

TRANSFERENCIAS CONDICIONALES Y POLÍTICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA EN LATINOAMÉRICA: LA DIFERENCIA QUE POLÍTICAS DE INCLUSIÓN PUEDEN HACER

Conditional transferences and affirmative action policies in
Latin America: The difference inclusion policies can make

Bernd Reiter
Paula Lezama

Universidad del Sur de La Florida (USA)

BERND REITER

PROFESOR DE POLÍTICA COMPARADA EN LA UNIVERSIDAD DEL SUR DE LA FLORIDA – USF (ESTADOS UNIDOS). AUTOR DE LOS SIGUIENTES TÍTULOS (ORIGINALES EN INGLÉS), *LA DIALÉCTICA DE LA CIUDADANÍA Y NEGOCIANDO LA DEMOCRACIA EN BRASIL*, COAUTOR DE *EL RETO DEMOCRÁTICO*, Y COEDITOR DE *AFRODESCENDIENTES, IDENTIDAD, Y LA LUCHA POR EL DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS*, Y DE *NUEVA POLÍTICA RACIAL DEL BRASIL*. BREITER@USF.EDU.

DIRECCIÓN: UNIVERSITY OF SOUTH FLORIDA, 4202. E FOWLER AVENUE, CPR 107, TAMPA, FL. 33620.

PAULA LEZAMA

ASISTENTE DEL DIRECTOR Y CONSEJERA ACADÉMICA EN EL INSTITUTO PARA ESTUDIOS DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE DE LA UNIVERSIDAD DEL SUR DE LA FLORIDA, USF (ESTADOS UNIDOS). ECONOMISTA DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE (COLOMBIA). MAGÍSTER EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE DE USF. PLEZAMA@USF.EDU

RESUMEN

Este artículo argumenta que las políticas de inclusión social son económicamente eficientes porque el costo de la exclusión, en términos de crecimiento económico y cohesión social, es demasiado alto. Para soportar este argumento, analizamos algunas políticas de inclusión en Brasil y Colombia. Son casos cruciales porque denotan la dimensión racial de la exclusión, y la correspondiente contribución económica de las políticas de inclusión al crecimiento económico y desarrollo. Las políticas educativas son centrales en los procesos de inclusión porque retornan el mayor beneficio individual y colectivo en el mediano y largo plazo. Para demostrar esto, se analizan las Transferencias de Dinero Condicionales (PTC), una política brasilera altamente diseminada en el exterior y considerada un ejemplo de política social. También se analizan los efectos positivos de las Políticas de Acción Afirmativa (AA) en términos de reducción de la desigualdad. Estas experiencias son guías efectivas para el diseño e innovación de la política social. El acceso a la educación es la condición *sine-qua-non* para la inserción formal en el mercado laboral, garantizando la generación de ingresos de los más necesitados. En este escenario, los imperativos de asignación eficiente de recursos y reducción de la desigualdad llaman a explorar objetivos de política multidimensionales.

PALABRAS CLAVE: Políticas de inclusión social, transferencias condicionadas de dinero, políticas de acción afirmativa, discriminación.

ABSTRACT

This article argues that social inclusion policies are economically efficient because social exclusion is too costly in terms of economic growth and social cohesion. To make this point, we analyze different social inclusion policies, particularly those practiced in Brazil and in Colombia. These are crucial because they highlight the racial dimension of exclusion and the corresponding economic contribution of Affirmative Action policies (AAs) to sustained economic growth and development. Central to social policies aiming at inclusion are educational policies because they render the highest economic medium and long-term return. To demonstrate this effect, we analyze Conditional Cash Transfers (CCTs), a Brazilian social policy that has become a landmark in social policy across national borders. The article also reviews some of the positive impacts AAs have had on inequality reduction. The experiences of CCT and AA policies are blueprints for social policy design and innovation. Access to higher education is the sine-qua-non precondition for formal labor market insertion, guarantying income generation of those families in need. In this context, the need for an efficient assignment of scarce public resources and the imperative of inequality reduction call for exploring possible multidimensional objectives of CCTs, including the possibility of combining them with AAs.

KEYWORDS: *Social inclusion policies, Conditional Cash Transfers, Affirmative Action Policies, Discrimination.*

FECHA DE RECEPCIÓN: NOVIEMBRE 5 DE 2012
FECHA DE ACEPTACIÓN: AGOSTO 26 DE 2013

INTRODUCCIÓN

Este artículo argumenta que las políticas de inclusión social son económicamente eficientes porque el costo de la exclusión, en términos de crecimiento económico y cohesión social, es demasiado alto. Para soportar este argumento, analizamos algunas políticas de inclusión social, particularmente en Brasil y Colombia. Casos de estudio especialmente relevantes porque denotan la dimensión racial de la exclusión en América Latina, y la correspondiente contribución económica de las políticas de inclusión social (ej. acción afirmativa), al crecimiento económico y al desarrollo. Central a todas las políticas sociales que tienen como objetivo generar procesos de inclusión social están las políticas educativas porque estas retornan el mayor beneficio individual y colectivo en el mediano y el largo plazo. Para demostrar esto, analizamos las políticas sociales de transferencias de dinero condicionales, una política brasilera que ha sido diseminada en el exterior y se ha convertido en un ejemplo de política social más allá de sus fronteras nacionales.

Primero se discute el mecanismo causal que relaciona la reducción de la pobreza y la acumulación de capital humano con el crecimiento económico sostenido y el “desarrollo”. Luego se discuten algunos de los procesos y resultados empíricos relacionados con las políticas de transferencias condicionadas, que hacen que estas políticas se destaque entre la amalgama de políticas sociales que buscan salvaguardar a los más pobres de los pobres. Al final, el artículo resalta algunas de las lecciones aprendidas acerca de la posibilidad de combinar las políticas de transferencias condicionales con políticas de acción afirmativa. Estas lecciones son de gran importancia para países como Colombia que cuenta con una población de afrodescendientes significativa, con una historia similar de marginación y exclusión que refleja la realidad de sus contemporáneos brasileños.

