

Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?

CARLO TASSARA (ED.), ANTONIO IBARRA Y
LUIS HERNÁN VARGAS FAULBAUM

Programa EUROsociAL, Madrid, 2015, 212 páginas

La aplicación de las políticas del mal llamado Consenso de Washington en América Latina provocó un aumento generalizado de la pobreza, que se abordó inicialmente desde un enfoque de emergencia, financiado con donaciones y créditos de los organismos de cooperación internacional. Cuando se comprobó la insuficiencia de estas medidas para hacer frente a los daños masivos de las políticas de austeridad y la trilogía infernal DPL (desregulación, privatización y liberalización), a partir de mediados de los noventa y empezando por Brasil, México y Chile, se pusieron en marcha los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), como expedientes paliativo-asistencialistas de bajo coste y con un enfoque de manejo social del riesgo. Dicho en otras palabras, lo que en realidad se quiso prevenir fueron conflictos sociales de envergadura. Esto marcó el paso del *Consenso* al Post-*Consenso* de Washington.

La mejora de las condiciones internacionales que sobrevino a la región y dio lugar a la década idílica posterior al 2004, permitió reforzar los gastos sociales. Resultado de ello, fue la generalización de los PTC, que dio lugar a:

- 】 Un aumento de la cobertura: casi una quinta parte de la población latinoamericana resulta ya beneficiaria.
- 】 Un aumento de la inversión: financiada ya con cargo al presupuesto y equivalente al 0,4% del producto interno bruto [PIB] agregado promedio.
- 】 Un cambio en el enfoque de derechos y el aumento generalizado del gasto social (hasta alcanzar casi el 30% del presupuesto público.
- 】 La consiguiente reducción de la incidencia de la pobreza y la indigencia (que no del número absoluto de pobres e indigentes el cual siguió aumentando) respecto los niveles de partida de 1980.

Al margen de estas variaciones temporales, las políticas sociales de inspiración neoliberal se basaron en tres ideas dominantes:

- 】 La promoción del crecimiento económico como mecanismo fundamental de reducción de la pobreza (efecto “goteo” o trickle down).

- ▮ La inversión en capital humano (salud y educación) como motor del crecimiento, principalmente a cargo del sector privado, dejando a la prestación de esos servicios para las franjas no rentables de la población.
- ▮ El principio malthusiano de la menor elegibilidad (en términos agregados los PTC deben ser una fracción mínima del PIB, de hecho, por debajo de 0,5%), eso es, las transferencias deben estar condicionadas a ciertos comportamientos de los beneficiarios en salud y educación y además, deben ser transitorias para no interferir en el lado de la oferta del mercado de trabajo.

Las políticas posneoliberales de los gobiernos progresistas modificaron, en parte, este ideario con matices sobre la importancia de la lucha contra la desigualdad para la reducción de la pobreza (aunque esto no se tradujo en reformas tributarias coherentemente progresivas) y la presencia más activa del en la provisión de los servicios de educación y salud. Pero en el punto (c), con la excepción de Ecuador que llegó a gastar más del 1% del PIB en PTC en 2013, los supuestos neoliberales de los PTC no se modificaron, ni se cuestionó el concepto-trampa neoclásico del capital humano comprendido en el punto (b).

El libro que el lector tiene en sus manos¹ es una investigación muy bien escrita y perfectamente documentada sobre la evolución de los PCT y las políticas sociales en tres países de América del Sur, que de alguna manera representan el *continuum* desde la fidelidad a las políticas del Consenso y Post-Consenso de Washington (Colombia) hasta las sensibilidades del giro a la izquierda de los gobiernos progresistas (Brasil), quedando Chile como caso intermedio. El informe cuenta además con el valor añadido de dos capítulos, de introducción y conclusiones, que permiten situar estos estudios de países en el contexto regional latinoamericano, analizar sus características comunes y diferenciadas, y valorar el impacto netamente positivo de los PTC en cuanto a los indicadores de capital humano y reducción sobre todo de la indigencia.

El trabajo coordinado por Carlo Tassara y en colaboración con Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas Faulbaum, es el resultado de una investigación realizada en el marco del Programa EUROSociAL de la Unión Europea (UE). A continuación, detallaremos las virtudes y defectos de este producto académico.

Entre las virtudes del trabajo, se pueden destacar la detallada información que se presenta, el certero diagnóstico de los problemas y las propuestas —a mi juicio muy avanzadas— para la mejora de estas políticas sociales, entre ellas la graduación de los PTC para la creación de un verdadero sistema de protección social con enfoque de derechos y universal.

