

Cohesión social y lucha contra la pobreza: un balance de la políticas sociales en América Latina

Laura Ruiz Jiménez

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset



Algunas de las exigencias presentes en el catálogo del Consenso de Washington, como la necesidad de controlar el déficit fiscal y la de privatizar los servicios públicos y empresas pertenecientes al Estado, han tenido efectos muy negativos en materia de bienestar social. Por un lado, el control del déficit fiscal ha favorecido el desmantelamiento de muchos de los servicios que los Estados latinoamericanos ofrecían a sus ciudadanos hasta ese momento; las prestaciones en materia de salud, la calidad de la educación o los apoyos a parados y pensionistas se han visto drásticamente afectados. Por otro lado, la venta de las empresas públicas latinoamericanas al sector privado nacional y, sobre todo, foráneo trajo aparejados procesos de reajuste de plantillas que han generado un aumento radical del número de desempleados. A finales de la década de los noventa la cantidad de población con dificultades para cubrir sus necesidades básicas era tan elevada que su situación y la necesidad de reflexionar sobre un modelo económico que no había satisfecho las expectativas generadas se convirtieron en tema de debate político en toda la región. Sin duda, una de las causas que está detrás del “giro a la izquierda” que comenzó a consolidarse en América Latina en los inicios del siglo XXI fue precisamente la clara demanda por parte de la ciudadanía de políticas de lucha contra la exclusión y de cambios económicos y políticos profundos, capaces de romper las estructuras generadoras de pobreza en sus países.

*Hace falta
interrogarse sobre
la capacidad de
los programas
contra la pobreza
para transformar
las estructuras
que en América
Latina alimentan
la exclusión*

En estas circunstancias, comenzaron a ponerse en marcha en América Latina una creciente variedad de intervenciones sociales dirigidas a paliar las situaciones de pobreza más acuciantes, programas que existen hoy en la práctica totalidad de los países de la región. La asistencia focalizada a los sectores más vulnerables no constituye una experiencia nueva en América Latina, pues en los años noventa numerosos gobiernos se vieron en la necesidad de recurrir a ese tipo de intervenciones; pero la actual generación de políticas focalizadas de combate a la exclusión presenta interesantes novedades respecto de las anteriores. En este sentido, resulta importante remarcar que no son programas meramente asistencialistas, dominantes en la región en el pasado, sino que condicionan la transferencia de renta o bienes de primera necesidad al cumplimiento de ciertas condiciones que pretenden disminuir la vulnerabilidad del beneficiario. Los denominados programas de transferencia monetaria condicionada buscan no sólo mejorar la situación personal de los individuos pobres mediante la entrega de una cantidad de dinero; intentan también ofrecerles herramientas que les permita insertarse de forma eficiente en las sociedades de las que fueron excluidos. Aunque sólo algún programa focalizado como Hambre 0 ha logrado ser conocido a nivel internacional, estas políticas de combate a la pobreza son, como se mencionó, una línea de acción generalizada en toda América Latina. Exigidas por las circunstancias, están siendo aplicadas tanto por los gobiernos de izquierda como por los de derecha, lo que obliga a preguntarse por su capacidad real de transformación social.

Los programas de combate contra la exclusión social actualmente vigentes en Latinoamérica son, desde luego, imprescindibles. Su aplicación está arrojando saldos positivos en la reducción de la pobreza y ofrece además indicadores favorables en otros ámbitos como la salud o la educación. Este hecho no significa, sin embargo, que dichos programas sean la solución a los problemas de pobreza y desigualdad firmemente arraigados en América Latina, ni que su aplicación vaya a favorecer en el medio plazo sociedades más cohesionadas. Aunque su impacto inmediato pueda ser positivo, hace falta interrogarse sobre su capacidad para transformar las estructuras que en América Latina alimentan, desde hace demasiadas décadas, la exclusión. El objetivo central de las páginas que siguen será, precisamente, tratar de responder a este interrogante. Se realizará primero un acercamiento a los programas de transferencia monetaria condicionada, prestando atención a sus planteamientos estratégicos, a los resultados que están teniendo sobre la población que los recibe y a los problemas de aplicación que presentan. El diagnóstico sobre sus alcances y limitaciones nos permitirá adentrarnos en la discusión sobre su capacidad transformadora, en ese debate acerca de si son acciones públicas suficientes para lograr una América Latina sin tanta desigualdad y pobreza o si este objetivo exige políticas

públicas mucho más amplias, no sólo destinadas a los excluidos sino también dirigidas a desbloquear muchos de los mecanismos de perpetuación de privilegios que existen en la región.

