

Palabras del Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, Antonio Prado, en la inauguración del Sexto seminario internacional sobre programas de transferencias condicionadas: “Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos”

Sede Regional FAO. Santiago de Chile, jueves 29 de septiembre de 2011

Estimado José Graziano, Representante Regional para América Latina y el Caribe y Director General electo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Estimado Humberto Henderson, Representante Regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

Estimado Glenn Rammadharsingh, Ministro del Pueblo y Desarrollo Social de Trinidad y Tobago

Estimadas y estimados funcionarios de los gobiernos y académicos de los países de la región

Colegas, amigas y amigos

Es un placer y honor dirigirme a ustedes en este espacio que convoca a tantos países y funcionarios públicos que trabajan directamente en la tarea de reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de las familias más vulnerables de América Latina y el Caribe, así contribuyendo a una mayor igualdad en nuestra región.

En el curso de este seminario, que es fruto de la colaboración entre la FAO, la CEPAL y OACNUDH, se analizará y discutirá de manera novedosa el funcionamiento de los programas de transferencias condicionadas (PTC) desde un enfoque de derechos humanos. El énfasis en los derechos no es casual y constituye un ejemplo más del cambio de época que estamos viviendo, no sólo en el campo

económico y financiero, sino también en lo social. A la par con el proceso de democratización que hemos tenido en la región, en nuestros países se ha instalado el entendimiento que todas las ciudadanas y los ciudadanos tenemos los mismos derechos y que el Estado tiene un papel muy importante que jugar para que dichos derechos sean realizados. Asimismo, en el ámbito de la política social está quedando atrás la idea que la población meta de los programas de reducción de la pobreza constituye un grupo de beneficiarios que espera pasivamente la asistencia social, y se hace siempre más presente la idea que los ciudadanos que participan de estos programas son sujetos de derechos que buscan activamente y responsablemente salir de la pobreza y así realizar plenamente sus derechos económicos y sociales.

Hace varios años que CEPAL viene promoviendo un enfoque de derechos en la implementación de las políticas económicas y sociales en la región. En 1997, la CEPAL, en conjunto con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos publicó el informe *La igualdad de los modernos*, en el cual se destacaba la necesidad de avanzar hacia una mayor equidad y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En esa línea, en el informe *Equidad, desarrollo y ciudadanía* del año 2000, CEPAL definió el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo, colocando en el primer plano la realización de los DESC. En ese informe, se destacó que los DESC fijan un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas en las decisiones económicas y políticas y a superar las carencias y disminuir las desigualdades. Y también se abordó la tensión entre universalismo y focalización, desarrollando la idea de “focalizar recursos para universalizar derechos”. Más recientemente, en *La Protección social de cara el futuro*, informe presentado en el trigésimo primer período de sesiones de la Comisión celebrado en Montevideo en 2006, se hizo un llamado a todos los países de la región a lograr nuevos pactos sociales basados en el derecho a la protección social.

A su vez, en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, presentado en el trigésimo tercer período de sesiones de la Comisión celebrado en Brasilia en 2010, remarcamos que construir sociedades más inclusivas, más igualitarias y que respeten los derechos de la población en un mundo globalizado y con economías interconectadas es el principal desafío político y social en los

primeros decenios del siglo XXI. Uno de los grandes mensajes de este informe es que el Estado tiene un rol decisivo en corregir la desigualdad, lo que implica un aumento sostenido de la inversión social y el progreso hacia una institucionalidad social más sólida. Esto implica también avanzar hacia sistemas de transferencias de ingresos para mejorar la distribución a los sectores más vulnerables, donde los programas de transferencias condicionadas (PTC) han sido un buen puntapié inicial.

Los PTC, a cuyo desarrollo y cumplimiento de metas ustedes aportan a diario, surgieron a mediados de la década de 1990 en diversas municipalidades y en el Distrito Federal de Brasil así como en México con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), hoy aun en operación con el nombre de Oportunidades. Estos programas innovadores se concibieron con un doble objetivo: por un lado, para aumentar la capacidad de consumo de las familias a través de una transferencia monetaria y, por el otro, para fortalecer las capacidades humanas de los destinatarios, incrementando su utilización de los servicios públicos de salud y educación mediante la introducción de condicionalidades. La efectividad de los PTC depende por lo tanto de la cobertura y calidad de servicios públicos de carácter universal como son la educación y la salud, además de una economía que genere puestos de trabajo sostenibles y de calidad.

