de ocupación)” (Grassi, 2012: 26).

Las condiciones de permanencia también han sido redefinidas a lo largo del tiempo. Esquemas como el PJyJHD reconocían la im-

de trabajadores que esta iniciativa deja afuera, a saber: 1. A partir del sexto hijo de los trabajadores desocupados y de los informales; 2. A los hijos de los trabajadores de la economía informal que ganen más del salario mínimo; 3. A los hijos de los trabajadores autónomos; 4. A los hijos de los monotributistas de las categorías más bajas; 5. A los que perciban un plan social (Lozano *et al.*, 2009). Excluimos de la enumeración que realiza Lozano y equipo a los hijos de los trabajadores registrados del servicio doméstico que fueron reconocidos en la reglamentación de la AUHPS.

27 Recientemente R. Lo Vuolo, haciendo referencia a la década de los noventa, señaló que: “*Su dogma es el rechazo a la universalidad en la distribución de beneficios de la política social y su reemplazo por la “focalización” de la distribución de bienes y servicios públicos.* Este dogma aún prevalece en la acción. Lo que se ha modificado últimamente es el número de personas alcanzadas por la focalización. Si bien se incorporaron nuevos beneficios y beneficiarios, la cobertura de las políticas sociales dista de ser universal” (Lo Vuolo, 2012; énfasis original).

portancia de los “méritos del trabajo” a partir de la incorporación de los beneficiarios a empresas, la realización de capacitaciones y/o el desarrollo de contraprestaciones laborales en proyectos productivos o comunitarios²⁸ y exigían la presentación de certificados de salud, asistencia y permanencia escolar de los menores a cargo para acceder al beneficio. La cuestión del trabajo aquí fue planteada como un problema cultural sobre el cual el Estado debía intervenir. Sin embargo, desde la perspectiva de derechos, este dispositivo fue duramente criticado por organismos como el Centro de Estudios Sociales y Legales (CELS) quienes argumentaban que: “los derechos sociales no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por parte del titular. Estilizando el análisis, se podría argumentar que debido a que el derecho que se busca garantizar es el de ‘inclusión social’, una forma de lograrlo es que los beneficiarios desarrollen tareas socialmente útiles que les permitan integrarse en una dinámica laboral [...]. No es este el caso. El análisis de las tareas asignadas [...] permite determinar que la mayoría de ellas posee baja calificación o bien se trata de tareas precarias” (Pautassi *et al.*, 2003: 12-13). A estas apreciaciones se agrega que los municipios, encargados del cumplimiento de las contraprestaciones, enfrentaron serias dificultades tanto a la hora de distribuir tareas y de contar con los medios necesarios para su desenvolvimiento como para controlar el efectivo cumplimiento de la actividad.

Los programas que le siguieron desestimaron la exigencia de este requisito vinculándose con el mundo del trabajo a través de la definición de la población destinataria de la política: “empleables” o “inempleables” para el caso del Plan Familias, niños que no estuvieran cubiertos por la asignación familiar por hijo ligada a la condición de trabajador activo (DGN) y, claramente, en el caso de la AUHPS al señalar como titular del beneficio a personas a cargo del grupo familiar que sean monotributistas sociales, desocupados o se encuentren desempeñándose en la economía informal. Al mismo tiempo, progresivamente, endurecieron las condicionalidades en materia de salud y educación. Recordemos que el cobro de la AUHPS y de la AUEPS se realiza de manera fragmentada. Mensualmente se liquida el 80% de los montos previstos mientras que el 20% restante sólo se hace efectivo una vez al año si se cumple con el requisito de escolaridad, control sanitario y Plan de Vacunación para el primer caso, y si se constata el nacimiento o la interrupción del embarazo, previa verificación de

28 Las contraprestaciones laborales se desarrollaron en una multiplicidad de espacios, entre ellos: organismos públicos, escuelas, hospitales, centros de salud, ONG, iglesias, comedores comunitarios, etcétera.

todos los controles médico-sanitarios e inscripción del niño en el Plan Nacer, para el segundo caso.

En síntesis, tanto la AUHPS como los programas nacionales analizados, exceptuando el DGN²⁹ de carácter provincial, son programas focalizados con vínculos con políticas universales (salud y educación). Lo que mutó fue la estrategia de *workfare* o de contraprestación laboral que definió gran parte de los programas neoliberales dirigidos a subsidiar el desempleo que se extendieron en la década del noventa en la Argentina. Sobre este punto se debate si el trasfondo explicativo de estas condicionalidades (“punitivas”, según Lo Vuolo (2009), ya que determinan la pérdida del beneficio) se vincula con: a) un problema de demanda de capital humano; b) la aplicación (vía condicionalidades) de un mecanismo complementario de focalización tendiente a la autoselección de los beneficiarios; o c) un problema de legitimación política y social³⁰.

Por último, las fuentes de financiamiento –siempre cuestionadas– han pasado de depender casi exclusivamente de préstamos internacionales (PJyJHD/Plan Familias) a la utilización de recursos locales (DGN/AUHPS). Este giro debe ser entendido en el marco político, institucional y económico en el que tuvieron lugar las políticas seleccionadas. Las primeras, hijas de la crisis socioeconómica de fines de 2001 se encontraron con un país en *default* e institucionalmente debilitado por la renuncia del entonces presidente Fernando De la Rúa; las segundas, pese a la crisis internacional de 2008, nacieron en un contexto de recuperación económica y de la mano de un Estado que ya no estaba dispuesto a seguir las recomendaciones de los organismos internacionales a cambio del otorgamiento de préstamos como había sucedido durante la última década del siglo XX.

El caso de la AUHPS, se destaca entre los otros por tratarse de una medida esperada e impulsada por distintos sectores del arco político y por haber sido su estrategia de financiamiento fuente de discrepancias entre oficialistas y opositores (véase el apartado: Reconstrucción del proceso...). Así, una vez establecida la procedencia de los fondos en el decreto de creación, el tema volvió a cobrar visibilidad pública y mediática porque se argumentaba que involucraba el “uso de la

29 Si bien el programa prevé la entrega de la asignación sin contraprestación alguna, L. Pautassi y C. Zibecchi (2010), en un estudio publicado para la CEPAL, refieren que algunos municipios han señalado que requerirán certificados de escolaridad y de vacunación de los menores.

30 Retomado de la presentación que R. Rofman realizara el 17 de junio de 2010 en oportunidad del Ciclo de Jornadas sobre la Asignación Universal por Hijo organizada por la AAPS y REDAIC con el auspicio de UNICEF y la AMIA.

plata de los jubilados”. Argumento que, según explica un documento del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2010), puede ser desechado si se tiene en cuenta que el financiamiento del sistema previsional no sólo comprende los recursos contributivos (aportes personales de los afiliados y trabajadores autónomos y las contribuciones a cargo de los empleadores) sino también otros recursos procedentes de rentas generales (15% del IVA, impuestos a las ganancias, al cheque, etc.) que fueron incorporados en la década del noventa para resolver el déficit originado por la desestructuración del mercado de trabajo formal y por la reducción de aportes patronales implementada durante dicha década.

No obstante esto, se reconoce la debilidad de las fuentes de financiamiento escogidas para este último caso ya que “si bien el incremento del ‘Fondo de Garantía’ del sistema previsional realizado a finales de 2008 mediante el traspaso de recursos provenientes de las ex-AFJP³¹, fortaleció la posibilidad de financiamiento de corto plazo de la seguridad social, hay que considerar que su retroalimentación es limitada” (Hintze y Costa, 2011: 177). En este sentido resulta indispensable revisar la regresividad del sistema tributario y las cargas asimétricas que posee (Pautassi *et al.*, 2003).

CONCLUSIONES: AUHPS: ¿PODEMOS HABLAR DE UN “GIRO ESTRATÉGICO” EN EL CAMPO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL?

La puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la Argentina ha revitalizado el debate sobre la necesidad de universalizar la protección social para enfrentar la pobreza. Si bien es innegable el esfuerzo de esta iniciativa por extender derechos sociales, tal como hemos visto a lo largo de esta presentación, la ampliación de la cobertura del Régimen de Asignaciones Familiares, no puede homologarse al cumplimiento del principio de universalidad – entendido como derecho de ciudadanía– en la medida que persisten restricciones en el acceso para distintas categorías poblacionales.

Asimismo, aún es difícil evaluar su impacto dado la ausencia de estadísticas oficiales confiables producto de los cuestionamientos que pesan sobre el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos desde 2007. Aunque no existe uniformidad en las estimaciones realizadas por académicos y consultores se puede corroborar una misma tendencia en torno al descenso de la tasa de indigencia, pero no así en lo que

31 Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones fueron empresas privadas encargadas de gestionar los fondos derivados de los aportes de los trabajadores que optaron por el régimen de capitalización individual establecido por la Ley 24.241 de reforma previsional del año 1993.

respecta a la de pobreza. Para este último caso, evaluaciones *ex ante* simulando los impactos de la AUHPS (Gasparini y Cruces, 2010; Bertranou, 2010) señalaban una tendencia al descenso de este indicador; sin embargo, datos más recientes presentados por Curcio y Beccaria (2011b)³² han revelado que la AUHPS ha operado como “amortiguador” en los hogares beneficiarios frente a un leve ascenso de la pobreza para el total de los hogares.

Ahora bien, ¿cuáles son las rupturas y continuidades que demarca esta medida en relación a las que la precedieron?

Por un lado da cuenta del nuevo rol del Estado en este cambio de época. No sólo por la manera que define los problemas que viene a resolver sino por la magnitud del gasto involucrado en su implementación que, medido en porcentajes del PBI, lo ubican como un país pionero en esta materia en la región.

Asimismo rompe con la tradicional distinción asistencia - seguridad social (Hintze y Costa, 2011) en la medida que su diseño institucional combina atributos procedentes de sendas tradiciones. Coexisten rasgos propios de programas de transferencias de ingresos monetarios condicionados con programas segmentados en base a líneas ocupacionales y al estatus laboral de las personas (Lo Vuolo, 2010), lo cual le proporciona a la AUHPS, un formato y una orientación particular.

Su inscripción en un subcomponente del sistema de seguridad social ubica a la AUHPS en el marco de un sistema de reconocimiento de derechos que la aparta de la lógica asistencial de los programas focalizados de la década anterior. Coloca en entredicho las categorías de sujeto pobre/vulnerable, y con ellas su contenido vergonzante y estigmatizador; al tiempo que recupera la noción de trabajador como sujeto de derecho. Ya no se trata de aquel trabajador formal sino de una categoría históricamente enjuiciada por su condición irregular y atípica, la de trabajador informal.

Por otro lado, la cantidad de requisitos que deben cumplir los beneficiarios para el acceso, la segmentación del monto, la exigencia de condicionalidades para la percepción del beneficio, plantean líneas de continuidad con la lógica de los programas que la antecedieron.

En síntesis: “cuanto mayores y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de

32 Si bien estas evaluaciones son *ex post*, debido a que no es posible reconocer a los beneficiarios de la AUHPS de modo directo en la Encuesta permanente de Hogares (EPH-INDEC), puesto que en la encuesta no existe ninguna variable específica que refiera a esta situación, al igual que en los estudios *ex - ante*, en estos se ha identificado un grupo de características de los hogares que permiten captarlos (estas características coinciden en su mayoría con las condiciones definidas para acceder a esta política) (Curcio y Beccaria, 2011c).

beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda. Puede también reforzar esa tensión el tema del financiamiento, central en lo que refiere a la sustentabilidad financiera de esta política como base de su perdurabilidad y su condición de derecho independiente de la voluntad política de uno u otro gobierno” (Hintze y Costa, 2011: 176-177).

Podríamos decir entonces que estamos asistiendo al comienzo de un “giro estratégico” al que aún le falta confirmar su impulso. Si bien los logros son muchos, los desafíos a futuro lo son también. En este último listado, se incluyen, entre otros: 1. la ampliación del universo destinatario de la medida; 2. la discusión acerca del “doble beneficio” o de la incompatibilidad con otros planes sociales, sean estos dirigidos a la niñez o a otra finalidad; 3. el acceso a “derechos condicionados” al cumplimiento de exigencias en materia de salud y educación; 4. el estatus legal de la medida, cuya conversión en ley generaría garantías a futuro acerca de su permanencia, no sujetas a la discrecionalidad del gobierno de turno; 5. las fuentes de financiamiento a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agis, Emmanuel; Cañete, Carlos y Panigo, Demián 2010 “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina” (Buenos Aires: CENDA-SID/PROFOPE/CEIL-PIETTE).
- Álvarez, Fernando 2009 “El régimen de asignación familiar por hijo en Argentina” en *Entrelíneas de la Política Económica* (La Plata) Año 3, N° 18, abril. En <www.ciepyc.org>.
- Arroyo, Daniel 2003 “Damos herramientas para poder trabajar”, Entrevista realizada por Vales, Aldana, *Página 12* (Buenos Aires) 16 de agosto.
- Bertranou, Fabio (coord.) 2010 *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares* (Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA: Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización/Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa).
- CENDA 2010 *El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas* (Buenos Aires) Informe Trimestral 19, invierno. En <www.cenda.org.ar>.
- Costa, María Ignacia 2009 “¿Universalismo y/o focalización? Debates y tensiones en torno a la orientación de la política social asistencial en la Argentina”, Ponencia presentada en las *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA, Buenos Aires.

- Curcio, Javier y Beccaria, Alejandra 2011a “Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias”, *Segunda Jornada de Discusión Mercado de Trabajo y Protección Social*, Universidad Nacional de General Sarmiento/UNICEF/OIT, Buenos Aires.
- Curcio, Javier y Beccaria, Alejandra 2011b “Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias”, Presentación en *Reunión académica mensual de discusión de avances de investigación*, Universidad Nacional de General Sarmiento/ Instituto de Ciencias/Instituto del Conurbano, Los Polvorines.
- Curcio, Javier y Beccaria, Alejandra 2011c “Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias”, Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político/Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.
- Danani, Claudia 2008 “Pobreza, trabajo y desigualdad, el viejo problema de América Latina” en Lastra, María Elena y Bertolotto, María Isabel (comp.) *Políticas Públicas y Pobreza en el escenario post 2002* (Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social-FCS-UBA/CEFOMAR Editora/SECYT), pp. 25-36.
- Danani, Claudia 2009 “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización” en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes *Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas* (Buenos Aires: UNGS/Prometeo).
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (directoras) “La seguridad social en la Argentina: diseño institucional y capacidad de protección de distintas categorías de trabajadores”, Proyecto de Investigación área Política Social, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2012.
- Esping-Andersen, Gosta 1993 *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (Generalitat Valenciana: Alfons El Magnànim).
- FRENAPO 2001 “Ningún Hogar Pobre en la Argentina”, Volante de distribución en la vía pública.
- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo 2010 “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas” (La Plata: Centro de Estudios Distributivos y Laborales y Sociales, CEDLAS), Documento de Trabajo N° 102. En <<http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/documentos-de-trabajo.php>>.

- Grassi, Estela 2003 "Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina" en Lindenboim, Javier y Danani, Claudia (coord.) *Entre el trabajo y la política: las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada* (Buenos Aires: Biblos).
- Grassi, Estela 2012 "La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición" en *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* (Buenos Aires) Vol. 10, N° 39, abril-junio. En <www.iealcsociales.uba.ar/publicaciones/elatina>.
- Grassi, Estela; Hintze, Susana y Neulfeld, María Rosa 1994 *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia 2011 "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección" en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la argentina 1990-2010* (Los Polvorines: UNGS). En <<http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>>.
- INDEC 2002 "Porcentaje de hogares y de personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos EPH y regiones estadísticas" (Buenos Aires), octubre.
- Lo Vuolo, Rubén 2009 "Asignación por hijo" en *Serie Análisis de Coyuntura* (Buenos Aires: CIEPP) N° 21.
- Lo Vuolo, Rubén 2010 "Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al 'Programa Bolsa Familia' de Brasil y a la 'Asignación Universal por Hijo para Protección Social' de Argentina en *Documento de Trabajo* (Buenos Aires: CIEPP) N° 75.
- Lo Vuolo, Rubén 2012 "La política social, a base de fichas" en *Clarín* (Buenos Aires) 27 de febrero.
- Lozano, Claudio; Rameri, Ana; Raffo, Tomás 2005 "La universalización de las asignaciones familiares y la actualización de la propuesta del FRENAPO: Distintas opciones" (Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA).
- Lozano, Claudio; Rameri, Ana; Raffo, Tomás 2009 "¿Universalización o ampliación de la cobertura?" (Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA). En <<http://www.cta.org.ar/base/article14243.html>>.
- Pautassi, Laura; Rossi, Julieta; Campos, Luis 2003 "Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?", Ponencia publicada

- en CD del 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla 2010 *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias* (Chile: CEPAL).
- Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados “Cuadro 1.3. Evolución de las variaciones de beneficiarios liquidados. Promedios Trimestrales julio 2002 - junio 2005” en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2005 “Informe de cobertura social del Programa Jefes de Hogar. Perfil de los beneficiarios” (Buenos Aires), II Trimestre.
- Repetto, Fabián; Díaz Langou, Gala; Marazzi, Vanesa 2009 “¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es solo la punta del ovillo” en *Documento de Políticas Públicas/Análisis* (Buenos Aires: CIPPEC) N°67.
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos; Chebez, Víctor 2001 “El sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano 2006 “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Prometeo-UNGS).
- Tomada, Carlos 2006 “Las políticas clientelares están en retroceso”, Entrevista realizada por Schurman, Diego, *Página/12* (Buenos Aires) 14 de mayo.

Inés Martínez Vallvé*

EL ESTADO AMBIDIESTRO

EL FRENTE AMPLIO Y LA CUESTIÓN DE LA ASISTENCIA

EL PRESENTE TRABAJO EXPONE un análisis sobre las transformaciones registradas en la protección social en Uruguay, en el marco del primer gobierno de la coalición de izquierdas Frente Amplio (2005-2010). En concreto, se analizan cuáles son las tendencias que esos cambios puntuales presentan, para evaluar cuáles fueron sus impactos y cuál es el potencial desmercantilizador que presentan.

Asimismo, se busca establecer si esas modificaciones en curso desde 2005, en la sociedad uruguaya, indican una transformación del proceso de *asistencialización* de la protección social. O sea, la preocupación central consiste en entender si existe una centralidad o jerarquización de los programas asistenciales (especialmente los programas de transferencia de renta) frente a las otras políticas constitutivas de la protección social, como salud, previsión social y educación), simultáneamente a la consolidación de la privatización de los servicios sociales, fragmentación de las intervenciones y focalización de servicios y beneficios públicos.

* Docente del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Magíster en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Correo electrónico: <imartinez@fcs.edu.uy>.

INTRODUCCIÓN

Las motivaciones que fueron la génesis de este trabajo refieren al carácter de los procesos políticos e institucionales promovidos en Uruguay a partir de 2005, con el primer gobierno del Frente Amplio. Esto es así en la medida en que se parte de la idea de que los proyectos políticos progresistas que se desarrollan en la actualidad, en el contexto de los países latinoamericanos tienen, potencialmente, un importante papel a desempeñar, y que los avances o retrocesos que ellos provoquen, poseen un peso muy significativo si son pensados como posibles caminos, por medio de la ampliación de la ciudadanía y la radicalización de la democracia, en la búsqueda de mayores niveles de desmercantilización de la vida cotidiana.

Así, indagar y analizar las transformaciones en las políticas de protección en Uruguay en el período 2005-2011 consiste en entender y desentrañar los fundamentos ideo-políticos que sustentan a las transformaciones coyunturales, más que realizar análisis de corte meramente institucional. Se procura examinar cuáles son las tendencias que esos cambios puntuales presentan, teniendo como preocupación medular entender si existe una centralidad o jerarquización de los programas asistenciales (especialmente, de los programas de transferencia de renta) frente a las otras políticas constitutivas de la protección social, como salud, previsión social y educación, simultáneamente con la consolidación de la privatización de los servicios sociales, fragmentación de las intervenciones y focalización de servicios y beneficios públicos.

El agravamiento de las manifestaciones de la cuestión social en la contemporaneidad –entendidas por algunos pensadores como indicativo de la existencia de una “nueva cuestión social”– viene sirviendo como fundamento para las propuestas de modificación de la protección social, uno de los principales instrumentos utilizados por el Estado para atender las repercusiones de esa cuestión social.

El diseño construido en el Uruguay de la protección social iniciado precozmente y consolidado legalmente en la década del cuarenta, se sustentaba en poseer un empleo formal a través del cual el Estado aseguraba el acceso a bienes y servicios para el trabajador y su familia –para, de esa manera, garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y elevar los niveles de consumo– a partir de la década del ochenta pasa a ser duramente cuestionado por un abanico variado de pensadores que proponen salidas muy diferentes, desde la necesidad de superación del orden capitalista hasta la creación de redes mínimas de asistencia para los extremadamente pobres. No obstante, a lo largo de la década del noventa, esos debates y críticas fueron sustituyéndose paulatinamente por otros que, con la difusión

del ideario neoliberal, divulgaron una concepción de hombre que se sustenta en una perspectiva filosófica que entiende a las personas como entidades individuales. Esta concepción va a ser referencial teórico e ideológico, entre otras cosas, de las reformas en lo social. Finalmente, esta visión provoca un desplazamiento de la solución de los problemas de una perspectiva colectiva hacia una de responsabilización individual-familiar.

De esta manera, los riesgos que anteriormente eran pensados como propios de determinados colectivos (trabajadores, adultos mayores, menores, etcétera) y, por lo tanto, abordados desde esa perspectiva colectiva y solidaria (seguro por enfermedad para trabajadores asalariados, jubilaciones para los adultos mayores, educación, salud dirigidas a niños/as, etcétera), pasan ahora a ser entendidos como una responsabilidad individual o familiar. Con base en esta visión ideológica, los riesgos serán atendidos por el poder público (en muchos casos en cooperación con la sociedad civil) únicamente si la persona no fuera “capaz” de solucionarlos en forma autónoma (o con la ayuda de su familia), presentando alguna incapacidad (demostrada) para resolver por sí sola sus necesidades (que, además, son entendidas como problemas). En caso contrario, deberá satisfacerlas en el mercado.

En esta transformación de las modalidades de atención de las repercusiones de la cuestión social, es justamente el mercado el que pasa a tener una preponderancia extraordinaria. En esta lógica, el individuo y la familia deben resolver sus necesidades a través del acceso a bienes y servicios ofrecidos privadamente, delegando al Estado la función paliativa, reparadora y compensatoria de las “carencias” de los sujetos “excluidos” de los circuitos mercantiles.

En este escenario y frente a la perspectiva de abandono de la pretensión del pleno empleo y de la crisis fiscal de los Estados –que se procura resolver a través de los recortes presupuestales en las áreas de “gasto” social–, es que se consolida el mencionado proceso de asistencialización de las políticas sociales, a través de abordajes que buscan auxiliar puntual y transitoriamente a aquellos individuos que demuestren carencias para continuar produciendo y consumiendo en el mercado.

Fue así como, especialmente durante las décadas del ochenta y del noventa en América Latina, se tornaron crónicos los ahogos presupuestales a los servicios públicos y se diseminaron los programas asistenciales dirigidos al auxilio de aquellos sectores de la población que ni tenían un vínculo formal de empleo (por lo tanto, protegido) ni poseían una renta suficiente para satisfacer sus necesidades. Estas familias comenzaron a ser calificadas como vulnerables o excluidas, siendo estas, nuevas denominaciones que buscan desplazar el origen

del desigual acceso a la riqueza hacia una incapacidad particular de las personas de resolver su propia vida. En estas bases se sustentan los programas de transferencias monetarias condicionadas, que desde la década del noventa se han consolidado a lo largo del continente, y que auxilian a las familias “vulnerables” a través del traspaso de (poco) dinero para que ellas “salgan” de la situación de pobreza, o sea, accedan a una fuente de ingreso que haga que superen la línea de la pobreza.

Todo ese proceso tiene, en Uruguay, una expresión concreta, y se aspira a que este trabajo trace algunas líneas de análisis que ayuden a entender las trayectorias que en los últimos veinticinco años ha transitado uno de los países menos desiguales del continente.

LA ASISTENCIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO NUEVA ARMA EN LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Resulta importante examinar algunas de las transformaciones que se entienden más significativas en las modalidades de intervención estatal en las políticas sociales en los últimos veinte años, teniendo en cuenta las particularidades de Uruguay en el contexto latinoamericano. Esto porque, a pesar de las ventajas comparativas –en relación con el conjunto de América Latina– que la formación social e institucional uruguaya posee, el país no ha escapado a las tendencias generales, consecuencia de las alteraciones en las funciones que el capital exige del Estado en el capitalismo tardío. Así, aunque sea de manera más amortiguada o menos evidente, la disminución de la cobertura de los mecanismos tradicionales de protección –que en Uruguay alcanzaron a parcelas muy grandes de la población–, así como la criminalización de la pobreza, son procesos que paulatinamente, y de manera casi incesantemente creciente, se fueron consolidando en el país posdictadura.

Por tanto, es importante ver que un elemento que indica la paradoja de los tiempos actuales se refleja en la referencia que Wacquant hace cuando, estudiando la evolución penal (tanto en Estados Unidos como en Europa), advierte que, en la contemporaneidad, la policía se encarga de la tarea que el trabajo social no hace, o no hará más, desde el momento en que admite que no hay (o no habrá) trabajo asalariado para todos (Wacquant, 2000: 130). El autor estima que la regulación de la pobreza a través del empleo fue sustituida por la regulación por intermedio de las fuerzas del orden y de los tribunales.

Esta afirmación indica de manera inequívoca cuán grandes han sido los cambios sociales y políticos de finales del siglo XX y comienzos del XXI, en el sentido de las transformaciones en el mundo del trabajo y el correlato en la protección social. Como lo indica Werneck Vianna, una de las primeras consecuencias de esto se evidencia en el

reduccionismo que se hace de la cuestión social como la cuestión de la pobreza. Eso acarrea innumerables efectos ya que, si la premisa es que la cuestión social está en la pobreza, eso se traslada a pensar a la política social como política para los pobres y, por tanto, de naturaleza asistencial que se asocia a la bondad (Werneck Vianna, 2009: 29). Esa interpretación reducida de la cuestión social tiene otras implicancias, en el sentido de que individualiza los problemas, para hacer que las soluciones también sean particulares, dando sustento a la creencia de que las personas son pobres por carecer de ciertos dotes y que, por lo tanto, saldrán de la pobreza una vez que los adquieran (autocuidado, escolaridad, etcétera) (idem).

La autora marca otra importante consecuencia de estas tendencias en las políticas sociales, indicando que, al referirse a la cuestión social como pobreza y a la pobreza como carencias individuales, “se descubre otro precepto esencial: políticas sociales de naturales colectiva, universales, no son las únicas ni las más eficaces para lidiar con la cuestión social” (ibídem: 30, traducción propia). De esta manera se justifica la focalización de las políticas sociales, bajo el pretexto de que son restringidas a los específicamente más pobres, y que propician supuestamente igualdad de oportunidades para el ejercicio de la libertad, sin desequilibrar el presupuesto, desperdiciar recursos, etcétera (idem). Este posicionamiento deriva en la afirmación de que “las “nuevas” políticas (asistenciales) para los pobres, al exigir condicionalidades, funcionan como mecanismos de empoderamiento; esto es, proporcionan la adquisición de los dotes necesarios al ejercicio de las elecciones. Mediante la “promoción del alivio inmediato de la pobreza [...], el refuerzo al ejercicio de derechos sociales básico en las áreas de salud y educación [...], contribuye para que las familias consigan romper el ciclo de la pobreza entre generaciones” [desde la perspectiva de los organismos multilaterales y su asesores], los individuos se tornan capaces de superar la situación de vulnerabilidad. Inducidos a frecuentar cursos en los cuales “aprenden a pescar” –y a usar el microcrédito para comprar el anzuelo– ganan autoestima, instados a participar de [consejos y actividades comunitarias] obtienen los beneficios del capital social” (Werneck Vianna, 2009: 30, traducción propia).

Estas consideraciones expuestas –la identificación de la cuestión social a la pobreza, y la sustitución del trabajo asalariado como mecanismo integrador–, responden a múltiples factores, indicativos de la avanzada ideológica neoliberal, y a los cambios en las políticas públicas y sociales en el capitalismo contemporáneo. Se encuentran en este comienzo de siglo, políticas sociales focalizadas y con fuerte participación del sector privado que responden a un mercado de trabajo que no ofrece empleo para todos y el que ofrece, en general, es precario,

temporal, mal remunerado y desprotegido. Al mismo tiempo, son políticas implementadas por el mismo Estado que persigue y pena a los que “no se adaptan”, mientras gestionan la vida de las familias más pobres (a las que pertenecen los penados).

En este sentido Mota identifica la propensión de una clivaje de la política social en torno a dos polos: *la privatización y la asistencialización de la protección social* (Mota, 2008: 135), extremos que pueden ser identificados en los discursos tanto de organismos internacionales, de los Estados y organizaciones empresariales, inclusive mismo de los trabajadores, que argumentan por la privatización de la previsión y la salud, y defienden la expansión de la asistencia social (ídem).

Tal como lo entiende Mota, estas tendencias dan cuenta de la revisión de la forma de hacer política por las clases dominantes y su Estado, cuando en una doble estrategia “responden a las demandas” a través de políticas cada vez más privatizadas y focalizadas, mientras ganan legitimación en los discursos respecto de las mismas, que pretenden “reparar injusticias”, “incluir a los excluidos”, etcétera (ídem). Tal como fuera apuntado, el cambio en la centralidad de la previsión a la asistencia implica enormes dificultades cuando se piensa en realidades como las de los países periféricos, debido al hecho de que estas tendencias dejan completamente descubiertas a los pobres económicamente activos, o sea, a los que tienen trabajo (ibídem: 136), pero que no tienen capacidad económica para acceder a la previsión, si son lo “suficientemente” pobres para ser atendidos por la asistencia. En muchos casos, son personas o familias que “entran” y “salen” de los programas, según su condición coyuntural de renta.

Profundizando en la idea de *repolitización*¹, Mota subraya que uno de los instrumentos utilizados en esta estrategia –que hace parte de lo que denomina como *pedagogía de la hegemonía*²– “consistió en definir este segmento de clase como ‘excluidos’ y los programas de Asistencia Social como estrategia de inclusión” (ibídem: 141, traducción propia). En esta línea, la asistencia social comienza a adquirir una relevancia inédita, ya que pasa a poseer una condición de ideología y práctica política que obtiene más por el desdibujamiento del lugar que la pre-

1 Siendo una expresión del portugués, importa subrayar aquí que cuando la autora refiere a re-politizar, indica la forma en que los sectores hegemónicos conducen los procesos de reformas, políticas, económicas e institucionales que finalmente terminan fragmentando las demandas, y con ello, forzando una desmovilización de las fuerzas populares, que son atendidas por “problemas sociales” diferenciados, y aparentemente contrapuestos.

2 Apoyándose en los estudios realizados y sistematizados por: Neves, Lúcia 2005 (org.) en *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso* (San Pablo: Xamã).

carización del trabajo y el aumento de la superpoblación tienen en el proceso de reproducción social, que por su capacidad de intervención directa e inmediata en la vida de la gente (ídem).

La autora incluso estima que está en curso un “proceso de consolidación de una nueva estrategia de dominación política: *una nueva reforma social y moral de la burguesía*, reveladora de su *pedagogía de la hegemonía*, y que se realiza a través de la atención de algunas necesidades objetivas de las clases trabajadoras, integrándolas a su lógica reproductiva. Esa reforma implica una *pasivización* de la “cuestión social”, que se traslada del campo del trabajo para presentarse como sinónimo de las expresiones de la pobreza y, por eso mismo, objeto directo de la asistencia y no del trabajo (Mota, 2008: 142, traducción propia).

Este proceso se sustentaría en la consolidación de otra cultura sobre lo social, que ya no está más sustentada por el pacto fordista-keynesiano, sino que reserva a las políticas de combate a la pobreza la solución para el enfrentamiento del pauperismo y de las desigualdades (ibídem: 143).

De esta manera, la asistencia social implica ahora, para una parte importante de la población la “tarea de ser la política de protección social y no parte de la política de protección social” (ibídem: 144, traducción propia), pasando a suplir otras políticas derivadas de otro derecho, que ya no aparece más como posible, el derecho al trabajo (ídem). Tanto así que, como la propia autora afirma “la asistencia social en el siglo XXI está adquiriendo la condición de mecanismo integrador, en lugar del papel desempeñado por el trabajo [...], lo que coloca en el horizonte es la supresión de la referencia del trabajo en pro de la renta como medio de acceso al consumo” (ídem).

La pedagogía de la *hegemonía* de la que habla Mota no se refleja sólo en la situación de la imposibilidad del acceso al trabajo, que afecta no sólo a la organización del trabajo y de la protección social, sino que también se ha traducido en toda una nueva estrategia del enfrentamiento a la cuestión social, que como ya fuera señalada, está en esta coyuntura, igualada a la pobreza.

Nuevamente, pensando junto a Wacquant, se puede analizar otra expresión de las transformaciones en las funciones del Estado, que se refleja en un pasaje de lo social a lo penal que claramente, lejos de contradecir el proyecto neoliberal de desregulación y extinción del sector público, indica la vigencia de una política de criminalización de la miseria, que resulta el complemento indispensable de la imposición del trabajo asalariado precario y mal remunerado como obligación ciudadana, tanto como la configuración de los programas sociales en un sentido restrictivo y punitivo, concomitantemente (Wacquant, 2000: 102).

El autor analiza la relación que la prisión (y los cambios en las políticas penales) establece con otras dimensiones de la vida social. Así, entiende que existe una estrecha relación entre ella y el mercado de trabajo no calificado, en el sentido de que el sistema penal contribuye directamente a regular los segmentos inferiores del mercado laboral, a que comprime artificialmente el nivel de desocupación (ídem). Apunta también a la relación entre la prisión y la conservación del orden racial, debido a que suple al gueto como instrumento de encierro de una población considerada como desviada y peligrosa, así como superflua (ibídem: 103). Afirma que “la prisión no es más la expresión paroxística de la lógica de la exclusión de la que el gueto, desde su origen histórico, es instrumento y producto” (ídem).

Finalmente, analiza la relación entre la prisión y la asistencia social, destacando que la lógica panóptica y punitiva característica del campo penal, parece contaminar y redefinir los objetivos y dispositivos de la ayuda social (ibídem: 104). Todos esos elementos remiten de manera clara a las discusiones acerca del papel que las nuevas regulaciones públicas tienen para la restauración y recomposición de mayores niveles del capital.

Así, esta serie de combinaciones entre prisión y el campo de lo “social” deriva en lo que Wacquant considera se trata de la génesis “de un complejo comercial carcelario asistencial, punta de lanza del Estado liberal paternalista naciente. Su misión consiste en vigilar y subyugar, en caso de necesidad castigar y neutralizar, a las poblaciones insumisas a la nueva orden económica según una división sexual del trabajo, en que su componente carcelaria se ocupa principalmente de los hombres, mientras que el componente asistencial ejerce su tutela sobre (sus) mujeres e hijos” (Wacquant, 2000: 105).

Se comparte con el autor que esta reconfiguración del castigo que cae directamente en las clases identificadas como “peligrosas”, alcanza en verdad a los marginados del mercado laboral, a las personas que no tienen otra perspectiva que la aceptación de la inserción en el mercado de empleos inseguros (ibídem: 109). Wacquant, al analizar la realidad de los Estados Unidos y de Europa, visualiza un proceso similar al de la periferia capitalista, donde estas tendencias son acompañadas por la extensión de la cobertura asistencial. Y entiende que, en los países con tradición estatal fuerte, como el caso francés, más que un cambio de lo social a lo penal, se experimentó una *intensificación conjunta del tratamiento de lo social y penal* de las categorías persistentemente marginadas por la mutación del trabajo asalariado y la reconfiguración de las políticas de protección (ídem).

Ya han sido apuntadas algunas de las consecuencias que el cambio en el posicionamiento y definición de funciones del Estado pro-

voca, pero hay unas en particular que, en el sentido del estudio sobre la asistencia social, tienen mayor relevancia, en espacial a la hora de identificar los criterios para definir qué es la asistencia social y quiénes son los asistidos.

En este sentido, Sposati distingue que, a diferencia de la salud y la previsión, la asistencia social “usa un criterio particular, el mérito o el valor de la necesidad, para definir su demanda”; eso implica que los usuarios de la asistencia son “sólo aquellos a quienes la sociedad reconoce como necesitados o desamparados” (Sposati, 1991: 7, traducción propia). Eso es relevante porque, de esta manera, quien es definido como usuario de la política de asistencia social es el *necesitado*, que es identificado como aquel que no tiene renta propia. Consecuentemente, “la asistencia social constituirá un sustituto del salario, y no un salario indirecto, como los servicios sociales ofertados por las políticas sociales” (ibídem: 9, traducción propia). Así, la extensión y centralidad que la asistencia social está adquiriendo, refuerza la consolidación de la restricción del Estado en el ámbito social, que atiende apenas a los necesitados, y “no pone en cuestión, directa e inmediatamente la capacidad adquisitiva del salario, sino la incapacidad de alguien de ser asalariado. Los ‘incapacitados’ de ser asalariados son los usuarios de la asistencia social” (ídem, traducción propia).

Este posicionamiento tiene un efecto directo e inmediato en la organización de la protección, en la medida en que pasa a determinar que el campo de la previsión social es de los asegurados –que tienen, por lo tanto, un derecho reconocido y canales institucionales que lo garantizan–; y el campo de la asistencia social es de los necesitados –que son invisibles jurídicamente, y de esa manera no se constituyen en ciudadanos portadores de derechos, que poseen mecanismos e instituciones que garanticen aquellos derechos, sino que les cabe la postura del *agradecimiento* por la dádiva del Estado (ibídem: 15).

Como dice Sposati, “se cambia el posible ‘derecho del ciudadano’ por el ‘mérito de la necesidad’”, ya que ese no-derecho implica que, para que la persona sea reconocida como posible usuaria de la asistencia, la necesidad que ella tiene debe ser presentada como merecedora de ser atendida: “no se trata, por ejemplo, de la necesidad de alimentación, sino del grado de desnutrición”. La autora indica que estas características que identifica de la asistencia social provienen del hecho de que la asistencia no confronta directamente la relación capital-trabajo (ídem). Una vez más, deriva de identificar que el problema es el hambre, la pobreza, las necesidades no satisfechas, en lugar de plantear que la cuestión es la inexistencia de trabajo y protección garantidos para todas las personas.