Una nueva generación de políticas sociales: los programas de transferencia monetaria condicionada

Durante los años noventa, distintos gobiernos latinoamericanos decidieron poner en marcha programas de apoyo dirigidos a la población situada bajo el umbral de la pobreza, una población que no dejaba de crecer como efecto de las reformas económicas aplicadas en la región. Mayoritariamente, estos programas consistían en una simple transferencia de renta o bienes de primera necesidad a aquellas comunidades o familias elegidas por su alto nivel de vulnerabilidad. Los programas como el “Vaso de Leche” que ofrecían a los niños un suplemento alimenticio durante la jornada escolar fueron un modelo de intervención característico de este periodo. En otras ocasiones se hacía una transferencia de renta a familias en situación de exclusión, renta destinada a mantener unos niveles mínimos de subsistencia. Desde el inicio de su aplicación, resultó patente su carácter paliativo y asistencialista, de ahí que estas intervenciones no escaparan a críticas fundadas por la dependencia que generaban y porque no incentivaban la búsqueda de medios de vida por parte de los beneficiarios.

Romper con el asistencialismo y la dependencia de los programas de lucha contra la pobreza se convirtió, ya en los años noventa, en objetivo para algunos gobiernos latinoamericanos como el de la Concertación en Chile o el de Fernando Henrique Cardoso en Brasil. En ambos países, se optó por la puesta en marcha de programas como “Chile Solidario” o “Bolsa Escola” que introdujeron ciertas condiciones a la transferencia de recursos monetarios. Los denominados programas de transferencia monetaria condicionada, aplicados hoy mayoritariamente en América Latina, canalizan subvenciones a la población vulnerable elegida exigiendo ciertas contrapartidas al beneficiario. Estos programas parten de la premisa de que, para salir del círculo de la pobreza en el que se encuentran millones de familias, no basta con mejorar la situación económica y las condiciones de vida presentes, sino que es imprescindible articular mecanismos que permitan superar las causas que hacen que la pobreza se reproduzca entre generaciones de forma permanente. Los niños de familias pobres, por ejemplo, no acceden al sistema educativo o no permanecen en él un tiempo adecuado porque son necesarios como generadores de recursos para la subsistencia familiar. Esta falta de formación, sin embargo, dificulta enormemente su acceso futuro a trabajos mínimamente cualificados y pagados, condenándoles, a

ellos y a sus hijos, a quedar bajo ese umbral de pobreza del que una simple transferencia de recursos económicos no puede sacarles. Es por eso que estos programas condicionan la entrega de renta a que el beneficiario se comprometa a cumplir ciertas obligaciones cuya finalidad es mejorar su capital humano, obligaciones entre las que la educación juega un papel central.

Las exigencias más habituales impuestas por los programas de transferencia monetaria condicionada tienen que ver con cuestiones educativas y de salud. De hecho, la primera demanda formulada al beneficiario de una transferencia es que se comprometa a enviar a sus hijos a la escuela. Otras condiciones frecuentes son la obligatoriedad de que tanto los niños como las madres receptoras de recursos asistan periódicamente a centros sanitarios para hacerse revisiones y participar en las campañas sanitarias y de vacunación que lleve a cabo el Estado. Estas intervenciones anti-pobreza constituyen entonces una nueva generación de políticas públicas, alejadas del asistencialismo y preocupadas por ir más allá de paliar situaciones extremas; su aplicación pretende no sólo atender a las necesidades básicas y más inmediatas de los beneficiarios, sino también ofrecerles oportunidades para escapar de forma definitiva de la pobreza. Y para superar la exclusión y la pobreza, la educación es considerada como la herramienta imprescindible y más eficaz, de ahí que sea la piedra angular de los programas. Las familias pobres se encuentran en una situación de riesgo recurrente porque están menos predispuestas a emprender actividades que ofrezcan en el futuro retornos positivos como los derivados de la educación. Ante una situación de crisis o de necesidad familiar, los niños son sacados de la escuela, aumentándose así su vulnerabilidad. Por ello, los programas de transferencia monetaria condicionada ofrecen incentivos para que los chicos no abandonen prácticas que, a largo plazo, resultan básicas para evitar caer de nuevo en la exclusión (CEPAL, 2004).

