

«JUNTOS», PERO NO REVUELTOS: LOS PROS Y CONTRAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES

BETZABÉ MARCIANI BURGOS

Profesora Auxiliar del Departamento de Derecho de la PUCP

SUMARIO: 1. La transferencia directa de dinero en efectivo se percibe como una forma de asistencialismo populista que desincentiva el esfuerzo personal 2. Se pueden presentar distorsiones en el uso efectivo del dinero otorgado 3. La pobreza debe ser vista desde la perspectiva de las capacidades del sujeto y no de su renta 4. ¿Por qué sí «Juntos»?

Entre las críticas de oportunismo político y el temor a su improvisada implementación, el Gobierno ha dado inicio al programa de transferencias directas de dinero a favor de los más pobres del Perú.

En el marco del denominado Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – «Juntos», se otorgará mensualmente la cantidad de S/. 100 a las madres de familias pobres de las poblaciones rurales y urbanas previamente determinadas por el órgano competente. Los primeros beneficiados serán las comunidades de Quispillacta, Chuschi, Chacolla y Cancha Cancha, en Ayacucho.

«Juntos» es un programa de ayuda pública condicionada –creado mediante D. S. N° 032-2005-PCM, modificado mediante D. S. N° 062-2005-PCM– que tiene por finalidad ejecutar transferencias directas de dinero en beneficio de las familias más pobres, pero con el compromiso voluntario de éstas de hacer uso de las prestaciones de salud (esencialmente de tipo preventiva materno-infantil, como los programas de vacunación de los hijos menores, la realización de controles prenatales y postnatales, los programas de nutrición, etc.) y educación escolar que brinda el Estado, así como la obligación de cumplir con el registro en materia de identificación de los beneficiarios (esencialmente el registro de los hijos menores).

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres pretende seguir el ejemplo de la exitosa experiencia de los programas existentes en México (inicialmente denominado «Progresas» y hoy llamado «Oportunidades»), Brasil («Bolsa Familia») y Chile; los que, más allá de mitigar de algún modo los problemas inmediatos de la pobreza extrema (mediante la distribución de dinero en efectivo), han obtenido logros importantes tanto en la salud como en la educación de los hijos de los beneficiarios.

La transferencia efectiva de dinero, que es la base de este modelo de ayuda pública, es uno de los puntos más controvertidos del programa y ha originado reacciones adversas de diversa índole. A continuación expondremos algunas de las objeciones que se presentan contra este tipo de programa de lucha contra la pobreza:

1. La transferencia directa de dinero en efectivo se percibe como una forma de asistencialismo populista que desincentiva el esfuerzo personal

En la medida que la distribución de dinero esté condicionada únicamente a la verificación de la situación de pobreza del beneficiario, puede desincentivar la búsqueda de mecanismos de producción de renta y perpetuar, de esta forma, su situación. Este no sería un mecanismo efectivo de lucha contra la pobreza, sino un mero paliativo.

2. Se pueden presentar distorsiones en el uso efectivo del dinero otorgado

Es verdad que en situaciones de extrema pobreza resulta difícil que los beneficiarios utilicen el dinero asignado en algo que no sea satisfacer sus necesidades más inmediatas y urgentes, como la alimentación y la salud, sin embargo, esa es una posibilidad real. Por esa razón, suelen preferirse los programas de servicios directos, como la prestación en salud y educación, antes que este tipo de prestaciones fungibles. No obstante, siendo esta última la opción del programa «Juntos», debe rescatarse la decisión de otorgarle la ayuda económica a la madre de familia.

Dada la manifiesta falta de compromiso de muchos varones respecto de sus familias (hay que recordar que muchas familias en el Perú son dirigidas exclusiva o casi exclusivamente por la madre, siendo el padre una figura ausente o casi ausente), la entrega de este dinero a las madres de familia permitirá un uso más racional del mismo; además, es una forma de otorgarle cierta independencia económica a la mujer, lo cual resulta beneficioso en el contexto de aguda discriminación que sufre ésta en el Perú, debido a motivos culturales pero también económicos (lo que perpetúa su situación de sometimiento al varón e incluso la aceptación de contextos de violencia familiar).

3. La pobreza debe ser vista desde la perspectiva de las capacidades del sujeto y no de su renta

Podría plantearse una última crítica al programa de transferencia efectiva de dinero a partir del enfoque de las capacidades del sujeto,

propuesto por Amartya Sen, y de su crítica a la concepción fetichista de los bienes primarios (en el caso que nos ocupa, del dinero entregado).

