

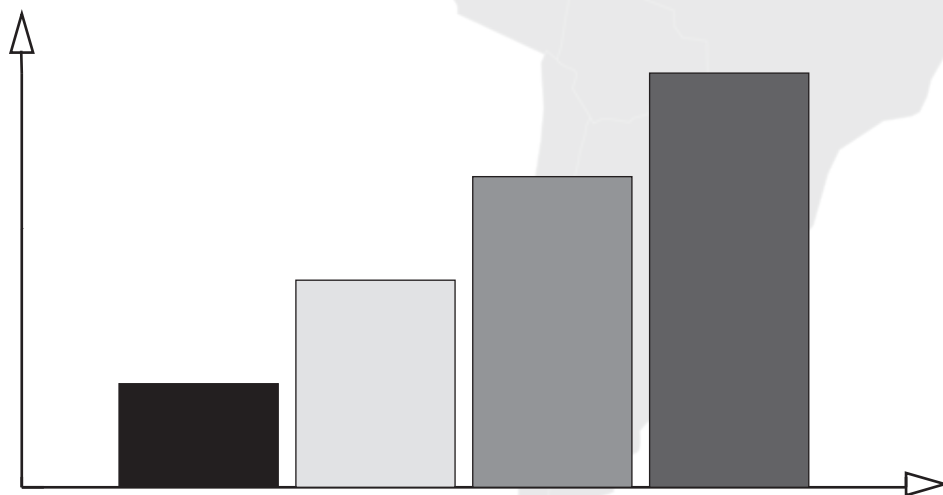
WILLIAM MORENO LÓPEZ



William Moreno López es economista, Magister en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, Candidato a Doctor en conocimiento y cultura de América Latina; ha sido profesor en diferentes universidades de Bogotá (Colombia) desde hace veintisiete años, actualmente está vinculado al grupo Sinergia Digit@l de la Corporación Universitaria de Asturias donde se desempeña como docente – investigador, actividad que alterna con el ejercicio catedrático en el Programa de Relaciones internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Otros libros de su autoría son: Actuales políticas de lucha contra la pobreza en América Latina: Protección social de mercado (2013), editado por Temis ISBN 978-958-35-0964-3 y Economía política del capitalismo. Bases conceptuales para su comprensión y la crítica (2004), editado por Corpeis ISBN 978-958-33-6989-6; también tiene publicados artículos, ponencias y documentos en los que aborda temáticas sobre globalización, integración económica, crisis, desarrollo, política social, entre otras. Desde su labor docente, ha sido jurado y director de trabajos de grado en diferentes niveles. El autor agradece y responderá sus comentarios a esta obra.

William.Moreno@asturias.edu.co
profewilliam61@gmail.com



PERSISTENCIA Y CRECIMIENTO DE LA POBREZA

Balance frustrante tras veinticinco años de
Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina

Persistencia y crecimiento de la pobreza: Balance frustrante tras veinticinco años de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina

William Moreno López

Erradicar la pobreza no es un acto de caridad, es un acto de justicia.

Nelson Mandela.

Persistencia y crecimiento de la pobreza: Balance frustrante tras veinticinco años de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina.

Primera edición.

© Corporación Universitaria de Asturias.

El contenido de esta publicación se puede citar o reproducir con propósitos académicos siempre y cuando se dé la fuente o procedencia.

Las figuras y tablas contenidas en el presente documento respetan los derechos de autor de sus creadores, las cuales fueron desarrolladas o citadas por el autor.

Autor: William Moreno López.

Prologó: Pablo Guadarrama González.

Comité Editorial:

Dr. Germán Villegas Gonzalez - Rector.

Dra. Ester Martín-Caro Álamo - Vicerrectora de Investigaciones.

Dr. Juan Carlos Olarte Moyano- Vicerrector Académico.

Dr. Alfredo Guzmán Rincón - Director de Investigaciones / Coordinador Editorial.

Dra. Lira Isis Valencia Quecano – Representante de los Docentes.

Editorial: Corporación Universitaria de Asturias.

Sello Editorial: Ediciones SUMMA.

ISBN físico: 978-958-53017-3-3

ISBN electrónico: 978-958-53017-4-0

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Moreno López, William

Persistencia y crecimiento de la pobreza: balance frustrante tras veinticinco años de transferencias monetarias condicionadas en América Latina / William Moreno López; [prologó, Pablo Guadarrama González]. -- 1a ed. -- Bogotá: Corporación Universitaria de Asturias: Ediciones Summa, 2021.

p. -- (Ciencias sociales, económicas y administrativas)

Contiene referencias bibliográficas y webgrafía.

ISBN 978-958-53017-3-3 -- 978-958-53017-4-0 (digital)

I. Pobreza - América Latina I. Guadarrama González, Pablo, 1949- II. Título III. Serie

CDD: 339.46098 ed. 23

CO-BoBN- a1080032

Diseño y diagramación: Cristian Sarmiento Contreras

Impreso por :Coedigraf SAS, Bogotá D.C. Colombia., noviembre del 2021. Colombia.

Esta publicación no refleja las opiniones de la Corporación Universitaria de Asturias o instituciones de la RED SUMMA.

Contenido.

Prólogo.....	9
Reconocimientos.....	15
Introducción.....	17
Consideraciones preliminares para el abordaje de la problemática de pobreza y su confrontación: Algunas generalidades y particularidades en América Latina.	22
Confrontación de la pobreza como elemento componente de la política social.	37
Modelo neoliberal, pobreza y políticas para su confrontación en América Latina.	54
Manejo Social del Riesgo: Base teórica de las actuales políticas para la confrontación de la pobreza.	84
Estancamiento y reversión en la dinámica de las tasas de pobreza en América Latina 2010 -2019.....	122
Conclusiones.....	131
Referencias.....	133
Webgrafía.....	141

Prólogo

Ha sido nota común, no solo de pensadores y científicos, sino también de miembros de los sectores populares, considerar a la pobreza como una consecuencia “natural” de todas las sociedades, hasta el punto de que desde la Antigüedad hasta el nacimiento de la Modernidad no fueron muy frecuentes los análisis sobre la misma. Solo los profetas de algunas religiones universales se pronunciaron en relación con las miserables condiciones de vida de gran parte de la población y, de algún modo, propusieron idílicas formas de superarlas.

Por lo regular, se ha admitido que este hecho, o bien, es un designio divino según el cual unos nacen en cuna de oro y otros de paja, o bien es la torpe actitud de algunos hombres al no ser lo suficientemente audaces para enriquecerse, por lo que se pretende justificar que deben ser víctimas de su holgazanería o falta de espíritu emprendedor.

Por tales motivos, la lucha contra la pobreza generalmente no fue tarea de líderes sociales ni de filósofos durante la sociedad esclavista ni la feudal. Sería con el despliegue de la sociedad capitalista que se incrementarían las reflexiones sobre la pobreza, en la misma medida en que aparecerían algunas propuestas socialistas utópicas para eliminarla, o liberales para atenuarla.

Sin embargo, el pensamiento engendrado a partir del nacimiento de la Modernidad tendría que abordar el tema con sumo cuidado. La naciente burguesía necesitaría del apoyo de artesanos y campesinos para luchar por una “ciudadanía” común, que suponía enfrentarse a las jerarquías sociales basadas en el linaje y el abolengo. Con las consignas

de “igualdad, libertad y fraternidad”, así como “derechos humanos” —que en verdad solo quedarían plasmadas en declaraciones como falacias o “paradigmas”, conscientes de que nunca era posible realizarlas—, el tema de la pobreza tomaría cada vez mayor atención a tenor del despliegue del humanismo renacentista y la ilustración.

Muy pronto, ideólogos liberales se percatarían de que, si no se tomaban algunas medidas para paliar la pobreza, e incluso la miseria que engendraba la sociedad capitalista, estas podrían generar violentas luchas y revoluciones que pondrían en peligro el bienestar de los sectores más privilegiados. Por esa razón, no solo propulsores del socialismo, el comunismo y el anarquismo se destacarían en sus proclamas y propuestas para eliminar la pobreza, sino también representantes del liberalismo y el conservadurismo ensayarían fórmulas atenuadoras de las aberrantes desigualdades sociales.