Los programas de transferencia monetaria condicionada se alejan del asistencialismo y buscan ofrecer oportunidades para escapar definitivamente de la pobreza

El carácter integrado de los programas de renta condicionada puede observarse claramente al analizar una de las políticas de combate a la pobreza actualmente vigentes en América Latina como es “Bolsa Escola”, uno de los componentes de la macro-propuesta “Hambre 0” del presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva. “Bolsa Escola”, y el resto de programas condicionados existentes hoy en Brasil como “Bolsa Alimentação” o “Auxílio Gas” son herederos de intervenciones similares emprendidas por el presidente Cardoso. La Administración de Cardoso comenzó ya en el año 1993 la aplicación de estos programas anti-pobreza de nueva generación que experimentaron con *Lula* da Silva una ampliación de recursos radical. Si en el año 2001 el Gobierno de Cardoso destinó a los programas de asistencia social 8,5 millones de reales (3,3 millones de euros), en el 2006 *Lula* da Silva había invertido más de 22 (8,68 millones de euros), logrando beneficiar a 44 millones de brasileños pobres. “Bolsa Escola”, por

ejemplo, incentiva la asistencia a la escuela de los niños de entre 6 y 15 años de edad, transfiriendo al cabeza de familia 7 dólares al mes (4,72 euros) por cada niño escolarizado. Para recibir el subsidio, cada niño debe asistir al menos al 85% de las clases al mes. El programa asigna además a madres e hijos un centro sanitario al que deben asistir obligatoriamente para someterse a revisiones periódicas y cumplir con la cartilla de vacunaciones. Finalmente, el cabeza de familia que recibe los recursos se compromete a asistir a cursos puntuales sobre higiene, salud o alimentación que pretenden mejorar sus hábitos y condiciones de vida (Hall, 2006). “Bolsa Escola” es una clara muestra de esa combinación de objetivos inmediatos y estratégicos que caracterizan los nuevos programas de intervención social en América Latina. Buscan, en primer lugar, sacar a los ciudadanos de la pobreza y mejorar su bienestar en cuestiones básicas. Pero, paralelamente, pretenden atender esa formación de capital humano que les permita insertarse más eficazmente en la sociedad de la que han estado excluidos.

Los programas de transferencia de renta condicionada que Brasil y Chile comenzaron a aplicar en los años noventa se han ido extendiendo por toda la región hasta ser una política común a los países latinoamericanos. El programa “Oportunidades” en México, “Familias en Acción” en Colombia, “Cabezas de Hogar” en Argentina, el “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador o la “Red de Protección Social” en la Nicaragua anterior a Daniel Ortega son algunos de ellos. Para entender por qué esos programas se han extendido de forma tan rápida y generalizada en la región, debe atenderse a dos razones principales. En primer lugar se encuentran los diferentes estudios de impacto realizados, que demuestran que sus resultados son mejores que los de las intervenciones que no exigen contrapartidas a los beneficiarios. En este sentido, los programas de renta condicionada no sólo rescatan a un número determinado de individuos del umbral de la pobreza, como hacían las intervenciones asistencialistas anteriores, sino que arrojan también saldos positivos en otros aspectos cruciales del desarrollo como son la mejora de los indicadores de salud y educación. La segunda razón se vincula al hecho de que su concepción se adecua bien a ciertas políticas de desarrollo que tienen un amplio respaldo a nivel internacional. Concretamente, estos programas condicionados permiten una mejor consecución de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por los que trabajan tanto los países en desarrollo como los desarrollados. Algunas de las metas establecidas en los ODM, como la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre, la extensión de la educación primaria a todos los niños y niñas o una mejora significativa de los indicadores de salud materno-infantil, pueden lograrse más efectivamente a través de este tipo de intervenciones. El compromiso de los países desarrollados con los ODM se ha traducido en un aumento significativo de los fondos destinados a cooperación