LA MODERNIZACIÓN HA MUERTO

La teoría de la modernización tiene un lugar importante en las discusiones sobre el crecimiento económico, la estabilidad política y el desarrollo. En particular, los primeros trabajos de Samuel Huntington (1968), que todavía poseen ideas relevantes para quienes estudian hoy el tema del desarrollo, especialmente para los investigadores de los países ricos, debido a su insistencia en la importancia del grado, y no de la clase, de gobierno. Como lo señala Huntington (1968, p.7f): “El problema principal no es la libertad, sino la creación de un orden público legítimo. Los hombres pueden, por supuesto, tener orden sin libertad, pero no puede tener libertad sin orden”.

Si bien lo expresado por Huntington ha demostrado ser cierto, gran parte de los otros supuestos discutidos por los teóricos de la modernización no han resistido la prueba de tiempo. No hay un camino real hacia el desarrollo. La clase media no es la única fuerza motor de la democracia, y sobre todo: la democracia no seguirá automáticamente el desarrollo económico, como Przeworski y Limongi (1997) han demostrado, y como lo han mostrado ampliamente las experiencias de Sudáfrica durante el apartheid, China, y la mayoría de América Latina durante la década de 1970 y principios de 1980.

La democracia debe ser alcanzada, luchada, y activamente construida y defendida o no surgirá ni sobrevivirá. La dirección de la relación de causalidad, en todo caso, es al contrario: No es el desarrollo económico el que induce la democracia, más bien, la democracia tiene algunos efectos secundarios importantes en el crecimiento económico (Sen, 1999). Más precisamente, un Estado de Derecho con un sistema judicial transparente para la protección y promoción de la libertad, impuesta y protegida por el gobierno, de los ciudadanos a buscar su bienestar en el margen de la ley, también contribuye al crecimiento económico – esto si el gobierno establece las oportunidades necesarias (tales como la infraestructura y la aplicación efectiva de la ley).

Los postulados del “enfoque de las capacidades” de Amartya Sen giran en torno a la idea de que si se les da la oportunidad, las personas actuarán en su propio interés. Aun más, si este actuar individual es guiado por un gobierno eficaz, esta búsqueda del interés propio producirá crecimiento económico sostenido. Sen es, pues, muy cercano a la comprensión que Adam Smith (1776) tenía de los mercados. Los dos también comparten la idea de que los mercados pueden ser fácilmente distorsionados y se vuelven disfuncionales, algo que la mayoría de teóricos contemporáneos del libre mercado convenientemente pasan por alto. El enfoque del Desarrollo como Libertad de Sen apoya firmemente las políticas económicas de estímulos a la demanda, es decir: sigue el trabajo de Maynard Keynes y su creencia de que las inversiones en las capacidades y los recursos de las personas afectará positivamente a la economía en su conjunto. Sin embargo, Sen va más allá de los postulados keynesianos, y argumenta que «la libertad individual es en sí una parte constitutiva del desarrollo; y también contribuye al fortalecimiento de otros tipos de libertades.» (Sen, 1999, p. 4)

La idea central de Sen es clara: no es la cantidad de dinero que tienes la que decide cuán feliz o satisfecho eres, sino lo que el dinero puede comprar; en otras palabras, qué tipo de vida eres capaz de alcanzar. Muchos de nosotros hemos caído en lo que Karl Marx llamó el «fetichismo», es decir, la obsesión con el dinero por sí mismo. Sen nos recuerda que el dinero es un medio para un fin, y que es el fin lo que importa. La libertad de elegir qué tipo de vida uno quiere vivir, la misma libertad de vivir, la salud, la educación, el ser un miembro respetado de la comunidad, el ser capaz de dar forma a las instituciones en las que se vive, ser capaz de respirar aire limpio, al ser y sentirse seguro, la posibilidad de movilizarse libremente, todos estos son fines en sí mismos y no todos ellos se pueden comprar con dinero. El dinero es una pobre, pero fácil, manera de medir las capacidades individuales.

EDUCACIÓN

La inversión más rentable que un gobierno en África, América Latina y Asia se puede hacer es en la educación y la formación de capital humano. George Psacharopoulos, ex asesor principal del Banco Mundial, tiene una carrera profesional larga, sustentada en la demostración y la medición de la veracidad de esta afirmación. En un documento del Banco Mundial de 1993, por ejemplo, sus conclusiones se resumen de la siguiente manera: “La educación primaria sigue dando un alto rendimiento en los países en desarrollo, y la disminución de rendimientos por el nivel de escolaridad y el ingreso per cápita de un país” (Psacharopoulos, 1994: p. I). Sus otros resultados se resumen así:

Entre los tres niveles principales de la educación, la enseñanza primaria sigue presentando la mayor rentabilidad social en todas las regiones del mundo [...]. En general, los retornos a la educación de las mujeres son superiores a los hombres a la educación, pero a nivel individual de la educación el patrón es más mixto. (Psacharopoulos, 1994, p. II)

Incluso, cada vez hay más y más información específica sobre la importancia de la educación pública disponible para cualquiera que se preocupe de acceder a ella. La historia de éxito de los países de rápido desarrollo, como Corea del Sur, no se puede discutir sin notar el tremendo impacto que su política educativa ha tenido. Cuba, a pesar de todos sus problemas y falta de libertad, ofrece un ejemplo empírico de la importancia de la educación como una prioridad del gobierno. También podría indicar algunas de las dificultades de hacerlo: Una vez que la gente se educó, no aceptará fácilmente la falta de libertad.

