

# Debates actuales y perspectivas sobre las políticas sociales en América Latina.

## Entrevista con Rolando Franco

### *Current debates and perspectives about social policies in Latin America. Interview with Rolando Franco*

Por: Ana María Larrea, Freddy Hernández, Jairo Rivera, Manuel Mera y Vinicio Arcos\*

95

#### Presentación

Rolando Franco (Uruguay) es consultor internacional. Anteriormente, fue profesor investigador de la Sede de FLACSO Chile; director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (1994-2004) y Director de la Oficina del ILPES para Centroamérica y Panamá. Ha publicado libros y artículos científicos sobre los más variados temas. Aquí interesa, principalmente su producción sobre políticas sociales y pobreza. Entre ellos destacan: *“Los paradigmas de la política social en América Latina”* en Revista de la CEPAL (1996); y sus libros, con Ernesto Cohen, *Evaluación de proyectos sociales* (1988 y 1992), *Gestión social: Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales* (2005), y *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (2006), y el artículo conjunto *Transferencias condicionadas: Pidiendo peras al olmo* (2010).

**AML: ¿Cuál es su balance de las políticas sociales en América Latina durante los últimos quince años? ¿Cuáles han sido las principales innovaciones?**

Hubo bastante innovación en ese campo en los últimos quince años en América Latina. Pero no es claro que haya sido la implementación de esas nuevas políticas sociales la que haya modificado las condiciones de vida de la población de la re-

\* Estudiantes del Doctorado en Políticas Públicas, FLACSO – Sede Ecuador.

gión. Sin duda, hubo cambios importantes como el aumento de las clases medias y la reducción de la pobreza, pero ello fue consecuencia de cambios económicos más que de las políticas sociales.

Hubo intentos de mejorar la evaluación de las políticas sociales. Con Ernesto Cohen contribuimos con un libro que ha tenido múltiples ediciones en dos idiomas (Cohen y Franco, 1988 y posteriores). El Banco Mundial y el Banco Interamericano también aportaron al tema de modo importante. Pero creo que la evaluación no se incorporó de manera definitiva a los programas sociales. Si se evaluase con seriedad la mayoría de los programas, los resultados no serían halagüeños. Por lo cual los gobiernos prefieren seguir con los programas sin evaluarlos a cabalidad, porque tienen necesidad de defender lo que están haciendo.

En conclusión, ha habido innovación en materia de políticas sociales; se han destinado importantes recursos a ese fin, e incluso, a su evaluación, pero no se han tomado las acciones pertinentes en los múltiples casos en que la evaluación ha demostrado que dichos programas no alcanzaban los resultados esperados.

La mayoría de programas que surgieron en los últimos 15 años se inscriben fundamentalmente en la *lucha contra la pobreza*, y no en otras dimensiones de política social, como por ejemplo la educación y la salud. Esto es importante porque no basta que alguien deje de ser pobre, porque se le hace una transferencia monetaria y pasa a tener un ingreso superior a la línea de la pobreza. Hay que dotarlos de las capacidades que les permitan incorporarse activamente en la vida económica y social. Empero, la mayoría de las reformas de moda trabajan en una sola área –lucha contra la pobreza– y, por ello, la estrategia que tuvo mayor importancia fue la de los programas de transferencias condicionadas. Detrás de estos programas hay algo que podría denominarse una “teoría”. Es el intento por reflexionar más seriamente, que yo le atribuyo a Santiago Levy (1991, 1994, 2009; Levy y Rodríguez, 2005), afirmando muy crudamente, que la generación actual de pobres está perdida, y que hay que centrarse en la próxima generación, en quienes hoy son niños.

Así, los programas de transferencias condicionadas buscan que los padres de esos niños respalden el programa, asumiendo el compromiso de mantener a los niños en la escuela y llevarlos a los controles de salud, para lo cual el gobierno se compromete a entregarles una transferencia monetaria mensualmente. “Te doy algo (a los padres) para que hagas algo (cumplir la condicionalidad de que los niños vayan a la escuela y a los controles sanitarios)”. La idea original de Levy es que se requiere el *apoyo de los padres para asegurar que se invierta en mejorar las condiciones de los niños, y para ello se entrega a los primeros una transferencia que los motive*.

**AML: Desde su perspectiva, ¿los programas de transferencias serían la principal innovación en política social?**

No sé si la principal, pero sí creo que son los más notables. Fue un enfoque innovador, generalizado (empezó en México y se expandió a la región y fuera de ella) y discutido.