Si bien los distintos programas actualmente implementados en los países de la región tienen características similares –como la presencia de transferencias monetarias a familias pobres con niños, a cambio de compromisos en educación, salud y nutrición–, también hay que reconocer que existen variantes significativas en su concepción, diseño y forma de funcionamiento. Al respecto, una tipología de PTC que ha desarrollado la CEPAL puede ser de ayuda para una mejor comprensión y evaluación de estos programas, que son clasificados en: i) programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda, ii) programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte y iii) sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades.

Como se destaca en el nuevo documento de la CEPAL, *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, en la actualidad, 113 millones de personas, lo que corresponde al 19,3% de la población latinoamericana y caribeña, participan de un programa de

transferencias condicionadas, mientras que el costo de la inversión social en dichos programas equivale al 0,4% del PIB regional. Cada vez más países han implementado PTC, lo que implica que, respecto al año 2000, la cobertura de población se ha más que triplicado y la inversión ha crecido al doble. Este esfuerzo hay que reconocerlo y la CEPAL lo ha destacado en distintas publicaciones y foros internacionales. De hecho, gracias al gran desarrollo que han tendido estos programas, América Latina y el Caribe ha sido fuente de inspiración en políticas sociales contra la pobreza en latitudes tan distintas como el África subsahariana y el Asia sudoriental.

Sin embargo, hay que recalcar que los PTC no constituyen los únicos programas de protección social que aportan en la reducción de la pobreza y que en todos los países de la región queda abierto el desafío de desarrollar sistemas integrales de protección social con cobertura universal y financiamiento solidario. En el marco de la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como “asistencia social”), los países también llevan adelante programas de alimentación, empleos de emergencia, pensiones sociales, becas escolares y subsidios a la vivienda, entre otros. De allí, surge la importancia de tener una mirada integral de la protección social –y de las políticas sociales en general– y evitar pedir a los PTC cubrir acciones que van más allá de las que les corresponden. En otras palabras, los PTC pueden ser considerados como una puerta de entrada a un sistema de protección social por parte de las familias pobres e indigentes, pero no como un mecanismo que remplace dicho sistema, que está constituido tanto por los distintos instrumentos de la protección social contributiva (la “seguridad social”) –como las jubilaciones o los seguros de salud y desempleo– y por aquellos de la protección social no contributiva.

En parte gracias a las transferencias públicas, que incluyen aquellas de los programas de transferencias condicionadas, pero principalmente gracias al aumento de los ingresos laborales de las familias, a partir de 2003 América Latina y el Caribe ha avanzado en la reducción de la pobreza y la desigualdad, lo que indica que estamos siguiendo un camino correcto. Sin embargo, aun quedan muchos desafíos por delante. América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del planeta y todavía hay 180 millones de personas cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza, de las cuales 72 millones no tienen recursos

monetarios suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias básicas. Estas cifras son nuestro principal imperativo para continuar desarrollando políticas que cierren estas enormes brechas sociales.

Espero que los intercambios de experiencias y los debates que se darán en el marco de este seminario permitan sentar las bases para la introducción del enfoque de derechos humanos en el diseño y ejecución de los programas de transferencias condicionadas. Espero también que el intercambio de experiencias se oriente a mejorar la efectividad de los programas en sus países con el objetivo de cerrar las aun grandes brechas sociales y abrir nuevos caminos hacia la igualdad.

Antes de concluir, quiero también agradecer el apoyo que Asdi, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ha brindado para la organización de este seminario así como para sustentar la agenda de investigación y la asistencia técnica a los países en el marco del programa de cooperación CEPAL-Asdi 2010-2011 “Protección e inclusión social en América Latina y el Caribe”.

Finalmente, agradezco la participación de todos ustedes, augurándoles mucho éxito en la reunión y una feliz estadía en Chile.

Muchas gracias.