De hecho, los economistas Joseph Stiglitz y Yusuf Shahid (2001) han demostrado que lo que más importa para el logro de un crecimiento económico sostenido es lo que los economistas llaman «productividad total de los factores» (PTF), que mide el aumento de la eficiencia. Junto con el valor de la cantidad de recursos que una economía recibe en el momento inicial, la PTF determina la

producción total de una economía, en la que se calcula la inversión en educación como un insumo. A diferencia de otros insumos, sin embargo, la inclusión de la educación también influye en la PTF, ya que los mayores niveles de aprendizaje conducen a un comportamiento más eficiente entre los trabajadores y empresarios. Por lo tanto, de acuerdo con Stiglitz, «la cuestión política clave que enfrentan todos los países en desarrollo sigue siendo: ¿Cómo cerrar la brecha del conocimiento.» (Stiglitz & Yusuf, 2001, p. 512). Estos autores resumen su explicación para el «Milagro de Asia Oriental» con esta declaración de carácter general:

Los gobiernos más exitosos se han dado cuenta de la importancia de estas políticas sociales (incluyendo la distribución equitativa de los ingresos y las políticas de educación), no sólo como fines en sí mismos, pero si como necesarios para el crecimiento económico. (Stiglitz & Yusuf, 2001, p. 525)

El argumento del crecimiento económico sostenido, basado en los incrementos del capital humano, y en la mejora de la productividad y la competitividad, está claramente soportado con datos empíricos para el caso de América Latina y el Caribe, en el informe de la CEPAL, “Educación y el Mercado de Trabajo en América Latina: Qué nos dicen las cifras?” (2002). En este informe el autor identifica que en la región la educación secundaria, post-secundaria y terciaria son de mayor importancia en relación con sus retornos en el mercado laboral, y por lo tanto lo son también respecto a las probabilidades de salir del estado de pobreza. Debido a esto, el informe concluye que los problemas de la calidad educativa y la equidad en el acceso deben ser centrales en el diseño de políticas de desarrollo en la región.

Es más, una investigación de la CEPAL (1997), que analizó los niveles de ingresos de quienes recién se incorporan al mercado de trabajo en América Latina, encontró que tener un mínimo de 12 años de escolaridad es el umbral que asegura una probabilidad de 80% de obtener un ingreso que permitirá mantenerse por encima de la línea de pobreza. Si a esto se suma otros resultados empíricos

citados en CEPAL (2002), que argumentan que la desigualdad en las oportunidades de empleo, y el diferencial salarial entre trabajadores calificados y no calificados, explica gran parte de la desigualdad en la región, entonces es claro cómo la educación y la formación de capital humano, más allá de la educación básica, es un requerimiento para generar economías competitivas y productivas en el contexto global. En este respecto los países de América Latina se encuentran en gran desventaja:

Hoy día casi todos los jóvenes de los países de la OCDE se inscriben en la enseñanza secundaria superior y la gran mayoría (cerca de 80%) la termina. Japón encabeza la lista, con 95%. En América Latina y el Caribe, sólo la mitad ingresa a ese nivel de enseñanza y, en promedio, menos de la tercera parte lo termina. Aún en las economías de reciente industrialización de Asia, el 75% de los jóvenes se matriculan en la enseñanza secundaria superior. (CEPAL, 2002; 15)

En este escenario, es posible argumentar que los países de la región han sido incapaces de proveer sus economías con la mano de obra altamente calificada necesaria para mejorar su competitividad y asegurar el crecimiento económico sostenido, perpetuando condiciones de desigualdad que, a su vez, impiden la cohesión social y la gobernabilidad, afectando aún más las posibilidades del crecimiento y el desarrollo.

Como resultado de estos y muchos otros argumentos relacionados, las políticas sociales centradas en la educación, la salud y la infraestructura se han trasladado al centro de la escena de la discusión sobre el desarrollo. Esta vez no son defendidas por los científicos sociales y humanistas, sino por los *mainstream* economistas, cuya preocupación principal no ha sido la justicia social *per se*, sino el crecimiento económico sostenido y la prosperidad.

EL COSTO DE LA EXCLUSIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN

En la introducción del reporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina (Buvinic, Deutsch & Mazza, 2004), Mayra Buvini-

nic señala que varios países de América Latina han comenzado a centrarse en las estrategias destinadas a la inclusión de los sectores de sus sociedades históricamente excluidos. Ella menciona la Constitución de 1991 en Colombia, la acción afirmativa en Brasil, la legislación antidiscriminatoria en México, la Ley de 1997 que tipifica como delito la discriminación en el Perú, así como una serie de políticas y proyectos para los garífunas en Honduras, los pueblos indígenas en Chile, afrodescendientes en Colombia, y para personas con discapacidad en México y Nicaragua.

Además, Buvinic sostiene que, “como reflejo de este nuevo interés, las agencias internacionales de desarrollo han adoptado la meta de la inclusión social y financiación de la investigación en temas relacionados con las causas de la pobreza y la desigualdad y sus posibles soluciones» (Buvinic et al., 2004, p. 4). Si bien no es fácil de definir y medir lo que es la inclusión exactamente, Buvinic y sus codirectores y coautores coinciden en que la pobreza, el acceso a servicios de calidad, el acceso a la infraestructura física, el acceso a la participación en los mercados laborales, la participación social y el capital social, la justicia y la participación política, así como la violencia y la victimización constituyen la exclusión, por lo que las políticas dirigidas a la inclusión debe centrarse en estos factores.