Una de las discusiones típicas es si las transferencias monetarias deben ser condicionadas o no condicionadas. En estas últimas se entiende que el Estado tiene la ‘obligación’ –derivada de un supuesto ‘derecho’– de entregar algo a los pobres sin que ellos tengan que responder con una contrapartida. Incluso desde la perspectiva ‘con enfoque de género’ se ataca a los programas de transferencias condicionadas porque ello implicaría una sobrecarga de trabajo sobre la mujer. En general, en torno a la aparición de estos programas hay una discusión teórica, para bien o para mal. Hay una dinámica de posiciones encontradas que lleva a que la gente se plan-tee cosas distintas. Uno puede estar de acuerdo con una o con otra.

**AML: Volviendo al tema de evaluación, vemos que en la última década, la pobreza en América Latina –medida de la manera más tradicional– se ha reducido significativamente en la mayoría de países, ¿se podría hablar de cierto éxito de la política social? ¿A qué cree que se debe este resultado? ¿Un tema de buena suerte? ¿El boom de los commodities? ¿O estamos hablando de buenas políticas?**

El *boom* de las *commodities* es un factor fundamental. América Latina ha vivido “siete años de vacas gordas” lo que se tradujo en una reducción muy importante de la pobreza. Ahora dio comienzo el periodo “de vacas flacas”, donde pese a los esfuerzos que hagan los responsables de las políticas sociales, va a aumentar la pobreza. La relación entre subir y bajar la pobreza está fuertemente condicionada por los resultados de la economía.

Durante el periodo de auge, China compraba a los países latinoamericanos todos los minerales, cereales o petróleo, que pudieran producir, a precios récord. Los recursos que se recibían dinamizaban la economía regional y terminaban también beneficiando a una parte de los pobres de cada país, que hubieran conseguido insertarse en alguna ocupación remunerada generada por ese crecimiento económico. El fin de la bonanza hará que la pobreza aumente. Volverán a sufrirla buena parte de aquellos que habían salido de ella. Hay que tener claro, que la política social, en este nuevo periodo de reducción del empleo y aumento de la pobreza, va a ser relativamente marginal. El gobierno dispondrá de menos recursos y asignará consecuentemente un menor presupuesto a la política social. Va a haber menos programas de transferencias condicionadas, y no condicionadas.

**AML: En el tema de formulación de política social y de planificación, ¿qué papel ha jugado la participación?**

Hay la idea de que la participación puede ser un instrumento importante, una vía para hacer mejores políticas sociales. Pero ello no se aprecia en la práctica. La mayoría de los programas sociales están en manos de funcionarios públicos que son “los dueños del negocio” y que, por lo tanto, no abren espacios a la participación de la comunidad y de los beneficiarios.

La participación, tal vez, podría mejorar la política social, porque obviamente los participantes tienen algo que decir. Saben, en carne propia, si las acciones sociales de que son objeto mejoran o no su situación. Pero no hay espacios para obtener sus opiniones al respecto. Hay un caso excepcional que podría haber permitido saber lo que sienten los beneficiarios. Hay un artículo de Gruenberg y Pereyra Iraola (2009) sobre el Programa Jefes y Jefas de Hogar, de la Argentina. Los autores muestran que quienes participan en el programa encuentran graves problemas al funcionamiento de los programas, y en algo que me resulta especialmente llamativo, tienen la capacidad de empoderamiento para denunciar las vejaciones de que son objeto. Pero no cambia nada. La denuncia queda registrada y guardada. Ningún órgano estatal toma medida alguna contra los abusadores. La participación termina en la audacia de los beneficiarios, que dan el paso de denunciar ante el organismo público correspondiente, lo que están haciendo otros funcionarios públicos con ellos.

**FH: Considerando que no todo el crecimiento de una economía, necesariamente se distribuye por igual en toda la sociedad, o que beneficia a quienes se encuentran en la parte más baja de la distribución del ingreso ¿cómo ve usted la compatibilidad que pudiera existir entre el modo de desarrollo y la política social?**

En primer lugar, el mercado siempre distribuye diferencialmente, relacionándolo con el ‘aporte’ a la producción de los participantes. No me parece viable una sociedad que distribuya por el criterio de igualdad. Es bien cierto, empero, que hay países que mediante el sistema impositivo emparejan notablemente la distribución de los recursos generados por la sociedad en su conjunto. Un ejemplo claro son los Estados de bienestar europeos. Los países latinoamericanos, que están muy lejos del *Welfare State*, podrían tratar de generar, una *safety net*, o red de seguridad que impida que los pobres se mantengan en esa condición.