Las consecuencias de esta perspectiva son innumerables, pero el componente desmovilizador y despolitizador para los sectores populares parece ser una de las más negativas, en la medida en que más allá de entorpecer posibles caminos de mejoramiento de las dificultades concretas de las personas, obstaculiza cualquier posibilidad de superación de las causas estructurales responsables de las desigualdades. Este proceso también es parte de la repolitización o revisión de la política por los sectores dominantes, en la medida en que fragmentan las demandas y sus respuestas, individualizando los problemas, y por tanto, obturando las posibilidades de organización de los sectores subalternos.

Parece importante analizar también aquí, aunque de manera extremadamente somera, cómo la noción del carácter desmercantilizador de las políticas sociales, se vincula con el debate sobre la centralidad de la asistencia y su entrelazamiento con el resto del sistema de protección social.

Para ello es preciso recordar que el debate sobre el carácter “desmercantilizador” de ciertos esquemas de bienestar ha sido trabajado muy particularmente por Esping-Andersen (1993) para examinar los diferentes Estados de bienestar (y sus diferencias) desarrollados en Europa en la segunda mitad del siglo XX. Se estudia así los derechos sociales en función de su capacidad para “desmercantilizar”, ya que “el criterio relevante para analizar esos derechos debe ser el grado en que estos permiten a las personas tener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado”. Será en este sentido que se podrá evaluar si “los derechos sociales disminuyen [efectivamente] el estatus de los ciudadanos como mercancías” (Esping-Andersen, 1993: 20).

Al revisar más cuidadosamente lo que significa la “desmercantilización” de los derechos sociales, y cuáles son los límites, se ve que eso no implica la erradicación del trabajo como mercancía (base en que se sustenta la mercantilización de la vida social en la sociedad capitalista), pero que en la “historia de la política social, los conflictos han girado principalmente alrededor de cuál es el grado de inmunidad del mercado permitida, o sea, los recursos, la extensión y la cualidad de los derechos sociales. Cuando el trabajo se aproxima a la libre elección más que a la necesidad, la desmercantilización puede llegar a la desproletización” (Esping-Andersen, 1993: 60).

La desmercantilización es un punto clave para analizar las transformaciones experimentadas por las políticas sociales en los últimos veinte años, en particular cuando se mira la trayectoria de la asistencia en países como los del cono sur de América Latina, ya que el acceso a un monto de dinero que permita a un conjunto de

familias satisfacer una serie de necesidades concretas podría ser entendido como un proceso desmercantilizador, especialmente cuando aparecen como políticas no contributivas. Sin embargo, como lo identifican diversos autores –entre ellos Mota (2008)–, se trata de examinar la centralidad que esta política ha adquirido frente a otras, como la salud, previdencia y educación. Políticas que tenían un carácter universalizante, aunque relacionadas en general con el trabajo formalizado, se transforman en políticas más restrictas, mientras los programas de asistencia, en particular los de transferencia de renta, experimentan una expansión importante. Dependiendo de la experiencia, esa expansión puede ser en términos de cobertura (cantidad de usuarios, destinatarios), de cantidad de programas de transferencias, o el aumento del monto de dinero otorgado por el/los programa/s. El problema radica en que aunque el trabajo asalariado, imperante en la organización de la protección en el siglo XX, no implicase en sí mismo un carácter emancipatorio, la organización política de él derivada generó procesos de integración y organización social que permitieron el surgimiento de las mejores experiencias de procesos sociales colectivos. En contrapartida, la integración social estructurada en torno a la referencia de la asistencia a los pobres (en particular de las transferencias) no permite, porque ni supone que en torno de ella exista, organización (por lo tanto posibilidad de reclamo, mejoras, participación crítica, etcétera). Se transfiere así la referencia del trabajo hacia la renta como medio de acceso al consumo, siendo que además, en esos programas no se prevé ni hay una preocupación por la promoción de la organización colectiva y tampoco de participación política.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL A FINALES DEL SIGLO XX. LOS FRENOS E IMPULSOS INTEGRADORES

Uruguay, en comparación al conjunto de los países de América Latina tuvo –en particular junto a Argentina y Chile– un precoz surgimiento de instituciones de protección social y una importante consolidación de un sistema cuasi universal, que se caracterizó por su especificidad urbana, en la medida en que prácticamente desde su conformación, el país no tuvo una población rural numerosa. Muy temprano el predominio de la población urbana hizo que la fuerza de trabajo estuviese concentrada en las ciudades (en particular en la capital). De esa manera, en el proceso de reconocimiento de derechos, debido al peso relativo de los trabajadores urbanos, fueron ellos los primeros a ser incluidos en los sistemas de protección.

Este camino se inició ya en el siglo XIX y se desarrolló paulatinamente, para generar lo que varios autores especializados denominan

*universalismo estratificado*³ que se caracteriza por la incorporación de las demandas según el poder que los diferentes grupos tengan para exigir del Estado determinados beneficios.

Paulatinamente, algunas normativas de la previsión social y la asistencia comenzaron a ser promovidas para un conjunto más abarcativo de la población, como la pensión a la vejez, aprobada en 1919 y que rige hasta hoy. La pensión consistía en una prestación mensual para mayores de 60 años⁴ que no accedieran a una jubilación ni tuvieran otra renta, o para personas de cualquier edad, sin ingresos, que estuvieran incapacitadas para trabajar. Se trata de un beneficio no contributivo.

Es importante apuntar también que la primera ley que establece un sistema de retiros financiado por fondos propios surgió en 1896 y amparaba a los maestros de la escuela primaria. Posteriormente, se fueron incorporando beneficiarios de diferentes grupos ocupacionales a través de la creación de un tipo de instituto específico, la “caja”, que posee una administración relativamente autónoma y condiciones de financiamiento, acceso y beneficios diferentes. Hasta el año 1920 (con la creación de una ley sobre accidentes laborales), los beneficios otorgados eran sólo relativos al retiro, o sea, jubilaciones y pensiones (por muerte de marido o padre) (Noya y Laens, 2000).

Algunos indicadores demuestran que, aunque el sistema uruguayo se haya conformado de manera estratificada, este alcanzó una cobertura que en el contexto de la región fue de destaque. Desde un punto de vista legal, la universalización de la cobertura se alcanzó a mediados del siglo XX (en 1943) y, en función de eso, en 1996, casi el 70% de los habitantes de zonas urbanas entre los 66 y 70 años de edad recibían una pensión o jubilación (ibídem: 13).

En cualquier caso, parece importante ponderar, cuando se analiza el desarrollo del sistema de seguridad social, que no es casualidad que la mayor expansión y consolidación del mismo se diera en el período que va de los años 1920 a 1960, ya que fue en esa etapa del Uruguay en que los “pactos” entre el trabajo y el capital pudieron desarrollarse más.

En esta línea, se puede ver que Uruguay posee un conjunto de instituciones centrales que pueden ser reconocidas como aquellas instituciones constitutivas del sistema de protección social nacional. Así, previsión social, educación y salud, son las que acarrear la mayor porción del gasto público social y parecen haber sido, hasta hace po-

3 Filgueira (1997); Mesa Lago (2004).

4 La franja etaria para la obtención de la pensión ha cambiado a lo largo de los años. Actualmente acceden al beneficio los mayores de setenta años.

cos años⁵, las identificadas más claramente con las instituciones de la protección social en el país.

Debido a la extensión y propósito de este trabajo, las características y transformaciones vividas en las áreas de educación y salud no serán abordadas, sino que el foco estará específicamente colocado en la previsión y en la asistencia social y, dentro de esta, particularmente en el impacto de la reforma de las Asignaciones Familiares (AFAM). Teniendo en cuenta que estas áreas de intervención pública han estado íntimamente ligadas a lo largo de la historia, se puede analizar la trayectoria de la asistencia identificándola como un área intersectorial, que implicaba en Uruguay acciones que traspasaban varias políticas sectoriales, principalmente la salud y la previsión social, auxiliando otras intervenciones. Además, siempre existieron acciones y programas asistenciales tanto para trabajadores insertos en el mercado de trabajo como para los que históricamente quedaron excluidos del mismo. En el caso de los primeros, los beneficios asistenciales otorgados eran entendidos como ampliación de derechos ya conquistados (gratuidad de los bienes y servicios de la salud y acceso a los servicios de educación), mientras que en el caso de los beneficios destinados al segundo grupo, casi siempre refirió a servicios de baja calidad, estigmatizantes, etcétera⁶.

Pese a ello, en comparación con el desarrollo institucional de las otras políticas sociales, la asistencia tuvo históricamente un papel subsidiario en relación con las otras áreas de intervención en lo social. De cualquier manera, como será trabajado a continuación, la dimensión de la asistencia en particular ha cambiado sustantivamente en los últimos años y, además de haber adquirido una centralidad que antes no tenía, mantiene su carácter mayoritariamente intersectorial que obliga a referenciarla a otras políticas (como salud, educación, previsión, etcétera).

Para avanzar más en el análisis, es necesario poder visualizar cómo fue transformándose el sistema de protección en el país, a partir de la restauración democrática en 1985, dado que comienzan a consolidarse más claramente las tendencias liberalizadoras tanto económicas como sociales.

5 Se entiende que la creación del Mides, y la consecuente visualización “sectorial” de la asistencia, pueden haber modificado en cierto sentido esta situación.

6 Un ejemplo paradigmático en este sentido se observa en la salud, que desde sus comienzos ofreció en el ámbito público asistencia gratuita a quien comprobase que no podía pagar, siendo que la denominación de la tarjeta que los identificaba y habilitaba para acceder a los beneficios, durante décadas se llamó “Carné de Pobre”, y aunque hace ya muchos años que se llama “Carné de Asistencia”, mucha gente (especialmente la más añosa) la sigue identificando como antes.

Así, resulta importante analizar cómo quedó configurado el esquema de bienestar pos dictadura, dado que será sobre esa base a partir de la cual la coalición de izquierda realizaría sus modificaciones. Se entiende junto a Midaglia y Antía (2007) que se trataba de un sistema que ya presentaba signos de dualización y una estructural estratificación. Estas características tenían sus raíces en algunos aspectos de larga data en el país, pero muchas otras fueron consecuencia de las transformaciones sufridas en la década de los noventa, a partir de la reforma del estado y la liberalización de la economía.

Las autoras realizan una síntesis de las principales reformas sociales instrumentadas en la época, separando en cuatro áreas específicas. Así, indican que en la *esfera laboral*, la suspensión de los mecanismos de negociación salarial (que habían sido recuperados brevemente con la restauración democrática) fue una de las medidas representativas del proceso de desregulación laboral “tendiente a sustituir los mecanismos de protección vigentes por otros orientados a la recalificación básica de la fuerza de trabajo desempleada” (ibídem: 135).

Por su parte, en el ámbito de la seguridad social, en el año 1995 se aprobó la ley que sustituyó un sistema caracterizado por el monopolio estatal por otro de naturaleza mixta. De este modo, se estableció un régimen asentado en dos pilares, uno de reparto intergeneracional y otro, nuevo, de capitalización individual administrado por agentes privados.

Por su parte, en el ámbito de la educación se promovió una reforma educativa en 1995 para los niveles primario y medio donde, como señalan las autoras, se ve un caso típico ideal de intento de modernización del universalismo de este tipo de política, a través de múltiples iniciativas, como ser modificaciones generales en la currícula, cargas horarios, expansión de educación preescolar y la introducción de programas focales para contextos socioeconómicos críticos. En este último caso, lo que se promovió (y que continúa hasta la fecha) es la creación de escuelas llamadas de “tiempo completo”, en las que las/os niñas/os concurren doble horario y realizan tres refecciones diarias (ibídem: 136).

En el caso de la *salud*, Midaglia y Antía apuntan que las revisiones en esta área fueron, durante ese período, prácticamente nulas desde la restauración democrática, a pesar de que hubo diversos intentos de reforma. Indican también que si bien en las últimas décadas se advierte un aumento en el gasto en salud, éste no pareció traducirse en un mejor funcionamiento del sector.

Finalmente, analizando el período posdictadura, las autoras señalan que la reforma social “no se agotó en el campo público sectorial, sino que también abarcó a una serie de servicios dirigidos a sec-

tores poblacionales específicos, los que ocupaban un lugar *marginal* en el antiguo esquema de bienestar uruguayo” (ibídem: 137). Como evidencia de ello, se reformularon e inauguraron un “conjunto de programas y proyectos exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas a las *vulnerabilidades de ciertos grupos etarios*, especialmente los de los niños y los jóvenes. Cabe señalar que una proporción significativa de estas nuevas intervenciones se implementaron a través de asociaciones civiles u organizaciones sin fines de lucro [...]. Las ampliaciones de esos servicios, así como la instalación de una amplia gama de nuevas iniciativas, no lograron traducirse en una *malla* sólida de asistencia social, articulada con el resto de las prestaciones que cubren, aunque sectorialmente, necesidades de esos grupos” (idem).

Se suman a este panorama que Midaglia y Antía describen, las profundas transformaciones de las condiciones de empleo e ingresos que sufrieron los trabajadores en ese proceso aperturista y de restructuración productiva.

Como lo señalan Amarante y Arim (2005), la segunda parte de los años ochenta y, en particular los noventa, se caracterizaron por la aplicación de una serie de reformas estructurales en Uruguay, en el marco de políticas macroeconómicas orientadas a la estabilización y liberalización de la economía, fruto de una profundización de la apertura comercial y financiera comenzada en los años setenta, al igual que en muchos países de América Latina⁷.

Estos autores indican que la década del noventa fue un período de crecimiento sostenido, cuando el Producto Bruto Interno (PIB) creció a una tasa anual superior al 4% hasta 1998. Sin embargo, a partir de 1999, la economía uruguaya comenzó una etapa de recesión, que se tradujo en una crisis económica de gran magnitud. Señalan que “en el 2002 la economía sufrió una crisis financiera y bancaria, originada en una corrida que provocó una aguda caída en las reservas internacionales del Banco Central. Ese año, la contracción del PIB alcanzó al

7 Estos aspectos centrales de las transformaciones mencionadas, pueden verse reflejados en algunos indicadores que muestran el impacto de las mismas. El objetivo macroeconómico fundamental durante este período consistió en la reducción de la inflación, que entre otras medidas implicó un anclaje cambiario. Asimismo se redujeron sensiblemente las barreras arancelarias, todas medidas que ocasionaron importantes modificaciones en la estructura productiva del país. El sector industrial disminuyó su participación en el PIB global, desde el 26,5% en 1990 al 13,6% en el 2002. La contrapartida de este proceso fue el incremento en la participación de los sectores de servicios (especialmente transporte y comunicaciones, bienes inmuebles y servicios a las empresas, cuya participación en el empleo total pasó del 29% en 1990 al 37% en 2002) (Amarante y Arim, 2005: 39).

11%, la inflación trepó al 25,9% y la devaluación fue del 93,7% al cabo del año” (Amarante y Arim, 2005: 40).

Las consecuencias más graves se reflejaron en el aumento de los niveles de pobreza e indigencia, así como en los ingresos de los hogares y la distribución⁸, ya que ese ingreso se redujo en más de un 20% entre 1998 y 2002. Los autores estiman que parte de las modificaciones en la estructura social del país (segregación residencial y marginalidad entre otras) están estrechamente vinculadas a lo que aconteció en el mercado laboral, dado que éste es el origen de alrededor del 70% de lo que los hogares uruguayos recibían como modo de sustento. Subrayan concretamente que el dinamismo de la economía uruguaya de los noventa, no se refleja totalmente en el mercado laboral, viéndose que persisten, incluso durante las épocas de crecimiento sostenido, altas tasas de desempleo y el sector informal continúa teniendo una alta participación en la economía.

En concreto, se entiende que la característica fundamental del mercado laboral uruguayo fue, que a pesar del crecimiento sostenido de la economía en los años noventa, no consiguió disminuir los altos niveles de desempleo. Si además se consideran los efectos de la crisis, la tasa de desempleo pasó del 8,5% en 1990 al 17% en 2002, aunque en 1998, previamente a la crisis, ascendía al 10% (ibídem: 44).

Estas indicaciones resultan centrales para entender la magnitud de diversas intervenciones, especialmente si tenemos en cuenta que el trabajo asalariado representaba el 70% del empleo total en Uruguay, donde el 52% correspondía al sector privado. En este sentido, vale remarcar que los autores indican que el empleo mostró un moderado crecimiento hasta 1998 y a partir de ese año, la tendencia creciente desaparece. Un dato impactante es que “entre 1999 y el 2002 se destruyen alrededor de 67 mil puestos de trabajo. El segmento de los trabajadores por cuenta propia sin local ha operado como amortiguador, con un crecimiento significativo durante la crisis económica”. Indicios de las transformaciones operadas en la estructura productiva del país pueden verse reflejados también en la reducción del peso de los asalariados públicos y las modificaciones en el empleo por rama de actividad, así como la caída del empleo en la industria manufacturera, el crecimiento del empleo en los servicios y en el aumento de la proporción de empleados en microempresas (ibídem: 70).

8 Como indicador de este fenómeno se puede mostrar que el porcentaje de personas pobres era del 23,1% en 1998, y alcanzó al 32,9% en 2002. La tasa de desempleo aumentó casi siete puntos porcentuales entre 1998 y 2002, alcanzando este último año los niveles más altos en la historia de Uruguay, 19% (Amarante y Arim, 2005: 40).

Resulta importante indicar como otro gran problema del empleo la informalidad que durante casi todo el período afecta a poco más de un tercio de la población ocupada, al mismo tiempo en que el empleo precario tiene una incidencia algo superior al 16% en la clasificación habitual del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de un 22% si se clasifica al servicio doméstico dentro de esta categoría. Estos datos reflejan principalmente la ausencia de cobertura de la seguridad social. Los autores remarcan que “más allá de las limitaciones derivadas de las definiciones de las categorías de problemas de empleo [...] la informalidad y la precariedad aparecen como fenómenos de carácter estructural que afectan el funcionamiento del mercado de trabajo en Uruguay” (ibídem: 125).

En definitiva, si se analiza el período, considerando en conjunto las tres categorías de problemas de empleo utilizadas en el trabajo (Amarante y Arim, 2005) –precariedad, informalidad y subempleo–, hacia el final de la década del noventa, el 50% del total de ocupados en las localidades urbanas mayores tenía al menos uno de estos problemas (ibídem: 91).

Este panorama descrito, relativo a las transformaciones operadas en el mercado de trabajo es central para entender cómo afectan el sistema de protección, en un país que construyó hasta la década del setenta un esquema que alcanzó gran cobertura en número de trabajadores protegidos, así como de riesgos atendidos.

Tal vez una de las diferencias más profundas entre Uruguay y otros países de América Latina en materia de la organización de la protección social –reflejo de sus formaciones sociales respectivas–, sea el grado de “correspondencia” entre su realidad sociolaboral y el sistema de protección. Mientras que Uruguay, con altas tasas de formalización del empleo (que en la década del setenta mostraba una cobertura de la seguridad social de 95% de la Población Económicamente Activa [PEA]), universalizó legalmente su sistema de protección a mediados del siglo pasado, otros países desarrollaron mecanismos de protección vinculados al trabajo formal que cubría un porcentaje bajo de los trabajadores, mientras que la mayoría de su población trabajadora no estaba protegida.

Sin embargo, como fuera indicado, en estos últimos años, el país no ha podido separarse del camino liberalizador que el conjunto del continente comenzó a transitar, sin conseguir huir así de la expansión de un “paradigma de la pobreza”, como orientador de la gestión de los programas sociales, que el neoliberalismo por intermedio en particular de los organismos internacionales difundió por América Latina a lo largo de la década del noventa. Este, en Uruguay, como ya se viera, tuvo su expresión específica y, en la línea que indican Midaglia y Antía

(2007), consolidó un esquema *híbrido* “en el que conviven servicios semiprivatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de coparticipación público-privado. A esta variedad de orientaciones y pautas de gestión se agrega una significativa dispersión de los servicios al interior del entramado institucional público” (ibídem: 135).

Se puede pensar ese “paradigma de la pobreza” como el conjunto de elaboraciones técnico-teóricas desarrolladas (especialmente desde los organismos multilaterales, pero adoptadas por múltiples ámbitos, gubernamentales y académicos) a lo largo de las últimas décadas, que refiriéndose a las políticas públicas necesarias para el abordaje de las manifestaciones de la cuestión social como desempleo estructural y pobreza absoluta, han perdido el vínculo con el empleo como referencia para la estructuración de las intervenciones públicas y refuerzan las intervenciones sectorializadas, en muchos casos focalizadas e individualizadas. Además, estas elaboraciones asumen la superpoblación relativa como un problema dado y natural, y por lo tanto, pretenden construir mecanismos compensatorios de atención a los problemas más inmediatamente evidentes. En la medida en que admiten que no tienen solución, se tornan meros mecanismos de control poblacional.

De cualquier manera, eso no ha significado que el conjunto de programas “tradicionales” de la seguridad social como las jubilaciones u otros beneficios contributivos, hayan perdido legitimidad en sí mismos. Sin embargo, las intervenciones ligadas a la asistencia a la emergencia pasaron a adquirir mucha mayor relevancia, justificada en que la organización de la protección no puede continuar asegurando ciertos patrones de vida para todos. Por lo tanto, todos no pueden gozar del conjuntos de beneficios que derivan de la incorporación de los seguros sociales vinculados al empleo formal, eso porque, según sus defensores, las condiciones de los mercados (incluido el del trabajo) no permiten incorporar al conjunto de potenciales trabajadores, y de este modo, sólo los que contribuyan (o sea, los que puedan trabajar protegidos) serán merecedores de usufructuar los beneficios.

Esta respuesta solamente afirma más las condiciones de las desigualdades, condenando a la pobreza a enormes porciones de la población. Una pobreza que, además, ya no se pretende superar, sino “aliviar” o “mejorar”.

En el caso uruguayo, la evidencia más importante de la privatización de la seguridad social fue en el ámbito de la previsión social –jubilaciones y pensiones–, con la creación de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Este pilar de ahorro individual se sumó al pilar de solidaridad intergeneracional, que sigue siendo

obligatorio para todos trabajadores, y que administra el Banco de Previsión Social, una entidad pública.

Por su parte, en el área de la salud, con la implantación del Sistema Nacional Integrado de Salud, mejora considerablemente la dotación presupuestal al ámbito público del Sistema, pero no alteró sustantivamente el formato, que siempre fue un espacio “mixto”, donde la atención a los sectores pauperizados se confina –todavía hoy– en la esfera pública, y la masa de trabajadores formales se atiende en el sector privado (en organizaciones mutuales de asistencia médica colectiva).

Lo que es importante destacar, pensando la protección social en sus múltiples dimensiones, es que progresivamente, entre los noventa y comienzos de dos mil, los servicios públicos se deterioraron gravemente. Destacándose el proceso de selectividad de los beneficiarios y de focalización que diversas políticas públicas comenzaron a incorporar.

Dentro de estos grupos de programas se destacan todas las intervenciones direccionadas a las zonas y poblaciones de riesgo dentro del ámbito de la educación, teniendo especial relevancia la ampliación del horario en primaria, que incluye alimentación y otros servicios (financiados originalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo [BID]), direccionado a escuelas denominadas de “contexto socioeconómico crítico”⁹.

Paralelamente, en la atención a la primera infancia, a través de los organismos públicos correspondientes (Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay [INAU], Instituto Nacional de la Familia [Infamilia]) se generalizó la modalidad de cooperación con la sociedad civil, especialmente de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias. En este caso el Estado traspasa los recursos para que esas entidades administren la atención a estas/os niñas/os pequeñas/os (en la modalidad de centros para la primera infancia y atención comunitaria a las familias, como cursos para madres, orientación jurídica y social, etcétera).

Al mismo tiempo, como ya se indicara, a final de la década del noventa –cuando los niveles de desempleo crecieron de manera alarmante–, se diseminaron los programas de empleo transitorio, una de las modalidades de atención a la emergencia social y de focalización

9 La categorización de estas escuelas se define a partir de tres variables fundamentales: la tasa de repetición de los niños de primer año, la tasa de alumnos de primer año con alta inasistencia y la tasa de niños de sexto año pertenecientes a hogares cuyas madres tienen la escuela primaria como máximo nivel de educación formal. Estas estrategias de selección se remontan a la aplicación del Programa MECAEP implementado a partir de 1996 con fondos del BID.

y selectividad de los usuarios más destacada dentro del ese esquema de abordaje público. Esos programas que proveían de trabajo temporario (de tres a seis meses en media) generalmente poco calificado y con una remuneración equivalente al salario mínimo, se orientaban principalmente a jefas o jefes de hogar desempleados, y en algunos casos incluían una capacitación específica, o instancias de “formación comunitaria” (talleres entre los participantes y los equipos técnicos encargados de la operacionalización, sobre derechos, recursos comunitarios, etcétera).

Finalmente, para tener una mejor comprensión de las transformaciones operadas en estas dimensiones, parece importante entender la composición del gasto público social (GPS). La composición del GPS para el período que se considera en este apartado, muestra que el mayor porcentaje del mismo recae en la función seguridad y asistencia social, que representa en promedio el 60% del total, siendo que dentro de dicha función, aproximadamente el 70% corresponde a las jubilaciones y pensiones (Mides, 2009: 15).

Si a este hecho le sumamos que, según Flood, Grau y Melgar (ídem), el quintil de mayores ingresos se apropia casi del 25% del gasto público, mientras que al quintil de menores ingresos le corresponde el 21% del GPS, esto permite explicar el carácter levemente regresivo del GPS global.

El conjunto de estas situaciones refleja muy claramente la desresponsabilización del Estado en relación con la protección social, especialmente en la retirada del mismo como proveedor directo de bienes y servicios, y refleja también que el cambio de estrategia de los organismos multilaterales hace parte del discurso ideológico fundado en la idea de redistribuir y administrar la miseria en el mundo, sin distribución de la riqueza. Una de las consecuencias más complicadas que esta perspectiva tiene, refiere a que “en este nuevo contexto cambian las relaciones entre las políticas permanente de protección social y los programas de asistencia” (Pastorini y Galizia, 2006: 100, traducción propia). Estas modificaciones sumadas a la creciente relevancia que el sector privado adquiere en la administración y control de los mecanismos de protección, dan cuenta de los procesos cada vez más extendidos de privatización y asistencialización de la protección social que están siendo analizados aquí. Nuevamente, importa resaltar que uno de los efectos más relevantes de estos cambios refiere a las transformaciones en el diseño de los programas sociales, en los cuales los principios de solidaridad y universalidad, en la práctica, pasan a ser sustituidos por la privatización y focalización (ídem).

Se entiende en este sentido que “la expansión de los programas y políticas denominadas de asistencia es una de las caras del proce-

so de ‘asistencialización’ de la protección social que tiene como par dialéctico la privatización de la previsión social, de la salud y de la educación” (ídem).

EL FRENTE AMPLIO Y LA CUESTIÓN SOCIAL. EL PROBLEMA DE LA POBREZA Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES DESDE 2005

En 2005 llega al gobierno nacional el Frente Amplio (FA), con una serie de consignas y promesas de campaña, siendo una de las más destacadas la referida a la atención a la emergencia, a través de la implementación del llamado Programa de Atención Nacional para la Emergencia Social (PANES). Tal como fuera señalado, las condiciones de vida (sociales y económicas) de la mayoría de la población habían empeorado notablemente, y en este escenario el FA, ya en campaña electoral, optó por llevar la bandera de la lucha “contra el hambre”. Eso, porque gran cantidad de personas estaba sufriendo enormes dificultades para garantizar el mínimo sustento alimenticio diario para sobrevivir. Una de las respuestas del nuevo gobierno se alineó a la tónica regional, claramente liderada por el proceso de Lula en Brasil, de combate al hambre.

Más allá de las consignas de la campaña, desde el momento en que Tabaré Vázquez se transformó en presidente, el gobierno comenzó a poner en práctica varias reformas, planes y programas, la mayor parte de ellos con un discurso que reivindicaba el carácter “social” de la orientación del gobierno en ese contexto político-económico. En 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y con él se pone en funcionamiento el PANES. Posteriormente, ya en 2007, entró en vigor la reforma tributaria¹⁰ y en 2008 se inició la reforma del sistema de salud (con la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud [SNIS]¹¹).

10 La reforma tributaria significó, a grandes rasgos, el pasaje de la tributación sobre el salario –Impuesto a las Retribuciones (IRP)– a una sobre la renta general –el Impuesto a las Rentas Personales (IRPF). Esto implica que en la actualidad se realiza una rendición individual, que incluye otros ingresos además del salario para ser gravado. Asimismo, se establecen franjas exoneradas del impuesto, que aumentaron significativamente el mínimo no imponible del antiguo IRP. Diversos estudios demuestran que el IRPF en comparación con el IRP es un impuesto más progresivo.

11 La Reforma de la Salud en Uruguay a partir de 2007, que instauró el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), tuvo como una de las modificaciones más sustantivas la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA), que es el mecanismo actual de financiamiento del conjunto del sistema. Sin modificar qué instituciones prestan los servicios de salud (se mantiene que la mitad de la población se atiende en la red de la Administración de Servicios de Salud del Estado –ASSE– y la otra en las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva –IAMC–), el Fondo cambió los mecanismos de financiamiento y acceso al sistema. Con la instauración del SNIS, financiado por

Cada una de estas iniciativas explicitaba una serie de objetivos de una agenda progresista que pretende incluir a los sectores excluidos de la protección social, equilibrar y equiparar costos para la atención de diversos sectores (acercando más los recursos destinados a sectores medios y bajos). Pero, aunque orientados por esos objetivos, los programas no siempre consiguieron huir de la orientación de estar centrados en las transferencias monetarias y de ser focalizados en los extremadamente pobres. Es este el elemento que, por lo menos en el discurso, parece más controversial, en tanto que en los primeros momentos parecía haberse abandonado la pretensión *desarrollista* de la condición salarial como mecanismo integrador y como medio para acceder al bienestar, para patrocinar respuestas transitorias a las situaciones extremas. Esto porque, a pesar de las otras reformas propuestas, en los primeros años la preocupación estaba puesta en la atención a la emergencia social (nutricional y sanitaria, especialmente). A pesar de que con el paso del tiempo y la consolidación de ciertas medidas como la reforma del sistema de salud y el refuerzo de los espacios de negociación colectiva (Consejos de Salarios, principalmente) parte de los trazos más relevantes de este impulso sobre la asistencia se haya diluido, especialmente en las instituciones ligadas a ella, la transformación en las abordajes de las políticas asistenciales no parece haber cambiado mucho.

Para abordar, pues, las transformaciones institucionales en el sistema de protección social transitadas a partir del primer gobierno del FA en 2005, se pensarán los cambios en función de la clasificación presentada por Midaglia y Antía (2007). Las autoras entienden que la izquierda asumió *tres tipos de orientaciones políticas* en relación con la reformulación del sistema de bienestar, a saber: una de corte restaurador, otra de tipo innovador, y también se constata un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas (ibídem: 142).

Así, dentro de las medidas restauradoras, ubican principalmente las transformaciones llevadas a cabo en el ámbito laboral, primordialmente con la reinstalación de los Consejos de Salarios. Por su parte, dentro de las medidas innovadoras ubican principalmente los programas relativos a la pobreza y vulnerabilidad, en particular el Plan de Emergencia coyuntural y el Plan de Equidad. Asimismo, ubican en este ámbito innovador las reformas del sistema de salud y tributaria.

el FONASA, se incorporaron grandes contingentes de activos y pasivos en formato de asegurado, por los que el Fondo paga una *cápita* a las instituciones. En el sistema anterior, aquellos activos y pasivos (y sus familias) que no tenían seguro de salud (por ejemplo, la mayoría de los funcionarios públicos) debían solventar familiarmente el costo de la afiliación a un IAMC o atenderse en la red de ASSE.

Finalmente, dentro de la esfera del manejo cauteloso de las políticas ubican las áreas de la educación pública y la seguridad social, particularmente jubilaciones y pensiones. Subrayan en concreto que no se revisó la reforma de 1995 que incorporó al sistema a las administradoras privadas de fondos de pensión¹².

Fueron muchas las transformaciones llevadas a cabo en ese período, y a continuación se analizarán algunas de esos cambios institucionales. Como fuera mencionado, la punta de lanza de la campaña había sido el PANES, cuyo componente más conocido popularmente fue el “Ingreso Ciudadano”. El programa consistió en una transferencia monetaria de US\$54 para los hogares¹³ cuya renta familiar *per cápita* (exceptuando Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez) no superase los US\$52 y que presentaran carencias críticas en sus condiciones de vida (bajo nivel educativo, condiciones sanitarias precarias). La transferencia era condicionada a la comprobación de asistencia escolar de los menores de catorce años y de control de salud de los mismos y de las embarazadas (Amarante y Vigorito, 2010).

Según las mismas autoras, este programa de transferencia de renta, efectivamente consiguió reducir la indigencia a la mitad, sin embargo, prácticamente no tuvo impacto sobre la pobreza absoluta. Vigorito y Amarante entienden que esta situación se explica porque el programa se focalizó en los hogares de ingresos más bajos y, por lo tanto, el monto de la transferencia direccionada a esas familias, acortó la brecha de ingresos pero no permitió a los hogares superar el umbral de pobreza, así como tampoco tuvo impactos significativos sobre la desigualdad (Amarante y Vigorito, 2009: 55).

El PANES, creado en 2005 para durar dos años, dejó de ser implementado en 2007, cuando fue lanzado el Plan de Equidad (PE). Tanto en el documento de definición como en normatizaciones posteriores, el PE es presentado como un mecanismo estratégico para la reorganización de la protección social en Uruguay. Más allá de la adjudicada pretensión, se encuadran políticamente en el marco del plan, las reformas más importantes del período, la del sistema de salud y la tributaria y se promueven una serie de transformaciones institucionales tanto de la provisión como asistenciales. Uno de los elementos que llama la atención del

12 Las autoras resaltan otro elemento importante, cuando indican que se debe enmarcar también en esta categoría de *conducción cautelosa* los controlados aumentos del GPS, en la medida que éstos estuvieron pautados por el espacio fiscal que disponía el gobierno para extender la intervención pública (Midaglia y Antía, 2007: 143), dando a entender que no hubo una apuesta arriesgada o radical en la ejecución del gasto público.

13 Independientemente del número de integrantes del hogar. El valor del salario mínimo era, al final de 2005, de \$U2.500 (US\$125 en 2011).

documento base del plan refiere a la definición de lo que se denomina “matriz de protección social”, en el que se identifican, por un lado, componentes estructurales y, por otro, una red de asistencia e integración social: *“Componentes estructurales de la matriz de protección social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo: i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Y por otro, los componentes específicos que conforman una red moderna de asistencia e integración social que se estructuran en un conjunto de medidas y estrategias de acción, de las que se presentan, en esta oportunidad, siete de ellas: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); ii) seguridad alimentaria; iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social; y vii) políticas de atención de la discapacidad”* (Plan de Equidad, 2008: 8. Destacado en el original).

De los componentes estructurales, la reforma tributaria y la de la salud se pusieron en funcionamiento desde los ámbitos específicos (ministerios y dependencias de relevancia política e institucional) siendo que en los otros componentes resulta más difícil una referencia debido a que no fueron impulsados con la misma importancia, y por lo tanto, no parecen haber modificado de manera tan significativa las dimensiones educativas, de promoción de empleo ni de la vivienda.

Claramente los componentes directa y visiblemente identificables con el PE en sí mismo son los de la llamada “red de asistencia”, donde se destacan las transferencias monetarias, en particular la reforma de las Asignaciones Familiares y las pensiones, por su tradición en el sistema y relevancia económica, además de los programas de auxilio a los sin techo, y otros de características similares.

En este sentido, los cambios más significativos en la dimensión de estas transferencias monetarias se basan en la premisa de actuar sobre los dispositivos creados anteriormente, en las décadas de 1910 y 1940. En particular, las modificaciones hechas en las AFAM fueron en tres direcciones: incremento del monto, que en algunos casos llegó a triplicar el valor recibido anteriormente (dependiendo de la condición socioeconómica y del número de menores en la familia), adjudicación a la mujer¹⁴; y cobro mensual de las transferencias (en el sistema

14 Vigorito y Amarante, en un trabajo reciente (2010) indican que existen críticas al hecho de que los beneficios sean entregados a las madres, reafirmando la imagen de familia tradicional y de la diferenciación de las funciones de género.

anterior, especialmente por causa del bajo valor de los beneficios, la prestación se pagaba en forma bimensual).

A su vez, las pensiones a la vejez, se ampliaron de un modo particular, ya que no se extendió el régimen ligado al Banco de Previsión Social (BPS) –que continúa vigente–, sino que se creó un programa llamado “Asistencia a la Vejez”, para atender a los adultos mayores entre 65 y 70 años que comprobaran no tener cobertura previsional (jubilaciones o pensiones) y vivir en situación de extrema pobreza. En esos casos, se realizó una transferencia en dinero equivalente a la pensión a la vejez (US\$ 214, en 2010). Además, hubo otras modificaciones relevantes, en la previsión social, específicamente en el régimen de jubilaciones, como la disminución de la cantidad de años requeridos para acceder al beneficio jubilatorio para las trabajadoras madres (se computan años de trabajo por hijos tenidos), así como facilitando la jubilación de trabajadores de mucha edad, que quedasen desempleados y tuvieran dificultades en volver a insertarse al mercado de trabajo.

El programa de Asignaciones Familiares, por su parte, fue creado en 1943¹⁵ como un beneficio destinado a los menores cuyos padres contribuían a la previsión social. A pesar de haberse mantenido inalterado por mucho tiempo, el programa sufrió una serie de modificaciones en los últimos quince años (Lagomarsino, 2009). Finalmente, en el año 2008, con la instauración del nuevo régimen de AFAM, lanzado conjuntamente con el Plan de Equidad, se extendió el beneficio a los hogares en “situación de vulnerabilidad socioeconómica”, independientemente si el/la jefe/a está o no en el mercado de trabajo¹⁶.

Amarante y Vigorito (2009) indican que la reformulación del régimen de AFAM comenzada en 2008 en el marco del PE, apuntaba a alcanzar en 2011 un total de quinientos mil menores de dieciocho años de hogares pobres, con un beneficio más significativo que el anterior¹⁷

15 Surge con la promulgación de la Ley 10.449, la misma que crea los Consejos de Salarios, ámbito de negociación colectiva.

16 Para acceder al derecho, los hogares deben cumplir con ciertos criterios técnicos y estadísticos, como ser el ingreso del hogar, condiciones de la vivienda, composición de la familia, situación sanitaria. En la práctica, la elegibilidad se instrumenta por medio de un algoritmo que estima la probabilidad de que ese hogar pertenezca a la población objetivo. La reforma de las AFAM incrementó los montos de las prestaciones sustantivamente (80% en media, y hasta \$300 para algunas familias). Ese monto varía según el número de menores por hogar, previéndose un adicional en el caso de que el menor asista a la enseñanza media (Lagomarsino, 2009: 302).