Para estos autores, los grupos y las personas excluidas tienden a ser invisibles, pobres, estigmatizados, discriminados, y sufren por la acumulación de estos factores. Además, están de acuerdo en que,

[...] las políticas para la llamada inclusión necesitan de las inversiones públicas para corregir desequilibrios en el acceso a servicios de calidad y a los recursos productivos y políticos. Se esfuerzan por «nivelar el campo de juego» y crear un entorno propicio para que los excluidos puedan ejercer su agencia (Buvinic et al., 2004, p. 10)

De hecho, varios países de América Latina ya proporcionan datos estadísticos sobre la situación de sus minorías, lo que es considerado por muchos como un primer paso importante en la lucha para superar la exclusión, ya que proporciona la información necesaria sobre los ‘excluidos’, cuántos son, ubicación y características,

sin lo cual no se puede diseñar políticas públicas eficaces. Según Buvinic, Deutsch y Mazza, «doce países de la región incluyeron preguntas sobre etnicidad y raza en la ronda 2000 de censos de población, algunos por primera vez (Honduras, Perú)». (2004, p.11)

Con base en su evaluación de varios países de la región, estos autores afirman que el camino para romper el círculo vicioso de la exclusión es romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de las desventajas; ampliar el acceso al trabajo, la tierra y los mercados de capital; poner en práctica proyectos integrados de desarrollo local, luchar activamente contra el estigma y la discriminación con leyes y políticas preferenciales, y empoderar a los grupos socialmente excluidos. Las recomendaciones de política que estos autores sugieren para lograr estos objetivos incluyen «establecer marcos nacionales de derechos civiles y sociales para hacer frente a la discriminación y recurso, y [...] que aborden las múltiples causas y consecuencias de la exclusión a través de políticas de inclusión social y económica». (Buvinic et al., 2004, p. 25)

¿Por qué la lucha contra la exclusión es de tal importancia? Nuestra propia respuesta está muy en sintonía con Buvinic, Deutsch y Mazza (2004): Más allá de las cuestiones de justicia, “La discriminación y la exclusión son costosas para la economía y la sociedad» (p. 26). Qué tan costoso es exactamente, es difícil de decir, pero algunos economistas han tratado de medir la economía de la exclusión y la discriminación. Jonas Zoninsein, en su contribución a la misma publicación del BID, afirma que sin discriminación alguna, «la economía de Bolivia crecería un 36,7 por ciento; Brasil un 12,8 por ciento; la de Guatemala, un 13,6 por ciento, y Perú un 4,2 por ciento» (Zoninsein citado en Buvinic et al., 2004:45). Zoninsein también señala a la deficiencia en educación como la causa más importante responsable de la reproducción de la exclusión. Él argumenta: «En un estudio comparativo de la escolaridad y los ingresos en Sudáfrica y Brasil, Lam (1999) encontró que las diferencias en educación explican gran parte de las desigualdades de ingresos en ambos países». (Zoninsein en Buvinic et al., 2004, p. 48) y concluye que

[...] una estrategia de inclusión social podría empezar por la promoción de más y mejor inversión en capital humano de los afrodescendientes y los pueblos indígenas, y acabar con la discriminación en el mercado laboral. Estos cambios aumentarían la productividad y reducirían el desempleo entre los grupos excluidos, lo que llevaría a aumentos en la productividad del trabajo y el capital, incentivos para invertir en nuevas plantas y equipos, y la fuerza competitiva de la economía en su conjunto, incluidas las actividades orientadas a los mercados externos. (Zoninsein en Buvinic et.al., 2004, p. 49)

El caso de las políticas sociales como la inversión en educación no podía ser más claro, más críticamente declarado, o apoyado con más argumentos. Cualquiera que se oponga, se opone a evidencias de investigación y empíricas sólidas. La inversión social es la inversión en el crecimiento económico de un país y su desarrollo; la inversión en educación se destaca, como la inversión más eficaz. Por lo tanto, las políticas sociales y educativas ya no se justifican como un caso de justicia por sí sola, sino que es un insumo necesario para el crecimiento económico sostenible.¹

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE DINERO

De acuerdo con Ariel Fiszbein y Norbert Schady (2009),

Los países han adoptado o están considerando la adopción de los programas de transferencias condicionales a un ritmo vertiginoso. Prácticamente todos los países de América Latina tienen tal programa. Por otra parte, existen programas de gran escala en Bangladesh, Indonesia y Turquía, y programas piloto en Camboya, Malawi, Marruecos, Pakistán y Sudáfrica, entre otros. El interés en los programas

1 Desde el punto de vista de la justicia, las políticas para revertir los efectos acumulados de la exclusión y la discriminación que serían necesarias, son de carácter estructural y de un más largo alcance. Dada la distribución asimétrica de los activos que han resultado de cientos de años de esclavitud o de la explotación de la mano de obra de las castas bajas, por ejemplo, una agenda de justicia exigiría que los excluidos históricamente reciban un trato preferencial para compensar su discriminación histórica, lo que requeriría cientos de años de privilegios exclusivos, de la misma manera que los que construyeron sus riquezas a sus espaldas y como fruto de su trabajo han disfrutado. Esta agenda es, por supuesto, utópica aun cuando es justa.

que tratan de utilizar dinero en efectivo para incentivar las inversiones del hogar en la educación infantil se ha extendido desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados, más recientemente a los programas en Nueva York y Washington, DC. (Fiszbein & Schady, 2009, p. 1)

Estos autores hablan de un “Ola de Transferencias Condicionales”, que en 2009 benefició a 5 millones de hogares en México y 11 millones de familias en Brasil, es decir, unos 46 millones de personas sólo en Brasil.

La idea detrás de los programas de transferencias condicionadas es simple. Las familias necesitan ahorros para hacer inversiones. Como los más pobres no pueden ahorrar, no pueden invertir y con ello quedan fuera del mercado, o como es el caso de los ‘muy’ pobres, no tienen ni siquiera suficiente dinero para su propio consumo. Darles pequeñas cantidades de dinero, les permite alimentar a sus familias y tener la oportunidad de invertir, y, por lo tanto, superar su condición de pobreza. Esto no es una idea nueva, es economía clásica keynesiana de fomento a la demanda agregada. Lo que dio a esta vieja idea su carácter revolucionario fue entender que muchos niños en condición de pobreza no van a la escuela no porque no quieran, sino porque sus padres los hacen trabajar.