internacional y son cada vez más los donantes dispuestos a colaborar en su implementación. No es casual que organismos presentes en la región como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM) hayan destinado recursos directamente a la aplicación de este tipo de intervenciones condicionadas. En el caso brasileño, por ejemplo, el BID aprobó en el año 2004 la transferencia de mil millones de dólares para contribuir al desarrollo del programa “Bolsa Familia” mientras que el BM destinaba 570 millones de dólares al mismo fin. El reconocido impacto de estos programas y la buena imagen que han adquirido entre ciudadanos de la más variada condición social explica por qué incluso empresas con políticas de Responsabilidad Social Corporativa, como la Ford o Unilever, han decidido donar fondos a los mismos (Hall: 2006).

Las mejoras producidas por los programas de transferencia monetaria condicionada en salud y educación explican su constante crecimiento desde finales de los noventa

Los programas de transferencia monetaria condicionada: necesarios pero ¿suficientes?

Como se ha señalado, la mayoría de las evaluaciones realizadas sobre los programas de transferencia monetaria condicionada arrojan resultados que es imposible no considerar positivamente. Ellos son sin duda responsables principales, aunque no únicos, del mejoramiento de los indicadores de pobreza que ha experimentado un país como Brasil. Estos programas, que han llegado a más de 40 millones de brasileños, sumados a la buena coyuntura económica que está experimentando el país, han permitido que el porcentaje de población que vive bajo el umbral de la pobreza haya pasado del 48,4% en 1990 al 36,3% en 2005 (CEPAL, 2006: 65). En zonas sumamente empobrecidas como es el nordeste del país, donde la bonanza económica llega minimizada, los programas de renta condicionada son el sustento principal de la tres cuartas partes de la población. “Familias en Acción”, el programa de transferencia condicionada implementado desde 1999 por el Gobierno colombiano, arroja también cifras favorables. Desde el inicio de su aplicación, se ha producido un aumento de la asistencia escolar de adolescentes entre 14 y 17 años, en el 13% de áreas rurales y el 5% de áreas urbanas. En materia de desnutrición infantil se ha producido una disminución del 5% y el incremento de la cobertura de vacunación de difteria, tos ferina y tétanos en los niños de 6 a 12 años mejoró en un 12%. En el caso del programa mexicano “Oportunidades” son también visibles sus efectos en el ascenso de las tasas de escolarización y la disminución del trabajo infantil (Skoufias y Parker, 2001).

El proceso de evaluación y seguimiento al que se someten estos programas, tanto por parte de los organismos gubernamentales que los llevan a cabo como por donantes externos como el Banco Mundial, añaden otro elemento positivo más: la posibilidad de ir introduciendo

do cambios que aseguren un mayor impacto de las intervenciones. Así, al analizar la aplicación de los programas que condicionan la transferencia de renta a la asistencia a la escuela de los niños de las familias beneficiadas, han surgido interesantes debates acerca de la población meta de los mismos y sobre la necesidad de adaptar la cuantía de los recursos a realidades específicas. Las evaluaciones realizadas han mostrado, por ejemplo, que el monto otorgado para mantener en la escuela a un menor hasta los 13 años puede no ser suficientemente disuasorio en el caso de un adolescente, quien probablemente recibirá por un trabajo marginal recursos que hacen poco atractiva la aceptación del programa. Es por ello que programas como “Familias en Acción”, asignan 12 dólares por estudiante escolarizado de más de 12 años, el doble de la cantidad otorgada a quienes asisten a la escuela primaria.