La igualdad absoluta no es conseguible y, desde mi punto de vista, intentar alcanzarla sería una mala decisión política, porque desestimularía la búsqueda de innovaciones. Pero sí es razonable plantear la reducción de las desigualdades, por lo

menos de las más extremas, tarea que realiza la política social de diversas maneras. En el Estado de bienestar europeo, las diferencias de ingreso *after taxes* son muy inferiores a las existentes en América Latina. Ello se consigue mediante una presión impositiva diferencial. Si se acepta esto (que sea diferencial), podría ser un objetivo deseable para los latinoamericanos aproximarse a dicho modelo. Pero el propio Estado de bienestar europeo genera espacios como para que las diferencias entre los individuos sigan existiendo. No pretenden alcanzar la igualdad total. Los recursos entregados por los diferentes estratos poblacionales serán utilizados, vía políticas sociales, principalmente para mejorar la situación de quienes están en la parte inferior de la distribución. Pero manteniendo siempre el espacio para que los individuos puedan desarrollar su individualidad, su diferencia.

Hoy está de moda hablar de la desigualdad adjetivada, de ser posible, con alguna palabra estentórea ('bruta', 'indigna', 'inaceptable', por ejemplo). Se recurre, en muchos casos, al planteo de Piketty (2014), que ha puesto en el mercado de las ideas este planteo y eventuales soluciones utópicas. La problemática sería que se habría producido una concentración de la riqueza y su distribución en los últimos 250 años, debido a que la tasa de acumulación de capital crece más rápido que la economía, generando un *capitalismo patrimonial*. Que la gente que tiene fortuna se va heredando y por lo tanto hay una fortuna hereditaria y yo quisiera saber ¿cuántas son las familias poderosas del mundo que existían hace 300 años y siguen existiendo hoy? Cuando uno ve quiénes son los grandes multimillonarios hoy, son señores que nacieron de una familia cualquiera. Entonces, esa cosa de que hay una acumulación perversa, siempre en las mismas familias y en los mismos grupos, yo creo que es absolutamente equivocada.

La obra de Piketty, que tiene muchísimos seguidores, también ha encontrado críticos a los que me remito. Creo especialmente pertinente Deirdre Nansen McCloskey (2014, 2015).

**FH: Sin embargo, Piketty señala como una de las causas de la desigualdad los grandes réditos que obtiene el capital, lo cual agrava la brecha entre los que tienen ingresos altos y los que tienen ingresos bajos, ¿ahí cómo podría entrar la política social, tiene algo que hacer?**

La política social nunca va a reducir los ingresos de los más ricos. No es su función. Solo tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de quienes están en la parte baja de la distribución del ingreso, mejorando por ejemplo las condiciones de inserción en el mercado de trabajo, u otorgando transferencias a quienes no pueden lograrlo.

Los ingresos de quienes están en la parte alta de la distribución pueden afectarse por las políticas fiscales. Pero, en general, no se persigue la igualación. Expropiar a

los sectores de altos ingresos sería promover una revolución para eliminar a la élite que tiene la capacidad, la formación y los instrumentos para generar riqueza. Ello produciría una caída del bienestar general, por lo menos hasta que se reconstruya una nueva élite que cumpliera dicha función a la que, por cierto, también habría que proporcionarle ingresos relevantes para que se dedicara a dicha función.

Debe hacerse notar que tampoco es cierto que los ricos actuales provengan de familias que han venido acumulando fortuna por generaciones. La lista de las personas más ricas de los Estados Unidos y del mundo, que publica la Revista Forbes, desmiente tal aserto. Por el contrario, describe una situación de grandes variaciones. Muestra que los “herederos” son una minoría.

Puede concluirse, de una revisión histórica de esta lista que la movilidad de las grandes fortunas es fuerte en el nivel extremo de la riqueza: este año, 290 de los 500 integrantes del listado eran nuevos, entre ellos Michael Jordan. De los nuevos millonarios China aportaba 71, seguido de Estados Unidos (con 57), India (28) y Alemania (23). De los 50 primeros puestos, solo 21 había heredado su fortuna. De esos 21, solo los tres propietarios del imperio fabricante de golosinas Mars, pueden trazar el origen de su fortuna más allá de sus padres, por cuanto fue su abuelo quien fundó la empresa. Es decir, el 94% de las 50 mayores fortunas del mundo son de primera o segunda generación<sup>1</sup>.

**FH:** Previamente hizo referencia al Estado de bienestar europeo. El caso latinoamericano presenta otra realidad, por una parte tenemos una precarización del empleo, y por otro lado, el Estado no cobra los impuestos que debe cobrar, es decir, no tenemos una política fiscal dura que realmente esté transfiriendo los recursos de estos grupos, como el caso de los Slim en México —que han hecho una fortuna en una generación (Carlos Slim no nació siendo rico) y controlan empresas que generan un poder de mercado y no permiten la competencia—. Ahí estamos viendo esas dos dinámicas.

