

¿SE PROMUEVE EL DESARROLLO HUMANO TRANSFIRIENDO RECURSOS A LOS POBRES?¹

Does transferring of resources to poor people promote Human Development?

Facundo García Valverde*

RESUMEN

En este artículo se analiza si las Transferencias Monetarias Condicionadas que tienen casi todos los países de Latinoamérica son compatibles con el paradigma del Desarrollo Humano entendido como la ampliación progresiva de las libertades reales de las personas. A través del análisis de diversas evaluaciones cualitativas y de los principales elementos de estas políticas públicas, se defienden varias y severas reformas internas a las Transferencias Monetarias Condicionadas que un teórico del Desarrollo Humano debería promover. Tales reformas deberían estar orientadas a promover los principios centrales de este paradigma como el desarrollo de la agencia, la inauguración de canales participativos que permitan desafiar las reglas de inclusión o exclusión y el rechazo de los juicios y creencias que refuerzan la desigualdad de estatus entre los beneficiarios y los trabajadores formales.

PALABRAS CLAVE: Capacidades. Desarrollo Humano. Transferencias Monetarias Condicionales.

ABSTRACT

This paper analyses if the Conditional Cash Transfers that almost every Latin-American country has could be compatible with the Human Development paradigm, understood as the progressive expansion of the person's capabilities. Through the analysis of diverse qualitative

¹ El autor agradece los comentarios y sugerencias de Pablo Vinocur a una versión previa de este artículo.

* Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires y docente por la misma universidad y en el Programa de Desarrollo Humano de la FLACSO. Es Investigador en CONICET. fgarciavalverde@gmail.com

evaluations and of the main elements of these public policies, the paper defends different and severe internal reforms to Conditional Cash Transfers that a practitioner of Human Development should promote. Such reforms should be oriented to promote the core principles of this paradigm, such as the exercise of agency, the opening of participative channels to contest the rules of inclusion and exclusion and the rejection of judgments and beliefs that reinforce the unequal status between the beneficiaries and the formal workers.

KEYWORDS: Capabilities. Human Development. Conditional Cash Transfers.

Data de submissão: 01-08-2016

Data de aceite: 05-09-2016

1 INTRODUCCIÓN

Durante la última década, las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) se convirtieron en una herramienta masiva y de rápida implementación que los Estados utilizan para perseguir ciertos objetivos de política social como combatir la indigencia, obstaculizar la transmisión intergeneracional de pobreza, reparar daños y omisiones previas, etc. Casi el treinta por ciento de la población latinoamericana recibe de manera directa o indirecta alguno de estos beneficios; las inversiones en capital humano en los niños han aumentado de manera lenta pero regular; gracias a las condicionalidades exigidas a los beneficiarios, el grado de legitimidad y aceptabilidad social de estas políticas es relativamente alto.

Dado que la perspectiva del Desarrollo Humano no considera que la transferencia de recursos sea suficiente para mejorar sus índices y que el fin último de estas políticas no es expandir las libertades de los beneficiarios sino mejorar el bienestar de terceros, el objetivo de este trabajo es analizar si las TMC pueden o no ser diseñadas e implementadas de forma de promover el desarrollo humano.

En este texto, se afirmará que las TMC pueden tener un potencial interesante desde el paradigma del desarrollo humano pero que eso

depende de que las condicionalidades y actividades impuestas por estas políticas sean instrumentos para la ampliación de las opciones reales de los individuos. A través de un análisis de distintas TMC de la región que se centre en tres principios centrales de la perspectiva del Desarrollo Humano (la relación entre las condicionalidades y el desarrollo de la dimensión de agencia, la participación de los beneficiarios en la evaluación e implementación de estas políticas y la equidad), se defenderán algunas opciones y reformas que serían necesarias para que estas políticas públicas promuevan el Desarrollo Humano.

La estructura del texto será la siguiente: en la primer parte, se reconstruirá la concepción de desarrollo humano inspirada por el trabajo seminal de Amartya Sen (2000) y sus tres principios centrales: agencia, participación y equidad; en la segunda parte, se identificarán los tres componentes básicos de estas nuevas políticas de protección social: su focalización, la condicionalidad y su objetivo de largo plazo; en la última parte, se utilizarán evaluaciones cualitativas de diversas TMC de la región para ilustrar tanto los obstáculos como las posibles vías para sortearlos que un teórico del desarrollo humano debería proponer.

2 DESARROLLO HUMANO

El enfoque de desarrollo humano nació, en parte, como resultado de las crecientes críticas al enfoque de desarrollo predominante en el decenio de 1980, el cual suponía un vínculo estrecho entre el crecimiento económico nacional y la ampliación de las opciones individuales del ser humano. Muchos intelectuales reconocieron la necesidad de un modelo de desarrollo alternativo por las siguientes razones:

- La evidencia cada vez mayor en contra de la tesis del efecto de goteo de las fuerzas del mercado para propagar los beneficios económicos y erradicar la pobreza;
- Los costos humanos de los Programas de Ajuste Estructural;
- Los problemas sociales (el delito, el debilitamiento del tejido social, la contaminación, etc.) continuaban diseminándose aun frente a un crecimiento económico sólido y sistemático.

A partir de 1990, el concepto de desarrollo humano se fue especificando en los estudios sistemáticos que vienen siendo recogidos

en los informes anuales sobre Desarrollo Humano patrocinados por el PNUD. El trabajo de Amartya Sen (2000), entre otros, fundó las bases conceptuales de un enfoque alternativo y más amplio del desarrollo humano, lo definiendo como el proceso de ampliación de las opciones reales de las personas y mejora de las capacidades humanas (la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida) para poder vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno y participar en la vida de su comunidad. En este sentido, el centro de la reflexión del desarrollo humano dejó de estar puesto en variables micro o macroeconómicas y fue redirigido a la calidad de vida efectivamente vivida por los individuos.

La introducción explícita, de un propósito eminentemente moral, que la evaluación económica multiplicó las dimensiones relevantes para definir la calidad de vida de un individuo; si el criterio evaluativo último de ésta es la mejora de sus opciones reales, entonces hay una cantidad potencialmente infinita de opciones que podrían ser mejoradas, desde aumentar la cantidad de canales de televisión que pueden sintonizarse hasta construir puentes en zonas fácilmente anegables. Esta introducción no sólo enriquece la base informacional sino que pone en el centro del análisis la necesidad de comprometerse con razonamientos prácticos acerca de qué dimensiones son normativamente importantes y qué valores morales debe promover una comunidad política. Puesto de otra forma, el procedimiento para distinguir opciones reales moralmente relevantes e irrelevantes no puede ser meramente un cálculo de eficiencia.

Dada esta irreducible pluralidad de la concepción del desarrollo humano, la evaluación propuesta aquí sólo se concentrará en tres de sus dimensiones más ricas e importantes, asumiendo la incompletitud de la misma. Más allá de este defecto necesario, se mostrará que las dimensiones elegidas son aquellas que tienen una conexión intrínseca y directa con el propósito de ampliar la libertad positiva de los individuos. Los componentes analizados serán los siguientes: agencia, participación y equidad.

2.1 AGENCIA

Podría pensarse que una concepción del desarrollo humano debería preocuparse por asegurar ciertas capacidades básicas del individuo o aumentar su bienestar. Sin embargo, eso implicaría que las vidas

humanas pueden reducirse a procesos de maximización del auto interés y preferencias y que ellas no poseerían objetivos altruistas ni se preocuparían por como reciben sus cuotas de bienestar.