En la perspectiva de John Rawls, existen ciertas «*cosas que necesitan los ciudadanos en tanto que personas libres e iguales, y las exigencias acerca de estos bienes se consideran exigencias apropiadas*»¹. A estas cosas se les denomina «*bienes primarios*», entre los que se encuentran los derechos y libertades básicas, las bases sociales de respeto a sí mismo, y también los ingresos y la riqueza. Asimismo, existe una suerte de consenso entre los ciudadanos racionales respecto a la necesidad de reconocer este tipo de bienes primarios a todos los sujetos. Por eso, Rawls señala que: «*Expresados en términos del bien como racionalidad, suponemos que todos los ciudadanos tienen un plan de vida racional que requiere, para su realización, de más o menos la misma clase de bienes primarios.*»²

La crítica de Sen a la concepción de los bienes primarios de Rawls se basa en que la valoración de los bienes no debe darse en función de sí mismos (como si se tratara de bienes intrínsecamente valiosos en todos los casos), sino del papel que cumplen en la satisfacción de necesidades reales. Por eso, en la asignación de bienes o recursos debe tomarse en cuenta la situación específica del beneficiario. Factores como la edad o el sexo del sujeto pueden resultar relevantes para el aprovechamiento efectivo de los bienes. Como señala Cohen:

«*El argumento de Sen contra la métrica de los bienes primarios era sencillo, pero poderoso. Consistía en que las personas conformadas de manera diferente y situadas en diversos lugares requieren distintas cantidades de bienes primarios para satisfacer las mismas necesidades, por lo que "juzgar la ventaja en bienes primarios conduce a una moralidad parcialmente ciega". Sen dijo correctamente que era una "desventaja fetichista" preocuparse por esos bienes como tales, con exclusión de lo que los bienes "hacen a los seres humanos".*»³

Para Sen el problema de la pobreza no debe analizarse a partir del enfoque de la renta (o la falta de renta) del sujeto, sino de sus capacidades⁴. Así, el sujeto dejar de ser visto como un paciente –alguien a quien se debe atender en sus necesidades– y se convierte en agente, esto es, el promotor de su propio desarrollo (alguien que es capaz de tomar decisiones libres sobre su vida o lo que pueda considerar un modelo de «*vida buena*» para él)⁵.

Desde la perspectiva de este autor, la capacidad del sujeto supone contar con las herramientas necesarias y suficientes para que éste pueda llevar el tipo de vida que libremente ha elegido. El enfoque de las capacidades está estrechamente vinculado al concepto de libertad del individuo, que no se limita a la libertad formalmente reconocida, sino que se refiere a la libertad que verdaderamente puede ejercerse, lo que supone satisfacer previamente ciertas necesidades y tener ciertas capacidades.

Según Sen, ha sido un error percibir la pobreza simplemente como la ausencia de renta o la baja renta. Por eso sostiene que:

«*... es importante no perder de vista el hecho básico de que la mera reducción de la pobreza de renta no puede ser la motivación última de la política de lucha contra la pobreza. Se corre el riesgo de concebir la pobreza en el sentido estricto de privación de renta y justificar entonces la inversión en educación, asistencia sanitaria, etc., alegando que son buenos medios para conseguir el fin de reducir la pobreza de renta. Eso sería confundir los fines con los medios. (...) Sucede que la mejora de las capacidades humanas también tiende a ir acompañada de un aumento de las productividades y del poder para obtener ingresos. Esa conexión establece una importante relación indirecta a través de la cual la mejora de las capacidades contribuye tanto directa como indirectamente a enriquecer la vida del hombre y a conseguir que las privaciones sean un fenómeno más raro y menos grave.*»⁶

El enfoque de las capacidades de Sen debería orientar los programas de lucha contra la pobreza. Bajo esta perspectiva, el objetivo no debería ser simplemente aumentar la renta de los más pobres (lo que se haría, muy limitadamente, al otorgar dinero en efectivo a los beneficiarios). Lo importante es que una mayor renta le permita al sujeto tener mayores capacidades, lo que a su vez le servirá para generar renta de forma autónoma (por ejemplo al acceder a un trabajo). En esa línea, la asignación de dinero a los beneficiarios debería tomar en cuenta, también, las situaciones especiales de ciertos sujetos que tienen «*dificultades para convertir la renta en funciones*»⁷

Las limitaciones que presenta el modelo de transferencia directa de dinero pueden resumirse en: la posible desincentivación de los sujetos beneficiarios de generar sus propios ingresos; la ausencia de mecanismos efectivos de detección de posibles distorsiones en el uso del dinero; su ineptitud para distinguir las reales capacidades o incapacidades de los sujetos beneficiarios; la ineficacia de este medio para desarrollar capacidades en el sujeto. A partir de este análisis, un programa que se limite a la entrega de dinero en efectivo cedería ante las críticas antes indicadas y no resultaría eficiente.

valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos.» (SEN, Amartya. **Desarrollo y Libertad**. Barcelona: Planeta, 2000, p. 35).