En 1995, bajo el gobierno de Cristovam Buarque, la capital brasileña, Brasilia, puso en marcha un programa social llamado *Bolsa Escola* que buscaba incentivar a los padres para que mantuvieran a sus hijos en la escuela, y para ello pusieron a su disposición el dinero que de otro modo podrían ganar trabajando o a través de la mendicidad en las calles. Desde el principio, este programa era condicional: Los padres podían obtener el dinero únicamente si sus hijos permanecían en la escuela. Mediante el pago a los padres, si estos cumplían con las condiciones, este programa fue capaz de hacer frente a varios problemas a la vez: Proporcionar dinero a las familias pobres para que pudieran invertir y participar en los mercados y encontrar una manera de mantener a los niños en las escuelas, aspecto que no sólo impacta positivamente en el bienestar del niño,

sino que se espera contribuya al crecimiento del PIB mientras se lucha activamente contra la exclusión (De Castro & Burstyn, 2008).

En 2003, cuando Luis Inacio Lula llegó al poder en Brasil, este programa se fusionó con otros programas de asistencia social y surgió el ya conocido programa nacional *Bolsa Familia*. En su forma actual, *Bolsa Familia* exige que los niños menores de 17 años permanezcan en la escuela; que los niños entre 0-7 reciban todas las vacunas requeridas para crecer de acuerdo con los objetivos de desarrollo infantil establecidos; que las mujeres embarazadas participen en programas de cuidado prenatal, y que las mujeres en periodo de lactancia permanezcan en un programa de monitoreo. En 2007, este programa costó al gobierno brasileño federal \$ 4,7 mil millones de dólares, lo que equivalía al 0,3% de su PIB. (Ministerio brasileño de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre)

Los impactos de *Bolsa Familia* y otros programas similares han sido bastante significativos. Por lo tanto, no sorprende que de acuerdo con Fiszbein y Schady (2009),

[...] los impactos de mayor consumo se encuentran cuando el monto de la transferencia es generoso (como con la Red de Protección Social del programa [RPS] en Nicaragua). Por otra parte, porque las transferencias, en general, están bien focalizadas a los pobres, los efectos sobre el consumo se han traducido en impactos sobre la pobreza (...). Algunas de las reducciones en la pobreza son bastante importantes. En Nicaragua, por ejemplo, la pobreza se redujo en 5-9 puntos (utilizando los datos de 2002). (p.15)

La eficiente focalización a los pobres es una de las razones de éxito del programa, no sólo porque permite que haya un alto grado de rendición de cuentas de los recursos públicos, sino también porque los beneficios son muy visibles. En 2007, el programa brasileño mostró resultados excepcionales en la identificación de los beneficiarios, con el 73 por ciento de los recursos, llegando al quintil de menores ingresos y 94 por ciento llegando a los dos quintiles más pobres. (De la Briere et al., 2007, p. 6)

Entre 2003 y 2009, la renta de los brasileños pobres ha crecido siete veces más que la renta de los brasileños ricos, y la pobreza

se ha reducido durante ese tiempo del 22 por ciento de la población a un 7 por ciento. (Fizbein, A. & Schady, N. 2009). A estos beneficios directos hay que añadir el dinero que el gobierno brasileño está ahorrando de manera preventiva al evitar todos los costos asociados con una población sin educación y en buen estado de salud, que por demás se acumulan en el tiempo.

En este sentido, el ejemplo de Colombia es particularmente revelador. El programa colombiano *Familias en Acción* proporciona apoyo monetario directo a las madres de los beneficiarios (niños), siempre que se cumpla con las condiciones del programa. Las familias tienen que asegurar la asistencia escolar de los niños y deben adherirse a visitas ordinarias de chequeo de salud, que buscan garantizar el crecimiento de los niños y su desarrollo biológico.

La verificación del cumplimiento de las condiciones tiene como finalidad fomentar la responsabilidad del hogar, lo que, a su vez, complementa la inversión en capital humano de los niños. Así, el programa aumenta el ingreso de las familias en extrema pobreza permitiéndoles estar vinculados a las transacciones de mercado. Esto y la formación de capital humano asociado con la condicionalidad, a su vez, les permite mejorar sus condiciones de vida. El valor total de la subvención en el programa varía dependiendo del grado de cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad.

Según el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2008) y sobre la base de una encuesta de panel de tres años (2002, 2003, 2006), este programa mostró resultados positivos en varias dimensiones del bienestar. En educación, el programa mostró un impacto total positivo en la tasa de asistencia escolar de 4,48 por ciento. En las zonas rurales, la asistencia escolar aumentó aún más, 7,84%, mientras que la asistencia escolar en las zonas urbanas aumentó un 2,9 por ciento entre 2002 y 2006. Además, el trabajo infantil se ha reducido considerablemente, especialmente en las zonas rurales, lo cual está directamente relacionado con mayores tasas de asistencia escolar. El programa está asociado con una disminución en las tasas de participación de mercado de las niñas (10-17 años), tanto en zonas rurales y urbanas, mientras que para los varones la

reducción fue significativa sólo en las zonas urbanas. En los tres años del estudio, la tasa de participación de las niñas rurales en el mercado laboral se redujo de 35,6 hasta 29,2 por ciento; mientras que para los varones la reducción fue del 5,5 por ciento. También hubo una reducción de las horas trabajadas por día, para niños y niñas edades de 10-13 años y 14-17, del 4,6 por ciento y 9,2 por ciento, respectivamente.

El programa colombiano también tuvo un impacto positivo significativo en los patrones de nutrición. Se obtuvieron importantes efectos positivos en el consumo total en las zonas rurales. El consumo total también aumentó en las zonas urbanas, aunque este aumento no fue significativo. En promedio, el consumo aumentó un 9 por ciento en las zonas urbanas, y 6 por ciento en las áreas urbanas, con el consumo de alimentos siendo el elemento de consumo principal explicando estos aumentos. Este hallazgo se relaciona estrechamente con mejoras nutricionales, ya que la variedad en la ingesta de alimentos se considera también un resultado positivo del programa. Las familias informaron un aumento del consumo de alimentos de mayor calidad.