¹ La obra es una edición no venal y se puede descargar en los siguientes enlaces: <http://eurosocial-ii.eu/es/showbiblioteca/4870> y https://www.academia.edu/16840419/Protecci%C3%B3n_social_y_lucha_contra_la_pobreza_en_Brasil_Colombia_y_Chile._Graduarse_de_los_PTC_o_salir_de_la_pobreza

Con todo, el haber enmarcado los PTC en la doctrina europea de la cohesión social y la lucha contra la pobreza y la exclusión (Estrategia europea de inclusión activa de 2008), sí puede considerarse como desacertado. Esto se hace patente sobre todo en el capítulo de conclusiones, el cual no tiene en cuenta que, pese a las aparentes similitudes y posibles convergencias entre los PTC y la Estrategia, existen diferencias radicales y estructurales de los mercados laborales y en la distribución de los recursos, ingresos y oportunidades de una y otra región.

El otro defecto importante es de orden metodológico. El informe asume en varios lugares que los PTC han logrado “sacar de la pobreza” a millones de personas (pp. 10 y 30). Aunque en el capítulo de conclusiones se matiza adecuadamente esa afirmación al hablar de la vulnerabilidad, lo cierto es que en ninguna parte se cuestionan las estadísticas nacionales de pobreza, estén basadas en el método de necesidades básicas o en el enfoque multidimensional. Como es sabido, en ambos casos se utilizan umbrales contruidos sobre el supuesto de que los datos continuos pueden convertirse en discretos (un centavo o un decimal hacen la diferencia estadística entre ser o no ser pobre). Conjuntamente con este error clásico de medición, las estadísticas oficiales incurren en los problemas de reduccionismo y objetivismo probablemente inevitables pero de consecuencias mistificadoras. Resulta sintomático que exista una fuerte discusión sobre los costos de inversión en estos programas realmente muy baratos, lo que revela que los que “salen de la pobreza” tienen presupuestos tan ajustados que no parecen estar por la labor de la solidaridad social. A esto se le añade la hipótesis según la cual la elevada desigualdad y la hipertrofia de las urbanizaciones en América Latina, hace que principio de emulación vebleniano resulte deletéreo para la cohesión social. Dicho en otras palabras, los recién salidos de la pobreza quieren emular el modo de vida de la clase media, esta quiere emular el modo de vida de los ricos, los ricos quieren emular el modo de vida de las clases altas norteamericanas y europeas, y ninguno de los estratos con más ingreso está dispuesto, a fin de reducir la exclusión social, a pagar (si es que pagan), ni un centavo más de los obscenamente bajos impuestos que existen en la región (véase el gráfico 4 de la página 57 sobre la regresividad del esfuerzo fiscal en Brasil). Esta baja cultura fiscal se justifica apelando a los subterfugios intelectuales del más burdo malthusianismo (los pobres como holgazanes a los que solamente la necesidad estimulará a trabajar) o al expediente de la corrupción, que, al parecer, es un fenómeno nuevo y no una lacra que se arrastra desde la industrialización por sustitución de importaciones y la edad dorada de las privatizaciones.

En la introducción, se nos informa de la cobertura, inversión y otras características acerca de la condicionalidad, mecanismos de egreso e impactos de los PTC, pero, con la excepción de la eficiente gestión de los programas chilenos —cuya administración absorbe menos del 3% del presupuesto (capítulo 4)— no sabemos qué parte de los fondos de los demás programas van a transferencias y qué parte se destinan a la gestión, monitoreo y evaluación. Un simple mirada a la institucionalidad barroca creada en Colombia para los PCT, profusamente ilustrada en el capítulo 3, indica que no

todo lo presupu (en este país, el 0,23% de su PIB en 2013) va a parar a los pobres. En efecto, el apartado de recomendaciones debería haber pr más atención al porcentaje del su presupuesto se gasta en la administración.

Al margen de las consideraciones regionales, el libro permite una comparación muy precisa de los tres países estudiados en profundidad. Brasil (Programa Bolsa Familia desde 2004 y Plan Brasil sin Miseria desde 2011) representaría un *benchmark* implícito para la región —si bien el tamaño de su economía no permite replicar fácilmente esta experiencia en países de menor nivel de desarrollo—. ¿Por qué? A causa de su enfoque de derechos constitucionalizado, su institucionalidad centralizada, la formación y sensibilización de sus funcionarios (elemento singular y muy positivo del caso brasileño y que debería haberse incorporado en las recomendaciones), la unificación en marcha de sus registros estadísticos, la visión integral y de articulación a las demás políticas sociales, la utilización de las condicionalidades como indicador de vulnerabilidad, la reconsideración del periodo de disfrute de las transferencias y de las fórmulas de egreso complementadas con acciones de acompañamiento de por vida, y la propuesta de universalización en forma de Renta Básica de Ciudadanía que ha llegado hasta Europa.