Un hecho extraordinariamente contradictorio sería que mientras la modernidad burguesa por un lado enarbolaba aquellas consignas de “libertad e igualdad”, pero restringidas para los países colonizadores y una élite en los colonizados, a la par reestablecían la nefasta esclavitud generadora de nuevas expresiones de pobreza.

La mayoría de los próceres independentistas articularían consecuentemente la lucha política con la justicia social que reclamaba no solo eliminar la esclavitud y la servidumbre, sino propiciar mejores condiciones de vida a los sectores populares, especialmente en cuanto a educación y salud, de manera que les permitiera paliar de algún modo la pobreza extrema.

La lucha contra la pobreza se ha convertido en una preocupación permanente de gobernantes e instituciones nacionales e internacionales, pues se tiene conciencia de que la misma constituye una bomba de tiempo que puede estallar en cualquier momento y acabar con tirios y troyanos.

De ahí que las ciencias sociales han producido innumerables estudios con propuestas de análisis, no simplemente para describir las situacio-

nes de pobreza existentes en diferentes países, sino para hurgar en sus causas y proponer medidas que contribuyan al menos a su atenuación.

El presente libro de William Moreno se propone algo más que, simplemente caracterizar las políticas públicas de lucha contra la pobreza, sino “determinar la naturaleza y la lógica de su dinámica, mediante un ejercicio de análisis de políticas públicas, en el sentido dado por Roth, esto es, que permita entender su origen y establecer las relaciones de causalidad que en ellas subyacen”. En tal sentido es consecuente con el criterio, según el cual, para proponer una medida orientadora para las actuales políticas de lucha contra la pobreza en América Latina, lo primero que se debe hacer es conocer las causas que la provocan.

El riguroso análisis que se desprende de la investigación realizada, le permitió determinar “el vínculo entre los programas que orientan las políticas de lucha contra la pobreza y el modelo económico [...], en procura de desentrañar la relación de funcionalidad que los articula para probar su naturaleza derivada; en consecuencia, para revelar su origen dependiente, de carácter mediato y subordinado al modelo económico”.

Un trabajo científico y académico de esta envergadura, fue posible a partir de un análisis conceptual e histórico del fenómeno de la pobreza en sentido general, así como de sus principales manifestaciones en el ámbito latinoamericano a partir de fuentes diversas y confiables.

Con fino escalpelo, el autor desentraña cómo el Estado ha desempeñado, por lo general, una función protectora de los intereses de sectores económicamente dominantes, quienes fomentan y necesitan de la pobreza como fuente reproductora de mano de obra barata que asegure incrementadas plusvalías. De tal modo, el círculo vicioso parece nunca poder escapar de un fatídico determinismo conducente a que los poseedores de grandes sumas de dinero reclamen la necesidad de obtener cada vez más dinero, como le declaraba el magnate norteamericano Nelson Rockefeller al escritor ruso Máximo Gorki, cuando este le preguntaba: “¿para qué quiere tanto dinero?”.

Como consecuencia de tal infinita acumulación, generada por relaciones capitalistas de producción y circulación, se produce consecuentemente una reproducción de la pobreza, al menos para una mayoría de la población, a la vez que propicia el menguado crecimiento de una vacilante clase media, que con frecuencia se pliega ante el poder de los ideológica y económicamente sectores dominantes.

El libro revela en qué medida estos sectores oligárquicos nacionales, en distintos países latinoamericanos, se han subordinado a los poderes industriales financieros y comerciales internacionales en los actuales tiempos de globalización presuntamente postmoderna, convirtiéndose en cómplices de la reproducción de la pobreza en sus respectivos pueblos.

Todo indica que aquella idea de Marx y Engels de que los obreros no tienen patria, hoy resultaría mucho más precisa si se extendiera también a los empresarios, quienes no vacilan en invertir sus capitales, no en sus respectivos países, sino en aquellos donde les resulte más rentable, con la consecuente reproducción de la pobreza, tanto en su país como donde invierten.

Con fino tacto, Moreno detecta la urdimbre de la madeja que conduce a encontrar en las grandes corporaciones internacionales, bancos y entidades gubernamentales de los países capitalistas desarrollados, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las fuentes de financiamiento para incrementar la deuda externa que cada vez agobia más a los sectores populares e incrementa cualitativamente la pobreza, aunque las estadísticas de fuentes oficiales sostengan lo contrario. No en balde Mark Twain sostenía que existe la verdad, la mentira y las estadísticas.

Este libro constituye una fiel demostración de lo sostenido por Perry Anderson (2003), al sustentar que el neoliberalismo ha ganado la batalla ideológica, pero no la económica, al crear numerosas ilusiones que, por medio de las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se encargan de promover la ilusión de que, sobre todo después del derrumbe de la Unión Soviética y otros países de Europa

Oriental que se declaraban socialistas, vivimos en el mejor de los mundos posibles. Un grafiti aparecido en los últimos años en algunas paredes de Moscú expresa el sentir de al menos algunos sectores del pueblo ruso: “Ahora sabemos que todo lo que nos decían del “socialismo real” no era real, pero todo lo que nos decían del “capitalismo real”, sí era real”.

Este libro parte del criterio según el cual “la pobreza en la región no puede ser entendida simplemente por la carencia de uno o varios bienes considerados necesarios para alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida” se cuestiona acertadamente algunos de los presupuestos epistemológicos y metodológicos que utilizan algunas entidades nacionales e internacionales para medir o evaluar los niveles de pobreza, consumo, salud, servicios básicos, etc., lo que da lugar a una imagen distorsionada de la cruda realidad que padecen grandes sectores populares que viven hoy en condiciones “infra-animales”.

En un trabajo anterior, William Moreno arriba a la sustancial conclusión según la cual: “El actual modelo económico desvirtúa al individuo como ciudadano sujeto de derechos. Explicar la pobreza como simple falencia del mercado, permite justificar que tal flagelo no sea una prioridad, algo para lo que también resulta conveniente una definición multidimensional que atribuye el problema a múltiples causas; así, la responsabilidad frente a la insuficiencia en la reducción de la pobreza no recae únicamente en el modelo, y la posibilidad de desprestigio al mercado o sus instituciones se diluye. Desde un punto de vista en el que el crecimiento se antepone como primera condición que garantiza la reducción de la pobreza, no es dable esperar una amplia política pública, que dé prioridad a la política social; ésta, limitada a la lucha contra la pobreza, obra como enmienda de las falencias del modelo de crecimiento a través de una intervención del Estado que, concebida desde los principios del mercado, aplica acciones meramente remediales” (2013, p.89).

Si se coincide con este criterio, habrá que llegar a la conclusión de que el problema de la pobreza no se resuelve fácilmente, con simples cambios cosméticos del modelo socioeconómico, sino con radicales transformaciones que impliquen una ruptura cualitativa del mismo. La forma de lograrlo es cuestión de cada pueblo. No existen recetas al respecto.

El hecho de que algunos países lo hayan intentado, unos con fracaso y otros con éxito, pone de manifiesto que otro mundo es posible y que la superación de la pobreza puede dejar de ser una utopía abstracta para convertirse en realidad concreta.

Pablo Guadarrama González.

Reconocimientos.

La publicación de un nuevo libro, más allá de permitir la expresión de conceptos, reflexiones y convicciones, materializa el esfuerzo investigativo de mucho tiempo, mismo que ha facturado la privación de otras opciones personales a un alto costo de oportunidad; aun así, este logro causa la enorme satisfacción que produce aportar nuestro austero conocimiento a la discusión académica y brindar otra perspectiva de análisis, algo que llena de motivación y alegría a quien suscribe el presente documento.

