



“Te doy plata si...”: Las transferencias monetarias condicionadas

Héctor Béjar

Magíster en política social e investigador del CEDEP

Síntesis: La aplicación en el Perú de la “transferencia condicionada de dinero” es un cambio importante en la política social nacional. Sin embargo, este tipo de transferencia supone la existencia de un sistema de servicios sociales de gran cobertura y calidad, algo que no existe en el país. Está pendiente la existencia de un servicio integral que llegue a todos los peruanos y que sea financiado por impuestos que todos deberíamos pagar. Solo así habría posibilidad para que los pobres dejen de ser “beneficiarios condicionados” y se conviertan en ciudadanos.

La transferencia condicionada de dinero o *Conditional Cash Transfer (CCT)* es parte de una nueva generación de programas que relacionan de manera directa la ayuda monetaria con la acumulación del denominado capital humano. Se cree que se puede inducir a las personas pobres a invertir el dinero que se les transfiere en su educación y salud para que acumulen capital humano. Cuanto mayor capital humano tengan, mejores resultados obtendrán de su relación con la sociedad... y dejarán de ser pobres. Se espera que la acumulación de capital humano de generación en generación permita romper el denominado ciclo de la pobreza.

...Sólo si cumples...

La idea básica de los CCT es: *“te doy dinero sólo si cumples con enviar a los niños a la escuela o si concurren, tú y tus niños, a los servicios médicos para un control regular preventivo”*.

Bajo esta hipótesis planteada por el Banco Mundial, México lanzó en 1997 el *Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá*, el primer programa a gran escala en la región. Brasil tiene el *Programa Nacional de Bolsa Escolar y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil*, (PETI) a través del cual se paga un salario mensual a cada familia si todos sus niños están en la escuela. Colombia tiene el programa *Familias en Acción (FA)*, Honduras el *Programa de Asignación Familiar (PRAF)*, Jamaica el *Programa de Avance a través de la salud y educación (PATH)*, y Nicaragua la *Red de Protección Social (RPS)*.

Una segunda hipótesis es: darle dinero directamente a la gente es más barato que aportar comida a los comedores populares. Se ahorra el transporte y almacenamiento de alimentos. Y se prescinde de la burocracia.

Asimismo está la vieja visión liberal que desconfía de los servicios públicos porque pertenecen al Estado. Se asume ideológicamente que la oferta estatal es intrínsecamente mala, y en vez de mejorarla se prefiere financiar la demanda bajo la suposición de que, poseedoras de dinero, las familias tendrán la “libertad de elegir” la escuela o el hospital a los que acudirán, tal y como decía Milton Friedman y quiso hacer Margaret Thatcher con los *education vouchers* en Inglaterra.

El caso peruano

La aplicación reciente de los CCT en el Perú es un cambio importante en la política social. Es reflejo de variaciones en las políticas de las organizaciones financieras que diseñan, sugieren, imponen y respaldan estos programas con préstamos.



La generación anterior a los CCT fue la de los Fosis, Fondos de Inversión Social de Emergencia. Foncodes fue la expresión nacional de los Fosis. Estos programas actuaban bajo otra hipótesis: si altero el entorno físico inmediato (lo micro, no lo macro), cambio la situación de las personas; si instalo agua, desagüe, luz eléctrica y teléfono en una comunidad, las poblaciones dejarán de ser pobres porque tendrán agua sana, energía y comunicación con el mercado.

La lección de los Fosis fue que se podía cambiar el entorno físico inmediato, pero la gente seguía siendo pobre. La pobreza bajaba estadísticamente porque las necesidades básicas insatisfechas disminuían, pero se mantenía en la realidad. En otras palabras, puedo tener agua potable, pero no la sé usar bien y, por el contrario, su almacenamiento en condiciones no higiénicas puede resultar en un problema peor de parasitosis o disenterías para los niños; tengo electricidad pero no la puedo pagar y no sé que hacer con ella porque no tengo mercado para lo que podría producir usando energía.

Ahora bien, la idea de transferir dinero de manera directa a las familias no es nueva. Las transferencias de dinero no condicionadas son un componente importante de la protección social en los países industrializados. La OIT estima que más del 80% de la población está cubierta por alguna modalidad de *cash transfer* en tales naciones, comparada con menos del 10% de la fuerza de trabajo en África y Asia, 15% a 60% en América Latina y 50% a 80% en los países del este de Europa¹. La diferencia está en que ahora se las quiere condicionar.

Al parecer, las primeras evaluaciones realizadas en México, Brasil, Honduras, Jamaica y Nicaragua muestran que, en efecto, el aumento de capital humano se logra, aunque está por verse si se acumula, es decir, si se transfiere de una generación a otra. Las familias cumplen con enviar a los niños a la escuela y controlar regularmente su salud. Las tasas de escolaridad mejoran. Pero todavía no se sabe si saldrán de la pobreza o dejarán de depender de las transferencias en algún momento.

Interrogantes pendientes

Quedan algunas grandes interrogantes.