Tal imagen de las vidas humanas sería, por lo menos, incompleta. Esto condujo a que Sen (2000) distinguiera dos dimensiones relevantes para una concepción adecuada del desarrollo humano: la de calidad de vida (*well-being*) y la de la agencia. Mientras que la primera se refiere al bienestar personal, constituido por las capacidades y funcionamientos, la segunda dimensión se relaciona con la capacidad del individuo para perseguir y alcanzar los objetivos que valora y que está justificado en valorar (SEN, 1984, p. 204-8). Un individuo puede mejorar sus oportunidades de bienestar si su empleador informal le ofrece un día franco a la semana pero no podrá mejorar su agencia a menos que pueda reclamar, sin temor por ser sancionado otros beneficios laborales o decidir qué día específico quiere usar su franco.

La noción de agencia y de agente (ya sea político o moral) está contrapuesta tradicionalmente tanto con el individuo pasivo que sólo recibe bienestar como con quien es coercionado para satisfacer los objetivos de otros. Así, la dimensión de agencia se relaciona con la capacidad para ser el autor de la propia vida, es decir, de autodeterminarse, ser responsable por su decisión y poder perseguir activamente un plan de vida propio. La agencia representa, entonces, el aspecto de la libertad positiva que posee un individuo.

En términos de los objetivos de los programas de desarrollo humano, la incorporación de esta dimensión en la evaluación de la vida de los individuos exige que los beneficiarios no sean considerados como meros sujetos pasivos sino que también se incentive su participación, su compromiso y su propia reformulación interna de las prácticas y aplicaciones del programa en su propia comunidad (ALKIRE; DENEULIN, 2009, p. 27-8). En otras palabras, estos programas no sólo requerirían protección contra ciertas interferencias arbitrarias sino también medidas para proveerlo de condicionalidades y esferas de libertad social en las que esos objetivos, cuando sean valiosos, puedan ser llevados a cabo.

2.2 PARTICIPACIÓN

La participación es siempre un arma de doble filo. Por un lado, es claro que si los centros de decisión colectiva están cerrados a la in-

clusión de agentes afectados, la legitimidad de los resultados será cuestionable. Por el otro lado, la participación irrestricta en todos los niveles de una decisión colectiva haría que el proceso de toma de decisión sea profundamente ineficiente y que los resultados sean cuestionables.

A pesar de esta dificultad intrínseca de las concepciones de libertad positiva, la concepción de desarrollo humano considera que la participación es un objetivo deseable, lo cual quedó evidenciado en el Informe de Desarrollo Humano de 1993 dedicado a la participación. Lejos de defender enfoques de democracia radical o democracia participativa, el interés del desarrollo humano en la participación está orientado directamente a sus proyectos y solo de manera indirecta y difusa a expandir la participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos². Así, pareciera que el nivel deseable de participación queda limitado o expandido según el tipo de desarrollo humano que quiera promoverse.

El vínculo entre el desarrollo humano y la participación ha sido analizado profundamente por Sabina Alkire³. De acuerdo con ella, dado que los proyectos de desarrollo humano consisten en la interacción entre dos agentes relevantes y asimétricos – uno con recursos e información (la agencia de desarrollo) y otro, con información pero sin recursos (los beneficiarios) – la participación de la comunidad es necesaria como forma de honrar un principio de subsidiariedad, según el cual, la información que se utilice para analizar y evaluar el proyecto debe ser sensible a los principios y valores de la comunidad sobre quien se aplica el programa (ALKIRE, 2002, p. 143-144).

² Ejemplos de estos proyectos participativos a pequeña escala basados en el desarrollo humano pueden hallarse en Alkire (2002, p. 233-96) y en Robeyns y Conradie (2013). En el primero, se analizan tres proyectos financiados por Oxfam que no ofrecen recursos sino que promueven la participación y el desarrollo de capacidades en las comunidades beneficiarias. En el segundo, se muestra cómo los objetivos del desarrollo humano influyeron en el diseño de algunos proyectos comunitarios en Sudáfrica, al generar condicionalidades para que las propias mujeres beneficiarias expresen sus aspiraciones y éstas sean reflejadas en programas a pequeña escala.

³ Con respecto a los proyecto de desarrollo humano, la propuesta del propio Sen es particularmente silenciosa ya que si bien enfatiza la participación, ésta parecería relacionarse más con la política democrática en general que con el conglomerado informal de prácticas participativas usadas por organizaciones con base comunitaria, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales de desarrollo (SEN, 2000, p. 183-196).

Alkire identificó cuatro efectos probables que hacen de la participación un objetivo valioso. En primer lugar, la participación es un ejemplo de ejercicio de la dimensión de agencia. En segundo lugar, la participación genera efectos transitivos a través de sus consecuencias, como la mayor equidad en la toma de decisión y una mayor efectividad ya que los participantes adoptarían la decisión como propia y no como impuesta por otros. En tercer lugar, la participación posee efectos constructivos ya que a través de la discusión pueden incorporarse tanto nuevos hechos que modifiquen el juicio final como nuevos procedimientos para su evaluación⁴. Por último, Alkire menciona los efectos intransitivos de la participación, es decir, los efectos que la incorporación de nuevas prácticas fomentadas por los programas de desarrollo pueden tener sobre la identidad y hábitat social de la comunidad que recibe el programa. Dado que estas nuevas prácticas alteran el status quo de la comunidad, Alkire señala que quienes deberían juzgar el valor de esos efectos no son los agentes externos sino los propios individuos (ALKIRE, 2002, p. 129-143).

2.3 EQUIDAD

La concepción del desarrollo humano que adopta el enfoque de las capacidades como parámetro evaluativo y que se reconstruyó previamente está enmarcada en un paradigma liberal igualitario de justicia distributiva. Tal carácter implica que los individuos no deben ser necesariamente iguales en el espacio de los funcionamientos pero sí que deben tener oportunidades realmente iguales para alcanzar ciertos funcionamientos valiosos. Así, las políticas públicas diferenciadas para los discapacitados, las mujeres y las minorías raciales pueden entenderse como formas de mitigar la fuerza en que factores moralmente arbitra-

⁴ El propio Sen ilustró este último efecto con los descensos en los índices de fertilidad en India que se produjeron como resultado de la discusión pública del planeamiento familiar (SEN, 2000, p.191-3). Por un lado, se incorporó nueva información (la relación de la fertilidad con los índices de mortalidad, de superpoblación y con estructuras familiares alternativas). Por el otro, se llevó a cabo una reflexión crítica sobre los valores (la vida de los niños futuros, la salud maternal, la autonomía de las mujeres, etc.).

rios limitan las oportunidades reales con las que cuentan los individuos (ALKIRE; DENEULIN, 2009, p. 29).

Si bien esta concepción del desarrollo humano se ha preocupado menos por el carácter relacional del valor de la igualdad, es importante añadirla como una preocupación vinculada a la equidad. Muy sucintamente, este carácter sostiene que la igualdad de una sociedad política no depende de qué ni cuánto se distribuya sino de las relaciones que se dan entre los miembros de esa sociedad. Por ejemplo, una política social que otorga recursos iguales pero de manera desigual - porque exige a los desocupados certificaciones y cumplimientos de condicionalidades que a los trabajadores formales no - no sería una política realmente igualitarista (ANDERSON, 1999; SCHEFFLER, 2003).

Las políticas públicas de incentivo al desarrollo humano y, en especial, de combate a la pobreza pueden institucionalizar relaciones de sospecha y vigilancia o pueden promover nuevos ámbitos de interacción entre pares; pueden promover roles de género o identidades tradicionales así como pueden promover herramientas y oportunidades para cuestionarlas o para escapar de ellas. La relacionalidad del desarrollo humano reintroduce la cuestión del status igual de los individuos beneficiados en el diseño, evaluación e implementación de tales políticas públicas. Por ejemplo, éstas también deberían ser evaluadas de acuerdo al tipo de relaciones interpersonales que ellas generan y a si tratan al beneficiario sin menoscabar el status igual del individuo a través de exigencia de revelaciones vergonzosas, juicios de sospecha y desconfianza, etc. En la medida en que algunas políticas fomenten controles y castigos arbitrarios o que los “beneficiarios” sean objeto de desconfianza, la satisfacción de objetivos de desarrollo humano se alejará ya que el individuo será considerado más como un medio operativo y eficiente que como un fin en sí mismo, más como un medio para el desarrollo que como un fin en sí mismo al que se le deben políticas de desarrollo humano.