Aunque la vacunación no mostró un cambio importante, los chequeos regulares de salud de los niños mostraron un aumento significativo. La tasa de asistencia para chequeos regulares aumentó en un 44 por ciento en zonas urbanas y un 20 por ciento en las zonas rurales. Como resultado, los niños participantes (0-2 años de edad) fueron en promedio 0,78 cm más altos que los no beneficiarios de la misma edad. Del mismo modo, una reducción significativa del porcentaje de niños afectados por diarrea se logró en las zonas rurales (más del 10 por ciento para niños de 0 a 4 años). En general, el impacto de *Familias en Acción* ha sido tan positivo que en 2012 se reglamentó mediante una ley nacional, y más de 2,3 millones de familias se espera que sean cubiertos por sus beneficios.

LA CONVERGENCIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EL LOGRO DE LA IGUALDAD RACIAL

El tema de la igualdad racial en América Latina y el Caribe ha ganado mayor atención desde principios de 1990. Aunque es un área controvertida, la inclusión social de las minorías raciales y étnicas es de suma importancia para la sostenibilidad de la gobernabilidad democrática y el logro del desarrollo en la región. El costo de la exclusión racial y la desigualdad, en términos de justicia, paz y desarrollo económico, es demasiado alto como para ser ignorado por los regímenes políticos. En este sentido, es imprescindible determinar cuáles son las políticas y las intervenciones que funcionan y cómo se pueden implementar en contextos locales.

Al igual que el programa de Transferencias Condicionadas que se inició en un país y viajó al extranjero, las políticas de Acciones Afirmativas (AA) se iniciaron en la India y han viajado a países como Estados Unidos, Sudáfrica y Brasil. Las políticas de Acción Afirmativa, que se pusieron en marcha para corregir disparidades raciales y étnicas persistentes y que son el producto de condiciones históricas, las Naciones Unidas las define como

[...] un paquete coherente de medidas, de carácter temporal, destinadas específicamente a la corrección de la posición de los miembros de un grupo de destino en uno o más aspectos de su vida social, a fin de obtener la igualdad efectiva. (ONU, 2002, p. 3)

A pesar de tener una fuerte oposición, estas políticas han dado resultados positivos en términos de inclusión de las minorías y la reducción de las desigualdades de raza y etnicidad en todas las dimensiones del desarrollo, desde la educación a la segregación geográfica y acceso a la salud.

Las Acciones Afirmativas se introdujeron hace más de 50 años en la India, donde el gobierno después de la independencia tuvo un fuerte compromiso en la lucha contra la exclusión basada en la casta, bajo la dirección del Dr. R. Bhimrao Ambedkar, Presidente del Comité de Redacción de la Constitución de 1950 de la

India. Pirron y Curran (2005), argumentan que las cuotas electorales en la India llevan el poder político más allá de la garantía de una simple representación de las castas excluidas. El acceso por medio de cuotas a la educación, especialmente la educación superior, ha permitido el mejoramiento en los patrones de movilidad social y, por lo tanto, la creación de una clase media más inclusiva. Según los autores, un estudio de 1996 mostró que una proporción considerable de la clase media india estaba constituida por beneficiarios de segunda y tercera generación de estas políticas.

En el caso de Sudáfrica, los mismos autores argumentan que las políticas de AA se llevaron a cabo desde 1994 con el gobierno post-apartheid elegido democráticamente. La voluntad política del gobierno para hacer frente a estas injusticias se puede apreciar en una disminución constante de la desigualdad, que, medida por el índice de Gini, pasó de 0,67 en 1991 a 0,57 en 2000. Asimismo, desde 1975 a 1996, los africanos pasaron de constituir solo el 2 por ciento de los deciles de ingresos más altos a constituir el 22 por ciento.

Igualmente en los Estados Unidos, las políticas de Acción Afirmativa se implementaron a finales de 1960 como consecuencia de la Ley de Derechos Civiles de 1964, que puso fin a la segregación racial, y fue firmada por el presidente Johnson. Estas políticas tuvieron un fuerte énfasis en el acceso a la educación superior desde el principio, dada la fuerte correlación de los logros educativos con el empleo y los ingresos. En los Estados Unidos, estas políticas fueron la razón principal por la cual el porcentaje de afrodescendientes graduados universitarios (edades 25-29) aumentó de 5,4 por ciento a 15,4 por ciento entre 1960 y 1995 (Bowen & Bok, 1998).

Bowen y Bok (1998) explican que debido a las AA, los afroamericanos también tuvieron acceso a las disciplinas académicas que antes eran exclusivas de la clase alta blanca. Por ejemplo, el porcentaje de afroamericanos estudiantes de derecho fue cerca de un 1 por ciento en 1960, pero en 1995 había alcanzado un 7,5 por ciento. Igualmente importante fue el ascenso de los afroamericanos en la carrera de medicina, que pasó de 2,2 por ciento en 1964 al

8,5% en 1995. Como resultado del fuerte énfasis en la educación superior, en 1996, los afroamericanos constituían el 8,6 por ciento de todos los profesionales varones y el 13,1 por ciento de las mujeres profesionales en los Estados Unidos. Incluso, la representación política mostró un aumento dramático durante el auge de las acciones afirmativas, con alrededor de 7.894 funcionarios afroamericanos en 1993, frente a 280 en 1965.

En Brasil, las políticas de acción afirmativa surgieron oficialmente en 2002. Su aplicación fue el resultado de una variedad de causas, entre las que se encuentra un informe de la UNESCO de 1950, que denunciaba el racismo brasileño. Desde entonces, otros autores cuestionaron la validez de los argumentos tradicionales de la democracia racial en que se basó la identidad nacional brasileña (Skidmore, 1993; Reiter, 2009). Después de años de movilización social y lucha política, con la redemocratización y la llegada de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia en 1995, las políticas de AA finalmente ganaron impulso político. Hasta ahora, las políticas de acción afirmativa se han centrado principalmente en el acceso a la educación superior y garantizar oportunidades de empleo en el sector público.