La primera tiene que ver con la **sostenibilidad de los programas**. No está demostrado que las familias continúen involucradas en los sistemas educativos o de salud cuando dejan de recibir ayuda. Tampoco es claro en qué momento, las personas o familias pobres seleccionadas dejarán de recibirla. ¿Mantendrán los estados una ayuda permanente, eterna, a las familias pobres que han seleccionado la primera vez? Lo cual lleva a la expectativa de que las familias receptoras de ayuda puedan salir efectivamente de la pobreza extrema. Nada hay que lo garantice mientras el macro entorno -no el microentorno como querían los Fosis- no cambie.

Además, desde el punto de vista económico, una ayuda permanente no sería lo más indicado ni rentable, sobre todo si se hace usando préstamos internacionales. ¿No acabarán las transferencias formando el hábito de pedir ayuda al Estado afianzando una relación señor – siervo o patrón – cliente que nos viene desde la colonia? Recordemos la famosa frase de Karl Polanyi: “una vez caridad, siempre caridad...” O, lo peor, puede aparecer el hábito de exigir dinero para enviar a los niños a la escuela o a la posta médica.

¹ Steven R. Tabor. *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs*. Social Safety Net Primer Series. World Bank Institute. Setiembre 2002



La segunda interrogante se refiere al origen de los fondos. Casi todos los programas latinoamericanos son ejecutados con préstamos proporcionados por el Banco Mundial. ¿Conviene a nuestros estados endeudarse para que la gente pueda comer? Tómese en cuenta las grandes dimensiones que deben tener para ser efectivos, como en el caso de *Progresá*, que empezó sus operaciones en 1997 cubriendo 300 mil hogares en más de 5 mil comunidades. En 2002 alcanzó a más de 4 millones de familias representando el 20% de la población mexicana. El presupuesto anual 2002 fue de 1,800 millones de dólares. En Brasil, el programa *Bolsa Escolar* fue implementado al promediar los años noventa en Campinas. Al fin de 2001 cubría 4 millones de familias en 5,469 municipalidades. En Colombia, el presupuesto de 2004 fue de 455 millones de dólares para llegar a un millón de niños.²

En tercer lugar, casi todas las evaluaciones coinciden en asegurar que la transferencia de fondos a familias pobres requiere una organización extensa y moderna, aquello que precisamente no se quiere, porque recarga la burocracia. Es necesario tener sistemas de identificación de los pobres que merecen ayuda así como mecanismos permanentes de seguimiento personalizado, también abrir cuentas bancarias y usar cheques. Los países industrializados usan ampliamente el correo para el envío de los cheques, algo que en los Andes pertenece a la ciencia ficción. Las personas receptoras de ayuda deben tener sus documentos de identidad vigentes y actualizados y debe existir una eficiente red bancaria en todo el país. Téngase en cuenta que uno de los problemas más importantes de las mujeres pobres es su carencia de documentos de identidad.

En el caso de los programas que pretenden cambiar la ayuda por la renuncia de los niños a trabajar, las familias harán un balance costo–beneficio. En este aspecto ¿qué es más ventajoso? ¿Mandar a los niños a trabajar o recibir los cien soles mensuales? Esto supone que la ayuda deberá ser siempre mayor a las expectativas de la familia que envía a los niños a trabajar en la calle. Y quizá los cien soles mensuales no sean suficientes en las áreas urbanas.

También hay la posibilidad de que los miembros de la familia usen el dinero para comprar licor, cigarrillos o artículos que el gobierno preferiría no financiar. La pobreza no es angelical, sobre todo en las áreas urbanas, y nada garantiza que el dinero transferido no vaya a fines sorprendentes e imprevistos para quienes financian el programa, como el consumo de drogas, por ejemplo.

Es obvio, por otra parte, que los liberales que plantearon, allá por los ochenta, que el dinero debía seguir a los escolares y no a las escuelas, o a los pacientes y no a los hospitales, partían de servicios de calidad que no existen en nuestros países. Pedir a una familia que envíe sus niños a la escuela supone que la escuela exista; exigir a un campesino que vaya al hospital requiere que el hospital esté dispuesto a atenderlo. Todo ello supone una extensión de los servicios sociales a una escala que no existe hoy. Resulta absurdo pedirle a la gente que se adscriba a servicios de pésima calidad o donde el acceso es discriminatorio. Todos conocemos las condiciones en que se encuentran las escuelas rurales y la precaria situación del seguro integral de salud.

² Laura B. Rawlings y Gloria M. Rubio. *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs Lessons from Latin America*. World Bank Policy Research. Working Paper 3119, August 2003.



Una democracia necesita ciudadanos, no beneficiarios condicionados

La transferencia de fondos no necesariamente condicionada puede funcionar bien dentro de un sistema de aseguramiento universal, con servicios sociales de gran cobertura y calidad. No es el caso del Perú. Aquí todavía está pendiente algo que el país no se anima a decidir. Optar de una vez por todas por un servicio integral que llegue a todos los peruanos y peruanas y que sea financiado por impuestos que todos deberíamos pagar. Entonces no seremos “beneficiarios” sino ciudadanos, ni tendremos gente “condicionada” porque es pobre. Tener ciudadanos y no beneficiarios condicionados es la única base posible de una democracia que merezca tal nombre.