Por su parte, Colombia presenta uno de los niveles de desigualdad más altos del mundo, a resultas de la escasísima progresividad de su sistema tributario y la masiva elusión y evasión fiscal de los ricos. Ejemplifica las dificultades para superar el modelo asistencialista neoliberal puro, basado en la inicial dependencia de la cooperación internacional (el Fondo de Solidaridad y Emergencia de 1992) y la fragmentación institucional y su típica fatiga de coordinación, con proliferación de redes y fondos de enfoque de manejo social del riesgo del Post-Consenso y alargada sombra malthusiana (Familias en Acción entre 2000 y 2010). El país trata de consolidar el incipiente sistema de protección social (o más bien la aspiración a disponer del mismo), articulando los PTC (Más Familias en Acción desde 2011) a las políticas sociales. Esto es propio del enfoque basado en capacidades y derechos, pero se ve atravesado por las peculiaridades del problema de los desplazados por una guerra civil de más de sesenta años y la flagrante asimetría entre los denodados esfuerzos evaluativos para hacer más progresivas unas transferencias que apenas alcanzan el 0,25% del PIB del país.

El caso de Chile se encontraría entre los dos anteriores: con unos orígenes similares a los de Colombia (el enfoque de gestión social del riesgo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social desde 1990 bajo gestión descentralizada) para adelantar el modelo de Brasil (el enfoque de derechos de Chile Solidario desde 2002 y la articulación del PTC a las políticas sociales de Chile Crece Contigo desde 2009, de aspiración universalista). Desde 2012, ya bajo la efímera presidencia del conservador Piñeira, el Ingreso Ético Familiar retomó (sin retroceder en el enfoque de derechos) algunos de los elementos característicos del malthusianismo de los PTC neoliberales:

- ▮ La obsesión con la focalización y progresividad del gasto, equivalente al 0,14 del PIB en 2013.

- 】 Progresividad que no se ve del lado del ingreso tributario en ningún otro de los países de desigualdad récord.
- 】 El establecimiento de límites máximos temporales (dos años) para disfrutar del programa, por puras consideraciones de estrechez financiera derivadas de la baja presión fiscal, pese a que toda la evidencia empírica muestra la necesidad de periodos de entre 6 y 12 años para conseguir los objetivos de graduación.

De la comparación de los tres países se pueden sacar algunas conclusiones. Las dos fundamentales, a mi juicio, son:

- 】 La enorme dificultad que plantea pasar de la graduación de los PTC hacia la inserción laboral plena (los PTC han tenido un impacto mucho mayor en la reducción de la pobreza extrema que en la moderada) y superar la situación de vulnerabilidad que afecta a más de dos tercios de la población latinoamericana —indigentes, pobres y en riesgo de caer en pobreza— y se evidencia oportunamente en las conclusiones del libro (capítulo 5).
- 】 La enorme fragilidad financiera de estos programas considerados como un residuo presupuestario que se puede afrontar en época de vacas gordas. El aparente éxito de los PTC en reducir la pobreza, ahora que se acabó la bonanza de las materias primas, se puede torcer, como anticipan ya los últimos datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el estancamiento en la reducción (2012-2014) y el repunte (2015) de la incidencia de la pobreza y la indigencia, engrosando el aumento del número absoluto de pobres e indigentes que se viene dando de manera continuada desde 1980. Esto vale para países con pobreza baja y sector medio relevante como Chile, y pobreza media y sector medio emergente como Brasil y Colombia.

El interrogante principal que deja ese enfoque residual es si el cambio de ciclo de la región tras el fin de la coyuntura favorable debida a la exportación de las materias primas permitirá no ya seguir por el camino de la graduación de los PTC hacia un verdadero sistema de protección social universal, sino mantenerlos en el nivel de cobertura e inversión que han alcanzado hasta este momento. Las cifras que se dan en el libro (en el caso de Brasil, un incremento del 1% del gasto social genera un aumento del 1,37% del PIB) parecerían aconsejarlo, pero el desafío está del lado oscuro. Esto quiere decir que las reformas tributarias pendientes (fundantes de nuevos pactos fiscales) deberán acompañar los procesos constituyentes en ciernes (probablemente en Colombia y Chile). Como se señala acertadamente en las conclusiones, la salida sostenible de la pobreza se logra “por medio de la construcción de pactos sociales y fiscales que involucren a los principales actores políticos, económicos y sociales y viabilicen la legitimación y financiación de dichas políticas” (p. 197).

En definitiva, este nuevo trabajo, bajo el cuidado de Carlo Tassara, será de gran utilidad para estudiosos del desarrollo y de las políticas sociales, por la precisa radiografía que se establece sobre la pobreza y las formas de medirla y por el penetrante análisis

que se efectúa de los PTC y las políticas de protección social tanto activas (salud, educación) como pasivas (empleo y empleabilidad). La posibilidad de replicar estos análisis en otros países, especialmente si se toman en consideración algunas de las falencias apuntadas, nos permitirá tener una panorámica que permita integrar la lucha contra la pobreza en lo que debería ser el otro gran objetivo de las políticas de desarrollo en el nuevo ciclo: la lucha contra la riqueza a fin de construir sociedades más cohesionadas y asegurar la sostenibilidad del desarrollo.

*Rafael Domínguez Martín*²

2 Rafael Domínguez Martín es director de la Cátedra COIBA.