Otra evidencia derivada de la aplicación de los programas de transferencia monetaria condicionada ha sido la necesidad de diferenciar los contextos regionales e, incluso, locales y de ajustar las intervenciones a sus realidades concretas. De hecho, el éxito de estas intervenciones condicionadas se revela, generalmente, más claramente en las áreas rurales que en las urbanas, donde los beneficios económicos obtenidos por el trabajo de menores son mayores que los de los chicos del campo. En el caso brasileño, por ejemplo, las evaluaciones realizadas indicaban una disminución del trabajo infantil en zonas rurales que no tenía su equivalente en los núcleos urbanos. En la ciudad, las posibilidades de obtención de fondos para el menor se multiplican, sobre todo cuando el trabajo que puede hacerse es una actividad ilegal, vinculada por ejemplo al tráfico de drogas o a la prostitución. De ahí que en 1999 el gobierno brasileño decidiera complementar los programas focalizados existentes con uno específicamente dirigido a este fin, el “Programa de Erradicación de Trabajo Infantil” (PETI). El programa exige a los beneficiarios el cumplimiento de una condición añadida a la asistencia a la jornada escolar normal: acudir a un subprograma de “Jornada Ampliada”, con actividades tendientes a sacar a los niños de la calle durante el tiempo que no están en el colegio. El PETI incluye también apoyo psicosocial a los menores, con un claro interés preventivo en temas de drogas y prostitución. Y es que la pobreza urbana incluye a menudo componentes de desestructuración familiar, violencia y abandono menos presentes en el ámbito rural y que exigen respuestas específicas y adaptadas (Banco Mundial, 2001).

Las mejoras producidas por los programas de transferencia monetaria condicionada en los indicadores de salud, pobreza, educación o estado nutricional de los beneficiarios se han convertido en su mejor aval y son una de las razones que explican su constante crecimiento desde finales de los años noventa. Sin embargo, y más allá de las mejoras que producen, sin duda importantes y muy necesarias para

Estos programas en ocasiones se utilizan para fortalecer redes políticas clientelares, lo que es contrario al objetivo declarado de empoderamiento de los beneficiarios

quienes las reciben, una valoración equilibrada y completa debería ir más allá. En primer lugar, necesita considerar los elementos negativos asociados a la aplicación de los programas y estimar su potencial impacto a medio plazo. En segundo lugar, parece insuficiente evaluar estas intervenciones considerando sólo ciertos indicadores sociales, ya que tendrían que ser valorados en función de su capacidad para disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres, objetivo central declarado por ellos y característica por la que se considera que constituyen una nueva generación, la más avanzada, de programas sociales¹.

En lo que se refiere al primer aspecto, los elementos negativos asociados a los programas de transferencia monetaria condicionada, las evaluaciones realizadas en diferentes países latinoamericanos señalan la existencia de ciertas deficiencias comunes a casi todos ellos que es importante considerar. La primera se refiere al alto riesgo de clientelismo político que acompaña a la aplicación de los programas. El uso de fondos públicos como vía para lograr apoyos políticos ha sido un recurso característico de la política latinoamericana, por eso estos programas sociales de nueva generación se plantearon poner en marcha mecanismos destinados a romper con esta tara. Se estableció por ello, como punto de partida, la necesidad de crear catálogos que reflejaran de forma objetiva las necesidades de la población empobrecida y que sirvieran de base a la selección de los beneficiarios. Sin embargo, y pese a la creación de estos censos, son abundantes y están bien documentadas las quejas por el uso discrecional que se hace de los fondos, recursos que no siempre llegan a quien más lo necesita. Casi todos los programas son gestionados por los municipios, que se encargan de la selección y distribución de los recursos, y dirigirlos hacia grupos políticamente afines es una práctica habitual. Aunque son numerosos los programas que han creado algún mecanismo de control integrado por representantes de la sociedad civil para que velen por el adecuado encauzamiento de los fondos, en muchos municipios tales controles no existen y en otros están manipulados. A medio plazo, el fortalecimiento de redes políticas clientelares puede arrojar un saldo francamente negativo y es contrario a ese objetivo de empoderamiento de los beneficiarios que los programas condicionados dicen perseguir.