Por tal motivo, este autor expresa su gratitud a la Corporación Universitaria de Asturias, que brindó todas las facilidades de tiempo y lugar para el desarrollo de las actividades requeridas en la concreción de este libro, producto de investigación y espacio para el desarrollo del pensamiento reflexivo. Agradecimiento sincero a sus Directivas en España, de manera especial a la Dra. Ester Martín-Caro, a quienes están al frente en Colombia, particularmente, al Dr. Alfredo Guzmán Rincón, Director de investigación, por su apoyo amable, diligente y eficaz.

Es un gran honor haber contado con la generosidad del Dr. Pablo Guadarrama, filósofo y gran pensador de América Latina, quien ha redactado el prólogo con que inicia este documento, a él, ¡mil gracias!

Desde mi fuero más personal, dedico este modesto logro a Clara Elisa, mi esposa, a su amorosa gentileza, por el apoyo y aliento en esta tarea, embargante del tiempo que le sustraigo ... y que nunca podré compensarle; a Diana Marcela, nieta preciosa que ha llegado para llenar de alegría e ilusión el recorrido de mi camino y, con especial gratitud, para Andrés Galindo, por devolverme la fe en la amistad, valor tan decep-

cionante cuando se desempañan recuerdos, ahora, recién la llegada del otoño.

A la imbatible memoria de mis muertos: Deyanira, mi hermana, insoportable laboralista; Tarcisio Agramonte, el poeta calamarino de erudita conversación; Edward Gallego, pues siempre habrá lugar para el recuerdo de tu demencia inefable; Francisco Giacometto, se queda con nosotros tu cálida sonrisa.

A los amigos, colegas y compañeros de trabajo, a mis estudiantes, a todos aquellos que con sus palabras de aliento y comentarios contribuyeron al desarrollo de este texto, muchísimas gracias.

William Moreno López.

Introducción.

En América latina, el debate en torno a la superación de la pobreza tuvo un amplio despliegue durante los años sesenta y setenta en marco de la discusión sobre el desarrollo y la modernización que, con renovado impulso alentaba el modelo sustitutivo, el cual, orientó en gran medida su política social hacia el amplio segmento de la población inmersa en esa condición. El duro impacto social que ocasiona la implementación de las reformas económicas de ajuste estructural que, desde mediados de los ochenta configuran el modelo neoliberal en los países de la región, induce el crecimiento del fenómeno a dimensiones realmente preocupantes que reclaman nuevas respuestas, en tanto, cuestionan la política de protección social del modelo impuesto.

Al despuntar los años ochenta, los países latinoamericanos afrontaron una grave crisis económica a consecuencia de la caída de los precios de los bienes primarios y una extraordinaria elevación de las tasas de interés internacionales, esto, provocó reducción del ingreso y encarecimiento de la deuda externa, situación que determinó la cesación del pago de su servicio; en consecuencia, estos países debieron implementar un paquete de medidas de ajuste estructural impuesto como condicionamiento de los organismos multilaterales de financiamiento, particularmente Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Tal ajuste integraba políticas de reforma como recorte de la demanda, apertura económica, flexibilización laboral, privatizaciones y reducción del gasto público, que redundaron en aumento del desempleo, subempleo, informalidad, precarización laboral y, en últimas, desembocaron en un inusitado incremento de la población en condiciones de pobreza.

En efecto, para 1990 —según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)—, la tasa de pobreza en la región promedió en 48,3 por ciento, una magnitud enorme que indujo, en comienzo, el

emprendimiento de selectivos programas de subsidio como paliativos cuya evidente restricción presionó, años después, el diseño, formulación y ejecución de políticas públicas de lucha contra la pobreza que, trascendidas desde mediados de los noventa mediante las denominadas transferencias monetarias condicionadas, prevalecen y, aunque con cuestionada eficiencia, se han extendido por numerosos países.

La angustiante situación de pobreza conmina a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que en el año 2000, en desarrollo de la “Cumbre del Milenio”, sea acordada su reducción como el propósito más apremiante dentro de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, que son suscritos por todos los países que se comprometieron a su cumplimiento para el 2015; evidentemente, esto no se logró, en cambio, se estableció una nueva bitácora conocida como Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que en marco de una “Agenda 2030 de la ONU”, consigna las mismas aspiraciones, esta vez, prorrogadas para el fin de la tercera década.

La aplicación de transferencias condicionadas tuvo resonada acogida regional, luego de su aplicación pionera en Brasil desde 1994; sin embargo, su impacto sobre los indicadores de pobreza no ha sido claramente establecido y, si bien hasta el año 2011 se observa reducción, en este punto esa tendencia se estanca y, a partir de 2015, presenta un revertimiento trazado por la propensión al aumento. Hasta el 2014, no había una apuesta decidida que atribuyera la reducción de las tasas de pobreza a la acción de los subsidios condicionados y, como lo destaca este mismo autor en las conclusiones de un trabajo anterior: “...la incidencia que estos hayan podido tener en ello, no está certeramente determinada, incluso organismos como CEPAL, PNUD y el mismo Banco Mundial, evitan hacer alguna afirmación precisa en ese sentido” (Moreno, 2014, p. 88), por lo visto, la actual tendencia pareciera evidenciar su insuficiencia.

Al finalizar el 2019, cumplidos veinticinco años de la instauración de las transferencias monetarias condicionadas y al tenor del comportamiento ascendente de las tasas de pobreza, este estudio pretende mostrar el carácter inoperante de tales programas y probar el planteamiento hipotético según el cual, su lógica está articulada al modelo económico

que configuran las reformas económicas de ajuste estructural. Se pretende aquí establecer el vínculo existente entre los programas de transferencias monetarias condicionadas, que surten las actuales políticas de lucha contra la pobreza, y el modelo económico impuesto por los organismos multilaterales desde mediados de los ochenta, para visualizar en ese marco que, dirigidas con menor decisión a la confrontación eficaz del flagelo social, su formulación está claramente diseñada para obrar de manera subordinada y consecuente con la funcionalidad del patrón de acumulación.

Para el efecto, la investigación aborda una metodología de análisis de políticas públicas, en el sentido dado por Röth (2002), según el cual, es un ejercicio que propende por: “examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad” (p. 28); en la ruta que señala esta definición, se trata entonces del estudio minucioso de los diferentes componentes que integran las políticas de lucha contra la pobreza, para así determinar sus relaciones de causalidad, revelar su esencia y, entonces, dar cuenta del rol que cumplen al interior de la realidad en que subyacen.

En esta perspectiva, la presentación de este documento se ha estructurado en cinco capítulos ordenados así:

El primero, “Consideraciones preliminares para el abordaje de la problemática de pobreza y su confrontación: Algunas generalidades y particularidades en América Latina”, ofrece ciertos aspectos históricos y conceptuales de la pobreza que resultan cruciales, unos, para la comprensión del flagelo como patología social de larga data en el transcurso de la historia y, los otros, de relevante importancia actual como sea que, la definición conceptual, determina el patrón y la forma como habrá de medirse, así como también, traza la ruta para orientar el diseño, formulación y ejecución de acciones tendientes a erradicarla o, cuando menos, reducirla de manera significativa.

El siguiente capítulo, titulado “Confrontación de la pobreza como elemento componente de la política social”, ofrece un repaso histórico que permite ver cómo en el Estado moderno, instituido con el capitalis-

mo industrial, se configuran las políticas de protección social bajo su tutoría; aquí se hace un recorrido que ubica en Inglaterra, con la Ley de pobres del año 1601, el antecedente más representativo, desde allí emprende el seguimiento por la trayectoria de su evolución hasta la actualidad neoliberal, en un recorrido durante el cual, se logra mostrar la recurrente supeditación de la política social a las adecuaciones que ha demandado, en su momento, cada modelo de acumulación.

Bajo el título “Modelo neoliberal, pobreza y políticas para su confrontación en América Latina”, se presenta el tercer capítulo, aquí se señala el enorme costo social que, traducido como inusitado aumento de la pobreza, indujo la ejecución del conjunto de reformas económicas, constitutivas del modelo neoliberal en los países de la región, donde los organismos multilaterales ejercen denotada influencia; enseguida, se procede con el seguimiento de las diferentes medidas adoptadas para combatir la incrementada pobreza, en principio acciones netamente mitigantes pero que, dada la fuerza que impone la dramática evidencia, se transforman y formalizan como políticas públicas, aunque siempre supeditadas a las directrices del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que condicionan el éxito de su aplicación al crecimiento económico.