3 LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS COMO NUEVO PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) pueden entenderse como una serie de políticas públicas relativamente sencillas

llas que constituyen un nuevo paradigma de protección social para los miembros más vulnerables de las sociedades en vías de desarrollo. En esta sección, se reconstruirán sus características esenciales y generales y se explicarán los rasgos que las diferencian de estrategias históricas previas de combate a la pobreza.

Durante las últimas dos décadas, las TMC se convirtieron en una herramienta masiva y de rápida implementación que los estados utilizan para perseguir ciertos objetivos de política social como combatir la indigencia, aliviar la pobreza y quebrar su transmisión intergeneracional. Los principios operativos de las TMC son sencillos: el Estado otorga dinero a las familias pobres con la condición de que asuman un comportamiento de inversión en capital humano, típicamente la asistencia de sus hijos a la escuela y a centros de salud. A raíz de esta masividad, algunas consecuencias son claras y poco controversiales: el treinta por ciento de la población latinoamericana recibe de manera directa o indirecta alguno de estos beneficios; las inversiones en capital humano han aumentado de manera lenta pero regular y su grado de aceptabilidad social es relativamente alto. Otros efectos, como el ingreso en el mercado laboral formal o el mayor consumo en alimentos y vestimenta, pueden depender de otras circunstancias (la situación económica general de la región, el impacto de otras políticas sociales y de desarrollo, la creación de nuevos hospitales y escuelas, etc.) y, por lo tanto, sería controvertible asignarlas como producto exclusivo de la variable ingreso de la TMC. En este sentido, este texto asume como limitación inevitable su concentración en un único tipo de políticas sociales y su silencio respecto de cómo estas TMC se relacionan con políticas públicas sociales que no supongan transferencias directas.

Tres rasgos merecen ser definidos con mayor profundidad. Las TMC son políticas eminentemente focalizadas en los sectores pobres de la población, aunque su retórica sea la inclusión de estos sectores en los derechos universales de seguridad social. Los beneficiarios son sólo aquellos que tienen un determinado nivel de ingreso y que o bien tienen una situación laboral es precaria o bien son directamente desempleados. Esta focalización permite que los beneficiarios no sean incorporados directamente al sistema de seguridad social sino que tengan que atravesar un filtro de juicios sobre si realmente merecen ser incluidos. El ejemplo más claro es que los beneficiarios deben demostrar fehacien-

temente su cumplimiento de las condicionalidades que, o bien no son exigidas o bien lo son de una manera más débil en el caso de los trabajadores formales. Así, la focalización exigirá que se analice la compleja relación que estas políticas mantienen tanto con la universalidad de los derechos como con las singularidades de estas reglas. Si bien es claro que las TMC son una extensión del derecho a la protección social que antes gozaban únicamente los trabajadores formales, se analizará en 4.3 hasta qué punto puede seguir pensándose en derechos iguales si las condicionalidades formales para su disfrute son diferentes e implican tratos desiguales.

Estas condicionalidades introducen juicios de responsabilidad y desconfianza a los potenciales beneficiarios. Supóngase un padre que no envía a sus hijos al colegio y que no controla periódicamente su salud. Estas omisiones podrían deberse a dos tipos de razones, unas relativas a las oportunidades y otras a sus juicios de valor. Según las primeras, el padre no tendría los recursos necesarios para hacerlo (el colegio queda muy lejos de su hogar, no tiene dinero para comprar los útiles, etc.); de acuerdo a las segundas, el padre no hallaría razones de peso para cumplir con sus obligaciones morales porque, por ejemplo, no cree que el bienestar de su hijo dependa de la salud y la educación o que tenga tales obligaciones. Las TMC defienden el último tipo de razones, es decir, que los Padres son fundamentalmente, Padres Desaprensivos y que, por lo tanto, es razonable desconfiar de ellos. Si la causa del incumplimiento de las obligaciones morales no fuese una elección, entonces el Estado no tendría por qué condicionar la transferencia de recursos. De esta manera, las TMC creen que las familias pobres tienen una fuerte responsabilidad por su propia situación.

El último rasgo característico de las TMC es que defiende la búsqueda de un objetivo a largo plazo, la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Así, pretenden proteger al niño de un hogar pobre del eventual daño que sufriría por no asistir al colegio o por no recibir atención médica.⁵ De hecho, buena parte de las TMC establecen

⁵ Este rasgo permite rechazar la objeción de paternalismo que realizan algunos críticos de las TMC (FREELAND, 2007, p. 75; LO VUOLO, 2011, p. 211; PAUTASSI; ARCIDIÁCONO; ROYO, 2010, p. 240; FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 53). Su objetivo no es el bienestar del propio progenitor imprudente (justificación típica del paternalismo) sino el de un tercero, el del niño que ve

una regla de prioridad de acuerdo con la cual quien debe recibir directamente el beneficio es la madre. Basándose en numerosos estudios empíricos sobre Asia Meridional, el Banco Mundial sostiene que cuando las madres tienen un mayor control sobre los recursos se asignan mayores cantidades a la salud y educación. Dado esto, la hipótesis que sustenta que la madre sea la receptora de la TMC es que sus objetivos “están más estrechamente alineados con los de sus hijos” (FIZSBEYN; SCHADY, 2009, p. 61) y no que ella tenga algún derecho especial.

Estos tres rasgos de las TMC permiten diferenciar este tipo de políticas públicas de los paradigmas previos con los que los Estados latinoamericanos abordaron la cuestión de la pobreza y, más específicamente, a la de la protección social. Siguiendo la periodización propuesta por Andrenacci y Repetto (2006), pueden identificarse dos grandes períodos previos. En el primero, caracterizado como Universalismo Estratificado y que cubre a grandes rasgos las décadas de 1920 a 1960, la protección social quedó restringida a los trabajadores asalariados a través de asignaciones familiares, seguros al desempleo, subsidios a la oferta, creación de fondos de seguridad social y cajas de previsión; a su vez, la política asistencial tuvo una importancia residual, limitada a transferencias coyunturales de bienes y servicios a individuos particulares. En el segundo período, dominado por las políticas neoliberales que comenzaron en la década de 1970, la protección social contributiva se descentralizó a través de reformas al sistema previsional y se tercerizó o se externalizó; al mismo tiempo, la protección social no contributiva intentó focalizar extremadamente para cubrir ciertos mínimos niveles de bienestar y mitigar la pobreza extrema, teniendo como objetivo último prevenir estallidos sociales.

Las diferencias entre estos paradigmas previos y el de las TMC no sólo se registran en la progresiva masividad de los programas de protección social. Las TMC posibilitan una mayor interferencia del Estado en las conductas parentales, especialmente en el cumplimiento de sus obligaciones de cuidado de los miembros más vulnerables de la familia a través de la oferta de incentivos para mejorar igualitariamen-

disminuidas sus oportunidades por esa pobre capacidad prudencial. En este sentido, el beneficiario directo de una TMC es poco más que un medio operativo eficiente para alcanzar un estado de cosas deseable.

te la distribución intrafamiliar de los recursos y oportunidades. Esta interferencia se justifica por la identificación de un fenómeno que era relativamente ignorado en los paradigmas previos, el de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Mientras que los paradigmas previos parecen atacar de manera directa la situación actual de la pobreza individual, las TMC consideran como muy alta la probabilidad de que las oportunidades para salir de la pobreza habiendo nacido en un hogar pobre sean realmente muy bajas. En este sentido, las TMC parecen tener una concepción más rica de la igualdad de oportunidades y de cómo asegurarlas.