Según Marques da Silva y Dias da Silva (2009), entre los años 2002 y 2009, 90.287 jóvenes negros entraron a instituciones de educación superior a través de este tipo de iniciativas. Hoy en día, hay más de 80 instituciones de educación superior con cuotas de acción afirmativa. También, además de las distintas instituciones de educación superior que adoptan este tipo de políticas de promoción del acceso a la educación superior basada en la raza y/o etnicidad, el programa federal de *Universidad para Todos - El Programa Universidad para Todos (ProUni)* otorga becas completas y parciales a estudiantes universitarios pobres y apoya la formación profesional en instituciones privadas de educación superior. Este programa fue creado por el Gobierno Federal en 2004 e institucionalizado por la Ley 11096 el 13 de enero de 2005. El programa ofrece exenciones fiscales a aquellas instituciones educativas que se adhieran al programa. A pesar de que no está dirigido a estudiantes negros, sino

a todos los estudiantes se gradúan de bachilleres y que demuestren un ingreso per cápita inferior a tres salarios mínimos, los autores muestran que entre 2005-2009, alrededor de 247.000 estudiantes afrodescendientes se han beneficiado del programa. En 2011, este número había aumentado a un estimado de 350.000 estudiantes de raza negra.

En el Brasil, las políticas de acción afirmativa de acceso a la educación superior se han gestionado de manera descentralizada, dando a las instituciones de educación superior amplia discreción en cuanto a la aplicación de las mismas. Como resultado, es difícil contar con datos nacionales sobre el impacto socioeconómico de estas políticas, pero las universidades particulares han invertido una gran cantidad de esfuerzo en garantizar la transparencia y la eficacia de estas políticas. En este esfuerzo, muchas universidades han logrado reunir y analizar datos sobre sus programas de AA.

Roberto de Mattos (2003) describe la experiencia de la Universidad del Estado de Bahía (UNEB), que implementó AA en el año 2003. En el vestibular de 2003, de los 60.955 solicitantes de 30,57 por ciento, aplicado a través de la búsqueda de la entrada del sistema de cuotas de la Universidad, se reservó el 40 por ciento de las vacantes a los afrodescendientes. Después de los procesos de selección, un total de 28.214 estudiantes fueron admitidos, 40,54 por ciento de los cuales eran afrodescendientes. El autor encuentra que la mayoría de los afrodescendientes ingresados provenían de escuelas públicas y de las familias de menores ingresos.

El mismo autor sostiene que las desigualdades del mercado de trabajo persisten a pesar del éxito relativo de AA, situación que para él sugiere la necesidad de buscar políticas complementarias para cubrir los diferentes aspectos de la desigualdad racial. Dos Santos y Queiroz (2010), también analizando el estado de Bahía, se centran en la experiencia de la Universidad Federal de Bahía (UFBA), donde se implantaron las cuotas en 2004. Ellos muestran que antes de 2004, el porcentaje de alumnos provenientes de escuelas públicas era de alrededor de un 38 por ciento. Después de la aplicación de las cuotas, este porcentaje alcanzó el 50 por ciento.

Los críticos de las políticas de AA sostuvieron que los ‘cuotistas’ serían de mal rendimiento, reduciendo así las normas generales y poniendo en peligro el principio de mérito ampliamente aceptado. Sin embargo, estos autores demostraron que los datos refutan estos argumentos. Por el contrario, en 11 de los ‘cuotistas’ las 18 carreras preferidas mostraron un desempeño mejor o igual promedio en relación con los ‘no-cuotistas.’

A pesar de la falta de la recopilación sistemática de datos al nivel nacional, los autores pudieron concluir que las políticas de acción afirmativa han creado nuevos espacios para la movilidad social y la igualdad racial en el país. Por otra parte, numerosos estudios sobre el tema de la desigualdad en Brasil han encontrado una fuerte correlación entre el acceso a la educación superior y la inserción laboral. (Buvinic et al., 2004, pp. 179-247; Beccaria, Maurizio, Fernández, Monsalvo & Álvarez, 2011)

Estos impactos positivos no puede compensar totalmente los efectos negativos de la discriminación racial, ya que las diferencias salariales entre los grupos raciales y étnicos son muy altos y persistentes, pero tienen un impacto significativo el logro de un crecimiento económico sostenido con equidad social.

A los impactos positivos de las políticas de acción afirmativa se suma el hecho claro de que los beneficios de *Bolsa Familia* llegan en mayor proporción a familias afrodescendientes, en relación con sus contrapartes blancas. En 2007, el 24 por ciento de los negros (pretos y pardos) de los hogares beneficiarios del programa –casi tres veces el porcentaje de hogares blancos (9,8 por ciento)– es posible ver que una continuidad entre estas dos políticas de inclusión social, haciendo énfasis en la formación de capital humano, tendría un impacto positivo mucho mayor en términos del crecimiento económico con equidad.

CONCLUSIÓN

Las investigaciones recientes sobre el impacto de la inversión social y la participación democrática apuntan la ruta que los países deben seguir para lograr un crecimiento económico sostenido. Estos tie-

nen que encontrar maneras de luchar contra la exclusión persistente y arraigada sobre segmentos específicos de su población históricamente excluidos, para que puedan convertirse en miembros activos de sus democracias y en sus mercados nacionales. El costo de descuidar esta tarea es extremadamente alto.

Las experiencias de las transferencias condicionadas y las políticas de acción afirmativa son guías efectivas en el diseño de la política y la innovación social. El acceso a la educación superior es la condición *sine-qua-non* para lograr la inserción formal al mercado de trabajo, y garantizar la generación de ingresos de las familias en necesidad.

En este contexto, la necesidad de una asignación eficiente de los escasos recursos públicos y el imperativo de la reducción de la desigualdad motiva la exploración de posibles objetivos multidimensionales de las transferencias condicionadas. En Brasil, un punto de partida podría ser extender los subsidios para las familias negras que envían a sus hijos a instituciones de educación superior, incluidos las instituciones que preparan a los jóvenes para tomar el vestibular. Este puede convertirse en el camino hacia la graduación de los servicios de asistencia pública de las familias que reciben beneficios federales, dado que las posibilidades de que sus hijos se inserten en el mercado formal de trabajo aumenta las posibilidades de asegurar niveles de ingresos familiares por encima de las líneas de pobreza.