En su desarrollo, el capítulo inicia con la explicación sobre el origen del ajuste estructural, el cual, se establece como imposición de los organismos multilaterales, tras la crisis de la deuda externa, a comienzos de los ochenta, su implementación se surte mediante políticas que, como el recorte de la demanda, se orienta al control de la inflación; la apertura económica, permite el ingreso libre de aranceles a la producción excedente de los países industrializados; la flexibilización laboral, otorga discrecionalidad a los empleadores para hacer despidos, contratar a través de terceros, aumentar los periodos de prueba, etc.; la privatización, enajena los activos estatales; el gasto social, se focaliza y reduce.

Evidentemente, las reformas de ajuste, inciden sobre las condiciones de la población, así, el recorte de la demanda conlleva cesación de puestos de trabajo que deriva en desempleo, la apertura económica deja sin posibilidades competitivas a muchas empresas nacionales que son absorbidas o deben cerrar y despedir a sus trabajadores, la reforma labo-

ral incrementa la desocupación y precariza las condiciones laborales, todo ello redundando en crecimiento de la tasa de desempleo, subempleo e informalidad y, en últimas, crecimiento incesante de la pobreza en una dinámica tal, que conmina la adopción de las acciones encaminadas a su confrontación, en comienzo improvisadas y precarias aunque, como se explica, evolucionan hasta las institucionalizadas transferencias monetarias que hoy prevalecen.

El cuarto capítulo se titula “Manejo Social del Riesgo: Base teórica de las actuales políticas para la confrontación de la pobreza”. Publicada en 2001 por el Banco Mundial, esta teoría tercia en el debate sobre la focalización del gasto que, desde la premisa de la eficiencia en el uso de los recursos, orienta la política fiscal en el modelo neoliberal; este documento pretende un aseguramiento universal en el que, ciudadanos con capacidad económica toman en el mercado un seguro para resguardarse de eventuales contingencias y, quienes no estén en condición, clasificados como vulnerables, reciban un subsidio estatal para conjurar el riesgo de caer en pobreza; así, todos los ciudadanos estarán protegidos, en tanto, la protección social se reduce al combate de la pobreza. Como instrumentalización del manejo social del riesgo, y con un componente adicional inscrito en la teoría del capital humano, es abordado, enseguida, el estudio de los programas de transferencias monetarias condicionadas, su origen, dinámica de expansión, funcionamiento, aplicación en países de la región, para proceder al ejercicio de su crítica.

Titulado “Estancamiento y reversión en la dinámica de las tasas de pobreza en América Latina 2010 – 2019”, el quinto capítulo realiza un análisis de la relación entre el comportamiento de las tasas de pobreza y la ejecución de las políticas de lucha contra la pobreza, mediante la asignación de subsidios condicionados, ello en el marco de la dinámica económica neoliberal en que han funcionado desde mediados de los noventa hasta 2019, a fin de constatar el grado de incidencia que tales programas han tenido sobre tan dramático flagelo social y, con ello, establecer concluyentemente qué tan operantes han resultado, transcurridos ya veinticinco años de su implementación.

1 Consideraciones preliminares para el abordaje de la problemática de pobreza y su confrontación: Algunas generalidades y particularidades en América Latina.

Breve revisión del problema de pobreza en la historia

En sentido general, pobreza hace referencia a la situación en que un individuo, o grupo de ellos, no tiene la suficiente capacidad material para satisfacer sus necesidades básicas o alguna de éstas. Esta falencia social es histórica, una adversidad ya mencionada en los textos bíblicos que constituyó preocupación para gobernantes y sociedades en la historia de antiguos imperios. En la historia de la economía moderna es célebre el “Primer ensayo sobre población” de Robert Malthus (1798), en el que expone su válida preocupación ante el asimétrico crecimiento de la población respecto de la producción, por fortuna, esta es conjurada gracias a la revolución agraria y a los grandes avances que incesantemente ofrecía la Revolución Industrial, marco fundante del capitalismo moderno.

La pobreza en el mundo, ha sido un punto de referencia básico al momento de explicar las condiciones sociales de la población a lo largo de la historia, una condición que le asigna importancia sustancial al asunto, lo que, en buena medida, explica el interés político e intelectual por este tema durante siglos. Frecuentemente, la preocupación por los pobres se asocia con el desarrollo de las sociedades mercantilistas y, posteriormente, las industriales en donde muchas de las políticas y leyes que contribuyeron a la configuración del Estado moderno, avanzaron en la perspectiva de comprender, interpretar y ejecutar acciones sobre la pobreza. De otro lado, la importancia que cobra este flagelo, se pone

de manifiesto en la prolífica bibliografía socio-económica escrita y publicada para dar cuenta del fenómeno desde los más diversos ángulos conceptuales o teóricos que, como habría de esperarse, con frecuencia generan polémica y controversia.

La Ley de Pobres, instituida en Inglaterra hacia 1601, constituye el antecedente más reconocido y emblemático en la legislación sobre la pobreza y, a pesar de ser objeto de algunas reformas, entre las que cabe destacar la de 1834, que la transformó en la Ley de Enmienda de Pobres, su esencia prevaleció hasta el siglo XX. Justamente, en el marco de esta Ley, se ubican los primeros debates en torno de las disposiciones para asistir a las personas desfavorecidas; de hecho, todos los grandes autores representantes de la economía liberal, se oponen a cualquier acción subsidiaria, aunque cada uno argumenta razones diferentes, es así como, Adam Smith (1776) refutó la Ley de Asentamientos que proscribía la permanencia de personas ajenas al territorio en tanto la exigía como condición a los beneficiarios de subsidios, lo cual, afirmaba el escocés, obraba como impedimento a la libre circulación de la fuerza de trabajo, fundamental para el desarrollo del libre mercado (inclusive el laboral).

Las consideraciones de David Ricardo (1817) apuntan al carácter “pernicioso” que sobre los sujetos causaban aquellas subvenciones, pues inhibirían cualquier iniciativa para superar su precariedad; en el mismo sentido, pero más allá, fue Malthus (1798) quien realiza un frontal ataque a las “poor-laws” que considera perversas debido a que los subsidios, al incrementar la demanda, elevan los precios, lo cual, obra en desmedro del ingreso salarial de los trabajadores, en un proceso que induce el aumento de la población pobre; posición muy particular es la que asume John Stuart Mill (1848) para quien, el apoyo subvencional es viable siempre y cuando se haga estrictamente durante el tiempo requerido para que el individuo se capacite, a fin de incorporarse a la actividad productiva y así salir de su condición.

La referida Ley de Enmienda de los Pobres de 1834, más conocida como Nueva Ley de Pobres por ser una reforma a esta, se considera punto de partida de una etapa más científica de las discusiones sobre el

tema de la pobreza; según cita Townsend (2003), Senior plantea en el *Report from His Majesty Comissioners* (1834) el principio de la menor elegibilidad:

La primera condición y la más esencial de todas, un principio que se sabe es aceptado universalmente, incluso por aquellos cuya práctica discrepa, es que la situación (del pobre) en general no debe hacerse real o aparentemente tan elegible como la situación del trabajador independiente de la clase más baja (p. 446).

Se trataba, agrega el mismo Townsend, de una pionera racionalización metodológica y cuantitativa sobre el socorro a los pobres.

Vale la pena citar algunos trabajos que, por sus aportes al debate académico, destacan durante la primera mitad del siglo XX: (Rowntree, 1901 y 1918), este último con nueva edición en 1937, los cuales tendrían gran influencia en el desarrollo investigativo y en las políticas. A partir de estos documentos, desde una interpretación de subsistencia, William Beveridge orienta la redacción de su “Informe” (1942), que perdurará durante los años de la posguerra para justificar los bajos montos de la asistencia y seguridad social británica adoptados por esa época, antecedente de lo que será la metodología de medición mediante la llamada línea de pobreza, temática que se abordará más adelante.

