

# Desde el Universalismo a la Focalización y viceversa: Las TMC y el Desarrollo de la Ciudadanía Social?

por Bryan Roberts, University of Texas at Austin

**Roberts (2012) explora el lugar** que los programas de transferencias en efectivo (TMC) ocupan en la evolución de la política social y la ciudadanía en América Latina, teniendo en cuenta las consecuencias que estos conllevan en la percepción de los pobres sobre sus derechos y en la calidad de su participación cívica. La pobreza desde esta perspectiva no es simplemente una falta de recursos, sino una relación a través del cual los pobres terminan directamente bajo el control del Estado. En el mundo industrializado, las políticas de lucha contra la pobreza fueron inicialmente influenciadas por los debates sobre si debería ser un incentivo o desincentivo para trabajar. Es relativamente reciente y aun más en los países en vías de desarrollo, el hecho de que las políticas de lucha contra la pobreza se hayan centrado en la construcción de capacidades para romper el ciclo de la pobreza.

Este cambio de énfasis tiene consecuencias importantes para el diseño e implementación de políticas anti-pobreza. Si la pobreza es simplemente una afección a aliviar temporalmente, entonces las relaciones entre el Estado y los beneficiarios pueden ser simples, burocráticas y dependientes. Como políticas específicas, los programas contra la pobreza ponen en juego relaciones especiales entre el Estado y un sector de los ciudadanos, que, intencionadamente o no, influyen en las percepciones de los derechos, las responsabilidades y la ciudadanía. En consecuencia, la evaluación del impacto de las TMC sobre las necesidades de la ciudadanía debe centrarse en la modalidad de implementación y no sólo en sus resultados, como el aumento en los niveles de logro educativo o la reducción de la pobreza y la mortalidad infantil.

La implementación consiste en identificar a los pobres, proporcionándoles los recursos y vigilar el cumplimiento de las condiciones del programa. Se trata de demostrar a la opinión pública y los organismos de financiación que el programa está funcionando eficazmente. Los estudios demuestran que la forma en que la política social se aplica no sólo influye en el éxito del programa y en el logro de sus objetivos, sino también el valor que los beneficiarios le dan al programa y su confianza en el gobierno (Tendler, 1997). Evaluar las consecuencias que tiene la implementación de estos programas en la calidad de la ciudadanía es más difícil que medir estadísticamente el grado en que los objetivos del programa se cumplen, pero es igualmente importante.

Este artículo revisa las nuevas políticas sociales de la década de 1990 centrándose en políticas de lucha contra la pobreza. Estas políticas fueron pensadas expresamente para marcar una ruptura con los regímenes de bienestar de industrialización por sustitución de importaciones (Franco 1996). Los programas de TMC utilizan incentivos en efectivo dirigidos a la educación de los niños y a los programas de salud materna y prevención para que los pobres salgan permanentemente de la pobreza. El foco está puesto en el programa de TMC de México: *Oportunidades*.

*Oportunidades* está cerca de lograr la cobertura universal de los pobres de las zonas rurales y urbanas de México a través de transferencias monetarias directas entre el gobierno central y los beneficiarios del programa. Hay relativamente poca mediación en estas relaciones, aunque las autoridades estatales y municipales tienen un papel formal en los programas. La participación comunitaria no es una parte central del programa.

Los aspectos positivos de diseño del programa se revisan, tales como su transparencia y su relativa falta de clientelismo. Las desventajas del programa también son consideradas, por ejemplo la falta de oportunidades para que los beneficiarios contacten a los funcionarios y negocien con ellos. Otro peligro es que el programa pueda ser rehén de una "cultura de la auditoría", con énfasis en los resultados a corto plazo y cuantificables (Spink, 2000).



El énfasis en la minimización de los costos administrativos implica que los funcionarios centrales del programa no son lo suficientemente numerosos como para garantizar que el programa se administre de manera efectiva a nivel local, corriendo el riesgo de que los funcionarios municipales y estatales puedan abusar del programa con fines políticos. El artículo explora los diferentes contextos socio-económicos que afectan a la ejecución del programa, examinando los siguientes aspectos: la migración, el contraste urbano / rural y grupo étnico.

Los tres contextos crean posibilidades y dificultades para el programa, la migración puede alterar las relaciones familiares y debilitar la base local para el desarrollo social y económico, sobre todo porque los programas gubernamentales diseñados para hacer uso de las remesas de los migrantes no están bien coordinados con *Oportunidades*. Es más fácil que *Oportunidades* funcione en las zonas rurales antes que en las urbanas, ya que en las últimas los beneficiarios pueden ser más difíciles de identificar y la información sobre el programa es menos accesible, especialmente en los barrios marginales pobres en contraste con los lugares más pequeños donde las personas se conocen entre sí. La desventaja de los lugares más pequeños es que es probable que no tengan los puestos de trabajo que persuadan a los jóvenes educados por *Oportunidades* para quedarse. Esta es la importancia de la quinta generación de políticas contra la pobreza que combinan las transferencias de efectivo y las condicionalidades de los programas de desarrollo local y la creación de empleo.

Las relaciones cohesivos y de largo plazo entre los miembros de las comunidades indígenas rurales puede hacer *Oportunidades* más eficaz, pero igualmente la heterogeneidad social y la impersonalidad de las áreas urbanas puede ser una barrera para la participación en *Oportunidades* para los migrantes indígenas.

*Oportunidades* puede crear una ciudadanía más igualitaria y participativa, pero la heterogeneidad social y económica de las comunidades significa que el programa tiene que establecer procedimientos de adaptación a las circunstancias locales y atendiendo a las necesidades especiales. Una solución institucional es la creación de intermediarios entre las comunidades y los funcionarios de programas que residen en la comunidad y son empleados por el estado y la comunidad. *Oportunidades* también tiene que tratar de coordinar institucionalmente con otras políticas de desarrollo locales, en particular aquellas que tratan de crear puestos de trabajo locales y viviendas. El reto es combinar la participación local en el diseño e implementación de políticas manteniendo una coordinación central efectiva de las agencias de salud, educación y desarrollo social responsables de la prestación de servicios y beneficios.

#### Referencias:

Roberts, B. (2012) Del universalismo a la focalización, y de regreso: los programas de transferencia condicionada de efectivo y el desarrollo de la ciudadanía social. In González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (Coords.), 2012, Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad, México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.

Spink, P. (2000). 'The rights approach to local public management: experiences from Brazil.'. *Revista da Administração de Empresas*, São Paulo.

Tendler, Judith. (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.