17 En el régimen anterior la prestación en promedio era de \$U250 (US\$13); en el nuevo régimen oscila, según el tipo de prestación, entre \$U700 y \$U1.000 (US\$36 y US\$52). Se ajusta con el Índice de Precios al Consumo (IPC).

y, por esa razón, las autoras entienden que se trata de una intervención más abarcativa, y evalúan que es de esperar que sus impactos en la incidencia y brecha de la pobreza e indigencia sean mayores que en las intervenciones anteriores.

Con todo, apuntan que, tal como es recogido de la experiencia internacional, los éxitos obtenidos por este tipo de políticas en la reducción de la pobreza son limitados, y menores aún los éxitos en la generación de mayor equidad de ingresos, debido en parte a los montos de las transferencias (ibídem: 56). Destacan además otro elemento de suma importancia, referido a la incorporación de las condicionales para la obtención del beneficio, argumentando que, a pesar de fomentar el objetivo de permanencia en el sistema educativo, esta exigencia puede implicar un sesgo regresivo en la medida en que los adolescente de las familias más pobres, son los que presentan mayor probabilidad de abandono escolar para ingresar al mercado de trabajo o por falta de incentivos y por lo tanto, perderían el derecho a recibir la transferencia (ídem).

Las mismas autoras, en un trabajo posterior realizan un estudio sobre la experiencia de la implementación de programas de transferencia en la región latinoamericana, y apuntan que la introducción de condicionales a las familias favorece el apoyo político de las intervenciones, en la medida en que cubre las pretensiones de las clases media y alta de que los que reciban los beneficios “paguen” por ellos (presuponiendo que aquellos no contribuyen con sus impuestos, y que además, deben ser incentivados para “no vivir la vida entera a expensas del Estado”) (Amarante y Vigorito: 2010).

Sin embargo, la lógica de esas contraprestaciones ha sido fuertemente criticada, entre otras cosas, porque implica asumir que las familias son irracionales o no reconoce cuál es el beneficio para ellas, sin contar además que muchas veces hay problemas en la oferta de servicios donde cumplir los requisitos (escuelas y hospitales desbordados, muy distantes). Evalúan que a pesar de que estos programas han significado un aumento relevante de los ingresos de las familias beneficiaras, sus resultados fueron poco significativos en la incidencia de la pobreza, por tratarse de programas altamente focalizados. La paradoja está en que los altos niveles de focalización hacen que esta modalidad se torne atractiva en contextos de restricción fiscal, debido a que estos programas nunca superan en la mayoría de los países el 1% del PIB (ibídem: 417)¹⁸.

18 Para el caso uruguayo, las Asignaciones Familiares, después de su reforma en 2008 pasaron a ser el programa de transferencia de renta de mayor relevancia para el país. En 2009 alcanzaron al 11,6% de la población total, teniendo 100% de cobertura

Cabe analizar cuál es el impacto de todas estas transformaciones y reformas en las políticas de previsión social y asistencia y, en este sentido, también Vigorito y Amarante señalan que, a pesar de que las remuneraciones del trabajo constituyen una de las principales fuentes de ingreso, su participación es mayor en los deciles situados en torno de la mediana de la distribución del ingreso (4, 5 y 6). En ellos el peso de los salarios se ha recuperado y se acercó a los niveles de comienzos del noventa, mientras que en el primer decil, perdió participación. Las autoras estiman que estas evoluciones dispares podrían ser el resultado de los efectos de los Consejos de Salario, ya que los sectores medios se encuentran más protegidos con trabajos formales, mientras que en los estratos más bajos los empleos son informales, no protegidos y, por lo tanto, no están regidos por las reglamentaciones de los formales (Amarante y Vigorito, 2009: 53).

Identifican, además, que se ha registrado una tendencia a la concentración de los ingresos, observando el aumento del peso de los que provienen del capital en los deciles más altos. En contrapartida, en los deciles más bajos aumentaron considerablemente los que provienen de las transferencias de las Asignaciones Familiares, Seguro de Desempleo, e Ingreso Ciudadano. Sin embargo, el efecto más destacable se registra en las transferencias contributivas, ya que los cambios en los ajustes de las jubilaciones y pensiones desde la reforma de 1989 generaron un traspaso de los pasivos a estratos medios y altos de la distribución. De este modo, las jubilaciones y pensiones tienen un mayor peso en los deciles 5 al 9 (*ídem*).

Estos impactos deben ser analizados en conjunto con las consecuencias que las otras reformas generan. En este sentido, importa ver que en los estudios hechos sobre los efectos de la reforma tributaria, se encontró un patrón redistributivo, que proviene de dos fuentes, la baja del peso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la mayor progresividad del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en comparación con el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP). Vigorito y Amarante estimaron que ambos factores producen una leve disminución del índice de Gini, y que tanto la reforma impositiva como las transferencias monetarias contribuyen al hecho de una mayor equidad, pero que de cualquier manera el impacto es pequeño (*ibídem*: 58). En este mismo estudio, las autoras apuntan un elemento esencial para este análisis, advirtiendo que el hecho de que los indicadores de desigualdad no mejoraran en los últimos años (después de 2005) y que hasta presenten un empeoramiento, responde en

de la indigente y 84,6% de la pobre. Las AFAM tuvieron ese alcance en 2009 representando el 0,45% del PIB y 2,11% del GPS (Cecchini y Madariaga, 2011).

parte a que las políticas implementadas, aunque progresivas desde el punto de vista distributivo, no han conseguido revertir la tendencia al incremento de la desigualdad que parece cobrar más fuerza en la recuperación económica (ibídem: 59), demostrando ser funcionales en cierto sentido al crecimiento económico desigual. Destaca que los fuertes reclamos de los sectores altos a la moderada reforma que implica el IRPF demuestra por qué es más fácil alcanzar consenso en la implementación de políticas *antipobreza* que en las políticas redistributivas (ídem).

CONSIDERACIONES FINALES

Para finalizar, resulta importante reconocer los avances registrados desde 2005, especialmente en el ámbito de la regulación del mercado de trabajo y de la atención de la emergencia social. Sin embargo, no es tan sencillo evaluar lo que se proponía examinar en este trabajo, referido a la capacidad desmercantilizadora del nuevo esquema de protección, principalmente si se analiza la situación de los trabajadores menos calificados, o jóvenes y mujeres. Allí no resultan tan evidentes los adelantos.

Se podría visualizar un esfuerzo desmercantilizador dirigido a los extremadamente pobres e indigentes pero no hacia los trabajadores “no pobres”. Los trabajadores que superan la línea de pobreza no reciben transferencias de renta, y tampoco pueden, en los hechos, hacer frente a los costos de la protección clásica.

En parte se puede pensar, como lo planteaban Midaglia y Castillo (2010), analizando el período de la segunda ola de reformas, que los desajustes que se registran en los cambios propuestos por el FA, remiten más que nada a los parámetros de integración que se pretenden proyectar, es decir, al patrón de desigualdad que se considera tramitable en un contexto democrático.

Cuando en la primera parte del trabajo se analizaron los aportes de diferentes autores para pensar cómo se han venido transformando las modalidades de atención a las manifestaciones actuales de la cuestión social, se identificaron algunos elementos centrales, que pueden auxiliar en el análisis de los caminos adoptados en el Uruguay en las últimas décadas y, en particular, a partir de 2005, período que a los efectos de esta reflexión adquiere una centralidad particular.

Del apartado donde se trabajaron muy someramente los conceptos de asistencialización y desmercantilización, se pueden extraer dos grandes conjuntos de cuestiones que se analizaron mirando la realidad uruguaya. En primer lugar, el reduccionismo que en las últimas décadas se ha realizado de la cuestión social como cuestión de la pobreza. Este elemento tiene consecuencias tales como pensar a las

políticas sociales casi exclusivamente como políticas de la pobreza. De esta manera, lo que comenzó a suceder es que el usuario de la previsión social (el no pobre) es el que ostenta el carácter de asegurado, mientras que el de la asistencia social, es el “necesitado”.

En este grupo, podemos visualizar que lo que en el Plan de Equidad se identifica como la “red moderna de asistencia e integración social”, a pesar de lo pretendido en la formulación, mantienen un gran sesgo focalizado en la pobreza e incluso varios programas en la pobreza extrema.

El otro conjunto de cuestiones que se identifican, tienen que ver con el corrimiento del mecanismo integrador por excelencia en la sociedad contemporánea. En este sentido, como lo plantea Wacquant, el empleo dejó de ser el mecanismo regulador de la pobreza, observación que puede complementarse con otras reflexiones que identifican a la asistencia social –reducida en muchos casos a las transferencias de renta en la medida en que deja de ser un complemento salarial o indirecto, ya que pasa a sustituirlo–, como el nuevo elemento pretendidamente integrador. Lo que está siendo considerado es que se abandona el pacto keynesiano-fordista, regulador de la condición salarial, y se sustituye por políticas para la pobreza, que individualizan las causas y los riesgos derivados de la situación de precariedad en la inserción en el mercado de empleo.

Esta quizás sea la dimensión más variable de las transformaciones llevadas adelante desde 2005, porque claramente hay acciones dirigidas a proteger el empleo, y mejorar sus condiciones, pero a pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento, un porcentaje significativo aún no consigue incorporarse a los círculos formales y por tanto gozar de los derechos de allí derivados.

En definitiva, el nudo continúa estando entre conseguir “restaurar” una condición salarial digna a la mayoría de la población (con todas las dificultades que conlleva) o pensar en el desafío de propuestas como la renta básica universal (u otra alternativa similar) donde se apueste a una atención universal desvinculada de la inserción laboral.

A modo de síntesis, interesa dejar establecidas algunas reflexiones finales que ordenen los análisis sobre los diversos temas que han sido trabajados en el artículo. Para ello, se puede pensar junto con Midaglia y Castillo (2010) que, al realizar una evaluación de las intervenciones llevadas a cabo desde 2005 en el esquema de protección, entienden que “el patrón de “ajuste” o revisión del sistema de protección social que adoptó el país se ha calificado de moderado, ya que si bien se introdujeron una serie de modificaciones en las orientaciones y formatos de amparo social, se mantuvo en gran medida el “núcleo duro” del clásico sistema [...] fundamentalmente en aquellas arenas

vinculadas a las funciones secundarias del estado –educación y salud” (ibídem: 99).

Se verifica para el período de 2005 en adelante “un aumento progresivo de este tipo de estrategias sociales [focalizadas], que si bien no revierte el predominio de la orientación universal del sistema, la debilita en un doble sentido. Por una parte, opera como freno en la creación y recreación de los servicios universalistas en la atención de ciertos problemas sociales y, por otra, se multiplican, sin mayores coordinaciones, aparentes ofertas sociales con similares objetivos y que se enmarcan en el mismo sector de política pública” (ídem).

Con esto, se señala que el riesgo mayor en esta forma de orientación de la intervención pública está en que pueda terminar configurándose “una matriz pública “dualizada” o “híbrida”, en la que conviven sin mayor articulación servicios de distinta orientación que logran complementar la atención a los ciudadanos” (ídem).

Lo que se puede dejar planteado a modo de cierre “abierto”, es que si se realiza una evaluación de mediano plazo acerca de la trayectoria de las transformaciones en el sistema de protección en Uruguay, tal como lo indican los autores, se puede ver que “el esquema vigente de bienestar se ubica en un estadio intermedio entre un sistema con grados relativamente importantes de fragmentación y superposición potencial de prestaciones públicas y áreas en las que se ensamblan nuevas propuestas que complementan la operativa” (ídem).

Pensando en esto, lo que parece ser el riesgo mayor para el proyecto progresista del Frente Amplio, es que no pueda escapar a las urgencias que le coloca las dificultades de administración cotidianas del sistema, y termine siendo incapaz de consolidar un proyecto explícito de los parámetros de integración social que está comprometido a alcanzar.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, Verónica y Arim, Rodrigo 2005 “El mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002” en *Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento* (Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo).
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea 2009 “La desigualdad de ingresos en el Uruguay de los años recientes” en *Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008* (Montevideo: Fin de Siglo), Informe de Coyuntura, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea 2010 “Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay” en Serna, Miguel (coord.)

Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate (Montevideo: CLACSO).

- ANEP 2004 “Monitor Educativo Educación Primaria (Escuelas Públicas 2002) Segunda Comunicación de Resultados: Tipos de escuela, contexto socio-cultural escolar y resultados educativos” (Uruguay), junio. En <<http://www.anep.edu.uy/>>.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo 2011 “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe” en *Cuadernos de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 95, junio.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2008 *Plan de Equidad* (Montevideo: IMPO).
- Esping-Andersen, Gosta 1993 *Los tres mundos del estado de bienestar* (Valencia: Edicions Alfons el Magnànim).
- Ferreira-Coimbra, Natalia y Forteza, Álvaro 2004 *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2002* (Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo).
- Filgueira, Fernando 1998 “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, Ponencia presentada en el *Seminario a Reforma da Administração Pública no Brasil: possibilidades e obstáculos*, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, mimeo.
- Filgueira, Fernando 2008 “Demografía, desigualdad y universalismo para la cohesión social en América Latina”, Trabajo presentado en el *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, mimeo.
- Filgueira, Fernando (coord.) 2005 “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado” en *Prisma* (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay) N° 21.
- Galizia, Silvina y Pastorini, Alejandra 2006 “A Redefinição do Padrão de Proteção Social Brasileiro” en *Praia Vermelha* (Rio de Janeiro: UFRJ) Vol. I, N° 14-15.
- Lagomarsino, Gabriel 2009 “Hacia una nueva matriz de protección” en Elissalde, Roberto (comp.) *Gozos y sombras del gobierno progresista: aportes al balance* (Montevideo: Dedos).
- Midaglia, Carmen y Antia, Florencia 2007 “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: ICP) Vol. I, N° 16.
- Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo 2010 *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009* (Montevideo: ICP).

- MIDES, 2009 *Reporte Social 2009. Principales características del Uruguay social* (Montevideo: MIDES/OPP).
- Mota, Elizabete 2008 (org.) *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade* (San Pablo: Cortez).
- Noya, Nelson y Laens, Silvia 2000 “Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay” en *Serie Financiamiento del desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 101.
- Papadópulos, Jorge 1992 *Seguridad Social y Política en el Uruguay. Orígenes, Evolución y Mediación de Intereses en la Restauración Democrática* (Montevideo: CIESU).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2008 “Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano” (Montevideo: PNUD).
- Rulli, Mariana 2008 *Procesos de reforma de previsión social. Actores, Mercado y Sociedad en Argentina, Chile y Uruguay* (Buenos Aires: FLACSO).
- Sposati, Aldaiza 1991 “A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social” en *Os Direitos (Dos Desassistidos) Sociais* (San Pablo: Cortez) 2° edición.
- Wacquant, Loic 2000 *Las cárceles de la miseria* (Buenos Aires: Manantial).
- Werneck Vianna, Maria Lúcia 2009 “Voz, Alívio e Oportunidade ou a Política Social de Arquimedes no Brasil” en *Revista em Pauta* (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) Vol. 6, N° 23, julio.

Rosa María Voghon Hernández*
y Ángela Peña Farías**

¿REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL CONTEXTO DE POLÍTICAS SOCIALES UNIVERSALES?

ENCRUCIJADAS Y DESAFÍOS DEL MODELO
DE PROTECCIÓN SOCIAL CUBANO

INTRODUCCIÓN

La década del ochenta y particularmente la del noventa, implicarían para la realidad latinoamericana el incremento de la pobreza urbana, la desigualdad y la aparición de nuevas formas de exclusión, procesos que, por su complejidad e interconexión, exigirían una redefinición de las políticas sociales (Ziccardi, 2002).

En términos generales, estas redefiniciones entroncaron con la transformación del Estado y el reconocimiento de la existencia de “fallas de mercado”, mostrando así la importancia en el tejido social de las instituciones de la sociedad civil, como el ámbito en el cual los agentes económicos y sociales tienen acceso a los recursos y pueden reforzar su potencial. Por lo que “adecuar las instituciones” llegó a ser el paradigma dominante en la formulación de políticas en la agenda del desarrollo internacional (Appendini y Nuijten, 2002: 72).

* Mtra. Rosa María Voghon Hernández es licenciada en Sociología y Mtra. en Sociología, Universidad de la Habana. Profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad de la Habana. E-mail: rosavog@ffh.uh.cu

** Mtra. Ángela Peña Farías es licenciada en Sociología, Universidad de la Habana, y Mtra. en Trabajo Social, Bodo Regional University, Noruega. Profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad de la Habana. E-mail: angelap@ffh.uh.cu

Según Cohen y Franco, los procesos de renovación de la Política social en América Latina, constituyeron un nuevo paradigma alternativo, con nuevas formas de organización y criterios diferentes. Específicamente en lo institucional, se postuló el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de actores/sectores en la prestación de servicios sociales, en vez del tradicional enfoque “estadocéntrico”; al mismo tiempo se promovió un funcionamiento descentralizado del Estado (Cohen y Franco, 2005).

Ello implicó también la redefinición del criterio de concepción del universalismo, vulgarmente entendido como la generalización de una oferta invariable para toda la población. Esta redefinición asume que la satisfacción universal de las necesidades básicas, exige un tratamiento diferencial de las distintas subpoblaciones, partiendo de las desiguales posiciones y aprovechamiento de los beneficios de los distintos grupos sociales. Por consiguiente, se sugirió también la conveniencia de utilizar nuevos indicadores de éxito de los programas, centrados en la medición del impacto sobre la población-objetivo de los programas y proyectos sociales, más que en datos relacionados con los productos entregados o el monto de recursos gastados (Cohen y Franco, 2005: 9-10).

Estas reformas tanto de conceptos como de prácticas en los procesos de garantías y servicios sociales constituyeron, sin dudas, transformaciones en los regímenes de bienestar para distintos grupos poblacionales, en la medida en que se redefinieron los roles de las instituciones del Estado, en términos de implementación y cobertura de las políticas sociales, del mercado laboral y de los individuos, familias y sus redes de relaciones o recursos sociales, en el alcance del bienestar y el desarrollo.

En lo que a régimen de bienestar respecta, y a la centralidad tradicionalmente reconocida del Estado en ese complejo de nexos y funciones, el caso Cuba¹ constituye una realidad que ha tenido una construcción histórica distinta a la del resto de Latinoamérica, aunque algunos aspectos puedan ser identificados en el presente trabajo, como puntos de contacto entre ambas realidades. La concepción del bienestar en Cuba, a partir de dicha centralidad del Estado y sus instituciones, ha proyectado un enfoque de Políticas sociales socialista, el cual se basa en la programación *ex ante*, en la prevención de las necesidades y en prever cómo la estructura social puede ser cambiada para mejorar las oportunidades de bienestar para los individuos (Herrera y Gastón, 2003).

1 Tradicionalmente por régimen de bienestar se entiende la relación que se establece entre el Estado, el mercado y las familias en cuanto actúan por el bienestar de los individuos (Messina, 2010).

Entre los rasgos esenciales que definen –y han definido– la institucionalización política y la configuración del régimen de bienestar en el caso cubano, a partir del establecimiento de la Constitución de 1976, pudieran mencionarse: su carácter estadocéntrico, lo que implica que es desmercantilizado y con rasgos de familiarismo². La evolución del sistema de bienestar cubano, de manera formal, ha concebido un bajo perfil de actuación al mercado, y una centralidad casi absoluta del Estado. Dicho sistema, por cuestiones culturales, además de por el comportamiento en ocasiones limitado de la institucionalidad formal del bienestar, otorgó un reconocimiento significativo, a la participación de las relaciones informales sobre todo con base en la familia.

Como es conocido, la sociedad cubana recibió un profundo impacto tras el cambio de escenario geopolítico ante la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el recrudecimiento del bloqueo económico. La coyuntura de crisis que sobrevino implicó cambios hacia la proyección externa (inserción del mercado cubano en el mercado internacional signado por la hegemonía del capital transnacionalizado) e interna (cambios en el orden económico, político-ideológico y social), produciendo un viraje de los patrones precedentes de articulación, en los que se asentaban las lógicas de organización social y el propio bienestar, en décadas anteriores al noventa.

Esta realidad contribuyó a la emergencia y/o acentuación de procesos de diferenciación, vulnerabilidad y precariedad de determinados grupos familiares y ha implicado aún hasta la actualidad, reajustes de las políticas sociales en términos de institucionalidad, financiamiento y cobertura (Ferriol y Therborn, 2004). Sin lugar a dudas, tales transformaciones paulatinas, han tenido un impacto en el ordenamiento y asentamiento de regímenes de bienestar diferenciados para grupos poblacionales diversos y crecientemente desiguales en el país.

Específicamente, los nuevos escenarios que se abren con el proceso de actualización del modelo económico y social que vive el país (Ver Partido Comunista de Cuba, 2010), plantean interrogantes en relación a cómo se va a ir comportando el fenómeno de la pobreza y la

2 Desmercantilizado y con rasgos de familiarismo, considerando que la obtención de los servicios básicos o su disfrute no ha estado mediado por los ingresos o la capacidad de consumo de los beneficiarios, dado el carácter universalista y no clientelar de las prestaciones sociales. Un ejemplo es que existen determinados servicios o prestaciones que son sostenidos o mantenidos por la familia, con cierta independencia de la formalización por el Estado de las mismas: es el caso del cuidado de los ancianos o de los niños. Es preciso añadir que a pesar de que en los noventa no hubo una retracción formal del Estado, se dio de manera informal un reacomodo sobre todo en la acentuación de la familiarización de las prestaciones sociales, lo que sí se expresa de manera formal más tarde con la propuesta de Lineamientos.

desigualdad, de acuerdo a su evolución histórica y a los retos futuros que pueden acarrear los cambios aludidos, dado que, por un lado, ellos operan en una coyuntura en la que los resultados de la aplicación del modelo universalista indiferenciado no logró suprimir los procesos de desigualdad y reproducción de la pobreza; y por otra parte, estos cambios, pueden generar escenarios que refuercen, en lugar de eliminar, las condiciones de reproducción de la precariedad que ya han estado teniendo lugar.

Estas cuestiones se consideran relevantes, en la medida en que en la isla es cada vez más reconocido, por parte de la comunidad científica y actores sociopolíticos, la existencia de grupos poblacionales en situación desventajosa, de riesgo y de pobreza, que se han reproducido a pesar de las políticas sociales de cobertura universal, y algunos intentos de focalización de programas. Esta situación ha venido demostrando la importancia de otros enfoques institucionales de los regímenes de bienestar para explicar el proceso de reproducción de la pobreza, entendiendo que existen procesos no controlados o cubiertos por la política social, que de hecho también juegan un papel en la reproducción del fenómeno.

En tal sentido, nos planteamos como objetivo general del presente ensayo, realizar un análisis del modelo de gestión social cubano en relación con sus implicaciones en la constitución de un régimen de bienestar en Cuba y sus transformaciones en la coyuntura actual, tomando como referencia su evolución histórica, para dar cuenta de los procesos de reproducción de la pobreza en el contexto cubano actual. Con el desarrollo de estas reflexiones pretendemos responder a dos preguntas centrales: ¿Cuáles han sido los resultados y características de la configuración de un tipo de régimen de bienestar para familias pobres en territorios urbanos, durante los años previos a la introducción de la nueva política económica y social de Cuba? Y en vínculo con ello, ¿qué tipo de retos o problemáticas, son posibles vislumbrar en el nuevo escenario de actualización del modelo económico y social, para las relaciones entre el Estado, el mercado y las familias, en la reproducción de la pobreza?

Partiendo de reconocer que, en tanto tal, todos los regímenes de bienestar reestratifican, pero que se diferencian porque algunos promueven condiciones distributivas más favorables, mientras otros acentúan las desigualdades socioeconómicas y de género (Herrera y Gastón, 2003: 35), a continuación se reflexiona acerca del comportamiento de esta problemática en el contexto cubano, concretamente en las áreas urbanas que es donde con mayor frecuencia estas poblaciones se localizan.

El presente trabajo está basado en los resultados de investigación que durante los últimos tres años hemos llevado a cabo las autoras, como parte de las becas otorgadas por CLACSO-CROP y también de

la elaboración de una tesis de maestría en estas temáticas (Voghon, 2009) y de doctorado en curso (Peña, 2010). Ambos trabajos han tenido como base la utilización de una metodología cualitativa, donde se integran el estudio a través de encuestas, entrevistas en profundidad, historias de vida y entrevistas a expertos como técnicas esenciales para la recogida de información, las que han sido aplicadas tanto a investigadores, informantes claves a nivel local, así como a familias viviendo en condiciones de pobreza en barrios periféricos, con alta concentración de problemas sociales en Ciudad de la Habana³.

Para desarrollar el análisis propuesto en este trabajo, como intervención directa (dirección o regulación) del Estado en la configuración del régimen de bienestar, estaremos hablando de los arreglos formalizados por medio de los objetivos, vías y programas que son identificados como políticas sociales. Por otro lado, al hacer referencia a los procesos relativos a la familiarización del régimen, se hablará en este caso, no sólo de la participación y responsabilidades otorgadas en ciertos arreglos a las familias, sino también a las redes de apoyo que se estructuran ante las fallas de las políticas y el propio mercado.

En términos de esto último, al referirnos al mercado, nos limitaremos a abordar lo referente al mercado de trabajo como fuente legal de los recursos familiares, y principal resorte alrededor del cual se ha asentado la política social (Weller, 1998).

Para el presente debate, debido sobre todo a que el mercado de trabajo en Cuba durante gran parte del período revolucionario, ha estado regulado al menos formalmente, por medio de la propia acción centralizadora del Estado, no estableceremos una distinción, entre el mercado de trabajo y las políticas sociales en general, ya que este mercado en realidad ha sido parte central de la acción y regulación del Es-

3 La consulta de fuentes estadísticas y de datos de encuestas de hogares que permitan un análisis con mayor profundidad del impacto del gasto social y de las políticas fiscales en el país es una dificultad presente en este artículo. A pesar de que en el país se ha ido avanzando en la publicación de datos relevantes para analizar estas cuestiones, aún no se encuentran disponibles de manera pública algunos indicadores sin los cuales resulta muy difícil la reconstrucción de los contextos, lograr análisis comparativos entre lo general y lo particular hacia lo interno del país. En la investigación de A. Peña se estudiaron 22 familias, con las características generales de vivir en barrios periféricos de la Habana, en las que coexistían varias generaciones en la familia, que tuvieran ingresos insuficientes para la satisfacción de necesidades básicas y malas condiciones de vivienda, y el procedimiento para su selección fue a través del método de bola de nieve (Ver Peña, 2010). Mientras que en la investigación de R. M. Voghon se analizaron 25 familias, en las que sobresalieron los siguientes indicadores sociodemográficos: un predominio de mujeres de 40 a 44 años, de raza negra, solteras, que vivían en familias nucleares y con un número bajo de hijos (Ver Voghon, 2009).

tado en pos del bienestar. Sin embargo, se reconoce que una reflexión más profunda, y a la luz de los nuevos escenarios del régimen, ameritaría un detenimiento mayor en este eje, pero debido a que el mismo se encuentra inserto en la actualidad en el replanteo de los lineamientos de la nueva política económica y social, se propone profundizar en él, como actor delimitado, en aproximaciones futuras al tema.

Para completar esta reflexión se ha estructurado el trabajo de modo tal que en un primer acápite se presentan los principales ejes teóricos que sustentan el análisis; en un segundo se reflexiona sobre el desempeño de las políticas sociales en la isla y su imbricación con la configuración de regímenes de bienestar para las familias pobres en territorios urbanos, realizando un balance de los aspectos potenciadores o limitadores de éstas en la reproducción de la pobreza entre esos grupos; en un tercer apartado se establece la discusión sobre los escenarios que para dichas configuraciones se pueden ir perfilando a partir del nuevo concepto del modelo económico y social en consolidación; y por último se ponen a disposición del debate las repercusiones y retos que podemos avizorar, como estímulos a la discusión e incentivo a posteriores investigaciones.

(RE) SITUANDO LA DISCUSIÓN TEÓRICA EN TORNO A LOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN SOCIAL: LOS ACTORES INSTITUCIONALES DEL BIENESTAR

Los conceptos y problemas asociados al bienestar, o a su ausencia, son variados y posibles de abordar desde perspectivas diversas. Según J. Martínez Franzoni, las diferentes nociones en relación a la configuración de contextos de bienestar aluden a lo que se ha identificado como régimen de bienestar, el que en una acepción general se encuentra constituido por sistemas de relaciones o arreglos sociales cuya finalidad es el alcance de criterios satisfactorios de reproducción de la vida cotidiana (Martínez, 2005).

Como actores institucionales fundamentales al interior de los regímenes se ubican las políticas sociales, los mercados laborales, las redes de apoyo informales y las familias (Martínez, 2005). Atendiendo a las diferentes maneras en que estos actores se relacionan entre sí y a los resultados que de ello se derivan para la vida de las personas, pueden constituirse en arreglos virtuosos o viciosos, en relación al alcance de los objetivos del bienestar, o en su defecto límite, conducir a la reproducción de la pobreza.

Por consiguiente, también resulta importante analizar la naturaleza de las relaciones entre estos actores en los procesos de protección y bienestar social. El mundo real del bienestar es producto de cómo interactúan esos cuatro factores citados, por lo que en caso de limita-

ciones de uno de ellos, en un momento o coyuntura determinada, sus responsabilidades son absorbidas por alguno(s) de los otros (sobre esto ver también Moreno y Acebes, s/f: 32). En la configuración de los regímenes es posible establecer dos niveles analíticos: uno interinstitucional (profundizando en las formas de relación de estos actores); y otro, intra-institucional (donde es posible identificar los parámetros que siguen cada uno de ellos hacia su interior en pos del objetivo o meta del bienestar). Sin embargo, antes de continuar analizando cómo interactúan estos actores en el alcance del bienestar, es importante definir qué es lo que se entiende por bienestar.

La definición de bienestar con la que trabajamos no presupone que hay un estándar predefinido de satisfactores (salud, educación, entre otros) al cual los seres humanos en su conjunto deben arribar, sino que entre los elementos esenciales a considerar para su definición, sería preciso aludir a que este se encuentra relacionado con el tema del funcionamiento de las personas, es decir, los resultados alcanzados por éstas y que trascienden la mera posesión de bienes. En segundo lugar, está el énfasis en las capacidades de las personas, que hace referencia a que los resultados deben ser elegidos libremente, a las posibilidades que los sistemas sociales ofrecen para optar y elegir los funcionamientos (resultados) mejores para alcanzar el bienestar; y por último, está el criterio de la agencia, para lo cual ser agente significa tomar parte en los procesos de cambio, no ser sólo beneficiario de políticas y programas dirigidos al bienestar, lo que implica desarrollar acciones tanto en el plano personal como en el plano colectivo político. Ser agente implica constituirse en sujeto de derecho, autónomo y responsable.

Sobre estas cuestiones plantea Sen que tener una buena posición social, o estar ubicado en una u otra escala de la estructura social no es sinónimo de bienestar, a pesar de que exista una correlación directa entre ambos elementos, es necesario considerar que estas distinciones tienen en primer lugar un fuerte carácter personal y valorativo de la concepción del bienestar. Así, para Sen, la característica primaria del bienestar, cabe concebirla en términos de lo que una persona puede realizar, tomando realizaciones como las variadas formas posibles de hacer y ser (Sen, 1997: 77).

En este sentido, el bienestar hace referencia al disfrute de una vida larga y saludable, a tener una educación acorde a las exigencias de las sociedades concretas, la posesión de recursos adecuados para el alcance de un nivel de vida decoroso, disfrutar de oportunidades de participación y de despliegue de la agencia individual o colectiva.

A modo de síntesis, nuestro punto de partida para definir el bienestar, es que éste constituye un resultado y a la vez un proceso en el

cual intervienen factores estructurales como recursos económicos y activos, servicios y provisiones, pero también agenciales, y ético normativos donde la libertad juega un papel importante.

Todo lo anterior remite entonces a la pobreza como un estado y proceso asociado a limitaciones en el bienestar de las personas en contextos espacial y temporalmente delimitados. De este modo Sen plantea que la pobreza puede ser identificada en parámetros tales como: restringido acceso a los cuidados de salud; a los arreglos de sanidad y agua potable; también con estados de morbilidad elevada y mortalidad temprana. Igualmente son característicos de la pobreza, los empleos de baja remuneración y baja seguridad económica o social, escasas posibilidades de participación, entre otros aspectos, cuyo factor común lo constituyen las limitadas capacidades de elección de vectores de realización para los individuos y grupos en la consecución de su bienestar (Sen, 1999).

Es necesario acotar que la perspectiva de Sen, a pesar de poner el acento en las limitaciones propias de los procesos de desigualdad asociadas a sociedades capitalistas, tomando la visión relativa del fenómeno, hace reflexionar acerca de criterios valiosos en relación al problema de la pobreza en otros contextos, como puede ser el de Cuba. En todo caso, la asunción de los criterios anteriores sobre los regímenes de bienestar y el bienestar en sí, subraya sin dudas, aspectos como las relaciones de participación, agencia sociopolítica, y de integración social como elementos importantes para el análisis de estas cuestiones.

En el caso cubano, este tipo de análisis resulta conveniente puesto que, en términos de satisfactores de bienestar, la mayor parte de la población logra acceder a indicadores positivos, por ejemplo, aquellos indicadores incluidos en la concepción del Desarrollo Humano (PNUD, 2011), pero eso no implica que las personas hayan alcanzado bienestar en la medida en que no se han convertido en agentes del bienestar.

Estos criterios nos conducen a reflexiones sobre las pautas que contribuyen a la reproducción de la pobreza en sociedades donde, arreglos institucionales universalistas, existen como piso de derechos y servicios para todos los ciudadanos. Visto así, la pobreza y la desigualdad, son resultado de la acción dialéctica de estructuras y de agentes sociales, de cuya interrelación emergen mecanismos y patrones sistemáticos y estables de producción y reproducción de las condiciones, que en general multiplican las desventajas sociales, perpetuándolas, incluso a través de políticas, instituciones y acciones, supuestamente implementadas para su reducción y eliminación. Tal dialéctica se ubica, no sólo a través de estas condiciones estructurales,

sino en la vida cotidiana de los actores individuales y colectivos (Espina, 2010: 226).

Así, grupos sociales distintos, según la estructura social y de desigualdades en las sociedades concretas, participan en dinámicas de regímenes de bienestar diferenciados (Martínez, 2008); por tanto, pobres y élites, campesinos o empresarios, reciben el impacto de sistemas o regímenes de bienestar, que se han constituido de manera diferenciada o desigual, de acuerdo a cómo Estado, mercado y redes de relaciones familiares y de otro tipo, se integran para la reproducción de su vida. Estas formas particularizadas, como se ha apuntado, pueden implicar la superación, mitigación, o reforzamiento de la pobreza (Navarro, 2006: 110).

En el caso de las políticas sociales, éstas son potenciales modificadores/reforzadores, constitutivas y moduladoras de la estructura social de la desigualdad, en su sentido más omnicompreensivo (dígase clase, etnia, género, edad, etc.) (Rodríguez *et al.*, 2003); no sólo se limitan a compensar desigualdades, sino también y principalmente, las definen y modulan (sea con efectos a corto, medio o largo plazo). En otras palabras, la política social intenta alterar los flujos de recursos de bienestar entre los sectores mediante procedimientos de mercantilización o desmercantilización, estatalización o desestatalización, familiarización o desfamiliarización, y comunitarización o descomunitarización.

Tradicionalmente los arreglos del bienestar han tenido como actor fundamental al Estado, que en muchas ocasiones para cumplir su responsabilidad “de última instancia” de universalización de la satisfacción de una “canasta” similar, tiene que considerar la situación de cada grupo social y, por lo tanto, generar intervenciones que se adecuen a esa situación. Así a la par de ciertos arreglos y programas universales o generales, la focalización es el instrumento adecuado para dar cuenta de las diferencias que siempre existen entre los beneficiarios de los programas sociales. Este proceso permite identificar con precisión a los destinatarios de un programa concreto, visualizando las necesidades insatisfechas, tomando en cuenta los recursos disponibles (Cohen y Franco, 2005: 81-82).

Específicamente, la focalización implica una selectividad de los objetos de las políticas sociales, y en América Latina surge como alternativa ante la reducción del gasto público por parte del Estado frente el ajuste estructural exigido por los organismos internacionales en las últimas décadas: “las políticas focalizadas vienen a compensar la falla de un sistema que se muestra incapaz de articular a los diferentes grupos poblacionales desde sus mecanismos globales de regulación” (Satriano, 2006).

Algunos autores plantean que “la estrategia de focalización es el correlato de la individualización de la fuerza de trabajo y de la posibilidad estructural de la exclusión de una parte de ella del mercado de trabajo, es decir, de la forma legítima de acceder a los recursos. Entonces, la focalización como estrategia surge en un contexto de escasez de los recursos disponibles e implica una distribución socioespacial del gasto, que redundará en un mejor financiamiento de las necesidades” (Satriano, 2006: 68). Así el balance universalismo- focalización se establece como uno de los elementos claves para el análisis de los regímenes del bienestar; esta vez, en términos de cobertura de los arreglos institucionales estatales y públicos.

Según Sonia Fleury, diferentes visiones en relación a las formas de focalización dan cuenta de distintos modelos de desarrollo. Así el universalismo se corresponde con una concepción ideal de modelo centralista del Estado, mientras la focalización se corresponde a una perspectiva neoliberal (Fleury, 1999). Y es que en las visiones tradicionales aplicadas de focalización como estrategia se introduce una modalidad asistencial, fundada en valores y principios liberales que supone que la reproducción social será fruto del principio del mercado como asignador de bienes. Esta protección social sólo se destina a quienes han fracasado en el mercado, negando e invirtiendo lo que constituye las condiciones propias de ciudadanía entendida como principio igualitario (Satriano, 2006).

No obstante, esto no significa que ambos instrumentos no puedan ser implementados con objetivos distintos por motivos compensatorios, dando lugar a visiones complementarias, o residuales de la relación universalismo y focalización.

Siguiendo el eje institucional del análisis propuesto, por otra parte el espacio familiar resulta significativo para este tipo de estudio, ya que toda política social incide de algún modo sobre la familia aunque sea posible distinguir entre políticas que afectan a las familias y políticas sociales de familia en un sentido estricto⁴. Además, ubicar el estudio desde el enfoque familiar, resulta de interés ya que, según Martínez Franzoni, el análisis de los regímenes de bienestar ha considerado la familia como categoría residual (Martínez, 2008). Sin embargo, ha sido constatado en varias investigaciones la relevancia cada vez mayor que adquiere esta institución en los arreglos que

4 En general no hay muchos países con una política social de familia explícitamente definida, sin embargo en la mayoría de los casos sí existe un conjunto de programas y políticas que repercuten en las familias directamente y que constituyen de hecho medidas de políticas familiares. Dicha repercusión se halla tanto a nivel institucional como de fines u objetivos.

estructuran las familias para hacer frente a las circunstancias de la vida cotidiana.