Luego de finalizar la Segunda Guerra Mundial, un buen número de países, en particular los que lograron dejar atrás su condición de colonias o aquellos llamados del Tercer Mundo que fueron objeto de pugna entre las potencias mundiales protagonistas de la Guerra Fría, pusieron en marcha políticas hacia la modernización y el desarrollo al tenor de las teorías y debates que con gran ímpetu dominaron la escena en aquellos años, fueron muy célebres las publicaciones de Rostow (1952), Lewis (1954), Kuznets (1955). Incluso en los países latinoamericanos toman fuerza las teorías estructuralistas sobre la dependencia que, lideradas por Prebisch, motivarían la creación de la CEPAL como organismo regional de las Naciones Unidas.

No obstante, aquel entusiasmo fue superado por una realidad que, al despuntar los años ochenta, mostraba una pobreza creciente; la región latinoamericana vio caer los precios de sus bienes de exportación, debió soportar el alza descomunal de las tasas internacionales de interés como coletazo de la crisis del sistema capitalista de los setenta, mercados sus ingresos y encarecido el, de por sí, alto monto de su endeudamiento, los países acusaron iliquidez y debieron declarar el impago del servicio de su deuda externa que, como se verá más adelante, induciría ajustes estructurales a un enorme costo social que tendrán en el aumento de la pobreza su expresión más cara.

A pesar de que se han generado numerosas divergencias en cuanto al significado de pobreza, para finales del siglo XX, su definición conceptual pasa a ser considerada un asunto académico y científico de gran relevancia, lo que demanda la necesidad de su consolidación; la definición de pobreza resulta crucial, pues incide directamente sobre las metodologías de medición, desde donde se orienta el accionar estratégico en procura de su reducción, se articula así, un engranaje que recurrentemente se observará a lo largo de este documento.

Finalmente, la importancia del fenómeno es refrendada como preocupación prioritaria por los organismos multilaterales; así, tras la publicación de numerosos trabajos de Amartya Sen durante la segunda mitad de los ochenta, en los cuales, el autor establece que la pobreza comporta un obstáculo a la libertad y por tanto al desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inaugura a partir de 1990 la publicación anual del *Informe sobre el Desarrollo Humano* que, en su primera entrega, establece la medición de este mismo índice de desarrollo y, para el 2000, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) lleva a cabo su reunión anual donde se suscriben los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio entre los que la eliminación de la indigencia y la reducción de la pobreza para el 2015 son prioridad número uno, evidentemente al cumplir este plazo los resultados no fueron los esperados y hoy tenemos una nueva bitácora, conocida como la Agenda 2030, que renueva tales propósitos esta vez a través de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Conceptualización, criterios y medición de la pobreza

En líneas anteriores se ha anticipado cómo la conceptualización que se dé a la pobreza define la forma como está habrá de medirse y, por supuesto, la estrategia para su confrontación. Para la región de América Latina, las metodologías implementadas de mayor relevancia han sido la de línea de pobreza (LP), a partir de la cual se desarrolló una variante conocida como Canasta Normativa Alimentaria (CNA); la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); el denominado Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIMP) que, en su versión revisada, pasa a convertirse en Método de Medición Integrado de la Pobreza bajo las mismas iniciales. Todas estas se explican a continuación.

La Línea de Pobreza, fue elaborada desde mediados de los setenta y se difundió a través de múltiples trabajos, de manera particular desde aquellos publicados por la CEPAL, entre los cuales destaca el de Altmir (1979), que aparece frecuentemente citado como Estudio CEPAL (1970). El punto esencial de esta metodología está dado por el nivel de ingreso y se desarrolla desde un enfoque eminentemente biológico, en éste se asume que una persona, grupo de personas o, más comúnmente, una familia está en condiciones de pobreza cuando el ingreso devengado resulta insuficiente para cubrir la adquisición de los productos requeridos para sustentar el desgaste energético; desde esta premisa, se establece que una persona requiere como mínimo tal ingreso, por lo que quien esté por debajo de tal, se considera en situación de pobreza y, aquellos muy por debajo de este límite, como de extrema pobreza.

La razón que permite afirmar que el enfoque de esta metodología es de carácter biológico, se encuentra en el trabajo de Olave (2001): “los niveles de pobreza se construyen a partir de una canasta básica (o canasta alimentaria) que permite satisfacer los requerimientos nutricionales, y del ingreso necesario para adquirir los productos que la componen” (p. 62). La canasta alimentaria está integrada por productos que corresponden a una dieta mínima, ajustada en la base a partir de las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Food and Agriculture Organization (fao, por sus siglas en inglés), y la Organización Mundial de la

Salud (OMS). En el referido estudio de Altmir (1979), el ajuste es de 5 % más elevado en las necesidades de energía y 10 % más bajo respecto a la proteína (pp. 31-32) y procede también al sustituir alimentos proteicos de precio elevado por otros similares menos costosos para la población.

La LP ha sido uno de los métodos más populares y su uso se extendió hasta principios de los años noventa; no obstante, su utilización ha sido blanco de numerosas críticas y serios cuestionamientos. Por ejemplo, para Olave (2001), en lo que hace a la forma como se ha ajustado la canasta alimentaria a niveles mínimos de sobrevivencia biológica, se dice que tales niveles no garantizan la superación de la desnutrición, por el contrario, la mantienen o profundizan y, al establecer parámetros tan bajos, la pobreza se subvalora. Se argumenta también, la no incorporación del acceso a los servicios públicos (agua, electricidad, comunicaciones), así mismo, como el carácter pasajero de sus estimaciones ya que puede suceder que una familia demasiado pobre reporte ingresos en momentos en que uno o algunos de sus integrantes estén temporal o parcialmente empleado. El asunto cobra importancia en los países no desarrollados, en donde los ingresos laborales son determinantes y la estabilidad del trabajo no es, precisamente, la constante.

Las objeciones a este concepto centrado en el ingreso y, por ende, a la técnica de medición de la pobreza que de éste deriva, se sustentan particularmente en que, desde ese enfoque, las necesidades humanas se asimilan como si fueran esencialmente físicas, básicamente alimento, techo y vestuario, lo que desvirtúa el carácter social de las necesidades que, más allá de la simple reposición de la energía del individuo, trascienden al desempeño de su papel en la sociedad.

En la perspectiva de atender esta crítica, la CEPAL publica en 1991 el estudio *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* que, sobre la base de los aspectos teóricos y conceptuales del Estudio de los años setenta, introduce cambios en la composición de la canasta básica alimentaria y, a diferencia de la anterior definición, particulariza los hábitos de consumo de la población por área geográfica en cada país: “La canasta normativa alimentaria incorpora alimentos de alto

precio, no está sujeta al costo mínimo como la anterior, con lo cual eleva el umbral de pobreza” (CEPAL, 1991, p. 87). Sin embargo, en la nueva propuesta metodológica, la canasta normativa alimentaria prevalece como parámetro que define la línea de pobreza; es así como la línea de pobreza extrema o indigencia está determinada por el costo de la CNA, mientras que los hogares pobres son aquellos que, si bien, pueden cubrir tal costo, sus ingresos no permiten la satisfacción de otras necesidades.

Tras la estela de Olave (2001), el método NBI “[...] busca establecer criterios de niveles de vida que supuestamente deberían estar cubiertos de acuerdo con el desarrollo económico y sociocultural de cada país” (p. 65). Al respecto explica Salama (1999): “Las NBI incluyen agua, drenaje, electricidad, vivienda, educación de los niños, asistencia de menores a la escuela, tiempo disponible y muebles para el hogar. Si alguna de estas necesidades no es satisfecha, el individuo (o la familia) es considerado como pobre” (p. 155). Para entender el desarrollo de este método, agrega Olave: “Primero define las necesidades básicas y sus componentes, luego selecciona las variables e indicadores para medir cada una de las necesidades y su grado de satisfacción, lo que permite clasificar y definir el perfil de la pobreza de los distintos grupos o comunidades” (p. 65).

