

Tres modelos de Protección Social

por Alejandro Grinspun, Centro Internacional de Pobreza

Durante una década aproximadamente, se supuso que los fondos sociales tenían que estar presente en toda estrategia de lucha contra la pobreza. Inspirados en el FSE (1986) de Bolivia y respaldados por bancos multilaterales, un país tras otro estableció su propia versión local culminando en el programa mexicano, Solidaridad, antes de que todos se desvanecieran. Hoy en día, un nuevo modelo ha llamado la atención de gobiernos y donantes. En 1997, México creó Progresá (hoy llamado Oportunidades), un programa que le da dinero en efectivo a las mujeres jefas de hogares pobres cada dos meses a cambio de que envíen a sus hijos a la escuela, mejoren sus dietas alimenticias, estén al día con los calendarios de vacunación y asistan a dispensarios. La idea detrás de una transferencia monetaria condicionada es que mitiga la pobreza actual (mediante ingresos complementarios) al tiempo que previene la pobreza futura (al crear incentivos para que las familias inviertan en capital humano). Oportunidades entrega dinero a cinco millones de familias, un cuarto de la población. Aparentemente, la estatura, salud y asistencia escolar de los niños ha aumentado; las tasas de deserción escolar han disminuido considerablemente y las tasas de transición de la educación primaria a la secundaria se han incrementado entre las niñas debido al calendario de transferencias progresivas del programa.

El éxito de Oportunidades ha llevado a muchos a emularlo. Familias en Acción funciona en Colombia desde 2001 y, con un subsidio alimenticio y transferencias mensuales, está dirigido a las madres del 20% de los hogares más pobres. En un corto período de tiempo, la asistencia a las escuelas y puestos de salud ha aumentado y el consumo total de los hogares ha mejorado de manera perceptible, la mayor parte de los gastos se destina a alimentos ricos en proteínas y vestimenta para los niños. Luego de un comienzo poco firme en 2003, en la actualidad, el programa Bolsa Familia de Brasil beneficia a ocho millones de hogares mediante subsidios mensuales que en su mayoría se destinan a alimentos; el 75% de sus gastos se encuentra concentrado en los dos quintiles más bajos y el año próximo se incluirá a tres millones más de familias. En Nicaragua, también, el gasto total de los hogares entre los más pobres aumentó en un 40% en los primeros dos años del programa Red de Protección Social; gran parte se destinó al consumo de alimentos. La inscripción y asistencia escolar también aumentaron y la proporción de trabajadores infantiles decreció. Pero nada se compara con la espectacular reducción en el retraso del crecimiento de los niños menores de cinco años, del 42% al 37%, en sólo dos años. Esto sugiere que un programa de transferencias monetarias bien diseñado, adecuadamente implementado y regularmente evaluado puede beneficiar a los pobres de manera considerable. Sin embargo, estos programas podrían no ser adecuados para todos los contextos, además de que no constituyen el único modelo para proteger a las personas pobres y ayudarlas a salir de la pobreza.

En agosto pasado, India aprobó la histórica Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural, aclamada como la ley más importante desde 1947. Conforme a la Ley, todos los hogares rurales tienen derecho a 100 días de empleo garantizado con el salario mínimo legal o a un subsidio si no se les provee trabajo dentro de los 15 días posteriores a su inscripción. Lo destacable de la ley es que, mediante su garantía de empleo asalariado, busca resguardar el 'derecho a trabajar' consagrado en la Constitución, lo cual se considera fundamental para el ejercicio del 'derecho a los alimentos'. A diferencia de una transferencia condicionada en la que las familias que reúnen los requisitos indispensables para participar obtienen los beneficios sólo si cumplen con ciertas condiciones, en este caso, es el Estado el que tiene una obligación de carácter ejecutivo de proveer empleo a cualquier persona que desee trabajar. En un caso, las familias tienen que 'ganarse' el beneficio; en el otro, tienen derecho al mismo. Dado que la garantía se aplica a los trabajadores manuales no calificados, se espera que sea un proceso de autoselección; normalmente, sólo una persona necesitada querría hacer este tipo de trabajo. Según un cálculo conservador, asciende a 40 millones el número de familias que, como la mayoría de la India rural, no se han visto beneficiadas

por el auge económico desencadenado gracias a las reformas de 1991. Esencialmente, la ley ofrece un derecho universal a una ayuda de carácter laboral a solicitud. Si bien está fundamentalmente dirigida a proteger a las familias contra el hambre, sus posibles efectos multiplicadores van mucho más allá. Si se la implementa de manera adecuada, la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural puede ayudar a estimular el crecimiento y los salarios agrícolas, generar activos rurales duraderos, revitalizar los mercados y las industrias locales, así como contener el éxodo a las ciudades. El otorgamiento de prestaciones a nivel de hogares y no a nivel individual resulta inquietante para algunos, quienes temen que la competencia por trabajo podría excluir a las mujeres. Los críticos sostienen que la Ley es antieconómica, proclive a la corrupción y, con un costo de \$10 mil millones al año, inasequible. Pero debido a su implementación progresiva durante un período de cinco años, se espera que esta Ley no utilice más del 1% del PIB cuando se la ejecute a escala nacional, un precio que vale la pena pagar para sacar a millones de la indigencia. El hecho de que redistribuir incluso el 1% del PIB puede afectar de tal manera la vida de los pobres de la India indica cuán poca participación tienen estos en la riqueza de su país.

En Sudáfrica, una propuesta para un subsidio universal de ingresos básicos ha desatado un revuelo. Recomendado en 2002 por un grupo de expertos del gobierno, consta de un subsidio solidario mensual que se pagaría a todo residente legal durante toda su vida, independientemente de los ingresos o la edad. Muchos descartan la idea como imposible de llevar a cabo, pero una amplia coalición de partidarios ha mantenido el debate encendido. Afirman que es asequible y viable, y que haría efectivo el 'derecho a la seguridad social' incluido en la Constitución de 1996 al ofrecer un mínimo de seguridad económica a más de la mitad de los sudafricanos atrapados en una situación de pobreza a largo plazo. Muchos de ellos están tan privados de ingresos que no pueden acceder a servicios públicos, lo cual socava la eficacia del gasto social público. Y es probable que las estrategias para estimular el aumento de empleos ayuden sólo a una pequeña proporción de los desempleados, más de un 40% según las estimaciones, muchos de los cuales no cuentan con ningún tipo de asistencia social. La idea de un ingreso básico no condicionado para todos puede sonar utópica pero ya hay un lugar donde existe. Es Alaska, donde hasta 2004 todas las personas recibían un dividendo anual de \$2.000 luego de sólo un año de residencia. Alaska cuenta con la menor brecha entre ricos y pobres de todo Estados Unidos.

Es posible que estos distintos modelos no sean reproducibles en todos los países. Los países muy pobres pueden no estar preparados para las transferencias focalizadas que requieren capacidades institucionales sofisticadas para evaluar y seleccionar a los beneficiarios además de controlar el cumplimiento de las condiciones de los programas. Los países muy dispares pueden no estar listos para los programas de derecho a prestaciones que supuestamente favorecen a los pobres. La determinación de la medida en la que las capacidades de implementación y la aversión a la pobreza afectan la viabilidad de un programa es una cuestión de investigación empírica. Al menos, parecería que los países pueden elegir entre varios modelos. Y esto, por sí solo, es una buena noticia.

** Nota bene:*

Consulte el One Pager 16 de Mehrotra sobre la Ley de Garantía de Empleo de la India (editores del One Pager).

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

www.undp-povertycentre.org