Profundizando en este camino abierto sobre los arreglos institucionales, otros autores han llamado la atención sobre otras configuraciones de relaciones que toman parte también en el aseguramiento de protección social, como son las redes informales (Addler de Lomnitz, 1975), que sirven muchas veces de apoyo a las familias e individuos. Es por esto que dichas redes se constituyen en un arreglo más amplio que la propia familia y resulta de interés en este caso como actor identificado dentro del régimen de bienestar.

Tomando como marco teórico general los criterios antes expuestos, seguidamente resulta imprescindible detener la mirada en los procesos de configuración de las políticas sociales en el caso de Cuba, y de su relación en la constitución de los regímenes de bienestar, con las redes de apoyo informal y familiar.

LA RELACIÓN COBERTURA-INSTITUCIONALIDAD EN EL ACCESO AL BIENESTAR: CLAVES PARA LA COMPRENSIÓN DE LA REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL CONTEXTO CUBANO

Considerando que en el primer apartado nos centramos en el análisis del régimen de protección como la integración que se crea entre diferentes actores del bienestar, en este momento pasaremos a considerar cómo estos arreglos nos permiten afirmar la existencia de mecanismos de reproducción de la pobreza para el caso de estudio.

Ello se realiza a partir de la comprensión de tres planos de análisis: por un lado la realización de las políticas sociales en su vínculo con los otros actores del bienestar, o sea, la relación familia-grupos sociales en su conexión con las instituciones; las familias-grupos sociales en sus relaciones a través de la organización y funcionamiento de redes sociales; y las dinámicas internas de empobrecimiento familiar, en el contexto revolucionario.

En tal sentido, es válido señalar como punto de partida, que desde los primeros años de la revolución, se tomaron medidas y dictaron leyes que aunque no denominadas bajo la categoría de política social, incluían una estrategia de desarrollo social y de transformación de las bases estructurales sobre las que se asentaba el patrón de desigualdades existentes en la sociedad anterior, por lo que, sin dudas, el proceso revolucionario contribuyó a establecer una ampliación de los derechos y garantías ciudadanas de manera universal hacia un amplio conjunto de estratos, capas y grupos sociales.

La experiencia cubana muestra que la universalización de los derechos sociales de ciudadanía a través de una amplia intervención estatal y de su regulación en todas las esferas es una fórmula

eficiente para proveer rápidamente integración social a las más amplias mayorías y priorizar la agenda social de los sectores populares, mejorando su acceso al bienestar, aún en condiciones de poco crecimiento económico, en una fórmula de provisión de amparo a los desfavorecidos y de mejoramiento de las dimensiones sociales del desarrollo, que a pesar de sus contradicciones se revela como piso mínimo y requisito indispensable de los avances en la esfera social en el país (Espina, 2006).

Ello ha permitido una legitimación de ese modelo, a partir no sólo de los principios que regulan las políticas económicas y sociales, refrendados constitucionalmente, sino también y sustancialmente, mediante su aceptación colectiva como parte de los mecanismos de integración social promovidos por el gobierno cubano, cuyos impactos a nivel intersubjetivo sitúan como esencial la defensa de los “espacios de igualdad” construidos y conquistados hasta la actualidad.

Sin embargo, la universalidad de las políticas sociales a lo largo de estos más de cincuenta años no han implicado la supresión de todas las desigualdades persistentes (territoriales, de género, y de raza, por sólo mencionar algunas de las más importantes), cuya reproducción se conecta con lo heredado a partir de las dinámicas existentes antes del triunfo revolucionario, sumado a la presencia de aspectos de reforzamiento en el escenario post-revolución a partir de mecanismos tanto macro-meso-como microsociales de reproducción de la pobreza y la vulnerabilidad social de determinados grupos que no lograron superar desventajas sociales en ese período (Voghon, 2009).

Generalmente, el debate sobre políticas sociales a nivel de la región latinoamericana presenta una polarización en la elección entre dos estilos de política: las focalizadas versus las universales, siendo posible que por detrás de esa cuestión se encuentren concepciones divergentes de carácter social respecto a éstas y su conexión con visiones diferentes de justicia social, identificando, automáticamente y equivocadamente, universalización con garantía de derechos sociales y focalización con nociones residualistas de justicia, cuando estos dos polos, aparentemente contradictorios, pudieran ser métodos complementarios en el diseño e implementación de las políticas y de la noción de justicia que las fundamenta (Lessa, 2005).

El diseño e implementación de las políticas sociales cubanas, dígame el modelo de gestión social, no ha estado exento de esa contradicción, teniendo como centro de preocupación, la discusión del peso relativo y el papel que se le debe otorgar en el ordenamiento institucional y social, al Estado o al Mercado. Ello ha implicado un conjunto de problemáticas a lo largo del tiempo identificadas por las investigaciones sociales, entre las que se encuentran:

- Absolutización del estatalismo, excesivo centralismo y tecnoburocratización en la formulación de las estrategias de desarrollo, lo que minimiza la participación en la toma de decisiones de los actores locales (gubernamentales y no gubernamentales) y la consideración de la diversidad territorial y grupal de las necesidades y sus satisfactores.
- Homogenismo distributivo, que minimiza el papel de la diversidad estructural y cultural en la expresión de las necesidades y en la elección de satisfactores.
- Fallas de focalización y poco uso de políticas de acción afirmativa, lo que tiene como efecto la reproducción de desventajas de grupos históricamente preteridos que no pueden aprovechar en paridad las condiciones favorables generales creadas (por ejemplo, negros, mujeres, ancianos, comunidades en territorios de mayor retraso relativo) (Espina, 2006).

Por ello, para la realidad cubana resulta imprescindible no confundir universalidad con homogeneidad y tomar en consideración que los procesos de acceso por parte de la población cubana a las garantías universales, a partir del triunfo revolucionario, han coexistido con desigualdades (materiales, culturales, históricas) que se han mantenido a lo largo del tiempo concentradas en determinados grupos y espacios-territorios específicos (Zabala, 1999; Espina y Rodríguez, 2003; Iñíguez, 2004; Voghon, 2009).

Es así que a partir de la crisis del noventa, en el país se introdujeron un conjunto de transformaciones estructurales que provocaron significativas consecuencias sociales y, por consiguiente, un cambio importante del patrón homogenista de distribución social existente anteriormente que trajo consigo una ampliación de las distancias por ingresos y el incremento de las desigualdades sociales. Ambos resultados contribuyeron a la emergencia de un conflicto entre los proyectos de vida, la configuración de expectativas (familiares-individuales) y la existencia de una estructura de oportunidades creada a partir de políticas sociales que operaban bajo una creciente desigualdad en el desempeño del régimen de bienestar social y sus alcances.

La crisis puso de manifiesto que existía un grupo de problemas, desventajas y desigualdades sociales que las políticas y los programas sociales llevados a cabo por el Estado no habían podido superar a través del tiempo, las cuales se expresaban en esta coyuntura de manera más intensa y explícita, ubicando al mercado con una centralidad indiscutible. Aún hoy, a pesar de que en el país se van sintiendo los resultados de una ligera recuperación en todos los ámbitos de la

vida social, sobrevive un mercado segmentado para la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos-familias, lo cual incide directa y notablemente en la precarización de las condiciones en que éstos desarrollan la reproducción de su vida cotidiana⁵.

En cuanto a la pobreza, se plantea que no tiene una intensidad elevada en el país; sin embargo, investigaciones (Ferriol, 2006) han demostrado que el 20% de la población total en Cuba se encuentra en condiciones de pobreza y que gran parte de esta población, vive en zonas periféricas urbanas (Espina, 2008: 181). Las limitaciones características de estos territorios hacen que se refuercen condiciones de vulnerabilidad, convirtiéndose en un elemento clave, para entender y explicar procesos de reproducción de la pobreza (Peña, 2010).

Aunque la garantía de empleo ha constituido un principio rector de la Política social en Cuba, los grupos familiares en desventaja social cuentan con limitadas posibilidades o disponibilidad laboral, acorde a sus niveles educativos, expectativas, y necesidades económicas. Esta situación limita las oportunidades de incrementar sus ingresos por vías formales y así mejorar sus condiciones de vida, haciéndoles depender, por el contrario, de transacciones irregulares e informales para sobrevivir. Como resultado, se produce en las estrategias de vida un movimiento que va desde el mercado laboral y el Estado como posibles medios de satisfacción de necesidades hacia un reforzamiento del rol de los recursos sociales o capital social, en el acceso al bienestar (Peña, 2010).

Desplazando el análisis hacia los mecanismos intrafamiliares que contribuyen a entender el reforzamiento de condiciones de pobreza, es posible afirmar que el triunfo revolucionario tuvo efectos positivos en términos de la movilidad social en las generaciones que desarrollan su infancia, adolescencia y adultez en la etapa posterior a ese acontecimiento histórico.

5 Las segmentaciones del mercado se encuentran relacionadas con las variaciones de acuerdo con sus precios, por la moneda en que se opera y el grado de legalidad, lo que permite constatar la existencia de (Alonso, 2006a):

1. Un mercado estatal en moneda nacional (pesos cubanos) y de precios regulados, que incluye los productos racionados, electricidad, agua, transporte público, servicios de comunicación nacional, red de gastronomía, servicios personales, actividades culturales y de recreación.
2. Un mercado de precios libres en moneda nacional, donde se adquieren alimentos, bebidas, artículos de higiene y limpieza del hogar, confecciones, muebles, servicios de transporte privado y paraestatal y servicios personales.
3. Mercado formal en divisas (pesos cubanos convertibles) que ofrece bienes diversos, muchos de los cuales no se ofertan en los dos mercados mencionados anteriormente; además de servicios múltiples.
4. Mercado informal –ilegal– que opera tanto en moneda nacional como en divisa, ofreciendo tanto bienes de diferentes calidades como servicios múltiples.

Sin embargo, la reflexión sobre las trayectorias escolares en las familias develó la importancia tanto de las primeras etapas formativas, como las posibilidades de soporte familiar para la continuación de estudios. La vocación profesional conlleva aspiraciones, información por parte de la familia y de la escuela sobre las diferentes opciones a disposición de los estudiantes. El débil conocimiento de los padres para ayudar y orientar a las generaciones más jóvenes, más allá de las condiciones precarias del hogar, en la elección de las posibilidades para una superación de más larga duración que la educación básica, se constituye en un canal importante para la reproducción de la pobreza en los grupos familiares (Voghon, 2009).

Esa realidad pone de manifiesto la importancia en la configuración de regímenes, de aquellos factores que trascienden las posibilidades de acceso a las garantías universales establecidas por las políticas sociales, en la medida que su aprovechamiento depende, en gran parte, de recursos intelectuales y relacionales que escapan al control de los sistemas estatales de protección; y estos se distribuyen de manera desigual, convirtiéndose la familia en una mediación esencial para el acceso, o no, a esas políticas.

Un análisis de las trayectorias educativas, culturales y relacionales limitadas permiten visibilizar la precariedad y la inestabilidad en que se inscriben la vida de las familias estudiadas y las escasas posibilidades que brindan para convertirse potencialmente en recursos y activos, a los que puedan recurrir como medios para enfrentar el círculo de reproducción y transmisión de la pobreza. En esos itinerarios educativos, culturales, laborales, una historia (pasado) y un proyecto (futuro) de familia se entrelazan (Voghon, 2009).

Como consecuencias de las incompletas inserciones de estas familias en el mercado de trabajo y de su desigual aprovechamiento de los recursos distribuidos por medio de las políticas sociales universales, resultan, como las privaciones más significativas para estos grupos, la escasa alimentación y la vivienda en mal estado (estas características se vienen sedimentando como rasgos distintivos de la pobreza en Cuba (Zabala, 2010 y Ferriol *et al.*, 2006)). Además, ha sido constatado que, en las familias pobres, son recurrentes problemas de salud que las hacen dependientes de los servicios ofrecidos por la red institucional de la política social que se encuentra a su disposición, los que cuentan con una cobertura masiva pero con limitadas ofertas y calidad discutible en los territorios periféricos estudiados.

En el caso del aprovechamiento de los programas universales del sector salud, ha sido demostrada la utilización de redes que mediatizan el acceso a estos servicios. Las familias remarcan las posibilidades de una mejor y más rápida asistencia cuando las personas tienen ca-

pacidad de un rango de relaciones para acceder a esas garantías, aun cuando para el caso cubano el acceso a ese servicio no esté mediado por los recursos monetarios individuales o familiares para sufragar los gastos que de ello se derivan (Voghon, 2009).

Otro ejemplo de escasa eficacia, a pesar de constituir un intento de focalización, son los programas de comedores comunitarios, los cuales son servicios focales a ancianos en situación de pobreza, cuya implementación no cuenta con la calidad nutricional y cantidad demandada por el sector poblacional al que se dirige; así como desconoce los arreglos de ajuste al consumo familiar de alimentos en los que ellos se insertan, por carecer de un enfoque de programa familiar (Peña, 2010)⁶.

Por otra parte, en las áreas periféricas urbanas donde se asienta un gran número de familias pobres o vulnerables, las redes institucionales locales no resultan eficaces en el cumplimiento de las funciones para las que fueron creadas como parte del eje estatal del régimen de bienestar. De manera particular, impacta negativamente su ineficacia para la superación de las limitaciones del entorno de estas familias, en aquellos aspectos que más los afectan, dígame vivienda, alimentación, servicios sociales y saneamiento. Así también, la alta dependencia que estas instituciones tienen en muchos factores de la acción y disponibilidad, de los niveles superiores (provinciales y nacionales), con pocas posibilidades de discrecionalidad y recursos (Peña y Proenza, 2009), restringe las posibilidades del entorno institucional.

Estas limitaciones se añaden al escaso funcionamiento de las redes de comunicación de la administración sectorial estatal- familias, poniendo de manifiesto la falta de oportunidades efectivas de participar en los procesos de toma de decisiones, y las pocas posibilidades de incidencia real que tiene la participación altamente formalizada de las familias (Peña, 2010). Obviamente esta situación no estimula la confianza y la autoestima en estas poblaciones, y no promueve el sentimiento de ser capaz de hacer y proponer.

6 Los comedores comunitarios son una iniciativa surgida a partir del reconocimiento de la situación de vulnerabilidad que padecen los ancianos que no tiene amparo familiar, y cuyos ingresos oscilan en los valores mínimos de las pensiones en el país. Esto comedores se localizan a nivel de barrio, y en ellos se venden alimentos elaborados en porciones individuales para los ancianos que están en la situación anteriormente descrita. El registro de este grupo vulnerable fue resultado de un estudio desarrollado por las brigadas de trabajo social organizadas por la Unión de Jóvenes Comunistas en el primer quinquenio de los años dos mil, pero a él se han ido sumando ancianos que, aunque no viven solos, sus familias no cuentan con recursos que les garanticen una adecuada alimentación.

La situación antes descrita, remite a una de las condiciones de reproducción de la pobreza, pues las personas al no poder cubrir necesidades básicas de manera autónoma, no se convierten en agentes, en la delimitación de los horizontes de bienestar. Es decir, la situación de pobreza de estas personas no sólo afecta la satisfacción de sus necesidades básicas sino que las convierte en receptores de políticas sin que puedan tomar parte en la elaboración, diseño o evaluación de ninguna de ellas. A su situación de pobreza, se le añade una incapacidad en la participación, que contribuye al reforzamiento del carácter que reviste su empobrecimiento.

Si se tiene en cuenta, como plantea Susann Ullberg, que las pocas posibilidades de incidencia en la toma de decisiones que afectan la propia vida, incrementan la vulnerabilidad a cualquier contingencia negativa, como puede ser una crisis socioeconómica, evento climático severo o guerra; mientras que el acceso a recursos materiales y a poder político aumentará la resiliencia, puede concluirse que los pobres en estos contextos no cuentan con posibilidades de superación real de sus condiciones de vida (Ullberg, 2005). Las configuraciones de relaciones interinstitucionales que arma la cotidianeidad de estos grupos, se constituyen en factores de limitación de posibilidades de cambio o movilidad social, redundando en procesos de reproducción de la pobreza.

Investigaciones realizadas sobre estos temas, arrojan que la relación con el entorno institucional de la política social, es considerada el factor más significativo de la interacción de las familias pobres con su entorno inmediato. Tanto para argumentar determinadas situaciones que explican en sus percepciones sus condiciones de vida, como porque estas instituciones son el camino con el que cuentan estas familias para estructurar estrategias de enfrentamiento a la pobreza (Peña, 2010; Peña y Proenza, 2009). Este hecho evidencia que la activación de las redes de apoyo informales, tiene estrecha relación con las insuficiencias del sector formal.

Sin embargo, como ha sido planteado anteriormente, la configuración institucional de los regímenes de bienestar, se modula de tal forma que ante la ineficacia o limitaciones de uno de los ejes, los otros son recargados buscando que el sistema pueda responder a las necesidades de reproducción de la vida o en su caso virtuoso al bienestar. Es por ello, que en este caso resulta importante llamar la atención sobre el hecho del papel que juega el medio social para las familias, en el sentido de redes locales de relaciones que posibilitan la resolución de problemáticas cotidianas a través de transacciones informales.

De este modo, ante las dificultades asociadas a las limitaciones de inserción social plena, a pesar de la cobertura universal provista

por el Estado, estas personas acuden a sus relaciones, como recurso o capital fundamental. Por ejemplo ante las limitaciones en los ingresos provenientes de empleo formal estatal, es común el uso de prácticas como la recepción de remesas esporádicas por parte de familiares o amigos en mejores condiciones económicas en Cuba o en el exterior. Otras formas de lidiar con las limitaciones financieras más comunes en los hogares pobres es la que tiene que ver con el intercambio de bienes de uso cotidiano o la sustitución de las fuentes financieras por las fuentes de bienes materiales. Estos bienes provienen directamente de amigos, vecinos o parientes que colaboran con la familia en casos de situaciones difíciles, o por medio de la puesta en práctica de trueques entre los miembros de la red (Peña, 2010).

De manera general todos los ciudadanos cubanos reciben beneficios mediante la implementación del sistema de políticas sociales universales antes explicado; pero estos son insuficientes para sostener regímenes de bienestar virtuosos, o procesos de superación de la pobreza para estas familias. Esto se debe no sólo a su reducido despliegue de recursos redistributivos, sino, sobre todo, a que han sido en gran medida asistencialistas (Espina, 2008) y no logran revertir su funcionamiento en acciones de promoción familiar o comunitaria.

Esto mantiene la vulnerabilidad en la medida en que dichas condiciones merman el sentido de emprendimiento de estas personas; es decir, la relación entre los diferentes actores institucionales de la Política social y su desempeño no articula entornos estimulantes de las libertades individuales o colectivas en el sentido o perspectiva del bienestar que habíamos presentado anteriormente.

El impacto positivo de las políticas sociales llevadas a cabo en el contexto revolucionario constituye un elemento relevante incluso para los grupos familiares que viven en condiciones de pobreza, pues las generaciones nacidas en períodos posteriores a 1959, logran mayores niveles de acceso a oportunidades vedadas o limitadas para las anteriores. Sin embargo, dichos avances son insuficientes para rebasar el círculo de reproducción de la pobreza en que estas quedan atrapadas a lo largo del tiempo.

Los desplazamientos hacia modelos alternativos de vida potenciadores para superar la pobreza, parecen ser muy lentos en producir transformaciones hacia el interior de las familias estudiadas, y completamente ineficaces en las relaciones interinstitucionales de los regímenes configurados (Voghon, 2009 y Peña, 2010).

Considerando los factores anteriormente explicados que median en los procesos de reproducción de la pobreza a pesar de un contexto de universalidad de las políticas sociales cubanas, es preciso concluir

este apartado haciendo referencia a un conjunto de recomendaciones que permitan superar los vacíos, así como los retos que las mismas presentan en términos del alcance del bienestar social; entre los que es posible citar:

- La necesidad de formular una política social que considere aquellos espacios de desigualdad concentrados en territorios-familias-grupos sociales, que de manera persistente presentan un débil o nulo acceso a los derechos y garantías universales socialmente establecidas.
- Incluir en los intentos de focalización tanto la variable familia-grupo, así como la variable desigualdad territorial, no sólo en su distinción urbano-rural, sino también, y de acuerdo a las diferentes gradaciones al interior de municipios, en zonas centrales y periféricas.
- Es preciso observar no sólo las dinámicas internas y las prácticas sociales que los grupos generan y explican la reproducción de la pobreza, sino también el contexto más general (institucional y de diseño e implementación de las políticas) donde ellos se desenvuelven.
- Atender y plantearse las intervenciones públicas a partir del reconocimiento de la diversidad de grupos-familias existentes en la sociedad.
- Es preciso incluir a las familias-grupos como sujetos imprescindibles en el logro de las transformaciones sociales. En tal sentido, es de vital importancia considerar la esfera autónoma de las iniciativas y las posibilidades propositivas que pudieran generar desde dentro de los grupos-familias para la satisfacción de sus necesidades esenciales.
- La necesidad de considerar dentro del diseño de las políticas, la centralidad de la vida cotidiana y de producir transformaciones en esferas claves relacionadas con la dinámica diaria de las familias-grupos sociales, como: la vivienda, el hábitat, los ingresos personales y familiares, pues muchas de estas políticas aún siguen siendo asistenciales en algunos casos y no logran revertir la situación en áreas tan sensibles para el cambio de la situación de pobreza.
- Tomar en cuenta la asignación de roles que las redes de apoyo y las propias familias van asumiendo ante las limitaciones de la inserción exitosa en el mercado laboral y aprovechamiento de las oportunidades universales o focales.

- En consonancia con lo anterior atender al proceso de formalización de la participación de otros actores en la configuración de los sistemas de protección social y de bienestar para las familias cuya incidencia se encuentra en estrecha relación con el papel central desempeñado por el Estado.

Los puntos de análisis antes resumidos, nos permiten discutir en torno a la idea de que necesariamente universalismo⁷ no garantiza supresión de mecanismos de reproducción de la pobreza y las desigualdades. Igualmente abre la discusión en torno a las insuficiencias de los programas universales existentes para configurar entornos de promoción de emprendimiento o movilidad social efectiva, y donde, por consiguiente, el factor red de apoyo informal se activa como un eje cada vez más importante en los sistemas de protección. Esta reconfiguración redundaría en reajustes al interior de las familias en patrones de consumo, y prácticas cotidianas que contribuyen a la persistencia del fenómeno de la pobreza.

A esta realidad en la coyuntura actual se le añade el hecho de la necesidad de replantear el modelo económico sobre el que se han asentado estas políticas y eso lleva a repensar la relación universalismo-focalización; así como aquellas tendencias de reconfiguración de las fórmulas previas incluidas en el régimen de bienestar anterior para estas familias.

De ahí la segunda cuestión sobre la que se orienta nuestra reflexión, ¿qué es posible esperar o vislumbrar en relación a estos procesos en las condiciones de actualización del modelo de política económica y social de Cuba? A este aspecto se dirigen las páginas siguientes.

EL GIRO EN LA ARTICULACIÓN POLÍTICAS SOCIALES-MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL: NUEVOS ESCENARIOS

A partir del 2010, se hace visible una reorientación de las políticas sociales con el lanzamiento de una propuesta de cambio a nivel económico, social y político en el contexto nacional, conocida como “Li-

7 Señalar que para el caso cubano otra cuestión sería si el universalismo pudo establecerse de manera completa y efectiva, considerando que el modelo de desarrollo social ha vivido en constante tensión a lo largo de estos más de cincuenta años por: la dependencia externa económica más o menos reforzada en determinados períodos, el desequilibrio entre políticas económicas y sociales; débil articulación y funcionamiento de las instituciones; bajo perfil para la toma de decisiones a nivel local, entre otras. Otro punto de discusión al respecto sería la apropiación, en condiciones de mayor ventaja de los “espacios de igualdad” construidos por las políticas sociales universales, por los grupos mejor posicionados a nivel social, elemento que se refuerza en la coyuntura de crisis iniciada en los noventa.

neamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución” (Partido Comunista de Cuba, 2010). Esta propuesta de cambio⁸ se encuentra estrechamente relacionada con factores tanto extra-nacionales como internos, entre los que pueden mencionarse:

- Un contexto internacional de profundización de la globalización e internacionalización de las relaciones capitalistas que marca una división internacional del trabajo, imponiendo a las naciones subdesarrolladas determinadas pautas en la especialización de los productos valorados en las exportaciones, dentro de los mercados mundiales, reforzado además por el escenario de crisis internacional, el aumento del precio de los alimentos y de los combustibles y la cuestión ambiental.
- Desarrollo de determinados mecanismos de integración regional que aún son muy limitados por esa misma coyuntura a nivel internacional. Sin embargo, para Cuba y la recuperación económica evidenciada en los últimos años, ha sido significativa su inserción en el ALBA.
- A nivel nacional, una crisis económica (social, ideológica) que aún no ha sido superada y que pone en tensión el modelo de gestión social. A pesar de que incluso antes del 2000 se comienza a experimentar un relativo restablecimiento de la economía cubana (Triana, 1997 y Vidal, 2009).

La propuesta gubernamental de los Lineamientos de la Política Económica y Social fue discutida en diversos espacios institucionales y asociativos de la sociedad cubana, lo cual permitió introducir determinadas modificaciones al documento inicial presentado. En esos debates, que tuvieron lugar entre el 2010 y el 2011, los puntos más controversiales a nivel de la discusión popular se concentraron en las siguientes temáticas (relacionadas principalmente con los ámbitos tradicionales del gasto social del Estado para la satisfacción y provisión tanto de necesidades, así como de servicios básicos para la población): la cuestión de la eliminación de la libreta de abastecimientos; sobre la política de precios; acerca de la transportación de pasajeros; la unificación monetaria y respecto a la educación y a la calidad de los servicios de salud (Partido Comunista de Cuba, 2011).

8 También a nivel interno, una heterogeneización cada vez mayor del tejido social, de los intereses y motivaciones de nuevos actores sociales que ponen en tensión el modelo de política social anterior y sus patrones de funcionamiento, reclamando un cambio en el modelo de gestión del desarrollo social.

Todavía el conjunto de cambios es muy reciente para encontrarlos en condiciones de realizar evaluaciones a nivel social de sus impactos, sin embargo, introducen un conjunto de modificaciones en los mecanismos tanto económicos, como de protección y en el régimen de bienestar social. Es importante hacer mención de algunos de los más significativos desde el punto de vista de la transformación en el entramado de actores y en el orden institucional que ellos pudieran traer consigo⁹:

- La aparición y el fomento de nuevos actores económicos¹⁰: inversión extranjera, cooperativas, agricultores pequeños, usufructuarios (lo que incluye la promulgación del decreto ley 259 para la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo), arrendatarios, trabajadores por cuenta propia y otras formas que pudieran surgir.
- La centralidad del trabajo como forma principal de obtención de ingresos, que incluye un proceso de reestructuración de los salarios y el empleo, con una menor responsabilidad del Estado, así como formas no estatales de gestión, para garantizar fuentes de empleo y la ocupación de ese espacio de oferta por otros actores económicos y el mercado laboral.
- Los nuevos actores introducen también nuevas formas de contribución directa a la seguridad social y al régimen de pensiones, mediante el traspaso de la responsabilidad por ello, a la decisión individual del monto en términos monetarios que

9 Los cambios que se mencionan son procesos ya en curso refrendados y legitimados a través de modificaciones a las regulaciones vigentes y/o a través de la promulgación de leyes específicas. Forman parte de las directrices aprobadas en la propuesta de "Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución". Aunque es preciso también remarcar que el cumplimiento de los lineamientos ha tenido una gradualidad en la ejecución de sus propuestas. A pesar del carácter radical de las medidas y las fisuras que ellas producen en determinados "espacios de igualdad", en el documento se hace explícito también la idea de que el Estado va a velar de manera permanente porque sus efectos no conlleven a una concentración de la propiedad en personas jurídicas o naturales.

10 Entre los actores señalados existen elementos que ya conformaban el escenario de reestratificación social de los noventa a partir de las medidas económicas que fueron tomadas en esa década con el objetivo de paliar los efectos de la crisis como los cuentapropistas, las cooperativas y la inversión extranjera. Lo nuevo de estos actores en el escenario actual sería la legitimación de su actuación en el tejido económico y la definición explícita de los mecanismos mediante los que pueden utilizar el sistema de protección social. También la apertura explícita a legitimar la existencia de otros actores económicos que pudieran surgir en la implementación y ejecución de estos cambios económicos.

esos contribuyentes eligen para garantizar su seguridad social.

- A la vez que se promulga la centralidad del trabajo, se difunde la idea de que el pleno empleo no es posible de mantener en una economía que muestra signos de recesión por décadas y de ahí la necesidad de garantizar eficiencia y eficacia económica, a través del proceso de disponibilidad¹¹ de los trabajadores insertos en el mercado estatal de la economía.
- Otorgar mayores niveles de autonomía a las empresas y la gestión de los territorios para favorecer su desarrollo económico, impulsando su iniciativa. Ello plantea espacio para otro debate que sería cómo favorecer mecanismos de descentralización esencialmente a nivel territorial cuando persisten desigualdades que aún no fueron superadas en territorios donde existen además escasos o prácticamente nulos recursos para favorecer procesos de desarrollo a nivel local.
- Algunos espacios de universalización de las garantías ciudadanas se mantienen, tales como el acceso a la atención médica, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la tranquilidad ciudadana y la seguridad social.
- Otros pasan a focalizarse bajo el principio de que: es necesario eliminar las gratuidades indebidas y los subsidios excesivos, compensando a las personas necesitadas y no subsidiar productos, de manera general, garantizando protección mediante la asistencia social a las personas que lo necesiten, por estar impedidas para el trabajo y no contar con familiares que brinden apoyo. Ello incluye, la eliminación de prestaciones que pueden ser asumidas por las personas o sus familiares y ajustar otras que hoy se brindan, en correspondencia con los incrementos realizados en las cuantías de las prestaciones y pensiones en los últimos años.

Los cambios enunciados con anterioridad, propuestos a nivel gubernamental y sometidos a discusión popular, apuntan a un desplazamiento

11 El empleo era parte integral de la política social del Estado. La reorientación de las políticas sociales desplaza el espacio de aseguramiento de la oferta laboral que antes era cubierta prácticamente por las formas estatales. Entonces, en este nuevo contexto, disponibilidad alude a la salida de trabajadores de la esfera estatal para ubicarse en formas no estatales de gestión de la oferta del mercado laboral, en calidad de propietarios o empleados. En una doble acepción la disponibilidad implica también la relocalización y el desplazamiento de esa fuerza de trabajo hacia otros sectores que demandan mayor mano de obra y que no tienen cubierta su oferta de empleo como la construcción o la agricultura.

de la concepción en la orientación universalista-centralizadora y estatal de la configuración de los actores en el diseño e implementación del modelo de protección, permitiendo avizorar el establecimiento de un escenario más heterogéneo y complejo que plantea(rá) retos significativos a la reflexión analítica, a la investigación empírica, así como a la articulación, diseño e implementación de las políticas sociales como marco contextual de realización de los actores institucionales ubicados a su interior.

LA DISCUSIÓN FOCALIZACIÓN VERSUS UNIVERSALISMO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES CUBANAS: ABRIENDO UN DEBATE

Sin intenciones de realizar pronósticos infundados o adelantarnos a cambios que aún no están perfilados de manera explícita y elaborada, el nuevo direccionamiento de las políticas sociales nos lleva a remarcar en la necesidad de continuar profundizando tanto en los ámbitos teóricos y prácticos respecto a la relación universalización-focalización, y esencialmente, sobre la conveniencia en la aplicación de la focalización en la acepción residual que los “Lineamientos de la política económica y social” parecen asumir como tendencia válida para garantizar protección en el modelo de desarrollo social cubano¹².

El centro de la propuesta de reorientación en las políticas, es el cambio económico esencialmente. Los progresos en el ámbito económico se proyectan como la garantía de que en el largo plazo se alcance la integración social, según lo cual se pudiera presumir una asignación de efecto residual a la política social, concentrada en aquellos grupos que en ausencia de redes de apoyo familiares y comunitarias, necesitan intervenciones específicas focalizadas que impidan el establecimiento y ampliación de la exclusión social.

Ello permite también vislumbrar una tendencia posible hacia una tecnificación y gerenciamiento de lo social, donde aparece una formalización en el acceso al bienestar y la protección mediante mecanismos de prestación social que, con mayor fuerza, posterior al escenario de crisis, eran servicios de los que se encargaban las redes informales de apoyo.

Sin embargo, no se avizora en la propuesta, la discusión desde una visión dinámica y procesual de los ejes transversales en torno a los cuales se estructura el empobrecimiento de determinados grupos y, por consiguiente, el diseño de mecanismos encaminados a producir fisuras en la reproducción de desventajas a nivel social.

12 Esto entronca con algunas de las ideas que marcan la reestructuración de la política social en América Latina a la cual Cohen y Franco hacían mención en texto referenciado (Cohen y Franco, 2005).

Igualmente se presume, en la medida en que se descarga al Estado de responsabilidades como el pleno empleo y la seguridad social tradicional, que se da una formalización en la carga de responsabilidades a las redes de apoyo, reforzando el rol de las familias-grupos en la gestión del acceso al mercado laboral.

Reflexionando sobre la experiencia cubana en conexión con los aprendizajes que ésta puede aportar para debatir sobre los sistemas de bienestar para las familias, cabría preguntarse qué repercusiones virtuosas pudiera esto implicar en la medida que dichas redes han demostrado una dualidad contradictoria: por una parte, son vitales en la resolución de problemáticas de la vida cotidiana, pero en gran medida se convierten en factores explicativos de la reproducción de la pobreza.

Por otra parte el diseño e implementación de las políticas sociales en el país muestra que universalismo no garantiza supresión de mecanismos de reproducción de la pobreza y las desigualdades. La relación entre universalidad y focalización constituye una necesidad inmediata de articulación y conformación de las políticas sociales cubanas, e incluso de su perfeccionamiento.

Focalización entendida no como un objetivo central del funcionamiento de la política social, sino como un instrumento complementario que puede contribuir a la universalización de la ciudadanía económica y social en el acceso efectivo y real al bienestar. Sobre esto en gran medida puede resultar interesante el tránsito en los análisis desde las coberturas formales y de gastos, hacia el análisis de universalización de necesidades satisfechas, donde la focalización juega un papel operativo importante.

En tal sentido, en el presente artículo queremos enfatizar la necesidad, por una parte, de continuar profundizando en la real efectividad de los mecanismos de universalidad existentes hasta la actualidad y, por otra, considerar su complementación con una focalización de doble carácter y naturaleza: la focalización como condicionalidad, lo que implicaría atender en aquellas localidades particulares, las necesidades específicas que en determinadas áreas exigen una mayor redistribución de los gastos del Estado. Otra arista de la implementación de la focalización tendría necesariamente que ser portadora de una acción reparadora, para restituir a los grupos que han quedado excluidos, el acceso efectivo a derechos universales formalmente iguales; acceso que pudiera haberse perdido como resultado de injusticias pasadas, en virtud de desiguales oportunidades vividas por las generaciones precedentes que se transmiten a las presentes y conducen a la perpetuación de desigualdades de recursos y capacidades.

En definitiva, ello permitirá una localización redistributiva de los recursos para la generación de oportunidades sociales y económicas

para los grupos sociales en desventaja relativa y a una complementación a las políticas sociales universales, en la medida en que disminuyen las distancias que normalmente convierten en irrealizable la igualdad de oportunidades que estas intentan introducir y hacer posible (Lessa, 2005).

En relación a lo anterior, sería también necesario incluir el criterio de política programa con enfoque de familia grupo, en el diseño de programas de focalización, dado que como se ha evidenciado algunos programas al carecer de este enfoque no logran cumplir los objetivos de satisfacción de necesidades para los que son concebidos.

Entre las cuestiones que son necesarias pensar con mayor profundidad dentro de la propuesta de cambios se encuentran a manera de síntesis:

- -La necesidad de recolocar la perspectiva de totalidad, puesto que los procesos sociales no son lineales, ni mecánicos, ni responden a una estructuración en etapas del desarrollo. Para ello será ineludible tomar en consideración estratégicamente la contradicción en el diseño e inmediatez de la aplicación de las políticas sociales y la mediatez en la cristalización, consolidación y apropiación de las transformaciones por los actores a nivel social.
- -Resulta imprescindible plantearse en la coyuntura actual el fomento de una cultura del diálogo, a través de la interlocución permanente entre el Estado-actores institucionales locales, convirtiéndose en pieza clave a considerar para la evaluación y el control de los resultados que se derivarán de los cambios.
- -Por último, pero sumamente importante desde el horizonte político y el compromiso con ideales de justicia social que implica la construcción del proyecto socialista, reconsiderar que una agenda social desde este posicionamiento, se encuentra atravesada por las intersubjetividades construidas (y por construir) entre los sujetos colectivos diversos que componen la sociedad cubana actual y las posibilidades reales que tienen para participar en los procesos de transformación propuestos.

En definitiva, los retos anteriormente señalados nos colocan frente a la necesidad de (re)pensar la relación universalismo-focalización en conexión con la concepción de justicia social que la fundamenta desde una perspectiva sustancialmente ética que sirva de soporte a su realización efectiva. Esto con el sustento de configuración de regímenes reales que alcancen el fin o meta suprema de universalizar el bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Elena y Mattar, Jorge (coord.) 2004 *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI* (México: CEPAL- INIE).
- Appendini, Kirsten y Nuijten, Monique 2002 “El papel de las instituciones en contextos locales” en *CEPAL* (Santiago de Chile) Vol. 76, abril.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando 2005 *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales* (México: Siglo XXI editores).
- Espina, Mayra 2006 “Dinámica de los procesos socioestructurales y las desigualdades en la transición socialista cubana”, Ponencia presentada en el Curso de Estructura Social (Taller CIPS), La Habana, octubre.
- Espina, Mayra Paula 2008 *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (Buenos Aires: CLACSO).
- Espina, Mayra Paula 2010 *Desarrollo, Desigualdad y políticas sociales. Acercamientos desde una perspectiva compleja* (Ciudad de La Habana: Editorial Acuario).
- Espina, Rodrigo y Rodríguez, Pablo 2003 “Raza y desigualdad en la Cuba actual” (La Habana: Instituto de Antropología).
- Ferriol, Ángela; Therborn, Goran y Castiñeiras, Rita 2004 *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia* (Ciudad de la Habana: INIE).
- Ferriol, Ángela; Ramos, Maribel y Añé, Lía 2006 “Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana” en *Investigación económica* (La Habana: INIE) N° 1-2, enero-junio.
- Fleury, Sonia 1999 “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa” (Buenos Aires: Centro de documentación en Políticas Sociales), mimeo.
- Franco, Rolando 1996 “Los paradigmas de la política social en América Latina” (CEPAL), mimeo.
- Herrera, Manuel y Gastón, Lorenzo 2003 “Las políticas sociales en las sociedades complejas”, mimeo.
- Iñíguez, Luisa 2004 “Desigualdades espaciales en Cuba: entre herencias y emergencias” en Iñíguez, Luisa y Everleny, Omar (comps.) *Heterogeneidad social en la Cuba actual* (La Habana: Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano, Universidad de La Habana).