A diferencia de la LP, las NBI constituye una visión menos coyuntural de la pobreza, ya que se determina a partir del ingreso monetario en un momento dado y, aunque se ha utilizado para detectar a los grupos más vulnerables, es preciso aclarar que el número de pobres está dado en función del tipo y cantidad de carencias que han sido establecidas como referente para su medición. Las NBI representan un gran avance en el concepto y medición de la pobreza, ya que pasa a una definición menos inmersa en el capital puramente físico para dar paso al de “capital humano” (Becker, 1964). Los programas se centraron en ofrecer más empleos en aquellos países en donde el factor trabajo abunda; proveer, desde el Estado, los servicios públicos fundamentales, como agua potable, enseñanza, planificación familiar, servicios de salud y promover la participación de los beneficiarios en la formulación de las políticas sociales. Lamentablemente, en América Latina,

el mal entendido de las políticas condujo a que los gobiernos se concentraran en el segundo factor, esto es, en la provisión de servicios básicos, una práctica que desembocó en asignación de equipamientos que, en muchos países, ni siquiera tuvo carácter asistencial y se convirtió, más bien, en instrumento para cautivar clientelas electorales (Paz, 2004).

Por supuesto, la metodología NBI ha sido objeto de revisión, especialmente, con la intención de establecer su complementariedad y articulación con la LP, en este objetivo se avanza con la presentación del documento *Desarrollo sin pobreza* del PNUD, presentado en Quito (Ecuador) durante la II Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, en donde se muestran avanzados lineamientos para la construcción de una metodología de carácter integrado (MIMP), que permite subsanar las carencias, asumidas hasta entonces de manera separada por las diferentes concepciones y métodos. Efectivamente, se plantea una conceptualización más amplia del fenómeno, al definir la pobreza como carencia de satisfactores adecuados para la cobertura mínima de ciertas necesidades consideradas esenciales o básicas: alimentación, nutrición y, en el respectivo contexto cultural, salubridad, higiene, vivienda digna con sus respectivos y adecuados equipamientos, educación, vestuario, comunicaciones y transporte.

La metodología del MIMP, es en gran medida tributaria de los trabajos del autor mexicano Julio Boltvinik quien, desde la Universidad El Colegio, avanza hacia lo que él llama “una versión más refinada” (1992), ya que, en sus propias palabras: “Las aplicaciones del Método de Medición Integrada de la Pobreza mip (posteriormente MIMP, como se refirió)¹ consisten, hasta la fecha, en términos generales, en una integración acrítica de los métodos NBI y de LP, tal como estos se desarrollaron para aplicarlos en forma independiente” (Boltvinik, 1992, p. 355); para este autor, la integración de los métodos debe pasar por suprimir redundancias y dobles contabilidades, así como por la depuración de la metodología de las NBI de forma que permita diferenciar la intensidad de la pobreza entre los mismos pobres (p. 357). De esta manera, Boltvinik avanza hacia la construcción de índices más específicos, tanto para

1

La aclaración entre paréntesis es del autor de este documento.

las NBI como para el MIMP, lo que, en su concepto debe ser considerado en la formulación, tanto de las políticas económicas como de las sociales.

En la historia de los indicadores de pobreza, 1990 marca un hito; en este año, el Banco Mundial publica su informe especial sobre la pobreza en el ámbito mundial. Para tal ponderación, utiliza una LP que define como pobres a quienes reciben un ingreso de 375 dólares al año, y en extrema pobreza a quienes cuentan con un ingreso menor o igual a 275 dólares anuales. La línea de pobreza se obtuvo con el promedio de países con ingresos bajos como Bangladesh, Egipto, Indonesia, India, Kenia, Marruecos y Tanzania, y generaliza el índice para el resto de los países del mundo (Banco Mundial, 1991, p. 325). De manera análoga, el organismo procede para América Latina en 1993 cuando publica *Poverty and income distribution in Latin America. The story of the 1980s*; aquí establece una línea de pobreza para toda la región de 60 dólares mensuales y de pobreza extrema de 30 dólares, para lo cual, toma como base a países con ingresos bajos como Bolivia, El Salvador y Honduras.

Tal como refiere Moreno (2013, 9, p. 12), las críticas a estas consideraciones del organismo multilateral, proceden del mismo Boltvinik (1994) quien cuestiona: “¿Qué significado tiene la pobreza que mide el Banco Mundial, que ha desechado por inconsistente la pobreza alimentaria que medía la LP de CEPAL-PNUD?” y agrega: “¿Qué puede medir una línea de pobreza que es la mitad de la de la CEPAL?”, para concluir que las personas que cuentan con los niveles de ingresos que definen la LP del Banco Mundial deberían estar técnicamente muertos (Boltvinik, 1994, pp. 46-47).

Para América Latina, la década de los ochenta despunta con un panorama preocupante, al alza de las tasas de interés internacionales se suma la caída de los precios de sus bienes de exportación, una situación que desemboca en la moratoria del pago del servicio de su deuda externa e induce la imposición de profundas reformas de ajuste económico por parte de los organismos multilaterales a los países de la región, es así como éstos orientan sus políticas económicas hacia la reducción del

déficit comercial y presupuestal mediante medidas para el control de la inflación, eliminación de tasas arancelarias, privatizaciones, flexibilización laboral, eficacia en el recaudo tributario, etc., son reformas que, en conjunto, configuran el modelo neoliberal y, como se verá, derivan en precarización de las condiciones de vida de la población, lo que se traduce en aumento de la pobreza.

Es un retorno al antiguo supuesto neoclásico del *trickle down*, según el cual, la pobreza aumentaría en el corto plazo, pero posteriormente, gracias a la estabilidad y al crecimiento generado, subsanaría con creces ese costo, es la austeridad que daría paso al progreso arrollador; sin embargo, la idea de imponer la carga más pesada de los ajustes a los menos favorecidos, empezó a ser objeto de críticas de manera creciente. Es así como en 1987, la Unicef realiza el Seminario sobre Políticas de Ajuste y Grupos Vulnerables en América Latina, cuyas memorias publica en el documento *Ajuste con rostro humano*, en el que hace un vehemente llamado a la protección a los más débiles y vulnerables (Unicef, 1987).

Amartya Sen, quien desde los ochenta participó en los debates que sobre la pobreza adelantó el profesor Boltvinik, particularmente a través de la revista Comercio Exterior de la Universidad El Colegio en México, plantea en sus trabajos una nueva visión de los países no desarrollados, desde donde se empieza a hablar de la pobreza por capacidad, o de la multidimensionalidad de la pobreza, que inspira, a partir de 1990, la publicación seriada anual del PNUD *Informe sobre el desarrollo humano*, en que el desarrollo humano comporta un proceso que propende por la ampliación de las capacidades y las opciones de las personas (PNUD, 1990), tales dimensiones se resumen fundamentalmente en una larga y saludable vida, educación, libertad de elección y derechos humanos; en esta concepción, el ingreso constituye un componente más, como insumo para lograr metas.

Resulta supremamente interesante este concepto de desarrollo humano propuesto por el PNUD, por supuesto, a partir de este se establecen los criterios para medir la pobreza desde tal perspectiva multidimensional: "... la probabilidad de morir antes de los cuarenta años, el porcen-

taje de personas analfabetas y los déficits en términos de condiciones de vida. Este último criterio es medido mediante tres indicadores: el acceso a los servicios de salud, el agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años que presentan desnutrición.” (Salama, 1999, p. 157), estos elementos, en su conjunto, permiten construir el Indicador de Pobreza Humana (IPH) que es el indicador que actualmente se utiliza para dar cuenta de la pobreza en términos de Desarrollo Humano.

La implementación de las reformas de ajuste estructural, indujo un inusitado crecimiento de la pobreza durante la década de los noventa y, con ello, la preocupación de diversos estamentos académicos, políticos y sociales, así también de los organismos financieros internacionales que, en cabeza del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, proponen en su reunión anual de 1999 estrategias para la reducción de la pobreza, orientadas hacia los países pobres y endeudados que requerían nuevos desembolsos de crédito, tales estrategias son consignadas en el documento *Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo*, las que, “están diseñadas sobre la base de tres elementos: comprensión de la pobreza y sus factores determinantes, elección de las intervenciones públicas con mayor repercusión en la pobreza y control mediante procesos de participación social” (Paz, 2004, p. 68).