La comparación de las TMC con estos paradigmas previos es fundamental para determinar el alcance justo de las eventuales propuestas de reforma. Sin duda, luego de años de inacción estatal o de paradigmas relativamente restrictivos, cualquier transferencia masiva de recursos hacia los miembros menos aventajados constituye, por sí misma, una mejora no desdeñable respecto al status quo. Tal mejora, sin embargo, no debería oscurecer que, en muchos casos de TMC latinoamericanas, la lógica que prima es una de urgencia, la cual termina siendo autocomplaciente con las obligaciones de bienestar de una comunidad política democrática.

En la siguiente sección, se mostrará que las TMC pueden diseñarse e implementarse de diversas maneras y que es sólo cuando se relativiza el imperativo de la urgencia que las consideraciones de desarrollo humano funcionan como criterios para elegir entre esos distintos diseños e implementaciones.

4 LAS TMC BAJO EL LENTE DEL DESARROLLO HUMANO

Las TMC pueden diseñarse e implementarse de diversas maneras; pueden incorporar a los propios beneficiarios como participantes activos en la evaluación y en el control de las mismas; pueden considerar a los beneficiarios como potenciales culpables de no cumplir con sus deberes de invertir en capital humano y, por lo tanto, incorporar estrategias para completar la transferencia sólo cuando se hayan certificado las condicionalidades; pueden destinar recursos a estrictos controles y supervisiones del cumplimiento de las condicionalidades o pueden desligar el cumplimiento estricto de las condicionalidades del cobro del beneficio; pueden exigir condicionalidades que sean parcialmente

negociadas con cada familia; pueden promover relaciones igualitarias si la calidad de la educación pública es lo suficientemente atractiva para que las familias asalariadas envíen a sus hijos al mismo colegio que los beneficiarios de las TMC.

Resulta útil seguir la clasificación de Cecchini y Madariaga (2011, pp. 89-90) sobre estos distintos diseños y formas de condicionalidades. Las condicionalidades pueden ser clasificadas en fuertes, moderadas y leves según la relación entre su cumplimiento y la continuidad del beneficio. Las fuertes son aquellas donde cada prestación está ligada a una condicionalidad específica y donde no sólo hay un monitoreo del cumplimiento sino también un proceso de coordinación de pago y de sanciones. Las condicionalidades moderadas son aquellas donde o bien el proceso de verificación de las condicionalidades es débil o bien las sanciones no implican la quita de la prestación. Las leves son aquellas que no se asocian a suspensiones ni sanciones y donde las condicionalidades son parcialmente negociadas con el beneficiario.

Si las TMC se guían por la lógica de la urgencia y del rescate, la elección entre distintos tipos de condicionalidades sería moralmente indiferente. En última instancia, la única consideración relevante sería ayudar a los miembros más vulnerables; preocuparse por el impacto en la desigualdad de género o en el autorrespeto de los beneficiarios sería una consideración ociosa de forma similar a si nos preocupáramos por si salvar a una mujer de un incendio nos convierte en agentes paternalistas o si siendo hombres que rescatamos mujeres, reproducimos estereotipos inequitativos de género.

Sin duda, los niveles de pobreza, indigencia y de falta de oportunidades de las poblaciones más desaventajadas de la región son lo suficientemente altos para ser preocupantes y para requerir medidas diseñadas por la lógica de la urgencia y del rescate. Sin embargo, la concepción del desarrollo humano no implica rechazar completamente la lógica de la urgencia sino moderarla y romper el hábito de considerar que ella exime a la comunidad política de cualquier otra consideración. Si en el análisis del diseño e implementación de las TMC se incluyen las preocupaciones del desarrollo humano, la elección entre distintos tipos de condicionalidades y diseños se convierte en un ejercicio de razonamiento práctico más rico y con resultados potencialmente más estables. Por otro lado, ni siquiera el concepto mismo de TMC responde plenamente

a la lógica de la urgencia; si se condicionara el rescate de alguien que necesita ayuda desesperadamente a la indagación acerca de sus creencias respecto de ciertos deberes morales, calificaríamos a tal restricción como sádica o como no comprendiendo qué es un deber de rescate.

En esta sección, se analizarán las reformas de las condicionalidades que impulsaría una concepción del desarrollo humano como la reconstruida aquí.

4.1 ¿PROMUEVEN LAS TMC LA DIMENSIÓN DE AGENCIA?

Una de las promesas de las TMC es que sería razonable esperar un aumento en la cantidad de decisiones tomadas por las beneficiarias. Efectivamente, se constata que el mayor ingreso se correlaciona regularmente con un aumento en el consumo de alimentos, vestimenta, útiles escolares y otros consumos vinculados al cuidado, los cuales antes debían ser “permitidos” por el hombre de la casa. De hecho, las evaluaciones cualitativas registran establemente un aumento de la sensación de independencia, confianza y autoestima en las titulares (VALENCIA LOMELÍ, 2008, p. 515). Después de todo, como señalan Rêgo y Pinzani (2013), el ingreso ofrece a muchas mujeres latinoamericanas la primera experiencia de disponer de dinero “propio” y de programar mínimamente algunas esferas de su vida.

Ahora bien, la distinción entre agencia y bienestar trazada previamente exige ser cautos acerca de si ese mayor poder de decisión se traduce en un incremento de agencia; si bien el aumento del ingreso mejora el bienestar de las titulares, su vinculación con la dimensión de agencia es indirecta y problemática. Por un lado, resulta imposible desconocer una cierta instrumentalización de las titulares como medios operativos eficientes para alcanzar incrementos de capital humano en los niños y niñas; si bien ellas eligen asumir las responsabilidades requeridas, las TMC les dan prioridad en la titularidad porque creen que es más probable que ellas cumplan con los roles y actividades tradicionales de su género. Por otro lado, las decisiones que las mujeres comenzaron a tomar se vinculan directamente al bienestar básico de un tercero y es, precisamente por esto, por lo que los hombres del hogar no sienten su status inseguro o amenazado y no interfieren en esas decisiones (MALDONADO; NÁJERA; SEGOVIA, 2006); el incremento de

decisiones más radicales y que convertirían a las mujeres en “autoras de su propia vida” – como abandonar una relación violenta, divorciarse, etc. – es reducido y esporádico. Así, los incrementos en confianza y autoestima no van acompañados de la conquista de nuevos espacios de decisión y ejercicio de voluntad sino del cumplimiento de los mandatos tradicionales de cuidado que se imponen a las mujeres y, específicamente, a las mujeres pobres (OCHMAN, 2016, p. 39-42).

No obstante lo anterior, algunas TMC muestran un potencial interesante para el desarrollo de la agencia. A continuación, se las analizará para determinar si ese incremento de agencia podría ser incrementado por una TMC que adopte el marco general del desarrollo humano y, en ese caso, de qué forma.

Las TMC mexicana *Progresas* y nicaragüense *Red de Protección Social* diseñaron un sistema similar de contacto entre el programa y las beneficiarias. Éstas eligen democráticamente una “promotora”, que se capacita con funcionarios públicos y que es la encargada de explicar el funcionamiento del programa, de incentivar el cumplimiento de las condicionalidades y de convocar a capacitaciones periódicas sobre nutrición, salud, educación y concientización de derechos. Si bien esto introduce cierta desigualdad horizontal entre las beneficiarias, los efectos en términos de agencia no son para nada despreciables: las mujeres pobres salen de sus casas, conocen las razones de las condicionalidades y de las transferencias diferenciadas⁶, interactúan con experiencias similares o heterogéneas, aprenden estrategias para lidiar con aspectos conflictivos, crean nuevas redes de solidaridad y perciben de manera directa que su voz es importante para el programa y, por lo tanto, para el Estado (ADATO; ROOPNARAINÉ, 2010, p. 286-303)

Otro ejemplo promisorio para el desarrollo de la agencia viene dado por la TMC chilena *Chile Solidario* (que luego fue modificada por el *Ingreso Ético Familiar*). A diferencia de otros programas de protección social, esta TMC adoptó un marco teórico multidimensional que permitía abrigar esperanzas con respecto a la promoción de la agencia.