- LessaKerstenetzky, Celia 2005 “Políticas sociais: focalização o universalização?” en <www.proac.uff.br/cede> acceso 20 de septiembre de 2011.
- Lomnitz, Larissa Addler 1975 *Como sobreviven los marginados* (México: Siglo XXI Editores).
- Martínez Franzoni, Juliana 2005 “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (San José: FLACSO) Vol. II, N° 2.
- Martínez Franzoni, Juliana 2008 *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (Buenos Aires: CLACSO).
- Messina, Giuseppe Manuel 2010 “El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América latina. Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino”, Trabajo presentado en el XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso Internacional “200 años de Iberoamérica (1810-2010)”, Santiago de Compostela, 15 al 18 de septiembre.
- Moreno, Almudeno y Acebes, Rafael s/f “Estado de bienestar, cambio familiar, pobreza y exclusión social en España en el marco comparado europeo” en *Ministerio de Trabajo e Inmigración* (Madrid) N° 75.
- Navarro, Mario Alfredo 2006 “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina” en *Desacatos* (México) N° 021.
- Partido Comunista de Cuba 2010 “Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución” en <www.granma.co.cu> acceso 20 de septiembre de 2011.
- Partido Comunista de Cuba 2011 “Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución”, VI Congreso del Partido, mayo. En <www.granma.co.cu> acceso 20 de septiembre de 2011.
- Peña, Angela y Proenza, Dayané 2009 “Capital Social y pobreza urbana: el lugar de las instituciones oficiales en la superación de la precariedad en territorios periféricos de Ciudad de La Habana” en *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas* (Brasilia) Vol. 2.
- Peña, Ángela 2010 “Vulnerabilidad ambiental y reproducción de la pobreza urbana. Algunas reflexiones sobre su relación en territorios periféricos de Ciudad de La Habana”,

- Informe final de beca de investigación CROP 2009, categoría junior.
- PNUD 2011 “Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos” (United Nations publications).
- Rodríguez Ruiz, Pablo; Carranza Fuentes, Lázara; García Dally, Ana 2003 “Relaciones raciales en la esfera laboral” en *Relaciones raciales en Ciudad de La Habana, Santa Clara y Santiago de Cuba* (La Habana: Centro de Antropología), Informe de Investigación.
- Satriano, Cecilia 2006 “Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales” en *Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad* (Chile) N° 15. En <<http://www.revistamad.uchile.cl/15/satriano.pdf>> acceso 12 de mayo de 2011.
- Sen, Amartya 1988 “The Concept of Development” en Chenery, Hollis y Srinivasan, T.N. (eds.) *Handbook of Development Economics* (Stanford University) Vol. I: 10-26.
- Sen, Amartya 1997 *Bienestar, justicia y Mercado* (Barcelona: Paidós ICE/UAB).
- Sen, Amartya 1999 *Development as freedom* (New York: Anchor Books).
- Triana Cordoví, Juan 1997 “El desempeño de la economía cubana en 1996. Evolución de la Economía Cubana”, Seminario anual Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana.
- Ullberg, Susann 2005 “Cuando el río crece. Mitigación de desastres y memoria social en Santa Fe, Argentina”, Trabajo presentado en el I Congreso Latinoamericano de Antropología, Rosario, Argentina, 11 al 15 de julio.
- Vidal Alejandro, Pavel 2009 “Las consecuencias financieras de la crisis” (IPS/Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana).
- Voghon, Rosa María 2009 “La transmisión intergeneracional de la pobreza: entre el cambio y la reproducción”, Tesis de Maestría, Departamento de Sociología, Universidad de la Habana.
- Weller, Jurgen 1998 “Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina” en *Serie Reformas económicas* (CEPAL) N° 10, noviembre.
- Zabala, María del Carmen 1999 “Aproximación al estudio de la relación entre familia y pobreza”, Tesis de Doctorado, FLACSO-Programa Cuba, Universidad de la Habana.

Zabala, María del Carmen 2010 *Familia y pobreza en Cuba. Estudios de caso* (La Habana: Feliz Varela editorial).

Ziccardi, Alicia 2002 "La ciudad y la cuestión social" en Ziccardi, Alicia (comp.) *Políticas, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO), pp. 85-125.

Pablo Yanes*

DEL DERECHO AL HECHO HAY MUCHO TRECHO

LA COMPLEJA MATERIALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA SOCIAL DE VOCACIÓN UNIVERSALISTA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

UNA DE LAS PARTICULARIDADES que ha distinguido a la política social diseñada e implementada desde el año 1997 en la Ciudad de México por los tres gobiernos locales que ha tenido entre 1997 y 2012 es, en lo esencial, su contraste en elementos centrales, aunque no en todos los aspectos, con la política social dominante a escala nacional. En particular, los gobiernos de la ciudad han planteado la necesidad de diseñar una política social con vocación universalista, con enfoque de derechos y que construya progresivamente mecanismos para su exigibilidad. Lo anterior ha constituido una orientación de orden general expresamente establecida en la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF) y formalmente definida en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 que rige a la actual administración de la capital del país.

Vale señalar que la defensa del universalismo, particularmente a partir del año 2000, la hizo el Gobierno de la Ciudad en momentos

* Este texto forma parte de la presentación realizada en diciembre de 2011 en el Seminario Internacional Pobreza y Protección Social Universal celebrado en la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde el autor participó en su calidad de director general del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Desde septiembre de 2012 se desempeña como jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL-México. Las opiniones aquí incluidas no necesariamente coinciden con las de las Naciones Unidas.

en donde en el mundo y muy destacadamente en América Latina el *mainstream* en el diseño e implementación de políticas sociales había hecho de la focalización y la subsidiariedad del Estado sus principios rectores y se descalificaba toda política y todo programa de orientación universal como populista, regresivo e inviable.

La experiencia política y material de la Ciudad de México ha contribuido a colocar en otro terreno en el plano nacional el debate sobre la universalidad, a tener un impacto inicial en el diseño de políticas y programas en otras entidades y el propio Gobierno Federal y a generar un creciente interés internacional por conocer esta experiencia.

A grandes rasgos y asumiendo gran cantidad de matices y detalles podemos señalar que en México hay básicamente dos concepciones de política social.

Una, cuyo sustento fundamental es el reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales. Una concepción que asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos, defiende el carácter universal de los mismos y la necesidad de construir políticas y programas acordes con esta perspectiva. Asimismo, parte de la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a ésta con la política económica. Por ello mismo establece como valor fundamental de su política el logro de la igualdad de derechos y va más allá de la igualdad de oportunidades, al proponerse como propósito también la igualdad de resultados.

Al mismo tiempo que esta orientación de política postula el carácter central de la igualdad reconoce a la diversidad y heterogeneidad social como un hecho fundamental de las sociedades contemporáneas. Por esto articula el ejercicio de derechos sociales (de matriz igualitaria) con la promoción de la equidad social. Así, la promoción de la equidad es indisociable de la búsqueda de la igualdad social: no son procesos sustituibles, sino complementarios. La equidad, por ende, no puede ser supletoria o sustituta de la igualdad.

La articulación de equidad e igualdad apunta a una política pública que busca el logro de la igualdad compleja como garantía de la universalidad y, al mismo tiempo, de reconocimiento de la particularidad. Esto es, igualdad en la diferencia y diversidad con derechos.

Desde esta perspectiva se concibe la participación ciudadana como elemento constitutivo de la política social en una lógica de rendición cotidiana de cuentas de la autoridad y de creciente participación de la ciudadanía en una perspectiva de exigibilidad de derechos y de involucramiento en el proceso de construcción de decisiones en materia de políticas, planes y programas a lo largo del ciclo formulación-implementación-monitoreo-evaluación-planeación.

La otra concepción, predominante en el ámbito federal, se caracteriza por ser de carácter focalista, vertebrada en torno a las políticas de combate a la pobreza, no garantista, ni universal, sino basada en el principio de subsidiariedad, diseñada con categorías inspiradas en una lógica de mercado (costo, beneficio, incentivos, activos, capital humano, capital social) y con sustento teórico en el individualismo metodológico y la teoría de la elección racional con su inevitable caída de visión economicista de la conducta y la dinámica social.

Esta orientación de la política social la concibe sólo o principalmente como programas sociales, la desvincula de los derechos y crecientemente concibe a éstos (educación, salud) como servicios. No articula política social con política económica y asume las políticas en materia de equidad desvinculadas de la construcción de la igualdad social, en una lógica exclusiva de medidas compensatorias.

Asume la participación ciudadana como una idea abstracta de corresponsabilidad en la que se diluyen las responsabilidades del Estado y se formula una lógica de contraprestaciones por parte de la población. Se concibe lo público como una relación de juego suma cero entre Estado y sociedad. Su propuesta estratégica es el logro de la igualdad de oportunidades.

Estas dos orientaciones generales de política social permiten desarrollar el análisis de políticas ya no sólo en un plano abstracto o discursivo, sino aterrizado en la construcción de programas y políticas concretas en donde se condensan estas concepciones. Con los matices y los claroscuros del caso, el Gobierno de la Ciudad de México se sitúa predominantemente en la primera perspectiva, mientras que el Gobierno Federal lo hace de manera dominante en la segunda.

Sin embargo, sería engañoso afirmar que el conjunto de la política social del Gobierno de la Ciudad se rige por la vocación universalista y garantista que los instrumentos normativos del Distrito Federal señalan y que está exenta de contradicciones, limitaciones, inconsistencias y desalineamientos con dicha perspectiva. Por el contrario, podemos señalar que más allá de la claridad de contenidos tanto en la ley como en el programa de desarrollo social de la ciudad existe una brecha de implementación entre la norma y su materialización, entre los principios de la legislación y el diseño y operación específica de políticas y programas.

Las mediaciones entre legislación, instituciones, recursos, trayectorias ideológicas, formaciones académicas, intereses políticos y la formulación e instrumentación de políticas y programas cuentan y cuentan mucho. En una valoración de conjunto de la política social podemos encontrar políticas y programas claramente alineados con la perspectiva de la Ley de Desarrollo Social mientras otras y otros se

encuentran distantes o son contradictorios con ella; asimismo entre distintos organismos gubernamentales e incluso al interior de la misma institución se observa la convivencia de perspectivas distintas y en más de un caso procesos de hibridación de políticas y programas sociales. Este trabajo se propone contribuir a analizar la complejidad en la formulación e instrumentación de una política social con muchos elementos innovadores y en más de uno de ellos contrastante con el paradigma dominante.

UNIVERSALIZACIÓN EN TIEMPOS DE FOCALIZACIÓN Y CONDICIONALIDADES

Para quien haya seguido con atención la evolución de la política social en México durante, al menos, los últimos diez años, no pondrá en duda la relevancia que tiene el hecho de que en el año 2000 se haya puesto en marcha en el Distrito Federal el programa, elevado tres años después a derecho exigible, de pensión ciudadana universal de adultos mayores, con lo cual se abrió un fuerte debate que pegaba en la línea de flotación del programa social estrella del Gobierno Federal (*Progresar/Oportunidades*) al poner en cuestión la focalización de los beneficios y la condicionalidad del acceso.

No fue tampoco un asunto menor que en la reforma de la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal del año 2005 se incluyera en su artículo primero como objeto de la misma:

- I. Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales;
- II. Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2005).

Y que se definiera la universalidad como uno de sus principios en los siguientes términos:

- I. Universalidad: La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2005).

Asimismo es relevante que en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 del Gobierno del Distrito Federal se hicieran postulados como:

Una política social de equidad e inclusión, como la del Gobierno del Distrito Federal, tiene una perspectiva de derechos para construir ciudadanía social o, si se prefiere, desarrollar la dimensión social de la ciudadanía. Por ello mismo se asume que los derechos son universales y deben ser exigibles. No son servicios que se adquieren en el mercado, sino derechos a los que se accede mediante las instituciones públicas financiadas con las contribuciones, proporcionales a los ingresos, pagados por las y los ciudadanos. Por eso la política social de derechos del Gobierno de la Ciudad de México tiene un propósito garantista y desmercantilizador en el acceso y goce de los derechos y los servicios sociales (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008).

Por ello mismo el objetivo general del Programa de Desarrollo Social (2007-2012) quedó formulado como:

Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008).

Todos estos postulados fueron asumidos, como se ha señalado, en un contexto nacional e internacional adverso, a contracorriente, ya que en América Latina a partir de los años ochenta se produjo un giro profundo no sólo en las características del régimen de acumulación, sino también en el régimen social, esto es, se transformaron tanto la política económica como la política social. Sintéticamente dicho, a la reorientación hacia políticas pro-mercado le correspondió una transformación de la política social hacia el combate a la pobreza extrema centrada fundamentalmente en programas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (PTMFC).

RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN Y RÉGIMEN SOCIAL

A qué nos referimos cuando hablamos de régimen de acumulación neoliberal¹. Algunos autores, como Luis Arizmendi, prefieren hablar de capitalismo cínico, recuperando el sentido profundamente antiliberal, de restricción de libertades, del actual modelo; y otros autores, como Toni Domenech, se refieren al modelo como capitalismo contra-reformado, enfatizando su pretensión de reconstruir las relaciones

1 Varias de las ideas aquí expuestas se encuentran en Yanes (2010). Ver Bibliografía.

de acumulación eliminando todos los factores de desmercantilización que caracterizaron al régimen fordista-keynesiano en particular con el estado de bienestar en Europa.

Sin embargo e independientemente que se le caracterice como cínico, contrarreformado o desregulado, que lo es, el actual régimen, denominémoslo por razones de sencillez, neoliberal, ha representado la forma dominante que ha adquirido la reproducción del sistema capitalista en los últimos treinta años.

La génesis de este régimen es precisamente la crisis del modelo fordista-keynesiano y la pérdida creciente de funcionalidad que éste tuvo después de, también, casi treinta años de indisputada hegemonía en el mundo occidental. El ascenso mundial del neoliberalismo, al que incluso se le llegó a llamar pensamiento único, fue posible porque dio una respuesta coherente a la crisis que la acumulación pasaba en ese momento como en su época la proporcionó el pensamiento que de manera genérica se ha denominado como keynesiano.

El keynesianismo, en el período de la Gran Depresión y la Gran Guerra en el siglo pasado, fue una respuesta articulada a una gigantesca crisis de sobreproducción de mercancías, de insuficiencia de la demanda, mientras que el neoliberalismo fue la respuesta mundial a una crisis de caída de la tasa de ganancia, de insuficiencia de los estímulos para la inversión del capital.

El keynesianismo resolvió el motivo fundamental que en ese momento impedía el crecimiento sostenido de la economía mundial, esto es, la baja capacidad de consumo de los grandes grupos de trabajadores, la falta de dinamismo de la demanda interna. Por ello, en el régimen fordista-keynesiano, se articularon la producción en masa, con el consumo de masas en el marco de la llamada sociedad de masas. Su característica central en sus manifestaciones más desarrolladas fue el trabajo como factor de la demanda y su explotación basada en aumentos sostenidos de la productividad en un contexto de pleno empleo y redes sociales de seguridad, protección e inclusión social.

Pero llegó el punto en que el modelo keynesiano-fordista perdió su funcionalidad. Los sindicatos se volvieron fuertes o muy fuertes, el pleno empleo les permitía negociar en condiciones ventajosas, diversas conquistas sociales se institucionalizaron y se expandieron a otros grupos sociales en la perspectiva de la universalización, se mantuvo una fuerte carga fiscal para financiar el estado de bienestar y se incrementó la participación de los salarios en la estructura de la distribución del ingreso en la sociedad.

No es simple coincidencia que el llamado a remplazar el régimen fordista-keynesiano se produjera al calor de la discusión sobre la crisis fiscal del Estado y la necesidad de reducir los impuestos a las empre-

sas, así como de todo obstáculo que inhibiera la inversión. El trabajo, en consecuencia, ya no debía ser visto principalmente como un factor de la demanda, sino como un costo de producción. A diferencia de la demanda, que había que fortalecerla y expandirla, el trabajo, en cuanto costo de producción, había que abatirlo sistemáticamente.

Así como en el régimen de acumulación hubo una transformación muy radical en los últimos treinta años, lo mismo sucedió con el modelo de política social. Si, dicho en términos generales, al régimen fordista-keynesiano le correspondió un régimen de estado de bienestar, oscilante entre el modelo socialdemócrata y el corporativo, para utilizar la terminología de Esping-Andersen, al régimen neoliberal le ha correspondido de manera predominante un modelo de política social, siguiendo con la misma terminología, de carácter residual-liberal.

Los rasgos centrales del modelo de política social del régimen de acumulación dominante han sido la privatización y remercantilización, en diferentes grados y escalas, de los derechos sociales, en particular, la educación, la salud, la vivienda y el régimen de pensiones y jubilaciones; el abandono de la lógica universalista de los derechos y la elevación de la focalización (originalmente una herramienta) en un principio estructurante de la política social; la búsqueda de la primacía en el régimen de bienestar del mercado sobre el Estado y de lo privado sobre lo público junto al creciente traslado (activo y pasivo) de responsabilidades públicas hacia las familias.

Asimismo se ha vivido una reducción del campo de la política social cada vez más desvinculada de los derechos sociales para circunscribirse a programas focalizados y condicionados de combate a la pobreza.

LA POBREZA Y LAS TRANSFERENCIAS FOCALIZADAS Y CONDICIONADAS

En este contexto de cambio de paradigmas para la formulación y ejecución de la política social, prácticamente se dejó de mencionar el tema de la distribución del ingreso para reducir la misma a un solo objetivo: el llamado “combate a la pobreza”. Hubo un virtual desplazamiento del tema de la desigualdad y todo parecía concentrarse en los temas de pobreza y de pobreza extrema, en particular.

A partir de los ochenta, por lo menos en América Latina, proliferaron –y aún continúan– los debates sobre la medición de pobreza, incluyendo el umbral minimalista del Banco Mundial de 1,25 dólares por día. Más allá de los bajos umbrales del Banco Mundial, la pobreza ha sido medida, de manera dominante, con criterios unidimensionales, como pobreza de ingresos monetarios, fijados además en niveles mínimos o de subsistencia elemental. Cuando la medición se ha he-

cho con una perspectiva multidimensional, incorporando también la dimensión de necesidades básicas insatisfechas, existe fuerte debate sobre los umbrales fijados para determinar la satisfacción de dichas necesidades. Finalmente, sólo en casos excepcionales se ha incorporado a la dimensión de ingresos y necesidades básicas insatisfechas, la dimensión de carencia de tiempo como elemento en la medición de la pobreza².

La oleada de medición en América Latina se ha basado, más allá de si es uni o multidimensional, en umbrales bajos de satisfacción que implican, en términos de políticas, que con relativamente pequeñas intervenciones públicas y una modesta movilización de recursos podrían lograrse reducciones importantes en la pobreza. A una pobreza medida con criterios bajos ha correspondido una política social de baja intensidad y de bajo impacto fiscal.

Y aquí aparecieron los PTMFC que proliferaron a partir de los años noventa en toda América Latina de la mano de su promoción por parte de los organismos multilaterales de crédito, particularmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que han hecho de estos programas el modelo de política deseable para la región³. No es por ello casual que hoy en América Latina, conforme a la reciente base de datos de programas de protección social no contributiva, elaborado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica Para América Latina⁴, en la región los PTMFC operan en 18 países con una cobertura de más de 25 millones de familias –alrededor de 113 millones de personas–, es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe⁵.

No obstante, llama poderosamente la atención que, conforme a las mismas fuentes, a pesar de su fuerte cobertura, el gasto en los PTMFC representa solamente 0,40% del PIB de los países de la región. Según los promotores de estos programas, parecería haberse encontrado la fórmula feliz de tener cobertura sobre una gran cantidad de

2 Es el caso del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) desarrollado en México por el Dr. Julio Boltvinik Kalinka.

3 Varias de las ideas de esta sección han sido desarrolladas también en un texto escrito por Lo Vuolo *et al.* (2011). Ver Bibliografía.

4 Comisión Económica para América Latina (CEPAL), División de Desarrollo Social (2010).

5 Los programas con el mayor número de beneficiarios en términos absolutos son Bolsa Familia, de Brasil (52 millones de personas, cerca de la mitad de los beneficiarios de PTMCF a nivel regional), *Oportunidades* de México (27 millones) y Familias en Acción de Colombia (12 millones). Por cierto, conforme a los datos de la base de datos de CEPAL. El Bono de Desarrollo Humano, de Ecuador, es el programa de este corte que cubre el mayor porcentaje de población en un país (44%) (CEPAL, 2010).

personas pobres, gastar pocos recursos y obtener resultados importantes. Sería posible, según esta lógica, que la pobreza de las personas podría combatirse con pocos recursos públicos.

Cabe aclarar, sin embargo, que entre los distintos PTMCF de la región existen diferencias tanto en cobertura como en diseño para el cumplimiento de las condicionalidades (fuerte en México, flexible en Brasil), pero todos ellos comparten rasgos comunes:

- Son focalizados con los problemas consustanciales tanto de inclusión como de exclusión en la cobertura.
- Exigen condicionalidades.
- Son transferencias a las familias y no a las personas.
- Las transferencias son de montos monetarios pequeños y establecen un techo de ingresos que no se puede superar.
- Su comportamiento es procíclico y las transferencias están fuertemente determinadas por la evolución del crecimiento económico.
- Carecen de una dimensión preventiva en relación con la insuficiencia de ingresos.
- Tienen como sujeto preferencial de atención a la infancia (particularmente en edad escolar).
- No están concebidos y diseñados como derechos.
- No son estables o permanentes sino transitorios y fuertemente vinculados al ciclo escolar más que al ciclo de vida de las personas.

Con estas características, los PTMCF se estructuran en torno a una antropología de la pobreza, de los pobres y de un conjunto de representaciones sociales sobre ellos que les lleva a incluir en el diseño de estos programas la idea de las condicionalidades.

El Banco Mundial patrocinó en el año 2009 el estudio *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty*⁶, que incluye una fuerte defensa de la idea de las condicionalidades en un capítulo precisamente denominado *The Economic Rationale for Conditional Cash Transfers*. Ahí se formula la idea de lo que podría ser denominado como paternalismo positivo⁷.

Conforme a dicho estudio, una razón que justificaría la introducción de las condicionalidades es que los pobres no siempre se compor-

6 Fiszbein y Schady (2009).

7 Ibídem.

tan exactamente como pudiera esperarse de agentes racionales con información perfecta. Textualmente⁸:

What imperfect information, myopia, and incomplete altruism have in common, for our purposes, is that they may cause a family's privately chosen level of investment in human capital to be too low, compared with its own "true" private optimal. If they are pervasive, then these distortions in private decision making provide some contemporary support to the time-honored notions that governments may "know better" what is privately good for poor people than do the poor themselves, at least in some realms (Fiszbein and Schady, 2009: 50).

Otra razón indica que condicionar las transferencias a prácticas de "buena conducta" facilita el apoyo de los contribuyentes, en general, y de los más pudientes, en particular, para el financiamiento de estos programas.

Nuevamente Fiszbein and Schady:

The second main conceptual argument for conditioning a cash transfer is that government typically do not behave like textbook benevolent dictators. Policy decisions generally result from decision-making processes that involve voting, lobbying, bureaucratic and interagency bargaining, and a variety of other forms of what one broadly might call political economy. Under some circumstances, conditioning cash transfers on "good behavior" may increase public support for them, making the program either feasible or better-endowed (ibídem, 50).

Esto es: después de décadas de insistir con la teoría de las expectativas racionales o escuela de la elección pública, de diseñar las políticas económicas y sociales sobre el supuesto del *homo economicus* y de considerar que las decisiones económicas individuales se derivan de decisiones racionales de minimización de costos y maximización de beneficios, el referido estudio del Banco Mundial –y el diseño de los PTMCF– establecen una excepción, los pobres no se conducen de manera racional, no saben tomar las mejores decisiones, no saben lo que realmente necesitan y por ello hay que guiarlos, condicionarlos y, llegado el momento, si incumplen con las condicionalidades diseñadas en su propio beneficio, penalizarlos con la cancelación de la transferencia monetaria.

Por otro lado, como la mentalidad social dominante es que los pobres toman malas decisiones y tienden a la vagancia, la irresponsabili-

8 No existe traducción oficial al castellano de este texto, por lo que he preferido dejarlo en su versión original en inglés.

dad, la holgazanería y la disipación, para evitar que los contribuyentes objeten programas para ellos y los impuestos necesarios para subvencionarlos es necesario introducir las condicionalidades por razones políticas y argumentativas. Así que nadie se confunda, los PTMCF no son parte del *Welfare*, sino del *Workfare*.

Pero, además, los defensores de las condicionalidades no han podido demostrar que efectivamente las mejoras que en algunos PTMCF se observan en la asistencia escolar o la atención en clínicas de salud, se deriven de las condicionalidades y no de las mejoras de los ingresos familiares por las transferencias.

En los estudios sobre las condicionalidades no se aporta evidencia del vínculo real entre el efecto de la transferencia misma y el supuesto efecto de la condicionalidad que le es asociada. La introducción de las condicionalidades aparece mucho más articulada, como ya se señaló, al tema de la razón política, de la perspectiva punitiva y de la lógica que combina como siameses asistencia y control social⁹.

Como han destacado Joseph Hanlon, Armando Barrientos y David Hulme en su estudio comparativo sobre las transferencias condicionadas en el mundo¹⁰, a pesar de la importancia de las condicionalidades su efectividad no ha sido estudiada a fondo.

En palabras de estos investigadores¹¹:

Despite the importance of conditions, their effectiveness has not been studied separately from the programs that include them, and it tends simply to be assumed that they work. In fact, there is almost no evidence that conditions make any major difference (Hanlon, Barrientos y Hume 2010: 131).

Asimismo destacan que es preocupante que en América Latina los gobiernos estén destinando millones de dólares en la administración de las condicionalidades sin haber analizado con rigor en qué medida las condicionalidades contribuyen al impacto de los programas de transferencias y si dicha contribución es consistente con el costo involucrado.

Adicionalmente, las condicionalidades no pueden considerarse neutras: en estudios referidos a México¹², se ha puesto de relieve que las condicionalidades punitivas penalizan precisamente a quienes más

9 Lo Vuolo (2010).

10 Hanlon *et al.* (2010).

11 De la misma manera no existe traducción formal de este libro al castellano, por lo que he respetado la versión en inglés.

12 *Ibíd.*

necesitan de las transferencias, dado que frecuentemente los hogares que están en situación más desesperada son los que no pueden cumplir con las condicionalidades y por ende pierden las transferencias.

Como se ha señalado en otra parte¹³, detrás de la razón técnica se esconde la razón política que mira a los pobres desde la lógica colonial del indio pobre e ignorante y lleno de hijos, y la lógica de dominación que ve a los pobres como parte de las llamadas clases peligrosas. Así, con la introducción de las condicionalidades y su justificación teórica, se trastoca la lógica de una ciudadanía con derechos exigibles y un Estado obligado a materializarlos, hacia la lógica de un Estado con programas que exige a los “beneficiarios” de los mismos el cumplimiento de las llamadas corresponsabilidades, como se denomina, por ejemplo en el Programa *Oportunidades* en México, a las condicionalidades.

DOS CONCEPCIONES DE POLÍTICA SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS

Es útil analizar las implicaciones prácticas de una y otra concepción de política social (universalista-garantista y focalizada-condicionada) mediante la comparación de dos ejemplos paradigmáticos de una y otra política en México: el programa *Oportunidades* y la Pensión Universal Ciudadana del DF, en un caso; y el Seguro Popular y el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos del DF, en el otro.

El programa *Oportunidades*, continuidad a gran escala del Progreso de la administración Zedillo, es el programa estrella de la Secretaría de Desarrollo Social federal (Sedesol) y a él se canalizan la mayoría de los recursos de esa Secretaría. *Oportunidades* es un programa diseñado y ejecutado centralmente en donde las entidades federativas son ejecutoras de las acciones en materia de salud y educación.

Es un programa que cubre más de 6 millones de familias en el país. Se caracteriza por estar destinado a lo que se ha denominado el combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la acumulación de capital humano.

Atiende a niñas y niños desde el tercero de primaria hasta el tercero de bachillerato mediante transferencias monetarias diferenciadas por grado escolar y sexo y las transferencias son administradas fundamentalmente por las mujeres jefas de familia. Adicionalmente incluye un apoyo monetario mensual de 8 dólares por cada niño menor de 9 años con un máximo de tres apoyos por familia. La selección de beneficiarias es mediante el método de focalización por hogares y recertificación de familias. La decisión de la inclusión o exclusión de

13 Yanes (2010).

beneficiarios es facultad de la autoridad. Es un programa focalizado y pese a su expansión a zonas urbanas con una concepción prioritariamente rural de la pobreza.

Además de esta focalización, el programa *Oportunidades* define que por estas transferencias monetarias los hogares debe dar “cumplimiento a las corresponsabilidades”, esto es, las transferencias monetarias están condicionadas a que los niños no falten a la escuela y a que las mujeres y las familias asistan de manera obligatoria una vez al menos al centro de salud. De no ser así las transferencias monetarias son canceladas.

La educación y la salud se convierten así, de derechos en obligaciones a cambio de la recepción de una transferencia monetaria.

Ya no es el Estado el que tiene la obligación de hacer ejercitable el derecho a la educación y la salud, sino que son los ciudadanos los que están ahora obligados, a cambio de recibir *Oportunidades*, a ir a la escuela y al centro de salud. No es la ciudadanía la que ejerce sus derechos, sino el Estado el que obliga a la asistencia a sus servicios.

Por supuesto que aquí no estamos hablando de construcción de ciudadanía, sino de un cambio cualitativo en la relación entre Estado y sociedad: de los derechos a los servicios, de la exigibilidad a la condicionalidad, de la universalidad a la focalización y de la autonomía ciudadana a la obligatoriedad normativa.

Por otro lado, el Gobierno del Distrito Federal, inició en 2001 el programa de Pensión Ciudadana Universal para personas adultas de setenta años y más (a partir de 2008 se amplió a sesenta y ocho años), que hoy está reconocido en la legislación de la ciudad como un derecho, un nuevo derecho social. La Pensión Ciudadana es una transferencia mensual de al menos medio salario mínimo (aproximadamente 75 dólares), a toda la población con residencia efectiva de al menos tres años en la ciudad y que tenga sesenta y ocho años cumplidos o más. Es universal, no está condicionada y es exigible como derecho. La persona adulta mayor tiene incluso el derecho de no recibirla, pero es su decisión autónoma, no de la autoridad.

La Pensión Universal Ciudadana parte de la necesidad de construir una efectiva red de seguridad y protección social que tenga carácter universal. Parte de reconocer que los derechos sociales son para la sociedad y no para quien la autoridad decide que los necesita o no.

Por ello la Pensión Ciudadana está diseñada en la lógica del reconocimiento y la solidaridad social. Por ello es universal y parte de asumir lo que todas las personas mayores a través de diferentes formas del trabajo social, no sólo del trabajo asalariado, dieron y otorgan diariamente para la construcción y funcionamiento de la ciudad, sus comunidades y sus familias.

La pensión ciudadana en el Distrito Federal demuestra que la ciudad es creadora también de ciudadanía, de una nueva ciudadanía urbana. Tan es así que el derecho a la pensión no está restringido tampoco a tener la nacionalidad mexicana, sino a la residencia en la ciudad de al menos tres años previos a la solicitud.

De las diversas valoraciones que se han realizado sobre la pensión ciudadana, resalta la importancia que ha tenido en la mejora de la alimentación de las personas mayores, el acceso a bienes antes inalcanzables y a un mejor cuidado de la salud. Sin embargo, tan importantes como estos indicadores son los derivados del cambio en la dinámica social.

Esto es: muy probablemente el impacto más duradero y profundo de la pensión ciudadana sea la mayor autonomía de las personas mayores en la ciudad, el mayor respeto en el ámbito familiar, su mayor visibilidad en el espacio público, la mejora en su autopercepción y el respeto social y el proceso de dignificación que por múltiples formas se manifiesta en la vida cotidiana del Distrito Federal. Porque una política social anclada en una perspectiva de derechos persigue dos propósitos fundamentales: abatir la desigualdad en la sociedad pero también ampliar la autonomía y libertades de la ciudadanía.

En síntesis, *Oportunidades* y la Pensión Ciudadana sintetizan de manera cristalina las dos orientaciones dominantes en materia de política social en México. Implican, ambos, transferencias monetarias, pero mientras que el primero es focalizado, la segunda universal, el primero condicionado y la segunda, exigible, el primero es temporal y la segunda, vigente hasta el fin del ciclo de vida; el primero implica obligaciones del ciudadano, la segunda, del Estado, el primero reproduce la lógica de subordinación social, la segunda construye ciudadanía y autonomía social.

También es muy ilustrativo el contraste entre el Seguro Popular del Gobierno Federal y el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos del Distrito Federal para población no asegurada.

Partamos de que una de las mayores exclusiones sociales de México es la no universalización de la seguridad social, su segmentación, dualización y jerarquización entre Estado y mercado y al interior de los servicios prestados por las instituciones públicas y los ofrecidos por las empresas privadas de servicios médicos. Ante este hecho tenemos, en lo que se refiere a los servicios públicos, el alto diferencial de acceso al derecho a la salud entre la “población derechohabiente” de la seguridad social formal y quien carece de ella, la llamada “población abierta”.

Frente a ello el Gobierno de la Ciudad, a través de la Secretaría de Salud, construyó desde el año 2000 el Programa de Medicamentos

y Servicios Médicos Gratuitos que implica el acceso en calidad de “derechohabiciencia” a la población no asegurada del Distrito Federal al conjunto de medicamentos y servicios médicos de primer y segundo nivel (hasta ahora por la descentralización parcial el GDF no presta servicios de tercer nivel) a la población residente en la ciudad que no cuenta con seguridad social. Es decir, se trata de ir sentando las bases de un proceso que lleve a la universalización del derecho a la salud y a cerrar la brecha de desigualdad que implica la no derechohabiciencia, en el caso de la ciudad, de cerca del 40% de la población. De nueva cuenta en la prestación de servicios médicos se ponen en juego los principios de universalidad, exigibilidad, no condicionalidad y gratuidad.

En cambio, en el Seguro Popular se paga una cuota (aunque en la mayoría de los casos no se cobra o la asimilan los gobiernos de las entidades federativas) y se accede sólo a un paquete básico denominado Catálogo de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES) que incluye para el año 2010 un total de 275 servicios. En breve: no se avanza hacia la universalidad de cobertura ni tampoco hacia la ampliación de los servicios y medicamentos a los que se tiene acceso en una lógica de integralidad.

No se construye el programa en la lógica del derecho a la salud, sino del acceso restringido a una serie de servicios y a la prevención de los gastos catastróficos que presuponen las enfermedades o accidentes para las familias sin seguridad social, profundizándose la dualidad y segmentación del sistema de salud del país y, por ende, de la profunda diferenciación en el acceso a dicho derecho.

ENTRE EL DESARROLLO SOCIAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL: JUNTOS PERO NO REVUELTOS

Las diferentes lecturas dentro del Gobierno de la Ciudad respecto al sentido de la política social dieron origen, en mayo de 2011, a un importante debate respecto a la sustancia y orientación central de la política social del Distrito Federal, con ocasión de la presentación ante la Asamblea Legislativa por parte del Gobierno de la Ciudad, de la iniciativa de ley que crearía el Sistema de Protección Social de la Ciudad, ordenamiento legal que prácticamente dejaba sin efecto a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Fue una discusión pública inédita en la que, siendo un organismo público descentralizado, nos manifestamos en cuanto Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal¹⁴ señalando los riesgos e inconvenientes de la iniciativa de ley presentada.

14 Véase al respecto EVALÚA DF en Bibliografía.

En particular uno de los aspectos que más atención captó en dicho debate fue la relación entre política social, política de desarrollo social y protección social, manifestándose básicamente dos concepciones. La primera, incluida en la iniciativa de ley referida, que prácticamente igualaba desarrollo social con protección social y que reducía protección social a programas de transferencias y a diversos beneficios; y la segunda, que destacaba que la protección social es parte de la política de desarrollo social, pero que ésta es más amplia y compleja en sus propósitos y que no se reduce a la protección frente a los riesgos y las adversidades, sino que en una lógica de derechos busca en una perspectiva de universalidad y progresividad la satisfacción más amplia posible en el goce de los derechos desde una posición de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

El tema de fondo que planteó la iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal (LSPSDF) es si la política social de la ciudad iba a seguir orientándose por una concepción amplia del desarrollo social desde una perspectiva de derechos exigibles o, por el contrario, se iba a optar por una visión reducida de la política social limitada a la protección social centrada fundamentalmente en la obtención de ayudas y beneficios.

Estas preocupaciones se derivaron, por ejemplo, de que en la exposición de motivos de la iniciativa se realizan afirmaciones como “El Gobierno del Distrito Federal ha trabajado a lo largo de catorce años de gestión en construir una sólida política de protección social” (Gobierno del Distrito Federal, 2011), con lo cual, en el balance de los gobiernos electos en la ciudad iniciados en 1997, se reduce la política de desarrollo social diseñada e instrumentada en estos catorce años en programas y políticas de protección social.

Asimismo en la iniciativa se fundamenta la necesidad de un Sistema de Protección Social en los siguientes términos: “Las prácticas internacionales han demostrado la necesidad de contar con una red o sistema de protección social que permita combatir las circunstancias económicas y sociales adversas y que permita ofrecer oportunidades a los ciudadanos para que tiendan a su desarrollo y, por ende, al desarrollo de su ciudad” (Gobierno del Distrito Federal, 2011). Más adelante se señala: “Por su parte la Organización de las Naciones Unidas impulsó entre sus miembros la consolidación de un piso de protección social, a través del cual pueden abarcarse un conjunto de derechos sociales, infraestructura y servicios básicos de los cuales puedan beneficiarse todos los ciudadanos del mundo. Es decir, todo país debe concebir un piso de protección social que permita velar por la realización de un nivel mínimo elemental de los derechos que están consagrados

en diversos tratados sobre derechos humanos y sociales” (Gobierno del Distrito Federal, 2011).