¹ En cualquier caso, al hablar de impactos positivos y negativos de los programas resulta imprescindible introducir una reflexión acerca de los procesos de evaluación realizados sobre ellos. Algunos de los indicadores utilizados en las evaluaciones, como el aumento de la renta familiar, la mejoría en el estado nutricional de los receptores o la menor incidencia de enfermedades infantiles derivadas de la extensión de programas de vacunación, son datos bastante confiables. No ocurre lo mismo, sin embargo, con otros indicadores como los relativos a la asistencia a la escuela, uno de los pilares centrales de este tipo de intervenciones. Para comprobar la asistencia a clase de los menores incluidos en los programas, se encarga a los profesores de los centros su monitoreo. Aunque existen diferencias entre los países, incluso entre regiones en el interior de un mismo país, hay suficientes indicios para cuestionar las cifras obtenidas, ya que es muy frecuente que los profesores confirmen la asistencia de los chicos aunque no acudan a la escuela al conocer la precariedad de la situación familiar en la que viven.

Otra deficiencia generalizada, en la aplicación de los programas que reconocen abiertamente los Gobiernos que los impulsan, se refiere a las dificultades para establecer objetivamente la población meta. Tal situación no tiene sólo que ver con el uso político al que ya se ha hecho referencia, sino también con la incapacidad de muchos gobiernos para realizar adecuadamente el catastro de la población pobre. Las cifras manejadas por el gobierno del presidente *Lula da Silva* en 2005 reconocían, por ejemplo, que existía en el país un 30% de la población potencialmente beneficiaria no incluida en los catastros creados a tal efecto (Hall 2006: 702-206).

Pero más allá de los problemas asociados a la aplicación de los programas, no es suficiente, como se mencionó, evaluar éstos considerando únicamente su impacto sobre ciertos indicadores sociales. Además de la mejora en el bienestar de los beneficiarios que provocan, los programas de transferencia monetaria condicionada deberían ser valorados por su capacidad para disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres, ya que éste es objetivo central en su formulación. Y es en esta mirada de medio y largo plazo donde se perciben las mayores debilidades de estas intervenciones focalizadas. Los programas fueron concebidos con una doble finalidad: por un lado, paliar las situaciones de pobreza y los problemas más acuciantes a ella asociados; por otro, fortalecer el capital humano de los beneficiarios y ofrecerles oportunidades y herramientas para permitirles una eficaz inserción en la sociedad. Sobre esta capacidad de inserción no existen pruebas empíricas y sí dudas razonables de que los programas sean suficientes para lograr dicho fin. Las intervenciones que otorgan fondos condicionados a la escolarización de los niños establecen como edad máxima para recibir las subvenciones desde los 13 años del programa "Red de Protección Social" de Nicaragua a los 17 años de "Familias en Acción", el programa colombiano. Cuanto menor es la edad de cobertura de estas intervenciones, más difícil se hace lograr ese fin de acceso a un trabajo digno. Pero incluso en los programas que atienden la escolarización hasta los 17 años, es muy discutible que la educación recibida permita una buena salida profesional. En ningún caso la asistencia a clase es sinónimo de aprovechamiento de las mismas, ni el nivel de enseñanza impartido en muchas escuelas públicas latinoamericanas hace posible ese acceso al mundo laboral. Aunque fueron concebidos con un propósito de empoderamiento de los pobres, los programas de transferencia monetaria condicionada corren el peligro de terminar siendo intervenciones paliativas, capaces de sacar por unos años a los chicos de las calles y de mejorar algunos indicadores sociales de sus familiares, pero insuficientes para hacer que desaparezca la amenaza de la pobreza sobre ellos.

¿Los programas de transferencia monetaria condicionada cambian las estructuras que generan la pobreza?