Tú estás diciendo una cosa importante, Piketty habla de que a través de generaciones un grupo elitario va reproduciendo el proceso de acumulación. En el caso de Slim es justamente lo contrario. Proviene de una familia migrante, y luego de graduarse de ingeniero, tuvo la capacidad de generar la mayor fortuna del mundo. Además, destinó —como suelen hacer la mayoría de los súper-ricos— una parte importante de su fortuna a crear cultura. Es probable, como se mencionó antes, que cuando fallezca, esa fortuna se divida entre sus hijos y otros beneficiarios. Algunos mantendrán lo recibido e incluso lo expandirán; otros lo irán perdiendo. Cuando se miran

<sup>1</sup> Este texto recupera parcialmente a Jordá (2015).

historias familiares se aprecia que, con mucha suerte, algunos de la tercera generación todavía siguen manteniendo lo creado por el *paterfamilias*, mientras que los restantes herederos han perdido lo recibido. El mercado es cruel, y lo es para todos.

Por otro lado, si fuese cierto, como dices, que Slim impide que funcione un mercado competitivo, la responsabilidad recaería en el Estado mexicano por no cumplir con su obligación de asegurar la competencia. Y sabemos que en los estados capitalistas se toman medidas muy duras en esos aspectos, como nos ha recordado en estos días la sanción impuesta a Volkswagen.

**JR: En el contexto de la crisis económica mundial ¿Usted considera que América Latina está en capacidad de atender a la población vulnerable que existe en la región?**

Creo que esta crisis va a encontrar a los gobiernos de la región mal preparados para enfrentarla. Lo que está pasando ahora, es que todos los países, sea que produjeran petróleo, minerales, soya o cereales diversos, se jugaron a eso, porque China compraba todo. La caída del valor de los recursos de cada uno de estos países, como el cobre en Chile o el petróleo en el Ecuador, o la soya en los ríoplatenses y el Brasil es brutal y eso hace que en cada país tenga que redefinirse completamente la política que está llevando a cabo. Hay una cantidad de países que estaba produciendo a determinado costo y obteniendo rentabilidades sin posibilidad alguna de mantenerse en el futuro. Además, si China cambia el modelo, va a cambiar el mundo de una manera muy radical, y eso va a perjudicar a los países marginales; y América Latina de alguna manera, en el mundo actual, es relativamente marginal. El mundo se va a ir transformando y América Latina no aprovechó la oportunidad del *boom* de los *commodities*, para cambiar el tipo de economía monoproductora que la caracterizaba.

No se invirtió en cambiar el capital humano. Los niños no van a la escuela, no aprenden o aprenden muy poco. Probablemente las dietas alimentarias que consumen no son las adecuadas. Tienen poca educación, entre otras cosas, porque están mal nutridos o fueron mal nutridos en los primeros 4 años de vida, lo que limitará su capacidad de aprender a futuro. Por tanto, no podrán incorporarse al mercado de trabajo con una adecuada formación. A estos temas, por ejemplo de la nutrición infantil, que son políticas sociales fundamentales nadie les da mucha atención en América Latina. ¿Cuántos países se están preocupando de esto?

Yo creo que el problema que se avecina es que, una vez más, obtuvimos ingresos relativamente altos, pero no cambiamos los motores de crecimiento, que nos permitirían funcionar mejor hacia el futuro.

**MM: ¿Hasta qué punto la política social se está enfocando solamente en las capacidades de ahora y no en el futuro?**

Creo que las capacidades que las personas tienen para vivir una vida buena, en la que puedan elegir lo que quieren hacer, etc., pasa por haber alcanzado un conjunto de capacidades básicas: un desarrollo neuronal en la primera infancia; una educación en los años subsiguientes que permitiera alcanzar el conjunto de conocimientos requeridos para que al ingresar a la vida activa, fuera posible insertarse en posiciones laborales retribuidas con recursos financieros suficientes para vivir una vida buena, de acuerdo a lo que cada uno desee.

Si hubo tropiezos o carencias en alguna de esas etapas, el desarrollo posterior será difícil. Llegado a la edad adulta, esa persona no hará un aporte fundamental al funcionamiento de la sociedad y posiblemente dependerá de algún subsidio entregado por el Estado. Ese es el tema fundamental, y ese es, desde mi punto de vista, el gran defecto de la mayoría de las políticas sociales.