Cabe añadir que lo anterior es una interpretación de los propios postulados de Naciones Unidas y que un análisis riguroso revelaría que, incluso en el término acotado de protección social, la iniciativa se encuentra por debajo de lo que los organismos internacionales están discutiendo respecto al tema, particularmente en lo que se refiere a la progresividad de los derechos y a la necesidad de pasar de una lógica de pisos mínimos a una de máximos posibles o razonables.

Llama la atención que en la exposición de motivos se retomaban como conceptos eje el de creación de oportunidades, el de piso de protección y el de realización de un nivel mínimo elemental de los derechos, los cuales se encuentran distantes de la lógica de garantía de derechos, progresividad en su goce, movilización del máximo posible de recursos y búsqueda de los umbrales más altos de satisfacción de necesidades y bienestar objetivo. Ello contrasta con el contenido de la Ley de Desarrollo Social y con el discurso del Gobierno del Distrito Federal que a lo largo de todos estos años se ha pronunciado por una política de derechos, no de oportunidades y, por ende, exigible y progresiva.

La protección social es un componente del desarrollo social, pero no es, ni de lejos, todo el desarrollo social. Y ello queda claramente establecido si comparamos la perspectiva establecida en la actual Ley de Desarrollo Social de la ciudad y la que postulaba la iniciativa que se presentó a la Asamblea Legislativa. Frente a una concepción amplia del desarrollo social presente en la ley respectiva, la iniciativa de LSPSDF postulaba, en cambio, su objeto (art. 2) en los siguientes términos: “La presente Ley tiene por objeto crear y regular la operación del Sistema de Protección Social del Distrito Federal. A través del Sistema de Protección Social se consolidan los instrumentos y acciones a través de los cuales la Administración Pública del Distrito Federal promueve y mejora el bienestar de los ciudadanos al brindarles una plataforma de beneficios que permitan impulsar su desarrollo; combatan la discriminación en cualquiera de sus formas; disminuyan las desigualdades y mejore la equidad social” (Gobierno del Distrito Federal, 2011).

Es decir, no se situaba en la perspectiva de la garantía de los derechos, sino del ofrecimiento de una plataforma de beneficios, con los cuales pretende lograr objetivos tan ambiciosos como impulsar el desarrollo, combatir la discriminación, disminuir las desigualdades y mejorar la equidad social, los cuales, en todo caso, podrán mejorar derivados no de una serie de beneficios, sino de un conjunto de políticas con un diseño integral y con base en el goce efectivo de los derechos.

La iniciativa de LSPSDF no hacía mención alguna a asuntos tan relevantes, incluidos en la Ley de Desarrollo Social, como son, entre otros, el cumplimiento de la responsabilidad social del Estado, el derecho a la ciudad, la articulación del desarrollo social y el urbano, el fomento de la participación ciudadana, la universalidad y exigibilidad de los derechos sociales y el enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en la política de desarrollo social.

Es claro el contraste entre ambos ordenamientos cuando comparemos cómo se define el desarrollo social y la política social en la Ley de Desarrollo Social con la definición de protección social incluida en la iniciativa. La LDSDF define en estos términos (art. 3) el desarrollo social: “El proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2005) y la política de desarrollo social: “La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2005).

En cambio la iniciativa de LSPSDF definía la protección social (art. 3) como: “Acciones positivas que implementa la Administración Pública para promover y mejorar el bienestar social de los ciudadanos, combatir la discriminación en cualquiera de sus formas; disminuir las desigualdades y mejorar la equidad social” (Gobierno del Distrito Federal, 2011).

En un caso se habla del proceso de realización de los derechos (LDSDF) y en el otro (LSPSDF) como acciones positivas para mejorar el bienestar. La referencia a acciones positivas como definición de la protección social si bien es consistente con la idea de plataforma de beneficios, no lo es con un enfoque integral de derechos. En política social las acciones positivas son intervenciones puntuales para grupos específicos con el fin de compensar desigualdades con una temporalidad establecida. Las medidas positivas no son, por ende, ni universales, ni garantistas ni permanentes ni redistributivas. Por ello, reducir el desarrollo social a la protección social es ya una limitante muy seria, pero lo es aún más reducir la protección social a platafor-

ma de beneficios y acciones positivas. Esto es: la alternativa entre las y los ciudadanos concebidos como titulares de derechos o atendidos como beneficiarios.

En este sentido es de la mayor importancia manejar de manera rigurosa el concepto de enfoque de derechos. No basta con enunciar un derecho, sino establecer las condiciones para su efectiva definición y materialización. Conforme a los estándares internacionales el enfoque de derechos en políticas sociales supone el cumplimiento al menos de los siguientes criterios:

- Definición del contenido mínimo de los derechos;
- Utilización del máximo de los recursos disponibles;
- Progresividad y no regresividad;
- Igualdad y no discriminación;
- Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo;
- Producción y acceso a la información;
- Participación en el diseño de las políticas públicas¹⁵.

Al analizar conforme a estos indicadores el contenido de la iniciativa de LSPSDF y, en particular, de los diferentes programas y acciones institucionales que ahí se incluyen resulta claro que, efectivamente, carecen de un enfoque de derechos, siendo particularmente serias las omisiones en materia de definición del contenido mínimo de los derechos, ausencia de compromiso con la utilización máxima de los recursos disponibles, ausencia de un enfoque de progresividad, ausencia de mecanismos de reclamo y nula participación social y ciudadana en el diseño de las políticas públicas. Por ello, en vez de postular los derechos de manera formal debe analizarse cada una de estas declaraciones a la luz de los criterios arriba anotados para discernir si se está o no frente a un derecho y si la iniciativa de ley se sitúa desde un enfoque de derechos o no.

El reciente auge del concepto de protección social y de redes de protección social tiene en el caso de México una connotación conceptual e ideológica originada en la reforma neoliberal de la política social que ha abandonado la idea de régimen y Estado Social de Derechos o de Estado de Bienestar y ha buscado desmontar el concepto estratégico de seguridad social y remplazarlo por el de protección social. No es casual por ello que en México a la par que se ha debilitado

¹⁵ Abramovich y Pautassi (2010).

profundamente a las instituciones de seguridad social se ha promovido el fortalecimiento del Sistema de Protección Social en Salud que es el nombre oficial del Seguro Popular.

La seguridad social implica universalidad, exigibilidad como derecho e integralidad en la prestación de servicios y el acceso a bienes públicos. La protección social, en cambio, nació en México como contraoferta a la seguridad social y se estructura en torno a una visión minimalista del desarrollo social: implementación de programas versus el desarrollo y construcción de instituciones; intervenciones focalizadas versus universalidad; condicionalidad versus exigibilidad; intervenciones parciales versus integralidad y atención a grupos vulnerables versus combate integral a la pobreza y la desigualdad. La primera perspectiva apunta hacia la reducción de la política social a la aplicación de programas de protección social mientras que la segunda se orienta al objetivo estratégico de construir un Estado Social de Derechos, como lo postula el Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Tanto la LDSDF como el PDS 2007-2012 apuntan en esta dirección y han sido la guía conceptual básica de la política social de la ciudad, aunque con muy variados niveles de materialización.

LA UNIVERSALIZACIÓN COMO PROPÓSITO: ALCANCES Y LIMITACIONES EN EL DISTRITO FEDERAL

No constituye una casualidad que se haya abierto este debate en la ciudad, habida cuenta, como se ha señalado, de la existencia de una importante brecha de implementación entre los postulados de la Ley de Desarrollo Social de la ciudad y el diseño y operación concretos de diversas políticas y programas y de diferentes niveles de consistencia de éstos con los postulados y principios de la legislación social de la ciudad.

Si bien la orientación universalista de la política social se encuentra claramente asentada en la ley y el programa de desarrollo social, el análisis de la política social realmente existente nos indica, también, diferentes grados de alineamiento con dicha orientación que revela las complejidades de materialización de una orientación normativa en una práctica operativa en un contexto de restricciones diversas, desde los recursos disponibles hasta la formación académica, posición ideológica e intereses políticos de los funcionarios en turno.

En rigor, las políticas y programas que mejor expresan la vocación universalista de la ciudad son la Pensión Universal de Adultos Mayores, el Programa de Gratuidad en Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos, el programa de útiles y el de uniformes escolares y

el subsidio generalizado al Sistema de Transporte Colectivo-Metro¹⁶. No obstante, en ellos encontramos algunos aspectos que deben ser mencionados.

En el caso de la Pensión Universal de Adultos Mayores su orientación universalista se encuentra garantizada por ley e inclusive se expandió al haberse reducido, a partir de 2008, la edad para recibirla a sesenta y ocho años. Queda pendiente, sin embargo, resolver tres temas. Uno, el de la suficiencia de la pensión, ya que si bien el medio salario mínimo constituye una de las transferencias monetarias individuales más altas del país, se encuentra por debajo del costo de la canasta alimentaria y su mecanismo de actualización de su poder adquisitivo es insuficiente para garantizar su poder de compra real. Dos, resolver el tema de la portabilidad del derecho para no estar sujeto su goce a la residencia en la ciudad una vez cumplidos los requisitos, habida cuenta de la fuerte dinámica de movimiento y vivienda a escala metropolitana. Esto es, cómo garantizar que el derecho no sea reversible por un cambio de domicilio.

El tercer asunto tiene que ver con el virtual estancamiento del padrón desde hace varios años en 480 mil personas frente a un crecimiento del número de adultos mayores de 68 años. Lo anterior se traduce en una caída de la tasa de cobertura, aún no muy grande, pero que puede agravarse de mantenerse la tendencia y en un alargamiento de los tiempos de espera para acceder a la pensión para las personas de reciente inscripción. Si el padrón no crece conforme al crecimiento de este grupo de población el riesgo a mediano plazo es que vaya perdiendo su carácter universal.

Respecto a la gratuidad en medicamentos y servicios médicos, uno de los temas cruciales a resolver es el de la articulación entre este programa y el Seguro Popular. Originalmente (2005) se asumió que el seguro popular debía ser sólo un complemento del programa de gratuidad para expandir servicios y cubrir aquellos gastos que no pudiera atender o servicios de tercer nivel que no pudiera proporcionar, derivado de que en la descentralización de los servicios de salud no fueron incorporados. No obstante, en años recientes se ha observado una tendencia a mayor importancia o peso relativo del Seguro Popular en la prestación de servicios de salud de la ciudad y a un cierto desplazamiento del programa de gratuidad a favor del programa federal, perdiendo la ciudad, por ende, cierta capacidad en la dirección y rectoría de la política de salud de la ciudad. Asimismo lo anterior

16 Cabe señalar que el subsidio a las tarifas de agua potable forma también parcialmente parte de este grupo, pero su análisis no lo abordaremos en esta ocasión por las particularidades que implica.

implica que es aún más lento el proceso hacia la construcción de un sistema de protección de la salud que cumpla con dos requisitos fundamentales: universalidad en la cobertura e integralidad en la protección de la salud.

Es claro que el programa de gratuidad de la ciudad es más amplio y ambicioso que el seguro popular, ya que no implica el pago de cuentas y no excluye de antemano ningún padecimiento, esto es, no es un paquete básico, pero tiene la limitación real de no poder atender todos los padecimientos derivados de la carencia de recursos e instituciones (particularmente en el tercer nivel). No obstante, ofrece una mejor perspectiva que el seguro popular, aunque no resuelve lo que constituye un desafío nacional: contar con un sistema universal de protección y atención de la salud que supere la actual segmentación y diferenciación que se padece por la coexistencia y yuxtaposición de la seguridad social formal, el seguro popular y los seguros privados.

La prestación para que todos los y las estudiantes de escuelas públicas del nivel básico en la ciudad reciban de manera anual y gratuita los uniformes y los útiles escolares, enfrenta fundamentalmente el problema de la insuficiencia del monto de la transferencia para la adquisición de los paquetes y los uniformes escolares. En la práctica constituye un apoyo para la adquisición de los mismos, más que la garantía de su acceso completo. Aunque algunas personas han sugerido que esta prestación se ampliara a los estudiantes del nivel básico en instituciones privadas (alrededor del 15% de la matrícula), se considera que hacer de la escuela pública el ámbito para acceder a esta prestación de ley es correcto por su alto nivel de cobertura (85% de los estudiantes de la ciudad) y porque apunta en la dirección de fortalecer la escuela pública y a robustecer el principio de gratuidad no sólo en el costo de la instrucción, sino en el conjunto de costos asociados a la educación.

El subsidio generalizado a la tarifa del Sistema de Transporte Colectivo-Metro si bien no es una medida de política que haya nacido con los gobiernos electos desde 1997 y, en realidad, se remonta a la época del PRI, en los últimos catorce años se ha mantenido de manera sostenida (en una época en que se han demonizado en política social los subsidios generales) e inclusive se ha complementado con beneficios adicionales como es la exención total de pago para personas mayores de sesenta años y personas con discapacidad permanente. Se trata de un subsidio considerable que alcanza aproximadamente el 65% de la tarifa, cuando no del 100% para los grupos referidos.

El sacrificio fiscal que este subsidio representa para las finanzas locales es de alrededor de 500 millones de dólares al año, constituyendo en realidad, en términos financieros, el principal programa o

medida de política social de la ciudad. Aunque algunas voces han planteado eliminar el subsidio general y convertirlo en una medida de corte focalizado, goza de amplia aceptación mantenerlo como tal, aunque probablemente ajustando la magnitud del mismo. Su pertinencia reside en que son los sectores de menores ingresos los que utilizan de manera permanente e intensiva este medio de transporte y el subsidio constituye un apoyo considerable a los presupuestos familiares, rompe con la sensación de segregación o confinación urbana al permitir largos desplazamientos a costos muy bajos, abate los tiempos de traslado y permite, por ende, disminuir la pobreza de tiempo.

Entre los desafíos que tiene el subsidio general a la tarifa y el servicio que se presta –varios de ellos van más allá del campo monetario y tienen que ver con la mejora del servicio en términos de frecuencia y certidumbre de los tiempos de desplazamiento, así como de comodidad de los vagones y reordenamiento del comercio ambulante instalado en la entrada y salida de las estaciones.

Otro asunto de mayor impacto tiene que ver con la recuperación del Metro como columna vertebral del transporte colectivo público de pasajeros en la ciudad, ya que el mayor número de viajes en la urbe se llevan a cabo no en el Metro, sino en el sistema concesionado de microbuses y por diversas razones la presencia del Metro en las zonas periféricas de la ciudad es de baja densidad y es en dichas zonas donde se concentran muchas de las unidades territoriales de bajo y muy bajo desarrollo social del Distrito Federal. Por ello es posible que en el mediano y largo plazo una de las decisiones más relevantes de la actual administración, por su impacto en el desarrollo social y en la calidad de vida en la ciudad, haya sido retomar la ampliación del Metro, construyendo una nueva línea, la número 12, que es la de mayor longitud en el Distrito Federal.

El paquete de derechos, programas y medidas reseñado (Pensión de Adultos Mayores, Gratuidad de Medicamentos y Servicios médicos, Útiles y Uniformes Escolares y subsidio a la tarifa del Metro) constituyen, a pesar de sus insuficiencias y posibles mejoras, el núcleo maduro de una orientación de política universalista o para-universal, que no incluye condicionalidades, no establece cuotas de recuperación ni impone condicionalidades a las personas.

Este conjunto convive, sin embargo, con otros programas y medidas que tienen una orientación distinta. Tres ejemplos son útiles al respecto. Los desayunos escolares, el programa de estímulos al Bachillerato Prepa Sí y el programa Niños Talento.

Llama la atención lo anterior porque son tres programas vinculados al área educativa que conviven con otros programas de la misma

área (Útiles y Uniformes Escolares) que tienen orientación universal de carácter incondicional.

En el caso de los desayunos escolares, es un programa de larga data en México que se financia con recursos provenientes de la federación, por lo cual en sus reglas de operación se establecen dos criterios: focalización y cuotas de recuperación. Lo anterior significa que sólo se instrumenta el programa en las escuelas públicas ubicadas en las unidades territoriales de muy alto, alto y medio grado de marginación y, además, se impone una cuota de recuperación por desayuno de 50 centavos, aunque existe un mecanismo para solicitar la exención de este pago aduciendo pobreza y bajos recursos.

De esta manera, a la focalización por escuela pública se agrega la focalización por ubicación territorial del inmueble escolar resultando en una doble focalización; se produce el extraño fenómeno de que en las escuelas públicas de la ciudad todos los estudiantes reciben útiles escolares y uniformes escolares, pero no todos acceden a los desayunos escolares. Adicionalmente se impone una cuota de recuperación con altos costos de administración y bajos ingresos reales para las instituciones que pareciera estar más motivada por razones ideológicas que financieras.

El caso del programa universal de estímulos al bachillerato Prepa Sí es más complejo, ya que se financia exclusivamente con recursos del Gobierno de la Ciudad, que determina el contenido de las reglas de operación. En el caso de Prepa Sí, puede destacarse como fortaleza su carácter universal para todos los y las estudiantes del nivel medio superior inscritos en planteles públicos ubicados en el Distrito Federal, pero otros contenidos de las reglas de operación introducen una orientación distinta.

Uno, se define el doble criterio de estar inscrito y residir en el Distrito Federal, cuando por la manera en que está diseñado el sistema de bachillerato público es de carácter metropolitano y aproximadamente el 30% de los estudiantes en planteles públicos en la ciudad no son residentes de la misma. Dos, no se le reconoce como una beca, sino como un estímulo, el cual es pagado por diez meses, no por doce y su monto depende del promedio de calificaciones obtenido. Tres, impone como contraprestación a la recepción del estímulo la realización del llamado "trabajo en comunidad por dos horas a la semana".

Lo anterior implica que el propósito de universalidad se acota por el de residencia, cuando dicho criterio no se aplica en otros programas educativos como útiles o uniformes y termina afectando también a estudiantes residentes en el Distrito Federal cuyos planteles educativos se encuentran ubicados en la zona metropolitana pero fuera de los

límites administrativos de la ciudad de México. Pero más llamativa es la introducción de conceptos meritocráticos en la obtención de beneficios en donde supuestamente se premia el esfuerzo individual estableciendo una estratificación de hecho entre los estudiantes otorgando una transferencia más alta a los mejores promedios, cuando la propia evaluación interna del programa encontró una correspondencia entre nivel de calificaciones y nivel de ingresos de las familias, siendo los estudiantes de mayores calificaciones los que provienen también de familias con mejores ingresos. Finalmente la imposición de las llamadas corresponsabilidades o contraprestaciones (obligatorias) como una especie de pago de los estudiantes a la ciudad por el apoyo recibido es contradictoria con la filosofía de la política social de la ciudad y con la idea de una beca que es precisamente un apoyo por estudiar, no por realizar actividades extra-escolares.

Por si fuera poco este sistema de estímulos convive con la beca universal que, por ley, el Gobierno de la Ciudad otorga a las y los estudiantes (aproximadamente 16 mil) inscritos en los planteles del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal. A diferencia de Prepa Sí, la beca que el GDF entrega a los estudiantes inscritos en sus planteles es de carácter universal, es uniforme en su monto de medio salario mínimo, se paga los doce meses y no está sujeta a conditionalidades externas al proceso educativo, sino sólo exige la permanencia como alumnos regulares. En la práctica por parte del Gobierno de la Ciudad coinciden dos modelos de programa para un mismo sector de la población. En sus propias instituciones el Gobierno aplica un modelo distinto al que lleva a cabo en otras instituciones públicas que no dependen directamente de él.

Existe un proceso de controversia abierto por Evalúa DF¹⁷ en el sentido de transformar el programa Prepa Sí en un verdadero programa de becas universales, sin conditionalidades externas, que se armonice con la beca que ya se otorga a los estudiantes inscritos en los planteles del propio Gobierno de la Ciudad, alineando este programa con el sentido general de la política social y con otros programas del sector educativo.

Finalmente, el programa Niños Talento apunta en la misma dirección al ser concebido como un programa de apoyos pedagógicos adicionales para las y los niños que se consideran sobresalientes porque obtienen calificaciones superiores a nueve en promedio. De nueva cuenta se ha abierto la discusión sobre si una política social de corte universalista debe privilegiar a unos estudiantes sobre otros, si es correcto o no introducir en el aula la segmentación y estamentalización

17 Se pueden consultar los términos de la controversia en <www.evalua.df.gob.mx>.

entre los educandos, si la mejor manera de promover el aprovechamiento es premiando a unos pocos y cultivando su desarrollo o si lo adecuado es tener políticas y programas destinadas a elevar el nivel general de la educación, prestar atención a las y los estudiantes con mayores dificultades, fomentar los hábitos de cooperación y solidaridad más que los de competencia, construir comunidades de aprendizaje más que trayectorias individuales y más bien asumir que desde una perspectiva universalista todas las niñas y todos los niños tienen talentos y la función de las políticas y programas es descubrirlos, cultivarlos y desarrollarlos.

Podrían ponerse ejemplos adicionales de otras políticas y programas, como en el caso de vivienda o de desarrollo urbano, pero sirva lo anterior para poner de relieve las dificultades y complejidad que representa diseñar e instrumentar una política que mantenga niveles altos de consistencia con sus propios contenidos normativos. Y en este sentido mención especial merece la problemática de las delegaciones (gobiernos territoriales en los que se divide la ciudad de México) en donde la aplicación de programas, salvo algunas excepciones que pretenden avanzar en una dirección más cercana a la universalidad, como es el caso de Iztapalapa, predominan de manera abrumadora programas con muy baja calidad de diseño y bajísima cobertura en donde la focalización que se aplica es altamente discrecional y con efectos perversos que se traducen en la constitución y administración de grupos y redes clientelares.

En resumen, si bien el Gobierno del Distrito Federal ha venido construyendo una política social cuyo enfoque recupera en lo fundamental una perspectiva universalista y así se expresa en sus principales programas y medidas, su instrumentación no es lineal, ni necesariamente consistente con dicha perspectiva y con frecuencia pueden encontrarse limitaciones, hibridaciones e incluso contradicciones con ella.

En esta brecha de implementación intervienen esencialmente dos factores: la limitada disposición de recursos y la diversidad de formaciones teóricas, posiciones ideológicas y trayectorias políticas de las y los principales funcionarios responsables de la toma de decisiones en materia de política social.

En el primer aspecto, el de los recursos, a pesar de que el Gobierno de la Ciudad dispone entre las entidades federativas del país el mayor margen de autonomía presupuestal, el gasto social y el presupuesto de la ciudad siguen siendo bajos con relación al tamaño de la economía de la ciudad, su contribución a la recaudación fiscal del país y a las propias necesidades del desarrollo social. Es por ello que, aunque se busque una dimensión universal, se encuentran limitacio-

nes en el alcance de las prestaciones y los derechos, se observan serias desigualdades en la cobertura de los diferentes grupos sociales y territoriales, es insuficiente el monto de las transferencias o es limitado el alcance de los servicios que se prestan.

Todo ello pone sobre la mesa la necesidad del diseño de una estrategia de mediano y largo plazo para el financiamiento del gasto social de la ciudad en una perspectiva de sostenibilidad, universalidad y progresividad que implicará renegociar con la federación los términos de la participación de la ciudad en el pacto de coordinación fiscal y los respectivos cambios legales, definir los costos e ingresos requeridos para incorporar la dimensión metropolitana y aumentar la captación de recursos propios en áreas en las que existe un rezago evidente, como es el impuesto predial, la recuperación de plusvalías y, en general, las políticas de suelo y renta urbana.

En el otro aspecto, el peso de las trayectorias personales en la definición de políticas, se requiere de un esfuerzo mucho mayor de institucionalización de la política social que acote los procesos de toma de decisiones al marco normativo vigente en la ciudad, que fortalezca los procesos de planeación sistemática, que consolide la lógica de funcionamiento colegiado y la coordinación interinstitucional e interterritorial en el diseño e instrumentación de políticas y programas, que genere procesos de alineamiento y mayor racionalización de la política y los programas sociales, que estimule la participación ciudadana en el diseño, control y evaluación de la política social, que fortalezca la evaluación externa y defina mecanismos más expeditos para garantizar el carácter vinculatorio de las recomendaciones y que eleve la formación y profesionalización de las y los servidores públicos que se desempeñan en el campo de la política social.

A pesar de todo ello no cabe duda que las políticas y programas sociales construidos en la Ciudad de México en los últimos catorce años han contribuido a recuperar en México, y en alguna medida en América Latina, el análisis, debate y formulación de políticas sociales sobre bases nuevas recolocando como componente fundante de las mismas el enfoque de derechos, la lógica de la universalidad, la idea de progresividad y la necesidad de la exigibilidad. Todo ello conforma un cuerpo analítico y un conjunto de herramientas para la política social que permitirá ir refundando sobre nuevas bases, pero siempre teniendo presente la importancia de las mediaciones, las contradicciones que puede implicar y la necesidad de la mejora continua y la innovación permanente en un contexto de evaluación interna y externa sistemática.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comps.) 2010 *La medición de derechos en las políticas sociales* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- División de Desarrollo Social de la CEPAL 2010 “Base de datos de los programas sociales no contributivos de Latinoamérica y El Caribe” (Santiago de Chile: CEPAL) en <www.cepal.cl> consulta: mayo 2011.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF) “Opinión técnica sobre la iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal” (México) en <www.evalua.df.gob.mx> acceso noviembre de 2011.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF) 2010 “Controversias de recomendaciones no aceptadas del programa Prepa Sí” (México) en <www.evalua.df.gob.mx> acceso noviembre de 2011.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert 2009 *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty* (Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank).
- Gaceta Oficial del Distrito Federal “Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal” (México) en <www.sds.df.gob.mx/archivo/legislacion/leyes/d1874.pdf> acceso octubre de 2011.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal “Programa de Desarrollo Social 2007-2012 para el Distrito Federal” (México) en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1695.htm> acceso octubre de 2011.
- Gobierno del Distrito Federal 2011 “Iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal” (México), mayo, mimeo.
- Hanlon, Joseph; Barrientos, Armando; Hulme, David 2010 *Just give money to the poor. The development revolution from the global south* (USA: Kumarian Press).
- Lo Vuolo, Rubén 2010 “Las perspectivas del ingreso ciudadano en América Latina” en <www.ciepp.org.ar> acceso mayo 2011.
- Lo Vuolo, Rubén; Raventós, Daniel; Yanes, Pablo 2011 “La crisis económica, los subsidios condicionados y el Ingreso Ciudadano Renta Básica” en Raventós, Daniel y Casasas, David (comps.) *La Renta Básica en la era de las grandes desigualdades* (Madrid: El Viejo Topo).
- Yanes, Pablo 2010 “Después del neoliberalismo: hacia una nueva política socio-económica” en *Sin Permiso*, 25 de diciembre. En <www.sinpermiso.info>.

Matías Bosch Carcuro*

“SI NO HAY DINERO EN EL BOLSILLO, ¿MUERES?”

PROTECCIÓN SOCIAL, INTEGRACIÓN AL TRABAJO Y VULNERABILIDAD

UN ANÁLISIS COMPARATIVO A PARTIR DEL CASO DE OBREROS DE MAQUILA EN HAITÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA

Ni la igualdad, ni la libertad, ni el progreso son valores que estén más allá de la explotación, sino características o propiedades de ésta.

González Casanova, 2006: 37.

No hay diferencia fundamental entre el estado de miseria e ignorancia de un haitiano y el de un dominicano, si ambos se miden, no por lo que han adquirido en bienes y conocimientos, sino por lo que les falta adquirir todavía para llamarse con justo título, seres humanos satisfechos y orgullosos de serlo [...] No hay diferencia fundamental entre los dominicanos y los haitianos de la masa; No hay diferencia fundamental entre los dominicanos y los haitianos de la clase dominante.

Juan Bosch, 1943: 3-8.

* Licenciado en Ciencias y Artes Ambientales, es también Magíster en Ciencias Sociales mención Política, y en Gestión y Políticas Públicas, este último por la Universidad de Chile. Es profesor universitario y se desempeña como coordinador de investigaciones del Decanato de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad APEC, en República Dominicana. Académicamente se enfoca en modelos político-económicos, trabajo, recursos naturales y derechos sociales, además de filosofía política. Es director de la Fundación Juan Bosch y ha sido dirigente estudiantil.

INTRODUCCIÓN

El debate de los últimos años sobre la vulnerabilidad social se ha centrado en cómo afrontar la carencia de coberturas en sistemas de protección social que el proceso de mercantilización no resolvió y, más aún, agravó. Muchas otras variables relevantes de la integración social quedaron prácticamente al margen de la discusión. Esta visión se repite incluso en sectores con enfoques críticos, para los cuales el problema de la protección social estaría principalmente en cómo reforzar el papel rector del Estado¹ poniendo al mercado bajo control.

El presente estudio busca analizar comparativamente cómo los trabajadores de maquila del Grupo M en Santiago (República Dominicana) y Ouanaminthe (Haití) se ubican en la condición de vulnerabilidad, a partir de su modo de integración al trabajo e inserción en sistemas de protección social, considerando sus experiencias concretas y la relación de éstas con factores estructurales. La hipótesis central a discutir es que a mayor acceso al aseguramiento social, más leve es la situación de vulnerabilidad de las personas. La investigación es exploratoria, de carácter cualitativo, basada en procesamiento de fuentes documentales, entrevistas a expertos y realización de dos grupos focales².

A partir de los aportes teóricos de Robert Castel (1997) y Denis Merklen (1999) es posible poner en perspectiva los alcances de los sistemas de protección social respecto a la *vulnerabilidad social*, vista como un fenómeno multidimensional y contingente que hace referencia al *relacionamiento social* de los individuos, afectado por dos ejes o soportes: la integración al trabajo y la inserción en redes de sociabilidad. En ese sentido, lo que se entiende comúnmente por protección

1 Nociones como “pisos solidarios” permiten hablar de la protección social como coberturas destinadas a cantidades cada vez más numerosas de pobres, al margen de su nivel de exclusión, con cargo al Estado, sin necesariamente confrontar la correlación de fuerzas. Así, un cambio a favor de mayores coberturas de aseguramiento debería disminuir la vulnerabilidad social. Representativos de esta visión son trabajos como el de Ernesto Aldo Isuani, que basado en un autor-ícono como Carmelo Mesa-Lago, sostiene: “Ha llegado el momento de diseñar e implementar una protección básica desvinculada del sector del mercado de trabajo al que se pertenece, para extender la protección social a los sectores más vulnerables de nuestras sociedades” (Isuani, 2010: 32).

2 Este estudio proseguirá con el análisis de encuestas en grupos de trabajadores y ex trabajadores de las empresas estudiadas en Haití y República Dominicana, y su posterior socialización. Hasta ahora, algunas limitaciones para este estudio han sido: i) dificultad para el acceso a los lugares de trabajo y ambientes en que se encuentran los trabajadores; ii) necesidad de interactuar con grupos de trabajo en dos países, incluyendo personas que están empleadas y otras ya dispersas luego de los despidos o renuncias; iii) la situación institucional, social y ambiental presente en Haití, lo cual incluye la dificultad para obtener fuentes de información.

social en términos de aseguramiento, sería un aspecto parcial de la integración. A su vez, estos factores están afectados por las relaciones políticas y de poder, que se manifiestan en los esquemas institucionales, pero que, más allá, corresponden a lógicas dominantes de cada momento histórico.

El caso de países como República Dominicana y Haití ofrece un interesante encuadre para la perspectiva comparada. Ambos comparten una misma isla en la región del Caribe y denotan grados muy diversos de desarrollo. En materia de protección social, la República Dominicana ha logrado estructurar un nuevo sistema que incluye ya alrededor del 45% de la población, mientras Haití sucumbe en un estado de catástrofe. Ambos países han recibido influencias de una época con predominio de la ideología neoliberal y alteraciones profundas en la correlación de fuerzas entre capital y trabajo a escala mundial. Al mismo tiempo, ambos países comparten relativamente un mismo modelo histórico-estructural de desarrollo y de inserción en la división internacional del trabajo, orientado a las exportaciones sobre la base de la mano de obra barata y los recursos naturales. La industria de maquilas o zonas francas es un espacio clave para la integración en la globalización que expresa esos factores de competitividad.

El estudio se divide en cinco secciones: La primera aborda el enfoque teórico del trabajo; la segunda analiza el modelo de protección social, considerado como aseguramiento, en que se insertan los trabajadores; la tercera evalúa el modelo de integración al trabajo de los empleados en las maquilas en ambos países y su papel en la división internacional del trabajo. La sección cuarta presenta el contexto específico en que se desenvuelven y relacionan los trabajadores de maquila del Grupo M en Haití y República Dominicana; y la quinta sección presenta los resultados de los grupos de enfoque que se realizaron en ambos países. Finalmente, se proponen algunas conclusiones del estudio.

I. VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL

Las referencias a la protección social generalmente aluden a una gama de servicios de *aseguramiento* vinculados históricamente con el Estado de bienestar y la sociedad salarial. Por ejemplo, CLACSO en *Pobreza: Un glosario internacional* anota que “Se trata de un principio general de protección ante eventualidades, donde las personas están expuestas a situaciones de privación, desventaja o experimentan circunstancias adversas [...]. Se lo utiliza también para referirse a una gama de servicios de protección ofrecidos, incluyendo el seguro social, la asistencia social y la atención a la salud” (CLACSO, 2009: 255).

¿Sería suficiente la protección social así entendida para abordar la problemática de la vulnerabilidad?

En *Metamorfosis de la cuestión social*, Robert Castel (1997) alude con la *vulnerabilidad social* a una falencia en el grado de *integración (relacionamiento) social* de las personas, e incluye la dimensión del trabajo como complemento de la protección en tanto aseguramiento, pero también articulando una *red de relaciones*. De acuerdo con este autor, hay que atender a “la complementariedad de lo que ocurre sobre un eje de integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) con la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). Estas conexiones califican zonas de diferente densidad de las relaciones sociales: zona de integración, zona de vulnerabilidad, zona de exclusión” (Castel, 1997: 418). Así, el proceso de generación de vulnerabilidades se puede englobar como proceso de *desafiliación* (Arteaga, 2008).

Siguiendo a Perona y Rocchi (2001), en la perspectiva de Robert Castel, la vulnerabilidad social debería ser entendida como concepto multidimensional que “se vincula con la línea conceptual que plantea pobreza como carencias y se plantea como herramienta analítica que permita estudiar lo que ocurre en ese gran espacio de marginación y de pobreza, cuyos límites son difusos y móviles, identificando situaciones diversas y con distinta condición de riesgo”. Sus planteamientos son coherentes con los de Denis Merklen (1999) en el sentido de que la vulnerabilidad es una noción más amplia que aborda realidades no comprendidas en el concepto de pobreza y que afecta cada vez a más personas, pobres o no pobres.

La deficitaria integración ocurre en formas que, aunque diversas, constituyen una lógica general que predominan en las nuevas estrategias de inserción en la globalización. Sonia Álvarez Leguizamón, al tratar el vínculo entre el trabajo y la *producción de pobreza*, señala que se ha “producido una alteración profunda en la reproducción social de las personas, producto de nuevas formas de explotación y exacción del trabajo y de las reformas del Estado, generando una creciente exclusión social –aumento de la pobreza, empobrecimiento de los sectores medios, precarización del trabajo– y pérdida de derechos por el debilitamiento de la relación entre derechos sociales y ciudadanía política” (Álvarez Leguizamón, 2005: 27).

Al analizar las relaciones entre trabajo y pobreza en el nuevo capitalismo, Gilberto Dupas afirma que: “la incorporación de las tecnologías de la información al sistema productivo generó una economía del conocimiento que redefinió las categorías de trabajo, valor y capital [...]. La nueva economía comenzó a atribuirle al factor trabajo una

importancia directamente relacionada con su costo: a mayor importancia, menor trabajo [...]. Los costos de mano de obra comenzaron a ser vistos como variables, lo que implica que el capital sólo está dispuesto a pagar estrictamente la cantidad de trabajo que utiliza” (Dupas, 2008:64).

Marion Werner (s/f) ha explicado, en el caso de la reestructuración de la maquila entre Santiago (República Dominicana) y Ouana-minthe (Haití), cómo la misma se basa en una jerarquía de trabajos (tareas más importantes que otras) y su división espacial, gracias a distinciones de género, raza y país. Las diferencias y jerarquías sociales se unen y favorecen la lógica de acumulación de capital, a través de un “colonialismo del poder”. En esto cabe la condición de vulnerabilidad y despojo. Es una reproducción relacional de distinciones y vínculos norte-sur, donde uno comanda procesos de alto desarrollo y otro no, en virtud de condiciones propiciadas por una historia de subordinación y desposesión.

En general, las transformaciones en el capitalismo implican nuevas relaciones de poder. Agustín Wyldler, al analizar el nuevo modelo de acumulación y producción, anota que el trabajo organizado ha sido *socavado*. Las estrategias en marcha “tienen como objetivo evitar la resistencia obrera a los cambios en curso”. La reingeniería empresarial, con la “minimización de la estructura burocrática y laboral (‘hacer más con menos’) busca desligar a la empresa de los pesados costes de una estructura caduca en el contexto de mercados fluctuantes” (Wyldler, 2007: 157). Vargas Solís afirma que en la globalización no todos los actores tienen “la misma capacidad para influir y dar vigencia efectiva a sus intereses y sus propuestas ideológicas y políticas. Así, la globalización no solamente es un proceso complejo, sino, además, asimétrico” (Vargas Solís, 2008: 189).

En este sentido, Robert Castel dirá que los cambios en los grados de integración (relacionamiento social) son parte de una etapa histórica distinta respecto a la sociedad salarial, en la que el Estado apareció como un “tercero mediador” e “instancia de regulación”. Ahora, en contraste, “todo el conjunto de la vida social es atravesado por una especie de *des-institucionalización* entendida como una *des-vinculación* respecto de los marcos objetivos que estructuran la existencia de los sujetos” (Castel, 1997: 471-472). Desde este enfoque, el proceso de *mercantilización* de las políticas sociales, los manejos del riesgo, la sobrevivencia laboral y las garantías en general, no corresponde sólo a fenómenos de privatización; más bien ésta es sólo una expresión de una lógica global que impacta en las instituciones que soportan a los individuos.

La dificultad de integración interfiere en las *capacidades* de las personas y en su posibilidad de *autonomía* (Arteaga, 2008; Samperio,

2001). La aparición de la vulnerabilidad como fragilidad en las relaciones con las instituciones de soporte se proyecta en las vidas cotidianas, a través de la ausencia de lo que Denis Merklen (1999: 8-11) llama *rutinas integradoras*, la pérdida de sentido, pertenencia y de fe en la movilidad social.