A comienzos del año 2000 el Banco Mundial publica como Documento de Trabajo número 0006, el *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco para la protección social y más allá*, de la autoría de Robert Holzmann y Steen Jorgensen, una teoría de la protección social erigida sobre el aseguramiento y la lucha contra la pobreza como pilares fundamentales. El aseguramiento, está dirigido a aquellos individuos que “no pobres”, están en condiciones de procurarse en el mercado financiero un seguro que los ampare contra diferentes riesgos, inclusive la inestabilidad económica; la lucha contra la pobreza, se refiere a la acción preventiva que se orienta desde el Estado hacia las personas que, en riesgo de caer en pobreza, se consideran vulnerables.

La confrontación a la pobreza se convierte en consigna de importancia sustancial en el marco de las políticas de protección social, es así como

en septiembre del año 2000 en la denominada Cumbre del Milenio de la Organización de la ONU, se redactan los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio entre los que la eliminación de la indigencia y la reducción de la pobreza, son prioritarios; no obstante, su logro, programado para el año 2015, no fue posible, el aplazamiento de este propósito ese mismo año, se encuentra hoy consignado en la denominada Agenda 2030 planteada para desarrollar a través de los Objetivos del Desarrollo Sostenible una ilusión que, recién a comienzos de 2020, se empaña con las vicisitudes que impone la pandemia del Covid-19.

Premisas para el abordaje del estudio de las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina

En América Latina las altas tasas de pobreza persisten, más aún, actualmente muestra una preocupante tendencia al alza, a pesar de la implementación de las políticas y programas para su confrontación puestas en marcha. La pobreza en la región, como advierte Moreno (2013, p. 14) no puede ser entendida simplemente por la carencia de uno o varios bienes considerados necesarios para alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida, en realidad, el fenómeno reviste características que sugieren la existencia de relaciones de mayor complejidad, explicativos de la realidad que representa una numerosa población al margen de los beneficios del desarrollo.

Tal como lo plantea Stavenhagen (1996):

La pobreza en América Latina es objetiva (ingreso y niveles de vida bajos) y subjetiva (la conciencia de ser pobres, marginados o excluidos, o tener menos de lo que tienen otros, de lo que se podría tener, de lo que se cree que se debe tener o a lo que se cree tener derecho); y también es absoluta (medida en pesos, en calorías, en espacio vital o en grados escolares) y relativa (en comparación con otros)” (Citado por Moreno, 2013, p. 14).

Y agrega Moreno:

en la región prevalecen amplios grupos de la población que, por la forma en que se encuentran insertados en la dinámica económica y social, son excluidos de los procesos distributivos de riqueza y constantemente marginados de los procesos decisorios que los afectan (p. 15).

Sobre la pobreza latinoamericana, amplía Stavenhagen:

[...] es una falta persistente de *empowerment*, una sujeción perenne a múltiples formas de discriminación y dominación, que se encuentran arraigadas en las históricas relaciones jerárquicas, autoritarias y paternalistas [...]. En otras palabras, la pobreza en América Latina también puede definirse como falta o insuficiencia de derechos ciudadanos, como ausencia de plena ciudadanía” (1996, p. 6).

En otras palabras, la pobreza en la región debe entenderse como producto de múltiples factores causales, fundantes e interactivos, y como el resultado de estructuras históricamente establecidas que, en la dinámica del desarrollo, históricamente han excluido a amplios sectores de la población.

Para efectos de este trabajo, la caracterización de la pobreza en la región reviste gran interés, de manera particular aquella que se manifiesta y desarrolla tras la implementación de las reformas estructurales de ajuste económico de mediados de los años ochenta, cuyos efectos un lustro después, determinaron la puesta en marcha de las transferencias monetarias condicionadas; no obstante, se enfatiza en que este documento se centra en las actuales políticas públicas de lucha contra el flagelo, a fin de mostrar su relación con el patrón de acumulación en que se articulan, marco dentro del cual se proponen, diseñan e implementan.

En este propósito resulta muy útil el planteamiento de Olave (2001), para quien “[...] los fenómenos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social presentan características especiales, asociadas a la forma

particular que ha asumido el capitalismo dependiente y la conformación del Estado” (p. 9); efectivamente, es ese carácter subordinado el que aquí se pretende visualizar y poner en evidencia a través de las políticas públicas que actualmente se disponen para la confrontación de aquella patología social en la región, esa condición dependiente en la que el Estado tiene siempre presente la conveniencia para la acumulación, que obra de manera consecuente con la dinámica de la economía capitalista y el gran capital mundial, al momento de regular los intereses de los sectores sociales.

Otro aspecto a tener en cuenta al abordar el análisis de las políticas públicas es la participación del Estado en lo social, algo que se relaciona con aspectos no económicos como la correlación de fuerzas, las cuales “[...] dan cuenta de la capacidad que tienen los distintos sectores o clases sociales para incidir en la toma de decisiones” (Olave, 2001, p. 11), es así como el modelo de acumulación sustitutivo de importaciones requirió de amplios acuerdos y compromisos con los movimientos organizados de los trabajadores, a fin de fortalecer el mercado interno, tal como demandaba el proceso de industrialización y, en lo político, necesitaba consolidar una amplia estabilidad social²; en tal sentido, destaca Moreno:

Al respecto, es reconocido el papel que en ese contexto desempeñaron los sindicatos; en contraste, el actual patrón acumulativo de capital ubica su mercado fuera de la economía local, por lo que debe mantener una alta competitividad, exigencia que convierte los acuerdos y alianzas con sectores sociales en una distorsión que atenta contra el equilibrio del libre mercado (Moreno, 2013, p. 16).

Por lo expuesto, queda claro que el análisis de la persistente pobreza en América Latina, su conceptualización y medición, así como de las políticas y programas para su confrontación, no puede hacerse desde una perspectiva estática, sino que este requiere ubicarse, desde sus condiciones estructurales y del ámbito de la participación estatal,

² Una descripción juiciosa de este proceso se encuentra en Faletto y Cardozo (1969).

en el contexto histórico y de desarrollo de los diversos patrones de acumulación. De manera consecuente con esta premisa, las actuales políticas públicas de lucha contra la pobreza en la región, objeto de la investigación que aquí se presenta, serán analizadas en el marco del modelo de acumulación que se ha impuesto en la región y en el que estas se diseñan, formulan y ejecutan.

Confrontación de la pobreza como elemento componente de la política social.

2

La protección, es un acto de preservación inherente a la naturaleza de cada individuo que, socialmente, trasciende como manifestación de su espíritu gregario; esta premisa permite inferir que la protección social ha sido una preocupación histórica, presente en los diferentes estadios recorridos en la evolución de la sociedad humana. Al interior del modo de producción capitalista, la protección social constituye desde el comienzo, una inquietud para el Estado moderno desde donde evoluciona y llega a adquirir el carácter de política pública como parte integrante de la denominada política social, la que, aclara Giraldo: “[...] es una categoría más amplia porque además de la protección, abarca también la educación, la vivienda, los servicios públicos domiciliarios, la atención de catástrofes” (2004, p. 1).

De manera particular, las medidas que se toman contra la pobreza se inscriben en marco de la política social; en realidad, el flagelo cobra actualmente una notable importancia a su interior, al punto de que actualmente la ha subsumido, la pobreza ha pasado a ser el único referente, o criterio, para el diseño y formulación de la política social. De tal manera que, abordar el estudio de las políticas de lucha contra la pobreza implica el conocimiento de la política social, por lo que el objetivo de este capítulo es el de indagar en el origen, naturaleza, dinámica y relación que, a lo largo de la historia, se establece entre estas dos: política social y políticas de lucha contra la pobreza.