⁶ Una ilustración dramática proviene de las entrevistas que Adato y Roopnarainé (2010) llevaron a cabo a un grupo de beneficiarias de PROGRESA. Consultadas acerca de las razones por las que las niñas recibían una transferencia mayor que los niños, las titulares respondieron que las niñas necesitaban cosméticos e indumentaria más cara.

Tal marco estuvo formado por dos premisas básicas: que la pobreza no es unidimensional sino que hay distintas causas que la producen y que, en segundo lugar, el combate a la pobreza extrema y a la indigencia exige una aplicación drásticamente focalizada. Así, *Chile Solidario* incluyó componentes heterogéneos derivados de esas dos premisas como, por ejemplo, la asistencia psicosocial personalizada a las familias beneficiarias, el acceso preferente a redes de servicios públicos, unas transferencias de ingresos tanto condicionales como negociadas, etc. Así, la visita periódica de asistentes sociales y su trabajo directo con las madres titulares del beneficio permitió que éstas reciban mayor y mejor información sobre las redes de protección y de servicios del estado, que experimenten una inclusión mínima en el funcionamiento del Estado y que ejerciten de herramientas cognitivas básicas (autodiagnóstico, evaluación de alternativas, etc.) para lograr ciertos objetivos mínimos. Sus condicionalidades no se establecieron unilateralmente desde el Estado sino que fueron consensuadas parcialmente con el núcleo familiar: éste se comprometía, a través de un contrato familiar, a mejorar en algunas de las 53 dimensiones relevantes de la calidad de vida (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007, p.16). Por último, la participación en talleres de capacitación laboral, de finalización de estudios formales, etc., abrió nuevas oportunidades de interacción social. Dado este enfoque multidimensional, de intervención “cara a cara” y de promoción de nuevos espacios de acción, la TMC chilena puede considerarse como la política pública de combate a la pobreza más alineada con los principios del desarrollo humano.

Sin embargo, las evaluaciones cualitativas han mostrado que el desarrollo de la agencia es pobre e inestable bajo la TMC chilena. Las razones para esto son varias: se limitó la permanencia de los beneficiarios a dos años, lo cual produjo que los beneficiarios fueran arrojados en una especie de vacío informacional y a una rápida desvinculación de las redes institucionales; dado el escaso monto de las transferencias, la situación final de estas familias en términos de ingresos no difirió sustancialmente de las de los grupos de control (LARRAÑAGA; CONTRERAS; CABEZAS, 2015). Por último, las condicionalidades negociadas no produjeron tanto el ejercicio de nuevas capacidades de razón práctica (como la negociación y el respeto por los compromisos) sino más bien la aceptación silenciosa de las sugerencias del asistente social (BIVORT; URRUTIA, 2005, p. 13-14).

De esta forma, ambas TMC fueron incapaces de expandir la agencia en una proporción adecuada a sus características promisorias; en el caso mexicano porque las actividades asociadas legitimaron y aprovecharon los roles tradicionales de género y en el caso chileno porque no se aseguró una estabilidad tal que arraigue nuevos hábitos de comportamiento. Dado esto, la pregunta que debe afrontar el teórico del desarrollo humano es la siguiente: ¿debe descartar estas políticas como instrumentos para el desarrollo de agencia o, por el contrario, puede sugerir modificaciones para alcanzar tal objetivo?

Estas fallas no deberían sorprender al teórico del desarrollo humano; por el contrario, debería ser lo suficientemente flexible como para aprender de estas experiencias. Por un lado y como lo muestra el caso chileno, un marco teórico adecuado cae en el depósito de las buenas intenciones a menos que haya transferencias garantizadas y generosas de recursos ya que las nuevas motivaciones, hábitos y razones desaparecen cuando el incentivo no está presente. En definitiva, los recursos son una condición necesaria para el desarrollo de la agencia (ALKIRE, 2009, p. 460-462). Por otro lado, como lo muestra el caso mexicano, las TMC preocupadas por el desarrollo humano deben afrontar el conflicto entre las dimensiones de bienestar y de agencia (SEN, 1992, p. 59-62). Para que las beneficiarias desarrollen significativamente su agencia, deben participar de actividades comunitarias o de capacitación, interactuar con distintas experiencias, ser acompañadas por promotoras o asistentes sociales, etc.; estas actividades les exigen una disponibilidad temporal y motivacional que debe sumarse al cumplimiento de condicionalidades y a las tareas habituales de cuidado que ya realizan⁷. Así, el desarrollo de la agencia en las mujeres queda condicionado a su sobrecarga motivacional y laboral.

En definitiva, el teórico del desarrollo humano debe recomendar que las TMC busquen un mejor balance entre las razones de bienestar individual, bienestar de terceros y la dimensión de agencia. Así, debería aprovechar el diseño plástico y flexible de las TMC para recomendar un mayor uso de actividades comunitarias y contactos directos que puedan ser aprovechadas promisoriamente para el desarrollo de la

⁷ El ejemplo más claro proviene de una entrevista a una beneficiaria de Progres: para asistir a los programas de capacitación y reuniones, debía despertarse más temprano para preparar el almuerzo a su esposo que trabajaba en construcción (ADATO y ROOPNARAINÉ, 2010, p. 285).

agencia. Al mismo tiempo, las condicionalidades pueden tener otro fin que el mero control y vigilancia. Por ejemplo, las transferencias condicionales podrían estar más vinculadas a actividades comunitarias y de intercambio dialógico que al cumplimiento de roles tradicionales; podrían existir incentivos adicionales para la asistencia a estas actividades o para el cumplimiento de ciertos objetivos de agencia; podrían existir transferencias de recursos mayores para que sean los hombres quienes cumplan con las condicionalidades. Estas medidas alternativas no exigirían que se ignore el componente de transferencia de recursos. Como lo muestra el caso chileno, el monto de la transferencia es crucial para la estabilidad de resultados valiosos; si la transferencia representa un porcentaje muy pequeño de la línea de pobreza, la probabilidad de obtener mejoras en la agencia es prácticamente nula. De esta manera, la decisión sobre el monto de la transferencia no debería tomarse teniendo como único criterio la salida de la situación de emergencia, sino también la promoción de ciertos objetivos modestos de desarrollo humano.

4.2 ¿QUÉ TIPO DE PARTICIPACIÓN ACOMPAÑA A LAS TMC?

A diferencia de los programas o microproyectos de desarrollo humano participativo, la participación no es un componente esencial de las TMC. Sin embargo, algunas TMC de la región diseñaron algunas instancias participativas como actividades secundarias pero vinculadas al funcionamiento del programa. Este apartado está dedicado a evaluar qué tipo de participación es la que se permite, qué efectos son visibles regularmente y cómo podrían ser aprovechados desde el paradigma del desarrollo humano.

Los mecanismos de participación previstos por las TMC pueden clasificarse en dos grandes grupos según el tipo de actividad vinculada. Por un lado, las actividades comunitarias (asambleas, “pláticas”, traslados). Por otro lado, aquellos donde la beneficiaria cuenta con un espacio para declarar irregularidades, reclamar por errores de focalización, etc. Entre los primeros pueden ubicarse a las Asambleas de Madres Beneficiarias de la TMC colombiana *Familias en Acción* donde se emite un informe consensuado sobre los problemas de la TMC y las *pláticas* periódicas de la mexi-

cana *Progresas*⁸ y la nicaragüense *Red de Protección Social*, donde las titulares reciben información de promotoras elegidas comunitariamente sobre cuidados de la salud y las condicionalidades. Entre los segundos pueden ubicarse las Instancias de Control Social de la TMC brasileña *Bolsa Família* que están constituidas intersectorialmente entre funcionarios gubernamentales y miembros de la sociedad civil y cuyas funciones son planear, monitorear, evaluar y fiscalizar la gestión del programa (HEVIA, 2009).