En el documento citado, Merklen enuncia varias significaciones de los problemas de integración; en las mismas subyacen los procesos de desafiación y vulnerabilidad, haciéndose presentes en la percepción que tienen los sujetos sobre su realidad. Dichas significaciones pueden verse como experiencias respecto de la integración, condensadas para este estudio en dos que aluden de manera concreta a los contextos de trabajo y redes de socialización institucional:

- a. Debilidad de los lazos sociales que sostienen a los individuos en cuanto a la protección garantizada de derechos por parte del Estado.
- b. Debilidad de los lazos sociales que sostienen a los individuos en cuanto al empleo, que se manifiesta también en una cotidianidad afectada por la inestabilidad y la precariedad mediante carencias de rutinas integradoras.

Para realizar el análisis comparativo del escenario actual de interacción entre la protección social y el trabajo, se considerarán tres combinaciones-situaciones predominantes o más habituales, respecto a las instituciones y redes de soporte, en que pueden ser ubicados los trabajadores de Haití y República Dominicana, profundizando luego en el caso de los empleados en la maquila:

1. Trabajadores formales³ estables que se encuentran con coberturas garantizadas en las redes de aseguramiento, cercanos a una zona de integración, pero en los cuales se observa la experiencia de la precariedad como norma de vida.
2. Trabajadores formales que no cuentan con garantía en sus coberturas, inmersos en la precariedad cotidiana y frente a los cuales las instituciones tienen un carácter puramente declarativo; localizados en una zona de alta vulnerabilidad.
3. Trabajadores informales, afectados por la precariedad y con un acceso limitado o, incluso, nulo a coberturas garantizadas por el aseguramiento, en una zona de vulnerabilidad aguda, o cercanos a una zona de exclusión o desafiación.

3 Con formales e informales se hace referencia a lo que en algunos países llaman trabajadores registrados y no registrados.

II. INSERCIÓN EN EL ASEGURAMIENTO SOCIAL EN HAÍTÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA

Ninguno de los dos países, Haití y República Dominicana, han contado con regímenes de bienestar social. Como se verá en esta sección, en Haití predomina el aislamiento (desafiliación) del aseguramiento social, con una proporción extremadamente reducida de personas con acceso a la cobertura de salud y de pensiones. La ausencia de prestaciones garantizadas en el ámbito de la salud ha sido compensada con el gasto individual basado en la capacidad de pago de las empresas y/o de las personas, lo que se combina con una fuerte privatización. En la República Dominicana se pasó de un sistema excluyente de acceso a pensiones estatales y contratos privados con compañías aseguradoras o clínicas, a un sistema de seguridad social que ha ampliado el acceso de manera extraordinaria, pero respecto del cual –dadas las características del diseño institucional, sus actores claves y la dinámica laboral afectada por la informalidad– la mayoría de las personas se mantienen en condiciones de aislamiento o fragilidad relacional.

En el caso de República Dominicana, la Constitución de 2010 establece en su Artículo 60 que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez”. Con la Ley 87-01 (2001) fue creado el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) apuntando a “un sistema de protección de carácter público y contenido social, obligatorio, solidario, plural, integrado, funcional y sostenible, [...] eliminando las exclusiones, duplicidades, distorsiones y discriminaciones” (Ley 87-01, Sección de *Considerando*).

En el nuevo modelo de seguridad social se implementó un esquema que amplió extraordinariamente las coberturas y combina tres regímenes: el contributivo para empleados formales; el contributivo-subsidiado para trabajadores informales e independientes, que aún no está en marcha; y el subsidiado. Con algún grado de contradicción, en el proceso de discusión política y parlamentaria, el proyecto incorporó en los componentes de organización, financiamiento y administración, lógicas de mercantilización como la capitalización individual, las aseguradoras de riesgos de salud (ARS) y las administradoras de pensiones (AFP), características de las reformas previsionales de corte neoliberal iniciadas en los ochenta en América Latina.

La participación del régimen contributivo de salud alcanza hoy un 55%, y la del régimen subsidiado un 43%. Los cotizantes al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia (todos en el régimen contributivo) en julio 2011 se calculaban en un 72,1% de la población asalariada del país. La meta de política establecía para 2011, a diez años

de la instauración del SDSS, una cobertura del 100% de la población objetivo total. Hoy día se estima en un 45% la cobertura de salud total alcanzada, siendo la de pensiones sustantivamente menor. Esto indica una combinación de altos grados de inserción nunca alcanzada en el aseguramiento con una importante cuota de marginación del sistema, que se agrava en el ámbito de las pensiones.

Tabla 1
Características del modelo de aseguramiento social dominicano

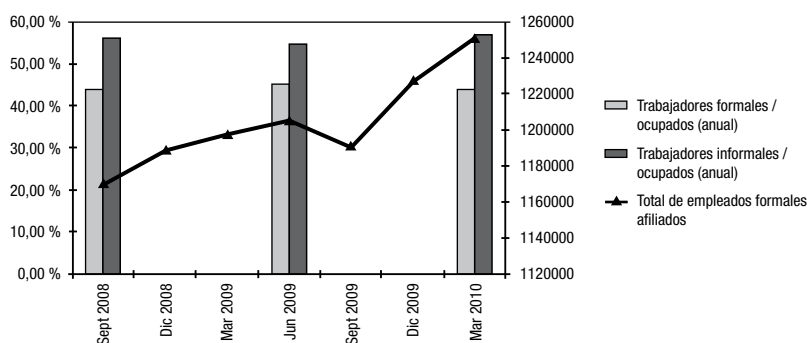
Seguro	Régimen	Beneficiarios insertos	Modalidad de financiamiento	Fuentes de financiamiento		Intermedios	Nivel de solidaridad redistributiva
				Salud	Pensiones		
Público	Subsidiado	Población pobre asegurada / Población trabajadora estatal y privada voluntaria (como contribuyentes)	Subsidio Compartido en el caso de funcionarios públicos y otros trabajadores	Estado	Nulo	Seguro Nacional de Salud (SENASA)	Sólo al interior del régimen En pensiones aún no existe aseguramiento público
Privado	Contributivo	Población trabajadora formal afiliada a régimen contributivo Población con capacidad de pago	Capitalización individual	Empresas/hogares	Empresas/hogares	Aseguradoras de Riesgos de Salud (incluye una de administración estatal) Administradoras de Fondos de Pensiones	Sólo al interior del régimen y de acuerdo a la capitalización individual En pensiones sólo se garantiza jubilación mínima

Fuente: elaboración propia en base a Rathe y Moliné (2011: 256).

Como se observa en el gráfico 1, en marzo de 2010 el régimen contributivo de República Dominicana había incorporado 1.251.899 empleados formales y 2.255.339 afiliados como familiares dependientes⁴. Sin embargo, como resultado de la composición del mercado del trabajo, es evidente que el sector inserto en dicho régimen constituye una minoría en la composición de la fuerza laboral dominicana.

4 Los beneficiarios tiene derecho a: 1) Pensión de vejez, Pensión de discapacidad (total o parcial), Pensión de cesantía por edad avanzada, Pensión de sobrevivencia; 2) Plan Básico de Salud, Servicios de estancias infantiles, Subsidios por enfermedad, Subsidios por maternidad; 3) Atención médica y odontológica, Subsidio por discapacidad temporal ocasionada en el trabajo, Indemnización por discapacidad y Pensión por discapacidad (Guzmán y Cruz, 2010: 138).

Gráfico 1
Cantidad de afiliados al régimen contributivo del SDSS, y proporción de formalidad/
informalidad en el mercado laboral dominicano



Fuente: elaboración propia en base a datos de CNSS Informa (2010) Boletín 7, p. 25; y de Guzmán y Cruz (2011: 53).

La ausencia del aseguramiento público en pensiones y del régimen contributivo-subsidiado –debido a la dificultad de encontrar fuentes y mecanismos tanto de financiamiento sostenible como de afiliación–, la lógica de capitalización individual y el comportamiento del mercado laboral dominicano, influyen en esta situación. En el modelo diseñado hay una proporción significativa de trabajadores que por su exposición a la informalidad laboral se ubicarían en niveles bajos de inserción en el aseguramiento, en zonas de vulnerabilidad y de eventual desafiliación.

En el caso de Haití, según la OIT, la Constitución de 1987 “garantiza el derecho de todo ciudadano a la educación, la alimentación, la seguridad social, el mantenimiento y el restablecimiento de la salud y a una ayuda y asistencia a la infancia y a la vejez”. En específico “la protección social está regida por la Ley de 1967 que confiere al Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST) y sus órganos la gestión de la política pública en materia de la protección social”, indicando que son atribuciones del Ministerio y sus dependencias, entre otras “la protección de la familia, de la mujer, del niño, los ancianos y los enfermos” y “establecer sobre la base de una solidaridad nacional un régimen apropiado de Seguridad Social contra los riesgos fisiológicos, económicos, sociales y otros” (OIT, 2010: 30). Las normativas contemplan que los asegurados accedan a: 1) pensiones; 2) seguro de enfermedad; y 3) seguro de maternidad y seguro de accidentes laborales.

En general las estadísticas varían, pero dan cuenta de resultados paupérrimos. Según la OIT: “De diciembre de 1965 al 30 de sep-

tiembre de 2007 los asegurados inscritos en la ONA [Office National d'Assurance] se cifraban en 252 mil [...]. En ese contexto, sólo está cubierto el 2,5% de la población haitiana y solamente el 5,6% de la población activa ocupada no incluida en la administración pública. En 2010 la población haitiana totalizaba alrededor de 9 millones de habitantes y los 300 mil ciudadanos que acceden a un sistema de seguridad social presentan un gran retardo en la posibilidad de beneficiarse del derecho a la protección social” (OIT, 2010: 31). Las empresas privadas generalmente afilian a sus empleados a aseguradoras privadas, y por igual lo hacen las personas con capacidad de pago. Generalmente, empresas como las maquilas tienen dispensarios médicos propios y se aseguran de que los servicios externos sean consultados en la menor medida posible, sólo en casos de comprobada necesidad. A nivel general, se detecta una situación de desafiliación de los sistemas de aseguramiento social.

Tabla 2
Características del modelo de aseguramiento social haitiano

Seguro	Beneficiarios insertos	Modalidad de financiamiento	Fuentes de financiamiento		Intermediario	Nivel de solidaridad redistributiva
			Salud	Pensiones		
Público	Población trabajadora formal del Estado y de empresas privadas	Compartido El seguro de accidentes está a cargo de empleador	Empresas/hogares	Empresas/hogares	OFATMA ONA	Sólo al interior de los regímenes, limitada por disponibilidad de recursos
Privado	Población trabajadora formal de empresas privadas Población con capacidad de pago	Capitalización individual	Empresas/hogares	Empresas/hogares	Aseguradoras de vida privadas	Nula, sólo accesible al afiliado

Fuente: elaboración propia en base a OIT (2010) y Mathieu (2000).

III. INTEGRACIÓN AL EMPLEO EN LAS MAQUILAS DE HAÍTÍ Y REPÚBLICA DOMINICANA Y SU PAPEL EN LA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

De acuerdo con Isa Contreras, a partir de 1990 en República Dominicana se inaugura un “nuevo modelo de inserción internacional, basado en zonas francas y turismo [...] en el marco de un auge económico en los Estados Unidos que sostuvo la demanda de importaciones por confecciones textiles, y un importante crecimiento de los flujos mundiales de turismo”. En tal sentido, “entre 1990 y 2000 el sector de

zonas francas creció a una tasa promedio anual de 7.1% y el sector turismo a una tasa de 10% [...]. Como resultado de este crecimiento, las exportaciones de zonas francas se multiplicaron por 5.6 entre 1999 y 2000, y su participación en las exportaciones totales de bienes y servicios pasó desde 32% hasta 53%. Mientras tanto, la participación de las exportaciones nacionales cayó desde 27% a 11% durante el mismo período” (Isa Contreras, 2007: 65).

Un concepto central que Hidalgo pone en el análisis de lo que llama *modelo multi-exportador* –implantado en América Latina mediante el *modelo de desarrollo de reformas de ajuste estructural*–, es el de “competitividad espuria”, relacionado directamente con el estatus del trabajo en la dinámica de producción flexible y concentración del excedente. A su juicio: “las exportaciones se basan en mercancías y servicios de bajo valor agregado y bajo contenido tecnológico”; en ello gravitan la “escasa retribución del factor trabajo y la escasa articulación productiva de las actividades exportadoras, que no demandan otras producciones nacionales, sino insumos extranjeros”, mientras que “el mantenimiento de los salarios en niveles tan bajos favorece la apropiación del excedente generado en la región por la vía comercial” (Hidalgo, 2005: 10-11).

Apunta Santana que el hecho de que las maquilas fueran en República Dominicana el sector más dinámico hacia los años noventa, tenía que ver con que “agrupan a firmas manufactureras, fundamentalmente de propiedad extranjera, las cuales se establecen en los países periféricos con potenciales económicos y niveles de desarrollo relativamente bajos o medios, con la finalidad de ensamblar (casos masivos) y/o fabricar (casos particulares) bienes para vender en el exterior” (Santana, 1994: 17-18). Se da una especie de “interdependencia asimétrica” que mediante el avance técnico subdivide los procesos, haciéndolos parciales y separados, “convenientemente distribuidos por toda la geografía mundial” (Santana, 1994: 19) ⁵.

Las maquilas en Haití tuvieron también un promisorio despegue, incluso anterior al ocurrido en República Dominicana. Según Werner,

5 Siguiendo a Wydler, esto es cónsono con la “descentralización productiva” en la globalización: “externalizando aquellas fases del proceso que no eran rentables, es parte constitutiva del proceso de desmontaje de la empresa al estilo fordista: los sistemas de producción flexible implican una dispersión geográfica inusitada” (Wydler, 2007: 156-157). Intelectuales orgánicos de la corriente neoliberal como Milton Friedman, idealizan estos nuevos momentos del capitalismo: “La revolución tecnológica ha hecho posible que una empresa ubicada en cualquier lugar del mundo pueda emplear recursos ubicados en cualquier sitio, para elaborar un producto en otro lugar y luego venderlo en cualquier lugar del planeta [...]. La posibilidad de coordinar capital y trabajo, en cualquier parte del mundo [...] significó la existencia de una gran oferta de trabajo, de salarios relativamente bajos, para colaborar con el capital de países desarrollados” (Friedman, 2006: 2).

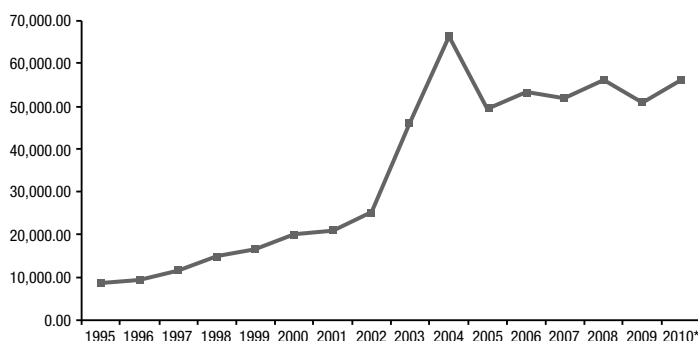
“Puerto Príncipe había sido una de las primeras locaciones en el Caribe de la llamada ‘nueva división internacional del trabajo’ en los años setenta. Más de 150 fábricas del rubro operaron durante esa década [...]. El país superó los límites del área caribeña; sus exportaciones en manufacturas alcanzaron el 58% de las ventas totales al extranjero en 1980, la más alta proporción en la macro-región” (Werner, s/f: 16). El costo laboral fue un factor clave: “Los salarios en las zonas de exportación en los primeros años de la década en Haití y República Dominicana eran comparables, equivalentes en un 0.55 y 0.58 centavos de dólares por hora, respectivamente” (Werner, s/f: 16) ⁶.

Según el Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF) de la República Dominicana, las exportaciones de maquila ascendieron en 2010 a US\$ 4.080.1 millones, que representan un 61.8% de las exportaciones totales del país. En términos de empleo, “Dentro del sector zonas francas, el mayor número de empleos lo continúa generando la actividad de Confecciones Textiles, con un total 41.882 empleos directos, representando el 34.6% del total [...]. El 80% de los empleados está concentrado en la categoría de Obreros, el 13% en la categoría de Técnicos, y el 7% restante es Personal Administrativo” (CNZF, 2010: 2-3).

De acuerdo al impacto económico de cada subsector, según el CNZF, en 2010 “el sector Productos Médicos y Farmacéuticos aportó el 26,1% de las exportaciones totales del sector zonas francas (US\$ 1.064,1 millones), seguida por Confecciones y Textiles con un 2,6% (US\$964,2 millones), Productos Eléctricos con un 13,1% (US\$534,7 millones), Artículos de Joyería, con un 11,4% (US\$464.2 millones). A éstas le siguen las exportaciones de Tabaco y Derivados, con un 10,9% (US\$445.4 millones) y Calzados, con un 6,1% (US\$247,0 millones) [...]. El 24,9% de las divisas fue generada por las empresas que se dedican a la actividad de Confecciones Textiles [...] mientras que las dedicadas a la producción de Calzados y afines aportaron el 4,6% de las Divisas” (CNZF, 2010: 3). En el gráfico 2 se observa el comportamiento irregular en los últimos tiempos de las Zonas Francas al PIB dominicano.

6 Un ejemplo claro y actual de la importancia de este factor para la industria se presenta en el informe dirigido por Paul Collier al Secretario General de Naciones Unidas en 2009: “Haití tiene una oportunidad económica extraordinaria [...]. Desde la perspectiva del acceso a los mercados, Haití es ahora la locación para producción de prendas más segura del mundo [...]. Claro, esto no es suficiente: los costos de producción deben ser globalmente competitivos. Pero ahí de nuevo los factores fundamentales son propicios. En la industria de las prendas el componente más importante es el costo del trabajo. Debido a su pobreza y mercado laboral desregulado, Haití tiene unos costos laborales muy competitivos frente a China, que es parámetro mundial. El trabajo haitiano no es sólo barato sino que también es de buena calidad [...]. Siendo la única economía de salario bajo en la región, tiene una ventaja de transporte sobre otras economías de bajos salarios que se encuentran distantes” (Collier, 2009: 5-6).

Gráfico 2
Comportamiento de la contribución de Zonas Francas al PIB de la
República Dominicana 1995-2010



Fuente: elaborado por CNZF (2010: 6).

En la tabla 3 figuran los salarios por hora que se pagaban en 2008 en la industria maquiladora en países como República Dominicana y Haití. Entre los trabajadores con salario mínimo legal por hora en Estados Unidos y los obreros de maquila de su más cercano seguidor, Costa Rica, hay un diferencial de prácticamente el 130%. El salario mínimo de los trabajadores en Costa Rica era prácticamente cinco veces el que recibían en Haití y casi el doble del que recibían en República Dominicana.

Tabla 3
Salarios promedio por hora (en dólares) en maquilas de vestimenta, 2008

Pais	Salario promedio por hora	Diferencial respecto al máximo anterior
Haití	\$0,49 a \$0,54	-
Nicaragua	\$0,88 a \$1,20	122%
Honduras	\$1,48 a \$1,60	33%
República Dominicana	\$1,52 a \$1,65	3,125%
El Salvador	\$1,60 a \$1,70	3,03%
Guatemala	\$1,65 a \$1,75	2,94%
Costa Rica	\$2,70 a \$2,85	62,85%
<i>Salario mínimo legal en EE.UU.</i>	<i>\$6,55</i>	<i>129,82%</i>

Fuente: elaboración propia en base a datos de UNITC (2008: 2-3) y Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

Respecto a una serie de estándares establecidos para la dignificación y seguridad laboral en las zonas francas en Haití, el boletín de la Red Solidaridad de la Maquila en Diciembre 2011, página 3, afirma que “El último informe público del programa Mejor Trabajo (*Better Work*, en inglés), emitido en octubre del año pasado, indica que el cumplimiento con dichos estándares todavía es algo remoto. Noventa y uno por ciento de las fábricas ni siquiera están pagando el salario mínimo de Haití, que es de US\$ 6.20. Ochenta y siete por ciento no cumplen con los horarios de trabajo legales” (*Boletín de la Red Solidaridad de la Maquila*, diciembre 2011: 3). En este sentido, se estima que cerca del 91% de las empresas no pagan siquiera el salario mínimo establecido en Haití, y que, con todo, muy pronto los empleados haitianos en maquilas pasarán de 20 mil a 80 mil (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009a).

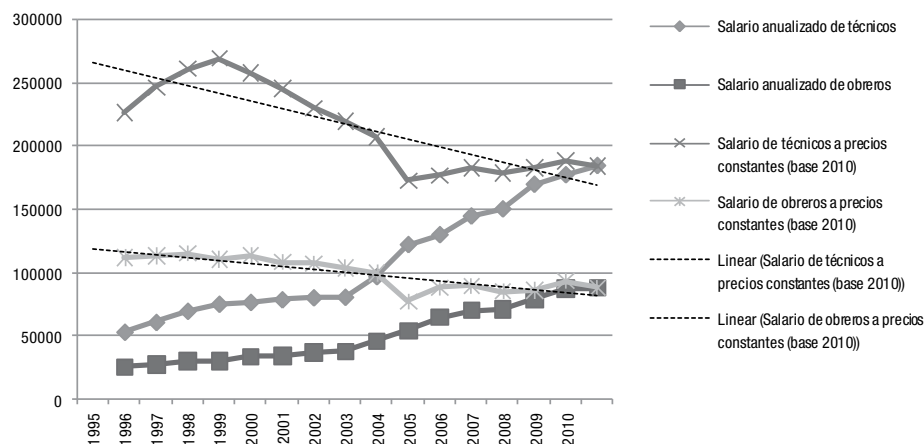
De acuerdo con las estadísticas del sector en RD –según se observa en el gráfico 3– si bien los salarios nominales de obreros y técnicos de zona franca aparecen incrementándose, al eliminar el efecto de la inflación se puede apreciar que los salarios reales de los obreros mantuvieron en el tiempo una brecha con los salarios reales de los técnicos, y que ambos han tenido una tendencia decreciente, aún por debajo del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, medido por la canasta básica familiar para el primer quintil⁷.

Junto a esto y tal como se apreciaba en el gráfico 4, el empleo entre 1995 y 2010 ha sido fluctuante y con una tendencia a decrecer. Esto es coherente con una característica esencial de la industria maquiladora, es decir el condicionamiento de la contratación por la fluctuación de la demanda de productos y la competitividad basada, principalmente, en los costos salariales. En 2010 los puestos de trabajo eran alrededor de 40 mil menos que los disponibles en 1995⁸.

7 Calculada por el Banco Central en RD\$10.407,56 (IPC base diciembre 2010) (Banco Central de la República Dominicana, 2010).

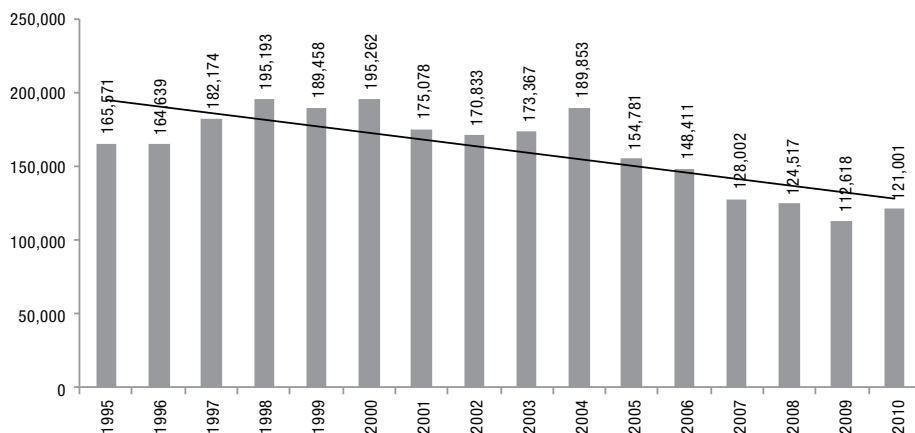
8 Según reportes de prensa en 2009, el presidente en ese entonces de la Asociación Dominicana de Zonas Francas (Adozona) y presidente del Grupo M, Fernando Capellán, señaló que entre las causas de eventuales despidos masivos (que cifró en 25 mil para los siguientes seis meses) se encontraban la rigidez del Código Laboral, asunto en el que coincidía con Marisol Vicens, de la Confederación Patronal Dominicana, para quien la ley laboral debía ser “modificada y que las condiciones internas se pongan a los niveles de los trabajadores de Centroamérica, donde los trabajadores tienen menos derechos”. Los voceros empresariales protestaban en la ocasión por los costos laborales que alcanzan al 65% por encima del salario (incluyendo “pagos de vacaciones, sueldo de navidad, bonificación, seguridad social, cesantía y preaviso lo que resta competitividad al sector productivo” (*Hoy*, 19 de abril de 2009) y se sugería la modificación del Código en aspectos como la “reducción en el derecho de cesantía (compensación que reciben los trabajadores cuando son

Gráfico 3
Evolución de salario real y nominal de obreros y técnicos en ZZFF, RD, 1995-2010



Fuente: elaboración propia en base a datos CENZFE y Banco Central de la República Dominicana procesados por Raymer Díaz.

Gráfico 4
Empleo generado por las zonas francas dominicanas, 1995-2010



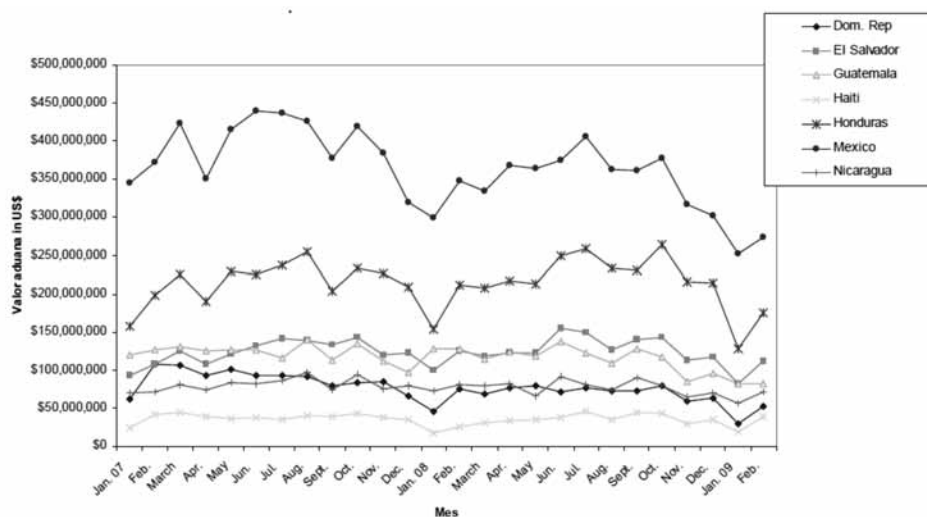
Fuente: elaborado por Raymer Díaz, en base a datos CENZFE (2010).

despedidos) [...], reglamentación de la jornada de trabajo, flexibilidad de horarios” (*Listín Diario*, 31 de marzo de 2009).

De acuerdo con datos de la USITC (United States International Trade Commission, EE.UU.) manejados por la Red de Solidaridad de la Maquila, la República Dominicana vio deteriorarse su posición en las exportaciones de confecciones a Estados Unidos entre 2007 e inicios de 2009, superando apenas la posición de Haití, que en medio de la crisis económica global fue el único país de la región que, gracias a las leyes HOPE⁹ (por sus siglas en inglés) de preferencias comerciales, vio aumentar entre 2008 y 2009 un 35% sus envíos de confecciones a la potencia del norte (Red de Solidaridad de Maquila, 2009: 4).

Gráfico 5

Valor de aduana de importaciones de confecciones de EE.UU. entre enero 2007 a febrero de 2009



Fuente: elaborado por Red de Solidaridad de la Maquila (2009a: 4).

9 En diciembre de 2006, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó la Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement Act (HOPE I, por sus siglas en inglés), que incluyó reglas especiales de comercio que dio a las exportaciones de prendas textiles desde Haití un acceso preferencial a EE.UU. Según se declaró, estas reglas buscaron promover la inversión en la industria de prendas como parte del crecimiento económico en el país antillano, permitiendo también un tratamiento libre de impuestos a productos hechos con componentes de terceros países menos costosos. Ante las evaluaciones de esta ley, fue aprobada en 2008 la Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement Act of 2008 (HOPE II), que extendió las preferencias por diez años más, expandió la liberación de impuestos a más productos y simplificó las normas (Hornbeck, 2010).

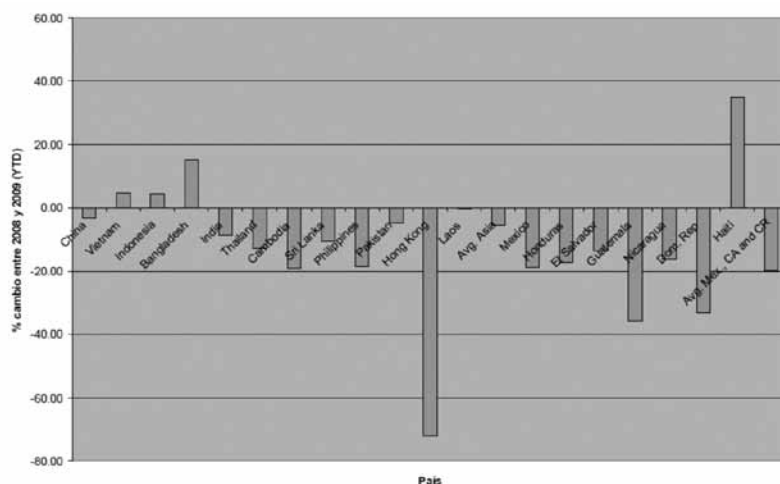
Los países latinoamericanos, en especial México, República Dominicana y América Central sufrieron una caída del 27% en sus exportaciones a Estados Unidos. Haití, como países asiáticos, fue contra la tendencia beneficiándose de un aumento en sus ventas (Red de Solidaridad de la Maquila (2009a: 5).

Con el cambio en el régimen de cuotas de importación en Estados Unidos a partir de 2005, la caída de los países fue entre un -5,05% en el caso del Salvador, hasta un -37,3% en el caso de Costa Rica, y -50,99% para República Dominicana. Haití, beneficiado con el régimen de las leyes HOPE I y HOPE II, verificó un crecimiento positivo de 1,12%. Sus exportaciones de confecciones aumentaron en 2009 35% respecto de 2008 (Red de Solidaridad de la Maquila (2009a: 7). Según la Red, “las disposiciones recibidas a través del programa HOPE, incluyen “estatus libre de aranceles, menores costos laborales y tiempos de envíos significativamente reducidos” (Red de Solidaridad de la Maquila (2009a: 25).

Para marzo de 2009, la región centroamericana y del Caribe ha tenido una disminución del valor en dólares de sus exportaciones de ropa a Estados Unidos, en promedio del 17,2%, en general menor a la evidenciada en Asia, donde hay casos como Filipinas con baja del 23,5%. Mientras Guatemala fue el país de la región más afectado por la disminución, Haití ha sido la excepción a esta regla (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009b: 3).

Gráfico 6

Comparación del % de cambio de importaciones de EE.UU. de 2008 a 2009 (año a la fecha según valor aduana de EE.UU.) de países seleccionados en Asia, México, América Central y el Caribe

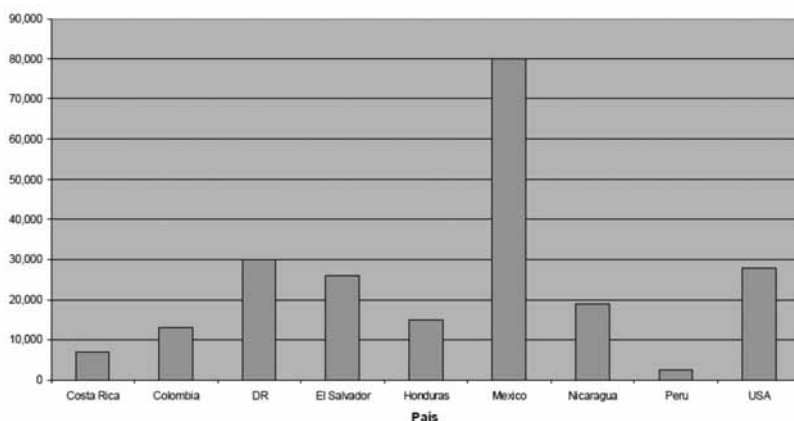


Fuente: elaborado por Red de Solidaridad de la Maquila (2009a: 6).

La disminución de las importaciones de ropa desde Estados Unidos, que en noviembre de 2008 llegó a ser de un 5.7% comparado con noviembre de 2007, trae aparejados fenómenos de despidos masivos en línea con lo expresado hasta aquí. Por ejemplo, en China, el principal proveedor del país del norte, se calculan en 20 millones los recortes de puestos de trabajo (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009b: 3). Para 2008, con la crisis económica, República Dominicana fue el país con más empleos perdidos (en torno a los 30 mil) en el sector textil, vestuario y calzados, sólo superado por México (alrededor de 80 mil) (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009a).

Gráfico 7

Número de trabajos perdidos en los sectores de textil, vestuario y calzado en las Américas desde junio 2008



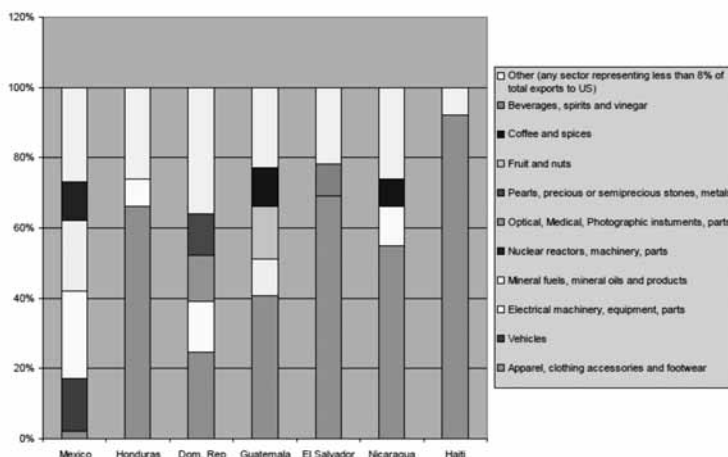
Fuente: elaborado por Red de Solidaridad de la Maquila (2009a: 12).

Mientras que para República Dominicana las exportaciones de confección textil representan apenas un 25% del total enviado a Estados Unidos, en una posición más diversificada que sólo supera México, para Haití alcanza alrededor de un 90% de sus ventas a la potencia del norte¹⁰.

10 En su última rendición de cuentas al Congreso, el 27 de febrero de 2012, el Presidente Leonel Fernández se refirió al aumento en empleos y la posición competitiva del sector maquila de la siguiente manera:

“Se crearon más de 160 mil nuevos empleos netos y se logró la recuperación de las zonas francas que crecieron en 14,1%, revirtiendo, de esa manera, el desempeño negativo que se venía registrando desde el 2006 [...]. En el área de zonas francas [se]

Gráfico 8
Composición de exportaciones de México, América Central y el Caribe a los EE.UU. en 2008



Fuente: Elaborado por Red de Solidaridad de la Maquila (2009a: 13).

Según indagaciones hechas por la Red de Solidaridad de la Maquila, publicados en 2009, Haití, junto a Vietnam, Nicaragua, Camboya y Egipto, eran los países identificados por compradores de productos de maquila como nuevos lugares de aprovisionamiento en medio de la crisis global establecida desde 2008. Como el factor más importante para mantener o aumentar el aprovisionamiento en la región de Centroamérica y México, los empresarios señalaron el costo de producción, además de otros factores “como la proximidad al mercado, tiempo de entrega, disponibilidad de tela y otros materiales, capacidad de proveer servicios múltiples (paquete completo), flexibilidad para hacer una variedad de estilos, capacidad de hacer productos premium, confiabilidad (capacidad de cumplir con fechas de entrega)”, entre otros (Red de Solidaridad de la Maquila, 2009b: 2).

alcanzó una cifra record de 4 mil 844 millones de dólares, un crecimiento de 15,8% con respecto al 2010.

El sector fue impulsado, fundamentalmente, por el área de productos médicos, el cual pasó a ocupar el primer lugar dentro de los productos exportados por las zonas francas del país, seguido por las confecciones textiles.

En adición, nuestras zonas francas se han posicionado en la actualidad como el principal proveedor al mercado norteamericano de cigarros, el segundo en hilo dental, el cuarto en instrumentos médicos, el quinto en calzados para hombres, el sexto en interruptores eléctricos y el octavo en joyería”.

IV. LAS PLANTAS MAQUILADORAS INTER-FRONTERIZAS DEL GRUPO M

El Grupo M fue establecido en 1986. Es conocido como el principal fabricante de ropa de Centroamérica y el Caribe y el más importante empleador industrial de la República Dominicana. Según reseñas de medios electrónicos, el grupo empresarial es parte de un “sistema de integración cada vez más vertical de la cadena de suministros, mejor conocido como ‘Full Value Garment Service’ (Servicio de Prendas de Valor Completo) [que] es la tendencia más nueva del negocio textil internacional, permitiendo a los clientes preocuparse sólo de mercadear sus productos, dejando en manos del proveedor todo el proceso de fabricación, selección y fabricación de la tela”. Mediante el modelo de “Full Package” (Paquete Completo), la oferta del Grupo M resultó verdaderamente innovadora para las grandes marcas de ropa, las cuales vieron en esta empresa una excelente oportunidad para concentrar geográficamente la producción de sus prendas de vestir, con menor tiempo de respuesta y una excelencia de calidad que daba garantías” (Textiles Panamericanos, julio-agosto 2004).

El 8 de abril de 2002, los presidentes de Haití, Jean Bertrand Aristide y de República Dominicana, Hipólito Mejía, sostuvieron un encuentro en la frontera para inaugurar la construcción de la zona franca industrial del Grupo M, “Compagnie Development Industriel” (CODEVI), ubicada en la ciudad limítrofe de Ouanaminthe, Haití. Según las reseñas, este proyecto apuntaba a levantar allí 26 fábricas, con una inversión de 7 millones de dólares, dentro de un plan de una docena de maquilas a lo largo de la frontera (Multinational Monitor, 2002; Dollars and Sense, 2002)¹¹.