Aunque los programas de transferencia monetaria condicionada mejoren ciertos aspectos en la situación personal de quienes se benefician de ellos, no son suficientes, como se mencionó, para erradicar la amenaza de la pobreza. Y no es sólo porque esa asistencia obligada a la escuela no sea un paso seguro hacia el mercado laboral; la debilidad fundamental de estos programas radica en que se aplican en un contexto en el que, a menudo, no se está actuando sobre las causas estructurales que alimentan la pobreza y la desigualdad en la región. Las intervenciones anti-pobreza, sean del tipo que sean, sólo tienen sentido si son consideradas una medida coyuntural, de apoyo mientras tienen efecto políticas realmente transformadoras. Brasil, por ejemplo, es hoy uno de los países más comprometidos con la aplicación de estos programas que están paliando, sin duda, situaciones extremas. Pero si paralelamente no se inician reformas en áreas vitales para los pobres como el acceso a la tierra, seguirán sin crearse las condiciones para obtener una sociedad más igualitaria. Es más, se puede llegar al punto en el que estos programas se conviertan en una excusa para mantener intactas las estructuras y los privilegios actualmente existentes en las sociedades latinoamericanas. En el caso brasileño, los sectores más críticos con el escaso reformismo económico del ejecutivo que preside *Lula da Silva*, como el Movimiento de los Sin Tierra o algunos sindicatos, ven clara esta situación. Ante la pérdida de apoyo de los movimientos sociales y sindicatos a un gobierno que les ha decepcionado por el incumplimiento de promesas electorales como la radical reforma agraria, el Gobierno de *Lula da Silva* habría optado por reforzar la cuantía y el alcance de sus políticas sociales para consolidar o ampliar el apoyo de los sectores pobres no organizados (Elías, 2006). Lo cierto es que la aplicación de los programas de transferencia monetaria condicionada puede tener usos políticos tendenciosos. Además, el hecho de que estas políticas públicas estén siendo la repuesta a la marginación y a la pobreza que en los últimos años están aplicando tanto los gobiernos de izquierda como los de derecha, de *Lula da Silva* a Uribe, arroja serias dudas acerca de su capacidad de transformación de las estructuras que generan la pobreza.

Lo que necesita América Latina para erradicar la pobreza son, entonces, decisiones y políticas realmente efectivas para romper la desigualdad y para garantizar que los beneficios del crecimiento económico lleguen a la mayoría de los ciudadanos. Como es bien sabido, América Latina es la región más desigual del planeta y presenta la estructura de distribución del ingreso más regresiva del mundo. El 5% más rico concentra el 25% del ingreso nacional y el 30% más pobre recibe menos del 7.5%. Es la mayor brecha social existente a nivel mundial; y es una característica presente en la región des-

La debilidad fundamental de estos programas es que no actúan sobre las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad y corren el riesgo de ser paliativos

de hace más de un siglo (Kliksberg, 2003). Esta enorme inequidad es causa central de los problemas de atraso y pobreza. Por ello, prestigiosos expertos y organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) llevan años pidiendo medidas capaces de aminorarla y exigiendo de forma especial el establecimiento de un pacto fiscal. Uno de los elementos que alimenta la desigualdad crónica en América Latina es el hecho de que no se hayan establecido sistemas fiscales con capacidad de redistribución de la riqueza semejantes a los existentes en los países desarrollados. En este sentido, una comparación con otras democracias occidentales resulta muy ilustrativa. Siguiendo estimaciones de la CEPAL, la media de recaudación impositiva de los países latinoamericanos se situó en el año 2004 en el equivalente al 21% de su producto interno bruto, una cifra muy alejada del 40% de media que tiene la Unión Europea. Sólo teniendo una adecuada capacidad recaudatoria puede un Estado distribuir recursos a través de políticas públicas que beneficien a quienes tienen una situación de mayor vulnerabilidad y lograr una mayor cohesión en el interior de la sociedad. En el caso de América Latina, no es sólo que las cantidades recaudadas sean insuficientes para establecer esos mecanismos de cohesión social, sino que la propia estructura recaudatoria tiende a alimentar las distancias entre los que más tienen y los demás. Esto es consecuencia de que los impuestos en Latinoamérica se obtienen de forma mayoritaria a partir del consumo, no de la renta. Su principal fuente de ingresos son los impuestos como el IVA, que gravan por igual a todos los ciudadanos al adquirir un producto, con independencia de su nivel de ingresos. Los impuestos a la renta de las personas siguen siendo marginales en los países latinoamericanos. De nuevo la comparación con Europa en este punto resulta pertinente. Si en la estructura recaudatoria de los países miembros de la Unión Europea los impuestos indirectos suponen un porcentaje similar al obtenido por la renta, en América Latina el IVA triplica las cantidades procedentes de los impuestos a la riqueza de las personas. La inviabilidad de unos Estados con insuficiente capacidad recaudatoria es hoy tan evidente para los países latinoamericanos que, desde hace algo más de una década, la mayoría ha acometido reformas en el sector. Su objetivo principal, sin embargo, está siendo aumentar la recaudación y mejorar la gestión de lo recaudado; la progresividad no es en las reformas un elemento destacable (Machinea, J.L. y Serra, Narcís, 2007: 257).