Idealmente, estos mecanismos de participación deberían ser ámbitos donde se hace realidad el principio de que las titulares son consideradas “agentes de su propio destino” y no meras recipientes de bienestar. Ellas hallarían canales para representar sus intereses, recibir información, percibir que el Estado considera valiosa su voz y encontrar canales para potenciar las redes sociales de cooperación y solidaridad (INFORME DNP, 2012, p. 105-108). Por otro lado, la participación en actividades comunitarias podría generar una nueva capa identitaria que, por un lado, cree nuevas conductas y hábitos y, por el otro, convierta a las beneficiarias en auténticas propietarias de los beneficios y del programa en general (GÓNZALEZ DE LA ROCHA, 2005, p. 83). Algunos de estos efectos se han registrado en las evaluaciones empíricas; las TMC han corregido errores acerca de las razones de la inclusión o exclusión⁹ y han permitido un intercambio de experiencias y estrategias para lidiar con aspectos conflictivos.

En contraposición a estas expectativas ideales, las múltiples evaluaciones de estos distintos esquemas de participación ofrecen un panorama frágil desde el punto de vista del desarrollo humano. Si éste considera que la participación es valiosa, entre otras razones, por sus

⁸ Este mecanismo y su sistema de elección de promotoras fue reemplazado durante la siguiente TMC mexicana, *Oportunidades*, por Comités de Promoción Comunitaria que cuentan con vocales. Estas vocales son más numerosas y son o bien elegidas por las beneficiarias o bien recomendadas por los médicos o los maestros de la comunidad. Esta modificación se produjo por dos motivos: sobrecarga no remunerada del trabajo de las promotoras y casos aislados de abuso de poder (GONZALEZ DE LA ROCHA, 2005; ADATO; ROOPNARAINÉ, 2010).

⁹ No es infrecuente que tanto los beneficiarios como los no-beneficiarios de las TMC no comprendan las complejas fórmulas para la inclusión y crean que su inclusión en el programa se debe a la voluntad divina o a algún tipo de lotería (ADATO; ROOPNARAINÉ, 2010, p. 327; GONZÁLEZ DE LA ROCHA, 2005, p. 86).

efectos transitivos, intransitivos y constructivos, las TMC se han mostrado incapaces de siquiera aproximarse a ellos. Sin duda, los bajos niveles de recursos y experiencia política de los beneficiarios coadyuvan a que el resultado de esos mecanismos participativos sea similar allende su diseño; sin embargo, se mostrará que buena parte de este panorama también está causado por el objeto de rendición de cuentas de este tipo de políticas. Independientemente de qué esquema se implemente, la participación de los beneficiarios se reduce a emitir quejas por errores de focalización o por demoras en las transferencias, sin contar con ningún espacio de intercambio dialógico que impacte en las reglas o en la operativa del programa (HEVIA, 2009). Por otro lado, como lo sugieren los trabajos de Gonzalez de la Rocha (2010) y Adato (2000), se han incrementado las tensiones y conflictos entre los beneficiarios y los no-beneficiarios, lo cual redujo parte del capital social y de redes sociales de los participantes; especialmente en comunidades con grandes porcentajes de habitantes pobres, ni los excluidos ni los incluidos terminan de entender las razones para ser o no ser beneficiario y todos creen ser tan pobres como para ser incluido. De esta forma, el nivel de participación que ofrecen las TMC es uno de los más bajos posibles donde los afectados apenas cuentan con instancias para manifestar su descontento y las promotoras, vocales o Madres Líderes son más representantes del Programa que representantes de las beneficiarias ante a la TMC.

La mejor explicación de por qué se adoptaron estos pobres mecanismos de participación es que los diseñadores de las TMC consideran que la participación es valiosa únicamente de manera instrumental, es decir, como forma de impedir el clientelismo político más crudo (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 62-66). Si bien este fenómeno fue un problema real para algunos antecedentes de las TMC (por ejemplo, el PRONASOL mexicano y el argentino Plan Jefas y Jefes de Hogar), actualmente es más que nada un síntoma de a quién consideran las TMC que se debe rendir cuentas.

Es conveniente realizar aquí un breve resumen de las conclusiones alcanzados sobre la participación en las TMC. Dado que ellas le adjudican un valor puramente instrumental, sus mecanismos de participación no son más que “buzones de queja”; los beneficiarios no tienen ni los recursos ni las oportunidades formales para influir sobre el diseño y la operación del programa, y los beneficiarios “líderes” (promotoras,

vocales, Madre Líder) sólo distribuyen información oficial del programa. El diagnóstico es inevitable: las TMC sencillamente no consideran ni que la creación de instancias siquiera consultivas ni un control parcial de los propios beneficiarios sean valiosas para la definición, evaluación y diseño de los programas sociales. Por el contrario, esas débiles instancias de participación tienen como objetivo exclusivo la estabilidad política y la eficiencia administrativa de los propios programas. Como ha sucedido gráficamente en el caso de Bolsa Familia, la difusión regular y demagógica de casos de clientelismo político (BARRIENTOS, 2013, p. 424-425), la expresión de sospechas de que se financia a vagos irresponsables (KERSTENETZKY, 2009, p. 69-70) o que se está fomentando una cultura de dependencia del estado pueden destruir rápidamente la legitimidad política de estas políticas públicas y alejar la cooperación internacional de organismos que tienen como valor principal la eficiencia. Dado esto, los responsables de las TMC no rinden cuentas a los afectados sino a las agencias de crédito internacional y a los ciudadanos trabajadores que contribuyen a la protección social no contributiva (HEVIA, 2009, p. 391).

Un ejemplo nítido de la escasa preocupación de las TMC por el aspecto participativo, puede hallarse en un conflicto surgido dentro del programa argentino *Asignación Universal por Hijo*. Uno de los requisitos para ser beneficiaria de la AUH era que los padres envíen a sus hijos a establecimientos educativos públicos. A priori, este requisito era sensato: si un padre enviaba su hijo a un colegio privado, era razonable asumir que contaba con un ingreso tal que le permitía realizar ese gasto; por lo tanto, no era pobre. Un año después de su implementación, el organismo encargado de las transferencias suspendió el beneficio a los padres que enviaban a sus hijos a colegios de gestión privada y expulsó a 42000 niños del programa. Luego de numerosas críticas de especialistas, organismos de derechos humanos, gobernadores y a la movilización de los beneficiarios excluidos, el ANSES¹⁰ dio marcha atrás con la suspensión de los 42.000 beneficios¹¹. El factor de concurrir a un colegio privado re-

¹⁰ Agencia Nacional de Seguridad Social, responsable de la implementación de la AUH

¹¹ Sin embargo, el texto del Decreto no fue modificado incrementándose así el grado de discrecionalidad y arbitrariedad ya que deja al juicio del organismo

presentaba un *proxy* de ingresos altos solo bajo supuestos surgidos de un pobre análisis del contexto.

Si la AUH hubiera contado con mecanismos para recibir información por parte de los beneficiarios o si éstos tuviesen oportunidades para explicar su contexto, la suspensión no se hubiese producido; hubiera reconocido que durante el 2009 el 33% de los alumnos del segundo quintil de ingresos concurrían a escuelas privadas, en general, religiosas que les daban amplias becas (PAUTASSI; ARCIDIÁCONO; STRASCHNOY, 2013, p. 26-27). Los beneficiarios hubieran percibido que su voz era tenida en cuenta, que contribuían tanto a la eficiencia como a la justicia del programa y no hubieran tenido que desafiar de modo adversarial al propio programa. Las reglas para la inclusión no eran para nada sensibles a las diferencias interregionales de la pobreza ni a las particularidades de la oferta educacional.