Se estima que este grupo llegó a emplear en total a más de 16 mil trabajadores, de los cuales en 2004 sólo entre setecientos y mil se encontraban en las instalaciones de CODEVI (Haití) y el resto en te-

11 Para Marion Werner, el colapso de la industria maquiladora haitiana tiene su origen en el embargo económico impuesto por la OEA al país a raíz de sus crisis políticas en los noventa. Este colapso significó una ventana de oportunidad para subcontratar mano de obra en el lado oeste de la isla (Werner, s/f: 16).

Cuando se dio inicio a la construcción de CODEVI, varias organizaciones campesinas y sociales se movilizaron protestando por la dudosa rentabilidad de admitir allí tales iniciativas, tomando en cuenta el alto valor agrícola de la tierra (357 dólares mensuales por hectárea cultivada en arroz) comparado con el salario mínimo diario calculado para los trabajadores dominicanos (13 dólares) y con el salario mínimo diario en Haití (1,25 dólares). Se señaló que bajo la etiqueta de “Made in Haití” se perdía un potencial productivo, y los inversionistas dominicanos iban a poder aprovechar la ilimitada cuota de exportación haitiana y sus exenciones tributarias, mientras se economizaban el 90% de sus costos laborales normales (Multinational Monitor, 2002; Dollars and Sense, 2002).

territorio dominicano. En 2008 se informaba de una nómina de apenas 11.300 empleados. De esa cantidad, tan sólo en noviembre de aquel año fueron despedidos 2.700, lo que se justificó con “los altos costos de producción de manufacturas del país y los efectos locales de la recesión en Estados Unidos”, por lo cual la reducción de personal era necesaria para “asegurar la buena marcha de sus operaciones en la República Dominicana” según indica Diario Digital RD (14 de noviembre de 2008).

A mediados de 2011, en CODEVI ya se empleaban 6.500 trabajadores (El Caribe, *ibíd.*), de los cuales el 10% eran dominicanos, en cuyas manos se concentran las funciones gerenciales y de supervisión (Ministerio de Relaciones Exteriores, *ibíd.*); el resto, las funciones de manufactura propiamente tales, se concentran en los trabajadores haitianos. De los empleados haitianos actuales, el 54% son mujeres y 46% son hombres, siendo 74% jóvenes cuya edad se encuentra entre 18 y 29 años (*Hoy*, 18 de junio de 2011). La expectativa es llegar “a 10 mil puestos de trabajo” para 2013 (Ministerio de Relaciones Exteriores, *ibíd.*). En sus plantas de República Dominicana la empresa ha mantenido la módica cantidad de 3 mil empleados.

La diferencia de salarios entre un operario del Grupo M en Santiago y del Grupo M en Haití puede superar el 100%. Esto significa que más procesos, puestos de trabajo y productos (incluyendo marcas) migran hacia CODEVI. La forma en que se desenvuelve el sistema de “Full Value Garment Service” y “Full Package” ha sido la conformación de “plantas gemelas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, *ibíd.*), lo que alude al hecho de que las diferentes locaciones se “complementan” en el proceso productivo. Esto significa, que según los reportes de medios de prensa, “el 80% del trabajo se realiza en Haití y el 20% restante en República Dominicana” (*Hoy*, *ibíd.*), y que “en la parte dominicana se dan los procesos más complejos, como los diseños, mercadeo y fabricación de las telas, y en Haití se realiza el ensamblaje” (Listín Diario, 07 de junio de 2011). En la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores (2010) se plantea que uno de los rasgos del funcionamiento como “plantas gemelas” es el hecho de que “por cada tres puestos de trabajo creadas [sic] en Juana Méndez, se abre una plaza en Santiago” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

V. RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES

En los meses de julio y agosto de 2011 se organizaron dos grupos focales, uno en Ouanaminthe, Haití y otro en Santiago de los Caballeros, República Dominicana. Los grupos estuvieron integrados por trabajadores operarios, entrenadores y ex empleados de la planta CODEVI (Haití) y de la planta de la empresa FMI del parque industrial Víctor

Manuel Espaillat (República Dominicana), ambas del Grupo M. Ambos grupos incluyeron dirigentes sindicales pasados y presentes. La finalidad de estos grupos focales fue recoger en términos cualitativos la experiencia comparada entre ambas realidades laborales y de seguridad social, además de validar los tópicos de la encuesta a aplicar en ambos parques industriales.

A. EL LAZO CON EL ASEGURAMIENTO SOCIAL

Los trabajadores haitianos enunciaron una regla general: “si no hay dinero en el bolsillo, mueres”. Esto puede entenderse al saber que OFATMA (Office d’Assurance Accident du Travail, Maladie et Maternité) no tiene hospital en Ouanaminthe. Entonces, el sindicato interviene cuando se requiere trasladar un enfermo o accidentado a un hospital, si no es suficiente la atención primaria que recibe en la fábrica. En caso de accidentes laborales, es probable que la persona accidentada se quede en casa y simplemente deja de percibir su dinero. En caso de enfermedades, a veces es difícil incluso obtener el permiso de la empresa para ausentarse, y en caso de hacerlo puede perder el trabajo si no es avalado por una clínica reconocida por la empresa. La ONA (cobertura de pensiones) tampoco es percibida como una entidad efectivamente existente, excepto para recibir las cotizaciones que deben aportar por ley. En el grupo se afirma: “Necesito garantías. Por ejemplo, mi salario no es normal; mi salud no está garantizada. La clínica no responde a las dificultades que se presentan. Si una persona se enferma, la empresa no me garantiza nada. Si tengo que ausentarme por enfermedad, no me pagan lo que me corresponde sino la mitad”.

En cuanto al derecho a la pensión, señalan, “es para la gente que tiene 60 años” y los trabajadores de la maquila generalmente tienen “entre 18 y 25 años de edad y no nos van a dejar trabajar por 20 ó 30 años”. “Es difícil acumular derechos en la empresa”; “no se puede esperar más de permanecer cinco o seis años trabajando” sea porque despiden al trabajador o porque se labora con una presión “insostenible”.

La perspectiva de los trabajadores dominicanos es radicalmente distinta, ya que para ellos el aseguramiento brinda garantías efectivas. En esa dirección afirman: “si no tuviera seguro tendría que pedir dinero a un prestamista”. Los trabajadores se sienten más seguros con su carnet de afiliados a la ARS (aseguradora de riesgos de salud) que sin éste. Al respecto se informa: “Puedes ir a una clínica y presentar tu seguro y te atienden”; “yo me siento segura porque me responden [el seguro] al problema de mi hijo que tiene una enfermedad permanente”; “si no tienes nada de seguro tendrías que ir al prestamista ante un caso de salud”; “si tú no estás asegurado no puedes ir a una clínica, porque eso te puede costar 60 mil, pero si eres asegurado tal vez

pagarás 5 mil pesos”. Entre las trabajadoras hay quienes utilizan las guarderías infantiles, con las que cuentan hasta los cinco años de edad de sus hijos. Los trabajadores relatan haber sido cubiertos en caso de accidentes, incluida una indemnización.

En todo caso, los trabajadores de Santiago viven sus propias dificultades, vinculadas a la informalidad. Quienes han quedado desempleados producto de un despido o por renuncia voluntaria y no se han reinsertado como empleados formales, han debido aplicar tres estrategias para el aseguramiento: 1) en caso de una nueva actividad económica adquieren su propio seguro privado; 2) ser dependientes o ser acogido por familiares propietarios de alguna empresa mediante un ardid en que lo incluyen como un supuesto empleado; y 3) quedar sin seguro.

Ninguno de los casos que consiguen una cobertura de salud para ellos y sus familiares han podido incorporarse al seguro público, ni han logrado quedar cubiertos contra riesgos laborales ni seguir acumulando para su jubilación: “Yo también tengo mi seguro, a través de un tío mío. No cuento con mi pensión, porque yo sabía que me descontaban pero no sé más nada”; “seguiré pagando mi pensión cuando yo vuelva [...] pero yo no quiero volver”. Los despedidos que no tienen alternativas familiares ni económicas propias, han quedado sin opciones: “No tengo perspectivas de hallar algo todavía [...]. No tengo cobertura de nada de eso [...]. Ya uno se acostumbra a vivir así como Dios quiera [...]. Me he quedado así sin seguro [...], estoy *chiripian-do*”. De esto se desprende que los trabajadores mientras están estabilizados y formales cuentan con una inserción alta, pero en caso de perder el trabajo o retirarse de la empresa, tienen un difícil reingreso al sistema de salud, salvo que sean dependientes de algún asegurado, o muchas veces por mecanismos espurios, siendo la marginación del sistema de pensiones aún más drástica.

B. EL LAZO CON EL EMPLEO

Los trabajadores de CODEVI perciben que el trabajo no es seguro. Así como hay colegas que pueden permanecer años en la empresa, también se puede perder el empleo en cualquier momento y caer en la informalidad. Los testimonios que evidencian esto son enfáticos: “Se han despedido 60, 70 personas”; “cierta vez despidieron a 300 en un solo día”. Una razón frecuentemente aducida es que “la empresa decidió despedir personal”.

El nivel de expulsión del trabajo en la sociedad se reconoce como un factor determinante en esta problemática. Los trabajadores señalan, por ejemplo, que “cuando despiden 20, hay 30 esperando porque en la ciudad faltan los empleos”; “delante de CODEVI hay 200 espe-

rando empleos". Reconocen que el problema influye en su capacidad de presión: "Eso nos hace débiles".

Por otro lado, es muy difícil conseguir trabajo fuera de la fábrica. CODEVI es la única que puede ofrecer un lugar de trabajo o "te quedas sentado: a mí hace cuatro años que me cancelaron y ese tiempo tengo sin trabajar", no obstante la informalidad pueda ser ventajosa en lo inmediato: "Yo también fui cancelado y ahora a veces hago trabajitos en la construcción. Si en la semana hallo dos trabajitos en la construcción, me va mejor que cuando estaba dentro con ellos" [CODEVI].

En todo caso, señalan los trabajadores de CODEVI que "el salario no da para resolver". La deuda es una constante, lo que a veces les obliga a pedir dinero prestado incluso para poder ir al trabajo, o el dinero alcanza para comprar la comida en la fábrica pero no para traer comida al hogar. Se puede aspirar a unos 100 dólares mensuales, según los días trabajados, pero a veces es necesario hacer "otro trabajito para completar los gastos de comida, pasajes, escuela, pago de deudas". El problema es, comentan, que "uno se endeuda y no da tiempo para hacer otra cosa aparte", por lo que las deudas se acumulan; y cuando se le debe a dos personas, "le pago a una y le pido excusas a la otra y le dejo para la próxima".

Lo anterior se vincula con que para los trabajadores de CODEVI lo que hacen puede ser "trabajar por trabajar". Se manifiestan posiciones como: "te duele la cabeza, si te sientes bien o no, es un trabajo demasiado duro. Yo pienso seguir solamente este año porque es un trabajo muy agotador". También expresan: "Uno trabaja porque no quiere hacer cosas deshonestas"; "muchos que no trabajan están mejores que yo, porque no estoy viendo ningún beneficio"; "cuando termino estoy agotada. A veces me estoy durmiendo y me hacen presión para seguir"; "cada día me agota tanto que pienso que no voy a volver al otro día".

Aunque en Santiago los trabajadores tienden a ver su posición más segura o no temen a despidos inminentes, no son ajenos a que los despidos ocurren y que hay un proceso de desmonte de la fuerza laboral, empujada por el trasladado de funciones a CODEVI. El resultado generalmente es la caída en la informalidad. La salida de empleados puede ser por iniciativa propia o de la empresa. Los despidos por reducción existen: "He visto despedir hasta 15 personas juntas" comentan, "algunos han vuelto a su campo después de fracasar en la vida de aquí". Otros testimonios señalan: "me fui porque no alcanza lo que estaba ganando. No me daba para nada"; "yo decidí salir también por los pocos ingresos. También gano poco pero tú te puedes mover, no estás obligado a estar en un horario. Ahora atiendo mi propia peluquería".

Según los participantes, actualmente no están haciendo recortes pero sí han cerrado algunas empresas: "esas fábricas que cierran

aquí las abren en Haití”; en la empresa “hemos bajado de 1.500 a 350”. La lógica que está detrás es que “ellos [la empresa] buscan más ganancia”; “si yo gano dos mil semanal aquí, allá pagan 600 gourdes, más o menos. Mano de obra barata. El sindicato de allá es menos eficaz”; “yo creo que todos se irán poco a poco allá. Ellos quieren ganarse todo”.

Respecto a la precariedad cotidiana y al sentido del trabajo, en Santiago sucede algo no muy lejano a lo observado en Ouanaminthe. Según relatan, el salario no da “ni para pagar la casa [...]. No compro lo que no necesito urgente, pero no me alcanza... cojo prestado también”. Los ingresos semanales “no te permiten nada” y “si cobramos viernes ya el lunes no hay nada. Hay muchos gastos de transporte, más los niños, la comida...”. Señalan que el trabajo en la zona franca “no le cambia la vida a nadie... El salario no cubre. Eso te atrasa: hilo y trabajo. Tú sacas unos 8 mil y necesitas 25 mil”; “tuve que dejar mi universidad, porque salía de la zona franca a la universidad, sin bañarme ni nada. Realmente estanca”. Los prestamistas son quienes reciben el salario, entregan lo correspondiente el día viernes y ya el sábado los trabajadores piden prestado de nuevo. “En diciembre –con el doble-sueldo– terminamos de pagar todo lo que falta, y en enero estamos cogiendo prestado de nuevo”. Los trabajadores declaran: “la zona franca es una quitadora de sueños: ya no tengo tiempo para nada”; “tú no tienes deseos de nada cuando llegas a casa, uno llega cansado, que ni puede estudiar, duelen los riñones y tiene poco tiempo para ir al baño”; “yo no me he ido de la zona franca porque no puedo, pero si consigo mi casa me voy”.

VI. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

A continuación, se presentan en formato gráfico los resultados de una encuesta realizada con trabajadores y ex trabajadores de la zona franca tanto en Santiago como Ouanaminthe, analizando las dimensiones “relación con el aseguramiento social” y “relación con el empleo”, a través de ciertos indicadores claves (ver gráfico 9 en página siguiente).

De acuerdo con la encuesta realizada, como se expresa en el gráfico 9, los trabajadores dominicanos están incorporados y se reconocen parte del sistema de pensiones actualmente vigente. En todo caso, presentan, similar al caso de los trabajadores haitianos, una minoría de posiciones confiadas en la correcta administración de los fondos y un mayoritario escepticismo respecto a la posibilidad de que en el trabajo de zonas francas puedan acumular cotizaciones suficientes como para contar con una pensión digna.

Gráfico 9

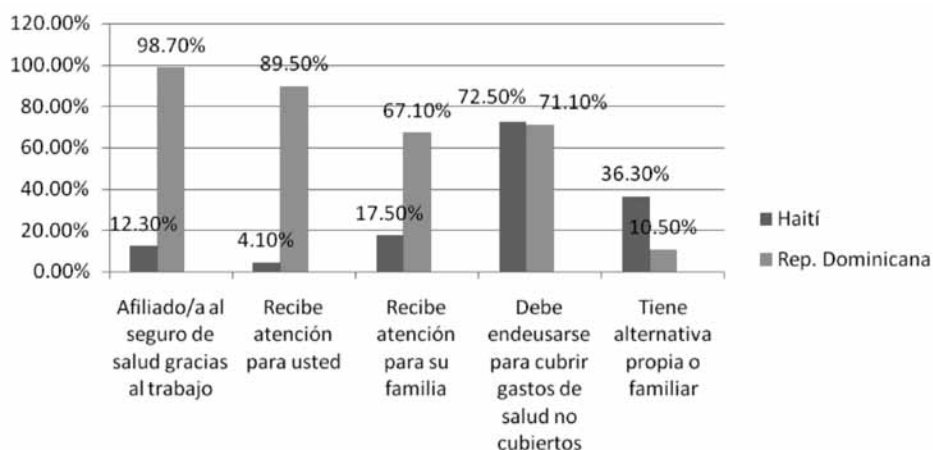
Situación de trabajadores respecto al sistema de aseguramiento en pensiones



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 10

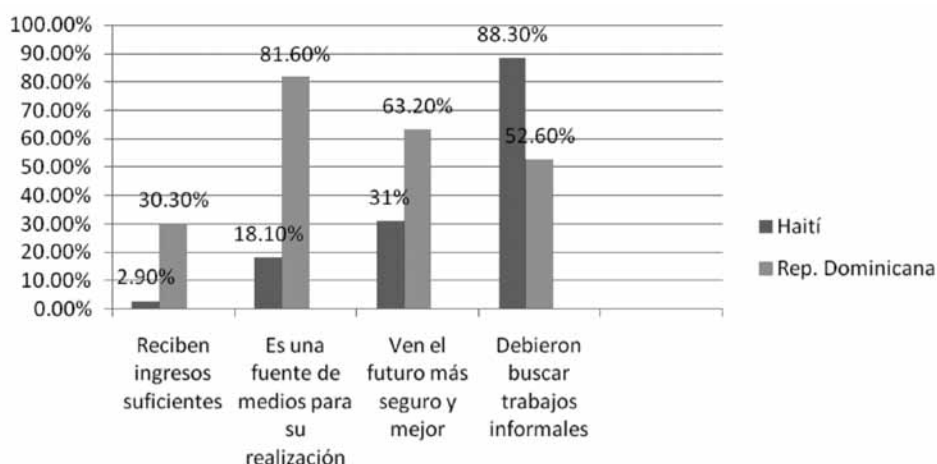
Situación de trabajadores respecto al sistema de aseguramiento en salud



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 10 se puede observar que los trabajadores dominicanos presentan una mayor afiliación y satisfacción con la cobertura de la que son beneficiarios en el aseguramiento de salud. En todo caso, ambos grupos manifiestan la misma precariedad en cuanto a la necesidad de endeudarse en caso de que sus necesidades de salud no sean cubiertas por el aseguramiento. Ambos grupos presentan una baja participación de personas con alternativas propias o familiares en caso de no poseer seguro de salud, lo que los hace muy proclives a la desprotección en caso de quedar desempleados y desafiados.

Gráfico 11
Situación de trabajadores respecto a los ingresos y la calidad del lazo con el trabajo

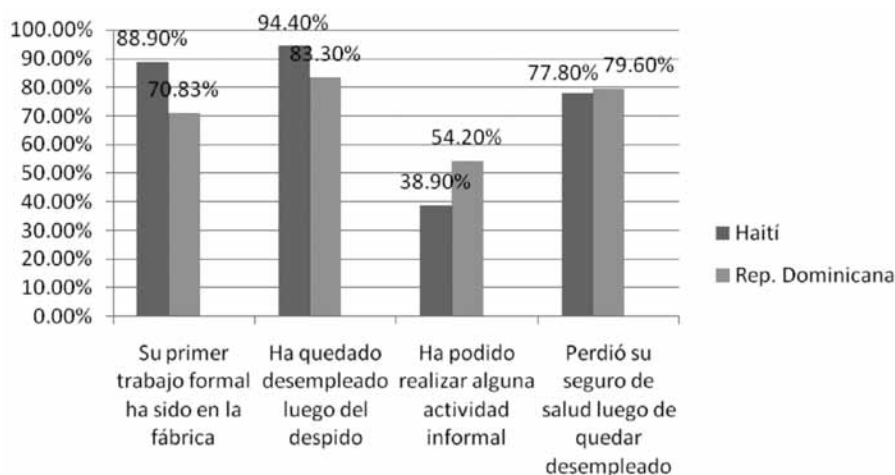


Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico 11, los trabajadores haitianos y dominicanos comparten una percepción negativa sobre el trabajo en la maquila como fuente de ingresos suficientes para las necesidades de sus hogares, mucho más aguda en el caso de los trabajadores en Haití. Los trabajadores dominicanos entienden, sin embargo, que el futuro es mejor y que la fábrica les permite un cierto grado de realización personal, siendo sus pares haitianos mucho más pesimistas. Esto quizás se asocia con las precariedades del contexto en que se desenvuelven, la situación de los hogares, las expectativas realizables en términos de consumo, entre otros factores conexos. Los trabajadores haitianos, por ejemplo, se ven obligados a buscar fuentes informales de ingresos.

Gráfico 12

Situación de ex trabajadores despedidos respecto al empleo y el aseguramiento en salud



Fuente: elaboración propia.

Los trabajadores haitianos despedidos por recortes de personal en la empresa ascendieron al 83,3% de los entrevistados. Sus pares dominicanos ascendían a 87,5%. Como se observa en el gráfico 12, tanto los trabajadores haitianos como los trabajadores dominicanos consideran al empleo en la maquila su primer contrato formal. En ambos grupos, la gran mayoría (94,4% y 83,3%, respectivamente) ha permanecido en el desempleo luego de ser despedido de las fábricas. Una minoría de los ex trabajadores haitianos ha logrado hacer alguna actividad de tipo formal, cuestión que los ex trabajadores dominicanos han podido acometer en condiciones más ventajosas, posiblemente por las alternativas existentes, dada una actividad económica y productiva mucho más dinámica. En ambos grupos, la mayoría de los ex trabajadores reconocen haber perdido su seguro de salud, lo cual es similar respecto de las pensiones. En el caso de los dominicanos desempleados, se explica que no sea la totalidad posiblemente porque en varios casos las personas quedan como asegurados dependientes de otro familiar o sigue cubierto mediante un seguro privado, dado el modelo institucional vigente.

CONCLUSIONES

Al analizar la situación de los trabajadores de maquila del Grupo M en Haití y República Dominicana, puede obtenerse una perspectiva sobre el papel que tienen los sistemas de protección social –entendi-

da como aseguramiento— como parte de los soportes que, junto a la incorporación al trabajo, permiten la integración social de los individuos y controlan la vulnerabilidad (Castel, 1997). La misma no es sólo una condición de la pobreza, ni se reduce a ella, sino que alude a un conjunto amplio de dimensiones. Las dificultades de integración tienen significaciones, entre otras, en la experiencia de las personas respecto de los lazos sociales (Merklen, 1999) y afectan el desarrollo y ejercicio de sus capacidades y su autonomía.

El sistema de aseguramiento social dominicano ha sido un proceso de revolucionarios cambios en la posibilidad de acceso a coberturas en salud, pensiones y otra serie de prestaciones. Sin embargo, la conjunción de un diseño institucional que potenció el papel público pero introdujo la mercantilización a través de lógicas como la capitalización individual, no ha fortalecido el principio solidario-redistributivo. Las dificultades de un Estado con recursos limitados, por un lado, y un mercado laboral marcado por la informalidad y variadas formas de precarización de la fuerza de trabajo, por el otro, han propiciado niveles importantes de lo que Castel llama la “des-vinculación” entre los componentes de la lógica institucional, des-coordinando los logros y resultados. En el caso de Haití, las limitaciones crónicas del Estado y la economía de ese país, han potenciado un sistema de seguridad social formalmente de bienestar, pero en la práctica casi inexistente, en extremo privatizado, carente de coberturas y excluyente.

Estos factores ubican a una mayoría de personas en zonas de vulnerabilidad y desafiliación respecto del aseguramiento. Las entrevistas a expertos y la revisión documental indican una preocupación por la pertinencia del diseño institucional con las características antes mencionadas en esta clase de contextos. El modelo constituido en República Dominicana es cuestionable y podría ser perjudicial e inefectivo como modelo a aplicarse en Haití.

En cuanto al mercado laboral, más allá de las grandes diferencias, el mismo está condicionado por la lógica de la competitividad espuria a lo interno y a lo externo, que reproduce precariedad del trabajo, lo cual potencia también la desafiliación y la vulnerabilidad. Este es el marco de la industria de la maquila para insertarse en la globalización, dentro de un modelo de desarrollo que sigue estas tendencias. La fuerza laboral se constituye como nuevos ejércitos de reserva respecto del centro desarrollado, posibles de incorporar a través de los medios tecnológicos con los que el capital cuenta ahora para reorganizar la cadena productiva. Los datos muestran que los sueldos reales en las maquilas dominicanas bajan y los puestos de trabajo son fluctuantes, como lo es la producción de las empresas. En línea con investigaciones anteriores, al ver el caso del Grupo M aprovechando la

brecha de salarios y costos, producto de las crisis vividas en Haití y el diferencial de desarrollo, puede decirse que la competitividad espuria está siempre reconfigurándose y actualizándose en nuevas fronteras y dinámicas norte-sur (Werner, s/f).

Al observar los resultados de los grupos focales con trabajadores y ex trabajadores de las maquilas del Grupo M en cada país, puede verse el impacto de lo que sucede con las estructuras de soporte.

Los trabajadores dominicanos que están en la fábrica pueden ser ubicados en una zona próxima a la integración: tienen un lazo de garantías de cobertura con el aseguramiento, que se complementa con su condición de trabajadores formales. Ahora bien, esto es relativizado por la precariedad con que se ve afectada su cotidianidad, dados los bajos salarios que reciben, vistos también en las referencias estadísticas. Esto afecta la calidad de su integración al empleo como lazo de soporte, y puede empujarlos a la informalidad. Una vez en la informalidad, la cual puede ser producto tanto de la renuncia voluntaria como por una ola de recortes (o cancelaciones puntuales), los dominicanos pueden caer en una zona de vulnerabilidad, al resultar insegura su inserción en el aseguramiento de salud, y verse excluidos de las cotizaciones en pensiones, dado el diseño institucional vigente. Esta realidad los puede llevar a escenarios, inclusive, de relativa desafiación en términos de Castel.

Los trabajadores haitianos, en tanto estén formalmente empleados en la fábrica pueden estar amenazados de perder el empleo dependiendo de los recortes de personal, rotaciones de personal o conflictos laborales. Su experiencia es también muy precaria respecto a los soportes que les brinda el trabajo en la satisfacción de sus necesidades, agudizada por salarios aún más bajos y por las difíciles condiciones existentes en Haití. Estando en la formalidad, los trabajadores viven en una zona de vulnerabilidad producto de una desafiación, en la práctica, del aseguramiento. La informalidad puede arrastrarlos a una desafiación y exclusión severa tanto de los lazos con el empleo como del lazo con la protección social.

Se debe resaltar el hecho de que las condiciones estructurales del trabajo en las maquilas presionan sobre una experiencia común en los trabajadores de CODEVI y FMI, en cuanto a un lazo con el empleo caracterizado por la insatisfacción y su debilidad para ser un soporte efectivo de integración social, inhibiéndoles de ciertas rutinas integradoras y haciendo precaria la cotidianidad, mermando sus capacidades y el despliegue de su autonomía. Esto refuerza la pertinencia de los enfoques sobre la importancia del trabajo en la producción de pobreza.

Sobre la fragilidad del empleo en este caso particular, el desarrollo del Grupo M en Haití ha actuado a costa de los empleos en las

plantas de la República Dominicana y la sobreexplotación en Haití. Salta a la vista que la vinculación con el desarrollo de las fábricas en Haití es entendida por ambos grupos como una estrategia para desmontar paulatinamente la producción en República Dominicana y abaratar costes.

Al observar los resultados de las encuestas, se puede notar que entre los trabajadores dominicanos hay más confianza que entre los haitianos respecto a la buena administración y suficiencia de las pensiones que se acumulan, pero en ambos casos son una minoría los que creen que las cotizaciones servirán para una pensión digna. La minoría de los trabajadores cree que cuentan con una alternativa para cubrir su seguro de salud en caso de ser despedidos, y la mayoría cree que debe endeudarse en caso de enfermedades y otros gastos que no estén cubiertos por su seguro. Los trabajadores dominicanos en su mayoría creen que el empleo de maquila es una fuente de medios para su realización, pero en ambos grupos la posición de que reciben los ingresos necesarios es minoritaria. Finalmente, los trabajadores despedidos por recortes de personal de las empresas difícilmente encuentran una alternativa formal, y en su mayoría han perdido el aseguramiento del que gozaban estando empleados.

En resumen, este estudio exploratorio arroja la pertinencia de un enfoque global del problema de la vulnerabilidad, mediante el cual, siguiendo a Castel (1997) y Merklen (1999), el centro de la discusión sobre políticas sociales y regímenes de protección social debería estar en las condiciones de relacionamiento y cómo incrementar la calidad de la integración social de las personas, ampliando sus capacidades y su autonomía. La protección social, en su aspecto de aseguramiento, no debe ser analizada aisladamente de los demás factores que afectan de manera determinante los lazos sociales. A su vez, el modelo productivo imperante, el papel del trabajo en el mismo y los diseños institucionales inciden profundamente en esta cuestión.

Tomando en cuenta los desarrollos de los modelos de protección social en países periféricos y dependientes como Haití y República Dominicana –con interesantes diferencias y logros, pero también notables limitaciones– queda planteada la necesidad de profundizar en investigaciones acerca de las políticas de reforzamiento del papel del Estado en la protección social. El caso de Haití muestra instituciones carentes de recursos y capacidades, mientras que el caso dominicano evidencia que un mayor peso estatal puede coexistir con procesos de mercantilización y privatización en aspectos sustantivos, en tanto lógica de relaciones predominantes entre capital, Estado y trabajo. Es relevante, como apunta Castel (1997), recuperar la atención sobre la

des-vinculación y des-coordinación de los lazos sociales, cuestión clave de la que se hicieron cargo en su tiempo los sistemas redistributivos de bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Leguizamón, Sonia 2005 (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO). En <<http://bibliotecavirtual.CLACSO.org.ar/ar/libros/crop/Trabprod.pdf>>.
- Arteaga Botello, Nelson 2008 “Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel” en *Revista Sociológica* (México) Año 23, N° 68: 151-175, septiembre-diciembre. En <<http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/6806.pdf>>.
- Bosch, Juan 1943 “Para la historia, dos cartas” (Santiago, República Dominicana: Editorial el Diario), pp. 3-8. En <<http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=31101>>.
- Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós), Traducción de Jorge Piatigorsky.
- Collier, Paul 2009 “Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security. A Report for the Secretary-General of the United Nations” en <<http://www.focal.ca/pdf/haicollier.pdf>>.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZF) 2010 “Informe Estadístico del Sector Zonas Francas” en <<http://www.cnzfe.gov.do/documentos/informesestadisticos/InfEst2010Esp.pdf>>.
- Dupas, Gilberto 2008 “Pobreza, desigualdad y trabajo en el capitalismo global” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 215: 62-78, mayo-junio. En <http://www.nuso.org/upload/articulos/3522_1.pdf>.
- Fernández, Leonel 2012 “Discurso de Rendición de Cuentas ante la Reunión Conjunta de las Cámaras”, 27 de febrero. En <http://www.presidencia.gob.do/app/do_2011/article.aspx?id=14940>.
- Friedman, Milton 2006 “Educación pública: Privatícenla” (Cato Institute) en <http://www.elcato.org/pdf_files/ens-2006-12-13.pdf>.
- González Casanova, Pablo 2006 *Sociología de la explotación* (Buenos Aires: CLACSO).
- Guzmán, Rolando y Cruz, Consuelo 2010 “Diagnóstico del mercado laboral dominicano: empleos, salarios y seguridad social. En el tránsito de la crisis a la recuperación” (Santo Domingo:

- Dirección General de Empleo y Observatorio del Mercado Laboral Dominicano), octubre.
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis “El desarrollo socioeconómico de América latina y el Caribe bajo el modelo multiexportador” (España: Universidad de Huelva) en <<http://altea.daea.ua.es/ochorem/comunicaciones/MESA2COM/HIDALGOCAL.pdf>>.
- Hornbeck, J. F. 2010 “The Haitian Economy and the HOPE Act”, Congressional Research Service, Report for Congress, 24 de junio. En <<http://fpc.state.gov/documents/organization/145132.pdf>>.
- Isa Contreras, Pavel 2007 *La inserción de la República Dominicana a la economía internacional: reseña histórica y perspectiva analítica* (Santo Domingo: Centro de Investigación Económica para el Caribe/Intermón Oxfam/Editora Mediabyte).
- Isuani, Ernesto Aldo 2010 “La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas” *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 226, marzo-abril. En <http://www.nuso.org/upload/articulos/3682_1.pdf>.
- Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social y sus modificaciones. En <http://www.cnss.gob.do/app/do/doc_leyes.aspx>.
- Lynda Yanz 2009 “La crisis y la producción de ropa en América Central” (Red de Solidaridad de la Maquila), marzo. En <http://es.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/RSM-Crisis_y_CA-2009-03.pdf>.
- Mathieu, Suze 2000 “Rapport sur l’état des lieux de la protection sociale en Haïti”, Bureau International du Travail. En: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=17618>>.
- Merklen, Denis 1999 “La cuestión social en el sur desde la Perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata” (Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales). En <http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/20.pdf>.
- OIT 2010 “La promotion du travail décent dans la reconstruction et le développement d’Haïti après le tremblement de terre de 2010” (Ginebra: Bureau International du Travail) mayo. En <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_149531.pdf>.
- Perona, Nélida y Rocchi, Graciela 2001 “Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio

- de las condiciones de vida de los hogares” en *Revista Kairos* (Buenos Aires) Año 5, N° 8. En <<http://www.revistakairos.org/k08-08.htm>>.
- Rathe, Magdalena y Moliné, Alejandro 2011 “Sistema de salud de República Dominicana” en *Salud Pública de México* Vol. 53, suplemento 2. En <http://bvs.insp.mx/rsp/_files/File/2011/vol%2053%20suplemento%202/20Republica%20Dominicana.pdf>.
- Red de Solidaridad de la Maquila 2009 “Actualización: la industria del vestido y la crisis económica. ¿Qué está pasando en las Américas?”, Preparado para una sesión del grupo de trabajo del Foro del Acuerdo Multi Fibras (FAMF), 24 de abril. En <<http://es.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/RSM-PresentacionAmericas-ESP-2009-04-24.pdf>>.
- Santana, Julio 1994 *Estrategia Neoliberal, urbanización y zonas francas industriales: el caso de Santiago, República Dominicana* (Santo Domingo: FLACSO).
- Samperio, Elsa Teresa 2011 “Protección social, claros oscuros de un concepto en el hacer de las prácticas sociales”, Trabajo presentado en el Encuentro de Trabajo Social: Autonomía, Ética y Compromiso Social (Montevideo: ADASU-DTS/FCS/UR-UCUDAL), 12 al 14 de mayo. En <<http://www.xicongresonacionaldetrabajosocial.com/pdf/trabajo/49.pdf>>.
- Spicker, Paul; Álvarez Leguizamón, Sonia; Gordon, David (eds.) 2009 *Pobreza: Un glosario internacional* (Buenos Aires: CLACSO). En: <<http://bibliotecavirtual.CLACSO.org.ar/ar/libros/CLACSO/crop/glosario/>>.
- Unites States International Trade Commission 2008 “Textiles and Apparel: Effects of Special Rules for Haiti on Trade Markets and Industries”, Investigation No. TR-5003-1, Publication 4016, June. En <<http://www.usitc.gov/publications/332/pub4016.pdf>>.
- Vargas Solís, Luis Paulino 2008 “Actores sociales y relaciones de poder: la globalización como proceso y fenómeno socio-político” en *Ciencias Económicas* 26-N° 1: 187-208. En <<http://www.latindex.ucr.ac.cr/econ-2008-1/08-VARGAS.pdf>>.
- Werner, Marion s/f “Coloniality and the Contours of Global Production in the Dominican Republic and Haiti” (University at Buffalo). En <http://www.acsu.buffalo.edu/~wernerm/Werner_Antipode.pdf>.
- Wydler, Agustín 2007 “Taylorismo, fordismo y acumulación flexible. Modelos de acumulación y organización del trabajo en el capitalismo” en Marcaida, Elena (comp.) *Historia económica*

mundial: de la Revolución Industrial a la globalización neoliberal
(Buenos Aires: Dialektik Editora).

BASES DE DATOS

CNSS “Informa” 2010 (Santo Domingo: Órgano informativo del Consejo Nacional de Seguridad Social) Boletín 7.

CNZFE 2010 “Informe Estadístico del sector Zonas Francas”. En <<http://www.cnzfe.gov.do/documentos/informesestadisticos/InfEst2010Esp.pdf>>.

Department of Labor “Wage and Hour Division (WHD)” (Estados Unidos). En <<http://www.dol.gov/whd/minimumwage.htm>>.

IPC base Diciembre 2010 “Estadísticas económicas 1984-2011” (Banco Central de la República Dominicana). En <<http://www.bancentral.gov.do/estadisticas.asp?a=Precios>>.

IPC base Diciembre 2010 “Nueva Canasta para medir la inflación” (Banco Central de la República Dominicana). En <<http://www.bancentral.gov.do/noticias/avisos/avisos2011-02-03.pdf>>.

PRENSA Y PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Arthur, Charles 2002 “Haiti’s Not-So-Free Zones” en *Multinational Monitor* (EBSCO Publishing) Vol. 23, N° 6: 6-7, junio.

Diario Digital RD 2008 “Grupo M confirma despido de 2,700 empleados” (República Dominicana), 14 de noviembre.

Díaz, Wellington 2011 “El Grupo M emplea a 6,500 personas en Haití” en Periódico *Hoy* (República Dominicana), 18 de junio. En <<http://www.hoy.com.do/el-pais/2011/6/18/380529/El-Grupo-M-emplea-a-6500-personas-en-Haiti>>.

El Caribe 2011 “El Grupo M celebra sus 25 años” (República Dominicana), 3 de junio. En <<http://www.elcaribe.com.do/site/nacionales/277860-el-grupo-m-celebra-sus-25-anos.html>>.

González, Virgilio 2004 “El Grupo M: Modelo de éxito en el ámbito Textil” en *Textiles Panamericanos*, julio-agosto. En <http://www.textilspanamericanos.com/Articles/2004/Julio/Articles/El_Grupo_M_se_ha_Convertido_en_un_Modelo_de_Exito_en_el_Ambito_Textil.html>.

James, Clara 2002 “Haitian Free Trade Zone” en *Dollars & Sense* (Boston), noviembre-diciembre.

Ministerio de Relaciones Exteriores 2010 “Canciller Morales Troncoso destaca solidaridad del Grupo M con Haití” (República Dominicana), 24 de abril. En <http://www.mirex.gov.do/index.php?option=com_content&view=article&id=888:Cancill>.

er_Morales_Troncoso_destaca_solidaridad_del_Grupo_M_con_Hait%C3%AD_&catid=51:mas-noticias>.

Peralta, Leoncio 2011 “Grupo M, 25 años en la industria” en *Listín Diario* (República Dominicana), 8 de junio. En <<http://listindiario.com/economia-and-negocios/2011/6/7/191281/Grupo-M-25-anos-en-la-industria>>.

Red de Solidaridad de la Maquila 2011 “Conflicto en Haití por los derechos sindicales” en *El boletín* Vol. 16, N° 3, diciembre. En <http://es.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/2011-12-RSM_Boletin.pdf?SESS53b17d9f47af1f0d31f6f3983a2605df=bhqlcnao>.