⁶ Ibid., pp. 119-120.

⁷ Como señala Sen: «*Las desventajas, como la edad, la incapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de una persona para percibir una renta. Pero también hacen que sea más difícil convertir la renta en capacidad, ya que una persona de edad más avanzada, más incapacitada o más enferma puede necesitar más renta (...) para lograr las mismas funciones (...). Eso significa que la «pobreza real» (entendida como la privación de capacidades) puede ser, en un importante sentido, mayor de lo que parece en el espacio de las rentas.*» (SEN. **Ob. cit.**, p.115).

¹ RAWLS, John. **Liberalismo Político**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 177.

² Ibid, p. 177, nota a pie de página número 8.

³ COHEN, G.A. «*¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades*», en: **La Calidad de Vida**. Martha Nussbaum y Amartya Sen (compiladores). México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p.36.

⁴ El propio Rawls se manifiesta de acuerdo con la tesis de las capacidades de Sen y por eso afirma que: «*Sen ha hecho hincapié en la importancia que tienen entre la gente las variaciones en sus capacidades básicas y, por tanto, en su capacidad para utilizar los bienes primarios para lograr sus metas. Arrow y Sen están en lo cierto en cuanto a que, en algunos de estos casos, el mismo índice para todos sería injusto. (...) Conuerdo con Sen en que las capacidades básicas son de primordial importancia y en que la utilización de los bienes primarios siempre tiene que valorarse a la luz de suposiciones acerca de esas capacidades.*» (RAWLS. **Ob. cit.**, p. 179).

⁵ El concepto de agente que es empleado por Sen es el de «*la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios*

4. ¿Por qué sí «Juntos»?

El elemento verdaderamente valioso del programa «Juntos» no radica en la transferencia de dinero en efectivo a los más pobres, sino en las obligaciones de los beneficiarios a cuyo cumplimiento se condiciona la entrega del dinero, esto es, el uso de los servicios de salud, la regularización de la situación civil de sus hijos y la obligación de que éstos asistan a la escuela. Estas prestaciones servirán para crear o consolidar capacidades en los sujetos (en especial en los niños y adolescentes) y, por eso, serán herramientas útiles en la lucha efectiva contra la pobreza y la búsqueda del desarrollo.

Aunque nos manifestamos a favor de este programa de apoyo a los más pobres, por las razones ya mencionadas, hay ciertos factores que nos preocupan y que no se deben dejar de tomar en cuenta durante la ejecución del mismo:

1. En la medida que el logro más importante del programa «Juntos» es el futuro desarrollo de las capacidades de sus beneficiarios, constituye un proyecto de objetivos a mediano y largo plazo. Por lo tanto, no debe ser entendido como un mero recurso oportunista de cada gobierno de turno, sino que, más bien, debe existir el compromiso político necesario para lograr su continuidad y estabilidad en el tiempo.
2. Debe mantenerse la vinculación que actualmente existe entre la entrega de dinero en efectivo y el compromiso de acceder a los servicios de salud, nutrición, educación, etc. por parte de los beneficiarios del programa.
3. En relación con lo anterior, y recogiendo las actuales críticas que se hacen al programa «Juntos», el Estado debe garantizar la prestación adecuada y suficiente de los servicios vinculados al programa. Por ejemplo, debe garantizar la cantidad suficiente de vacunas que permitan llevar adelante el plan de salud que es parte del modelo, así como la existencia y capacidad efectiva de los centros médicos o educativos en las zonas en que se desarrollará el programa. Este compromiso por parte del Estado ha sido asumido formalmente en el D. S. N° 062-2005-PCM, donde se establece que el diseño e implementación del programa «Juntos» garantizará las condiciones para que las familias accedan al programa en cuestión; *«es decir, que existan los servicios que van a ser demandados para el cumplimiento de los compromisos de las familias»*. Lo que, sin embargo, resulta paradójico y preocupante es que este programa está orientado a los sectores de mayor pobreza, de las zonas más marginadas del país, en las que precisamente los servicios de salud o educación son ineficientes o inexistentes.