De esta forma, el problema no se produjo por un error de focalización sino por la ausencia tanto de mecanismos especializados para evaluar información heterogénea como por la estigmatización y el desconocimiento estatal de las particularidades de la población objeto. Dados estos dos factores, sencillamente no existían mecanismos institucionales para que información excluida pero absolutamente relevante tuviera un impacto en el diseño de las condicionalidades del programa. En los términos de Sen (2000) y Alkire (2009), la ausencia de estos mecanismos bloqueó completamente la función constructiva de la participación.

El teórico del desarrollo humano, entonces, debería sugerir que las TMC añadan otras instancias de participación y que aseguren mecanismos institucionales eficientes y ágiles para desafiar las decisiones tomadas por los funcionarios. Un esquema participativo de desafío permite crear espacios intersubjetivos de formación y crítica de preferencias e impedir, al mismo tiempo, decisiones colectivas que refuercen el status quo en un contexto de profunda desigualdad económica y social¹². Por ejemplo, las propias pláticas y asambleas de titulares podrían servir de ámbito de evaluación y crítica general del diseño y reglas de las TMC. Esta modificación no sólo representaría una oportunidad de ejercicio significativo de agencia de las participantes sino también una

evaluar e investigar cuándo el pago de una cuota de un colegio privado puede o no contradecir los requisitos exigidos

¹² Para un desarrollo teórico de este modelo de desafío véase PETTIT (2000).

forma de honrar el principio de subsidiariedad que defiende Alkire. Si la AUH hubiese contado con algún mecanismo de este estilo, los beneficiarios hubiesen podido plantear sus críticas y reclamos a las propias reglas de inclusión y no sólo hubieran percibido que su voz era tomada en cuenta sino que, además, contribuían tanto a la justicia como a la eficiencia del programa.

4.3 ¿SON EQUITATIVAS LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONALES?

La evaluación de la equidad de las TMC debe distinguir dos dimensiones relevantes. La primera de ellas consiste en preguntar si las TMC promueven la equidad. Uno de los objetivos fundamentales y explícitos de las TMC es el combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza; como señalan Fiszbein y Schady (2009, p. 64), los niños no son responsables por la condición económica de sus padres y, por lo tanto, permitir que su propia condición económica, educativa y de salud esté fuertemente determinada por ese factor azaroso atenta contra la igualdad de oportunidades¹³. La segunda dimensión debe preguntar si la operatoria de las TMC es intrínsecamente equitativa, es decir, si los beneficiarios son tratados de manera equitativa. Así, habrá que comparar el tratamiento que se les da con dos grupos de individuos: por un lado, con aquellos que quedan excluidos de estos programas y que no son incluidos en otros sistemas de seguridad social y, por otro, con aquellos que ya son incluidos en los regímenes clásicos de protección social contributiva.

En relación a la primera pregunta, aunque las TMC sean relativamente eficientes en mejorar las oportunidades de los niños, las evaluaciones de impacto y los análisis cualitativos de las TMC muestran que la igualación sustantiva de oportunidades está lejos de satisfacerse. Por ejemplo, tras los doce años de operación de *Oportunidades*, el programa con mayor duración en la región, el 38.5 % de los hogares beneficiarios han tenido hijos que, a su vez, formaron sus propias familias y las convirtieron en beneficiarios (OCHMAN, 2016, p. 38). Al mismo

¹³ En García Valverde (2015), se muestra que esta es la principal característica que emparenta a las TMC con la corriente igualitarista denominada Igualitarismo de la Suerte.

tiempo, la mayor cantidad de años que permanecieron en instituciones educativas no les ha asegurado aumentos significativos en el salario durante sus vidas adultas (PNUD, 2010, p. 111). De esta forma, las TMC no han sido eficientes en detener significativamente la transmisión de la pobreza y menos en igualar las oportunidades.

Con respecto a la segunda pregunta, las TMC intentan asegurar la equidad aplicando reglas más o menos estrictas de focalización, tanto para evitar “vividores” (free-riders) como para diferenciar a los beneficiarios de los trabajadores formales.

Los mecanismos de focalización utilizados por los programas son diferentes (auto-inscripción evaluada posteriormente, locación geográfica, diversos proxys, definición de líneas de pobreza suficiente, etc.) pero todos intentan tanto asegurar la eficiencia en la asignación de recursos públicos como evitar que los beneficiarios no sean efectivamente los más pobres de los más pobres o que no sean aquellos que estén dispuestos a modificar sus decisiones de inversión en capital humano. Así, las TMC delimitan un conjunto posible e ideal de beneficiarios compuesto por individuos pobres, responsables por su propia condición pero que están dispuestos, a cambio de un incentivo monetario, a modificar su conducta. Este grupo quedaría separado de aquellos individuos que o bien no necesitarían del incentivo económico para cumplir sus deberes de inversión en el futuro de sus hijos o bien no estarían dispuestos a modificar su comportamiento. Puesto de manera cruda, las TMC creen que el programa es equitativo si distingue entre los pobres que “merecen” los beneficios de aquellos que no lo “merecen”.

El principal problema es que esta distinción es clara e intuitiva sólo de manera ilusoria. ¿Cuáles son los criterios para establecer inequívocamente el grado de merecimiento en sectores poblacionales que no han tenido oportunidades suficientes para tomar decisiones conscientes y libres sino que se han visto permanentemente arrinconados por la tiranía de la emergencia y por la necesidad de sobrevivir? ¿Es razonable exigir la realización de un esfuerzo a estos grupos que han visto que distintos grados de esfuerzo de sus pares conducían a una escasa variación en su bienestar? Si incluso el esfuerzo para realizar un esfuerzo está socialmente determinado, ¿no es demasiado demandante

exigírselo a quienes la sociedad ha ofrecido menores oportunidades de bienestar y de realizar elecciones valiosas?¹⁴

Esta obsesión por focalizar correctamente de las TMC no promueve la igualdad de oportunidades sino que, por el contrario, la obstaculiza. No es sólo que los criterios de “merecimiento” sean particularmente vagos y difíciles de justificar públicamente, sino que incluso los “pobres merecedores” quedan separados identitariamente de aquellos que pueden proveerse con sus propios recursos, típicamente los trabajadores formales. A diferencia de un sistema universalista de protección social que borra parcialmente las identidades de clase al forzar el encuentro de individuos heterogéneos en las mismas instituciones públicas (hospitales, escuelas, transporte, etc.), las TMC refuerzan dos creencias que mantienen la desigualdad de status: por un lado, la de que los “pobres merecedores” deben ser agradecidos y dóciles ante el programa y los contribuyentes y, por el otro, la creencia de que los servicios públicos a los que acceden no tienen por qué ser de una calidad similar a la de los trabajadores formales (KERSTENETZKY, 2009, p. 75). Así, la marginalidad de las consideraciones relacionales termina promoviendo la inequidad que las TMC combatían; con el objetivo de alcanzar la equidad en las transferencias, las TMC corren el alto riesgo de utilizar criterios arbitrarios y controversiales que excluyan inequitativamente a los “pobres no merecedores”.

Esta desigualdad de trato adquiere formas particularmente estrictas y cargadas de sospechas en algunos casos extremos. Mientras que los trabajadores formales suelen recibir sus beneficios de protección social sin ser afectados por ninguna condicionalidad punitiva, las TMC consideran que sin esa condicionalidad, el mayor ingreso no sería suficiente para que “los pobres merecedores” cumplan sus obligaciones. El caso más extremo de estos juicios de desconfianza proviene de la TMC argentina, *Asignación Universal Por Hijo* que adopta una peculiar forma de incentivar el cumplimiento de las condicionalidades: retener el 20% del beneficio hasta que, a fin de año, se verifique su cumplimiento.