La inequidad patente en los temas referidos a impuestos existe también en otros aspectos centrales para el desarrollo como el acceso al crédito y a los activos productivos por parte de los ciudadanos o en la educación. En este caso, la distancia que media entre la enseñanza ofrecida por las escuelas públicas y las privadas se convierte en un nuevo elemento de refuerzo a la desigualdad. Es la existencia de este tipo de estructuras inequitativas las que limitan seriamente las

posibilidades para que una familia salga del círculo vicioso de la pobreza. Y los programas de transferencia monetaria condicionada no inciden en ninguno de ellos. Mientras no se modifiquen esas estructuras que sostienen la desigualdad, la pobreza seguirá siendo un umbral cierto para grandes sectores de la población. Fortalecer el capital humano de los pobres no necesita sólo estimular la asistencia a clase a través de una subvención; exige de los Estados una política pública educativa de calidad y la toma de decisiones que ofrezca oportunidades de desarrollo reales para los pobres.

Para los más de doscientos millones de pobres que viven hoy en América Latina los programas de transferencia monetaria condicionada suponen un alivio al que, sin duda, tienen derecho. Dichos programas son, sin embargo, insuficientes para ofrecer a sus beneficiarios verdaderas oportunidades de desarrollo. Cualquier programa de lucha contra la pobreza que se emprenda en la región deberá tener necesariamente dos niveles simultáneos de actuación. Por un lado deberá dirigirse, con programas focalizados, a los sectores más vulnerables para mejorar sus condiciones de vida básicas. Pero por otro, es imprescindible que se acometan las reformas que permitan alterar las estructuras que han venido generando la pobreza y la desigualdad en la región. Si no se actúa simultáneamente en ambos frentes, se corre el peligro de que los programas de transferencia monetaria condicionada sean, aunque no fuera éste el objetivo con el que surgieron, una simple política paliativa más. Los indicadores positivos que se están obteniendo de su aplicación en materia de educación, nutrición o salud no pueden hacernos perder de vista que la pobreza en América Latina responde a estructuras de poder muy claras y que siguen sin acometerse políticas decididas que puedan alterar éstas.

*La pobreza
en América Latina
responde
a estructuras
de poder muy
claras y siguen sin
acometerse
políticas decididas
que puedan
alterar éstas*

Referencias bibliográficas

Banco Mundial. (2001) *Erradicating Child labor in Brazil*. [Internet] Disponible desde <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000094946_01122809560220>

CEPAL. (2004) *Programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Serie Políticas Sociales, nº 7, Santiago de Chile. Disponible desde <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133P.pdf>>

CEPAL. (2006) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile. Disponible desde <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE_2006.pdf>

Elías, A. (Coord.) (2006) *Los gobiernos progresistas en debate*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

González de la Rocha, M. y Escobar, A. (2003) *Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano Oportunidades* [Internet], México, Secretaría de Desarrollo Social. Disponible desde <<http://www.sedesol.gob.mx/archivos/70/File/Docu%2003.pdf>>

Hall, A. (2006) "From Fome 0 To Bolsa Familia: Social Policies And Poverty Alleviation Under Lula", en *Journal of Latin American Studies*, nº38, pp. 689-709.

Kliksberg, B. (2003) *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina*, Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. Disponible desde <<http://www.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?DocIndex=789>>

Machinea, J. L. y Serra, N. (eds). (2007) *Visiones del desarrollo en América Latina*, Barcelona, CIDOB-CEPAL. Disponible desde <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/29200/CIDOB-CEPALVisiones.pdf>>

Rawlings, L y Rubio, G. (2003) *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. Lessons from Latin America* [Internet], World Bank Policy Research Working Paper nº 3119. Disponible desde <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/09/30/000094946_0309160409264/Rendered/PDF/multi0page.pdf>

Skoufias, E. y Parker, S. (2001): *Conditional Cash Transfers and their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Program in Mexico*, FCND Discussion Paper, nº 123. Disponible desde <<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf>>