Por otro lado, en Colombia la discusión en torno a la superposición de objetivos de política pública tiene que ser simultánea, dado el hecho de que el debate en torno al tema de la desigualdad racial es reciente, pese a los grandes avances logrados en términos legislativos, a partir de promulgación de la Constitución Nacional de 1991. En el país, las leyes y reglamentos relacionados con las disparidades raciales han avanzado a un ritmo mucho mayor que su contrapartida empírica, por lo tanto, el impacto en las condiciones de vida reales de la población es invisible o minúscula en el mejor de los casos. Sin embargo, si el dinamismo reciente en el debate académico y político en torno a la cuestión de la igualdad racial es un

tema sugerente, el debate en torno a las políticas de acción afirmativa podría encontrar su momento (Mosquera & León Díaz, 2009).

Se podría esperar entonces que, con el fin de maximizar el gasto fiscal, los instrumentos que ya están en funcionamiento podrían ser un buen punto de partida, ya que podrían servir para dos o más propósitos simultáneamente. En concreto, revisando los esquemas de selección y el cumplimiento de la condicionalidad de las transferencias condicionadas, aunque con algunos refinamientos necesarios, podrían servir también para identificar a los posibles beneficiarios de las políticas de acción afirmativa. En Colombia, esto requerirá también de una redistribución regional de los recursos públicos, ya que la población afrodescendientes está altamente segregada, y se encuentra en la mayoría de los casos en áreas periféricas y deprimidas del territorio nacional.

Por último, es importante tener en cuenta que, en el caso de Colombia, el uso eficiente de los recursos para este tipo de programas es de suma importancia, debido a que hasta el momento *Familias en Acción* se ha financiado principalmente a través de fondos multilaterales, del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por lo que la asignación eficiente de los recursos es esencial para garantizar la continuidad del programa.

REFERENCIAS

- Beccaria, L., Maurizio, R., Fernández, A., Monsalvo, P., & Álvarez, M. (2011). *Dynamics of Poverty, Labor Market and Public Policies in Latin America*.
- Bowen, W. G. & Bok, D. (1998). *The shape of the river: long-term consequences of considering race in college and university admissions*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Buvinic, M., Deutsch, R. & Mazza, J. (Eds.). (2004). *Social inclusion and economic development in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Johns Hopkins University Press.
- Comisión Económica para América Latina CEPAL. (2002). *Educación y mercado de trabajo en América Latina: ¿Qué nos dicen las cifras?*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- Dos Santos, J. T. & Queiroz, D. M. (2010). Affirmative action an higher education in Brazil. In: Peterson, P., Baker, E. McGraw, B. (Eds.). *International encyclopedia of education*, Vol I, pp. 760-765. Oxford: El Sevier.
- De Castro, V. & Burstyn, M. (2008). Social inclusion or buerty alleviation?. Harvard Center for International Development, Working paper n°. 27.
- De la Briere, B., Hobbs, J., Linder, A. & Lindert, K. (2009). The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: implementing conditional cash tranfers in a decentralized context. Special protection, Discussion. Paper.
- De Mattos, R. (2003). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, (2003). *Ações Afirmativas na Universidade do Estado da Bahia: Razões e Desafios de uma Experiência Pionero*.
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. (2008). *Familias en Acción: Impactos en capital humano y evaluación beneficio-costos del programa*. Bogotá: Autor.
- Dias da Silva, T. & Marques da Silva, J. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (2009). Igualdade racial. In *Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise*, 19.
- Dos Santos J T and Queiroz D M. (2010) Affirmative Action and Higher Education in Brazil. In: Penelope Peterson, Eva Baker, Barry McGaw, (Editors), *International Encyclopedia of Education*, Vol. 1, pp. 760-766. Oxford: Elsevier.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (Eds.) (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington, D. C.: World Bank Press.
- Fiszbein, A., Ferreira, F. G., Schady, N. & World, B. (2009). *Conditional Cash Transfer : Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: World Bank.
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- McGaw, B., Baker, E. L. & Peterson, P. L. (2010). *International Encyclopedia of Education*. Kidlington, Oxford, UK: Academic Press.
- Menezes, S. & Zientarnski, C. (2011). Políticas de ações afirmativas e pobreza no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*,

- Mosquera, L. & León Díaz, R. (2009). *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Organización de Naciones Unidas, CEPAL. (1997). *Panorama Social de América Latina*.
- Organización de Naciones Unidas (2002). *Educación y mercado de trabajo en América Latina: ¿Qué nos dicen las cifras?* Santiago de Chile: ONU.
- Nylen, W. R. (2003). *Participatory democracy versus elitist democracy: lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- Participatory Politics, Social Cooperation, and Economic Stability. (2000). *American Economic Review*, 90(2), 140.
- Pirron, L. & Curran, Z. (2005). Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa and India.
- Przeworski, A. & Limongi, F. (1997). Modernization: Theories and Facts. *World Politics*, 2, 155.
- Psacharopoulos, G. (1994). Returns to investment in education: A global update. *World Development*, 22(9), 1325-1343.
- Reiter, B. (2009). *Negotiating democracy in Brazil: The politics of exclusion*. Boulder: First Forum Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Knopf, Random House.
- Skidmore, T. E. (1993). *Black into white, race and nationality in brazilian thought: With a preface to the 1993 edition and bibliography*. Duke University Press Books.
- Stiglitz, J. E. & Yusuf, S. (Eds.). (2001). *Rethinking the East Asia miracle*. Washington, D.C.: World Bank, Oxford University Press.
- The Economist. (2012). Race in Brazil: Affirming a divide. online article accessed on January 28, 2013.