De esta forma, la focalización queda lejos de convertirse en un instrumento que restaura condicionalidades de igual ciudadanía. Por el

¹⁴ Para las objeciones teóricas a utilizar un criterio de merecimiento para distribuir cargas y beneficios véase: RAWLS, 1971, p. 104. Para la aplicación de esas objeciones a políticas sociales véase: OCHMAN, 2014, p. 160-166.

contrario, se termina convirtiendo en el refuerzo complaciente de una desigualdad que sigue determinando las oportunidades individuales. La equidad buscada explícitamente por las TMC adquiere tonalidades paradójicas: con el fin de evitar “vividores” y pobres “inmerecedores” se justifican requisitos y condicionalidades que también diferencian a los beneficiarios de los ciudadanos “laboriosos y prudentes”, creando así una nueva capa de oportunidades desiguales.

Desde una perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad de trato a los beneficiarios de las TMC plantea un serio problema que, por cierto, se agrava con el reconocimiento de que los juicios de desconfianza y las expresiones de un estatus desigual promueven más que combatir la desigualdad de oportunidades. Así, un teórico del desarrollo humano debería, por una parte, rechazar las condicionalidades que no se vinculen con estrategias compensatorias o de fomento de la agencia y, por la otra, promover condicionalidades y espacios relacionales donde los beneficiarios de programas sociales puedan asegurar su status igual como miembros de una comunidad política.

5 CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha mostrado que, lejos de rechazar a las TMC, un teórico del desarrollo humano debería hacer uso de la masividad de estas políticas para promover sus principios centrales. La relativa eficacia de las TMC para llegar a los hogares pobres, su legitimidad en las comunidades políticas y su impacto modesto en dimensiones claves del bienestar deberían pesar más que la no adopción de la métrica ideal o que el compromiso explícito con ideas claves como la participación o el ejercicio de agencia.

La plasticidad y heterogeneidad de las distintas TMC latinoamericanas muestran que ellas pueden adquirir distintas variantes; desde condicionalidades consensuadas hasta condicionalidades que se vinculan con la participación y las relaciones interpersonales. Tal plasticidad abre una cuña donde el teórico del desarrollo humano puede introducir su paradigma y proponer reformas tanto a los objetivos buscados por las condicionalidades como al fomento de relaciones igualitarias.

De esta forma, una TMC sería plenamente compatible con el desarrollo humano si tuviera condicionalidades que obligaran a los beneficiarios a desarrollar su agencia en contextos intersubjetivos, si

permitiera mecanismos participativos dirigidos a recabar mejor y más directa información o a ofrecer oportunidades para desafiar reglas de inclusión o exclusión y si las condicionalidades no estuvieran justificadas en juicios asimétricos de desconfianza que minan el status igual de quienes ya tienen sentadas razones para percibir que no son tratados como ciudadanos iguales.

REFERENCIAS

- ADATO, M. El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad. En: *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto comunitario 2000*, México, D. F.: Progresá, 2000. p. 133-188.
- ADATO, M.; ROOPNARAIN, T. Women's Status, Gender Relations, and Conditional Cash Transfers. En: ADATO, M.; HODDINOTT, J. (eds.), *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Maryland: John Hopkins University Press, 2010. p. 284-312.
- ALKIRE, S. Concepts and Measures of Agency. En: BASU, K.; KANBUR, R. (eds.), *Arguments for a Better World. Essays in Honor of Amartya Sen*. Oxford: Oxford University Press, vol. 1, 2009. p. 455-474.
- ALKIRE, S. *Valuing Freedoms*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ALKIRE, S.; DENEULIN, S. A Normative Framework for Development. En: DENEULIN, S.; SHAHANI, L. (eds.); *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, London: Earthscan, 2009. p. 3-21.
- ANDERSON, E. *What is the Point of Equality?* Ethics, v. 109, n. 2, 1999. p. 287-337.
- ANDRENACCI, Luciano; REPETTO, Fabián. Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. *Washington, DC, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*, 2006.
- ARRIAGADA, I.; MATHIVET, CH. *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*. Santiago de Chile: Cepal. Serie Políticas Sociales 134, 2007.
- BARRIENTOS, A. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. En: CAMPELLO, T., CÔRTEZ NERI, M. (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 417-434.
- BIVORT URRUTIA, B. *Estrategias de superación de la pobreza: agencia, ciudadanía y redes en el programa puente*, Theoria, 14 (2), 2005. p. 9-16.
- CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL – Naciones Unidas, 2011.

CONRADIE, I.; ROBEYNS, I. Aspirations and human development interventions. *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 14, n. 4, p. 559-580, 2013.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*, trad. Ignacio Caviedes Hoyos. Washington D.C.: Banco Mundial – Mayol Ediciones, 2009.

FREELAND, N. Superfluous, pernicious, atrocious and abominable? The case against conditional cash transfers. *IDS Bulletin*, v. 38, n. 3, p. 75-78, 2007.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. México: Oportunidades y Capital Social. En: ARRIAGADA, I. (ed.); *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Santiago de Chile: CEPAL – Libros de la Cepal 89, 2005. p. 61-97.

HEVIA, F. Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, v. 22, n. 2, p. 383-392, 2009.

INFORME FINAL DNP (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – GOBIERNO DE COLOMBIA), *Impactos de largo plazo del programa familias en acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*, 2012. Disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/92646308-df90-4107-a074-8bf62ea9e862/Eval_Familias%20Acci%C3%B3n%20Largo%20plazo.pdf.

KERSTENETZKY, C. Redistribuição E Desenvolvimento? A Economia Política Do Programa Bolsa Família. *Revista Dados* v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

LARRAÑAGA, O.; CONTRERAS, D. Y CABEZAS, G. *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014.

LO VUOLO, R. Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano. *Revista internacional de pensamiento político*, vol. 6, p. 193-222, 2011.

MALDONADO, I.; NAJERA, M.; SEGOVIA, A. Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares. En: LOPEZ, M. Y SALLES, V. (eds.) *El Programa Oportunidades examina desde el género*. Mexico D.F.: Programa de Desarrollo Oportunidades, 2006.

OCHMAN, M. Políticas sociales focalizadas y el dilema de la justicia. *Andamios* v. 11, n. 25, p. 147-169, 2014.

_____. Políticas Sociales y Empoderamiento de las mujeres. Una Promesa Incumplida. *Estudios Políticos*, v. 48, n. 1, p. 32-51, 2016.

PAUTASSI, L.; ARCIDIÁCONO, P.; ROYO, L. Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política. En: *CELS. Dere-*

chos Humanos en la Argentina. Informe 2010, Buenos Aires: Siglo XXI, 2010, p. 223-261.

PAUTASSI, L.; ARCIDIÁCONO, P.; STRASCHNOY, M. *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de Derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL – UNICEF, 2013.

PETTIT, P. Democracy, Electoral and Contestatory. *Nomos*, v. 42, p. 105-144, 2000.

PNUD, *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010. Acting on the future: breaking the intergenerational transmission of inequality*, San José, C.R.: Editora ma - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.

RAWLS, J. *Teoría de la justicia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1971.

REGO, W. D. L.; PINZANI, A. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: O Caso do Programa Bolsa Família. En: Tereza Campello; Marcelo côrtes Neri. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. 1ª ed. Brasília: Ipea, 2013, p. 359-366.

SCHEFFLER, S. What Is Egalitarianism? *Philosophy & Public Affairs*, v. 31, n. 1, p. 5-39, 2003.

SEN, A. Agency, Well-Being and Capabilities. *The Journal of Philosophy*, v. 82, n. 4, p. 169–221, 1984.

_____. *Libertad y Desarrollo*. Barcelona: Planeta, 2000.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique. Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. *Un Balance: Aportes, Límites y Debates**. *Annu. Rev. Sociol.*, v. 34, p. 499-524, 2008.