**MM: Para cerrar, ¿cuáles serían sus comentarios o reflexiones finales sobre si necesitamos una nueva política social? ¿Necesitamos un cambio drástico en el enfoque, en la perspectiva? ¿Cuáles son los grandes retos de la política social hoy en día en América Latina?**

Creo que los retos siguen siendo los mismos que siempre han sido. Hay edades cruciales en la vida de las personas y sobretodo de los niños, y la política social tiene que preocuparse de atenderlas cuando corresponde. La nutrición es fundamental y está vinculada a la política de salud. La principal responsabilidad de quien hace política pública es evitar la desnutrición infantil, que marcará al niño por el resto de su vida, porque implicará que va a tener una vida muy limitada; no tendrá capacidad de aprender más allá de un cierto nivel, y su dotación de capital humano será insuficiente para integrarse adecuadamente a la vida laboral.

También es responsabilidad de la política social que esos niños vayan a una escuela donde aprendan algo útil. Las pruebas PISA demuestran que no es así en muchos casos. Alguien va a decir que las pruebas PISA no miden lo que deberían medir, lo cual es la disculpa de muchos gobiernos.

Entonces los desafíos son que la política social se hace mal en América Latina, especialmente educación y salud porque tienen un papel central en la fase primaria de la vida de los nuevos ciudadanos. No se cuida suficientemente la nutrición y no se cuida el hecho de generar una escuela que realmente enseñe lo que hay que enseñar en el siglo XXI. La seguridad social tiene problemas serios de financiamiento,



que se agravarán con el envejecimiento de la población, por lo que dejará en mala situación a quienes llegan a la edad de retiro.

Los ‘bonos demográficos’ se terminaron: hay pocos nuevos trabajadores frente a la cantidad de personas que están llegando a la edad de jubilación. Entonces hay un problema demográfico por detrás del tema de las jubilaciones. Y también ahí, América Latina está muy atrasada porque buena parte de la población activa probablemente nunca aportó para la seguridad social. No tienen ‘derecho’ a jubilarse por lo cual tendrán que seguir trabajando hasta que puedan hacerlo. Es un problema gravísimo. Los sistemas jubilatorios van reduciendo el monto de las jubilaciones para tratar de distribuir la misma cantidad de recursos entre más gente. Ello lleva a que el monto que reciben los jubilados se vaya tornando insignificante y no tiene relación alguna con los costos de sobrevivencia de esas personas, y probablemente, si alguien descubre cómo funciona todo esto –algún mago que haya– recibirá el premio Nobel.

## Referencias bibliográficas mencionadas

- Franco, R. (1996). “Los paradigmas de la política social en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, No. 58.
- Cohen, E. y Franco, R. (1988). Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires: GEL. Versión revisada: (1992 y posteriores) Evaluación de proyectos sociales. México D. F., Siglo xxi editores. Avaliacao de programas sociais. Petrópolis, Editora Vozes.
- \_\_\_\_\_ (2005) Gestión social: Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: CEPAL-Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (2006) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: FLACSO México – Secretaría de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2010). “Programas de transferencias condicionadas: ¿Pidiendo peras al olmo?” *Revista Persona y Sociedad*, Vol. XXIV, N° 3:91-121. Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.
- Gruenberg, C. y Pereyra Iraola, V. (2009). “El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza. Centro de Implementación de Política Pública para la Equidad y Crecimiento”. *Análisis*, No. 60.
- Levy, S. (1991). “La pobreza extrema en México: Una propuesta de política”. *Estudios Económicos*, Vol. 6, No. 1(11), pp. 47-89.
- \_\_\_\_\_ (1994). “La pobreza en México”. Vélez, F. (comp.) La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica.

- Levy, S. (2009) Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progres-Oportunidades. Fondo de Cultura Económica: México.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005) Sin herencia de pobreza. El programa Progres-Oportunidades de México. Banco Interamericano de Desarrollo-Editorial Planeta: México.
- McCloskey, Deirdre Nansen (2014) “Measured, unmeasured, mismeasured, and unjustified pessimism: a review essay of Thomas Piketty’s *Capital in the twenty first century*”, *Erasmus Journal for Philosophy and Economics* 7:2 (Autumn, 2014), pp. 73-115 (open access). Traducción al español (2015) “Pesimismo medido, no medido, mal medido e injustificado. Un ensayo crítico sobre el libro *El Capital en el Siglo XXI*. Santiago, Chile, Fundación para el Progreso”, Fundación para el Progreso, Santiago, Chile
- Piketty, T. (2014) *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Jordá, Carmelo (2015) “La lista Forbes destroza otro mito del capitalismo: los ricos no siempre son los mismos”, *Libertad Digital*, 16 de agosto de 2015.