Capitalismo, Estado moderno y política social

La definición que aquí se ha hecho de política social, ubica su origen al interior del modo de producción capitalista, se configura y conforma a la par con la transformación de la fuerza de trabajo que avanza hacia

la condición de mercancía, un elemento que concurre al mercado y, como cualquier otro, es ofrecido y demandado, vendido y comprado, en un contexto en el que, explica Polanyi (1992, pp. 77-82), el sistema social pasó a ser regulado por el mercado; en tanto, plantea Montagut, el capitalismo es algo que va más allá de lo meramente mercantil, para esta autora española:

El mercado es un modo de organizar la producción y la distribución, en cambio, el capitalismo es una realidad mucho más amplia y compleja que el sistema de mercado. Es una organización social, un sistema social histórico que posee límites y reglas de legitimación y coherencia, así como unas estructuras, instituciones o grupos y sus interrelaciones” (Montagut, 2000, p. 29).

Precisamente, ese sistema social con límites, reglas de legitimación, estructuras e instituciones, requiere la movilidad del factor trabajo, una exigencia que desvincula al individuo de los organismos sociales que, como la Iglesia, la familia, los vecinos o la tutela del señor feudal, eran los que tradicionalmente asistían a los menos favorecidos; es así que, en la medida que se socavan los vínculos sociales de protección solidaria preexistentes, se plantea la necesidad de crear instituciones sustitutas, adecuadas para dar respuesta a las demandas asistenciales de los trabajadores, las cuales serán gradualmente asumidas por el Estado y dan origen a las políticas sociales, como se explica a continuación.

Un rasgo fundamental y distintivo del capitalismo es el uso reiterado del capital, entendido como riqueza que tiene la virtud de generar, en una dinámica de acumulación mediante el proceso productivo, una riqueza mayor o capital aumentado; el capital está representado por el conjunto de los medios de producción de propiedad privada y cuyo funcionamiento permite su crecimiento, expansión y reproducción. Es la acumulación privada de capitales lo que explica el surgimiento de la sociedad capitalista, cuya gestación se localiza en la Europa de finales del siglo XV, época en que los antiguos mercaderes eran el poder político en las áreas urbanas o burgos; para finales del siglo XVIII, la Revolución Industrial permitió el desarrollo masivo de la producción

y una inusitada acumulación de capital que se constituyó en verdadera fuerza dominante, lo cual, consolida el capitalismo como modo de producción generalizado en el mundo, razón por la que, especialmente para efectos académicos, consensuadamente se asume a la Revolución Industrial, en la Inglaterra de mediados del siglo XVIII como escenario en que tiene el origen el capitalismo industrial³.

Una mayor división del trabajo, así como el avance de las fuerzas productivas, por lo tanto, de las relaciones económicas y sociales, cimantan la base sobre la cual florece aquel nuevo modo de producción cuya actividad económica transcurre en el escenario del mercado donde convergen diferentes actores: nobleza, gremios, Iglesia, campesinos, burgueses, monarcas, entre otros, quienes participarían en un juego que no permitió el dominio absoluto de ninguno de ellos, situación que genera la necesidad de contar con un organismo supraindividual que garantizase el desarrollo de sus actividades de manera armónica.

Tal organismo es el Estado, que, como constructo de la sociedad, constituye el reflejo de su nivel de desarrollo y de la complejidad de sus relaciones, en la manera contundente como lo expresa Engels: “Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado: es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del «orden». Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado (Engels, 1955, pp. 336-337).

3 Para una mayor ilustración sobre el origen del capitalismo, vale la pena repasar el famoso debate entre Paul Swezy y Maurice Dobb; también, explorar la contribución de Koachiro Takahashi (1982); así mismo, es recomendable el clásico de Henry Pirenne (1939).

La definición de Engels enfatiza que el surgimiento del Estado moderno coincide con un avance sin precedentes de las fuerzas productivas, las cuales, encuentran en las relaciones sociales de producción entonces existentes, severas limitaciones para el pleno aprovechamiento de su potencial, lo que demanda su remoción e instauración de unas nuevas, adecuadas a los requerimientos de la dinámica del naciente sistema capitalista; proceso que da origen a una variedad de contradicciones sociales que, como los antagonismos entre clases sociales tradicionales y emergentes, comunidad e individuos, intereses públicos y privados o particulares y generales, así como las pugnas por el control y el ejercicio del poder, atentan contra la integridad de la sociedad misma. La magnitud de tales contradicciones desborda la capacidad de la sociedad para asumir por su cuenta y de manera objetiva e imparcial la gestión de sus intereses generales, por lo que, en acuerdo tácito o por acatamiento, esta se delega en el ente orgánico moderno: el Estado.

Los principios liberales conforman la base sobre la que se erige el Estado moderno, en ellos, la libertad e igualdad están dados en términos de la acepción establecida por la ascendente burguesía, los cuales se consagran en la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos” (1793); sin embargo, como advierte Rossanda (2003), la libertad e igualdad que proclama tal Revolución es más un deber ser, un principio axiológico.

Desde la perspectiva económica, la libertad se refiere fundamentalmente a la libre iniciativa empresarial, la que conlleva libertad comercial, incluso en el ámbito internacional, y libertad para la contratación de trabajo; para Montagut:

[...] el máximo valor de la Revolución fue la libertad a la que se trataba de garantizar formalmente mediante la limitación de la acción del Estado por el freno mutuo de sus potestades. Entre las libertades económicas, la libertad de iniciativa empresarial es la más importante. Pero también debemos destacar la libertad de intercambio y la libertad del contrato de trabajo (2000, p. 37).

Por su parte, la igualdad, comporta una connotación jurídica en la que todos los hombres son iguales ante la ley, condición básica para la competencia entre los individuos que, por demás, no garantizó la libertad política inmediata, ya que, para la época, esta era ejercida de manera proporcional a la magnitud de la propiedad y la riqueza, una igualdad excluyente.

Así pues, el Estado moderno es una construcción social, elaborada a partir del liberalismo que propende por garantizar la libre iniciativa empresarial y de mercado. Esta condición, aunada a la ambición, explica la pauperización de las condiciones de vida de los trabajadores —se incluyen mujeres y niños—, quienes, en el origen mismo de la producción fabril masiva, fueron sometidos a extensas jornadas de trabajo, precarias condiciones laborales, en tanto no existía la mínima obligación del empleador para garantizar su protección, ni siquiera en caso de lesión, enfermedad o accidente.

La situación social genera, por un lado, descontento e inconformidad entre los trabajadores quienes se juntan para crear las primeras organizaciones reivindicativas, mientras que, de otro lado, provocan desprestigio de la burguesía, todo lo cual genera una gran presión social y política que demanda transformaciones que habrán de traducirse en un giro del Estado hacia funciones progresivamente intervinientes, a fin de mantener el orden y estabilizar el sistema económico, marco en el cual se empiezan a promulgar las primeras leyes que regulan la jornada laboral, asisten en caso de enfermedad y protegen ante la eventualidad de accidente del trabajador.

Precisamente, en estas primeras leyes se ubica el origen de la política social que, orientadas en sentido asistencial, están encaminadas, por una parte, a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo y, por otra, intentan resolver o, por lo menos atenuar, la intensidad de los conflictos generados por la inconformidad ante la desatención de que son objeto los trabajadores. La adopción de la política social por el Estado, implica la creación de instituciones especializadas de protección cuya función, como se explica en el siguiente apartado, resulta indispensable para la reproducción del sistema económico y

progresivamente se integrarán, junto con la invocación del carácter popular como origen del poder y la formalización de una normatividad democrática, al conjunto de los elementos que le confieren legitimidad al Estado.

El proceso hacia la ciudadanía, protección social y confrontación de la pobreza

El principio de igualdad ante la ley que, como arriba se dijo, es consagrado en la Declaración de los Derechos del Hombre y rubricado por la Revolución Francesa, progresivamente se convierte en referente fundamental y de avance en la consecución de los derechos de ciudadanía, éstos, en su concepción clásica son definidos por Marshall en una concepción que retoma Montagut (2000), “[...] conjunto de los derechos civiles, políticos y sociales conseguidos —de forma progresiva— por los individuos desde los inicios del capitalismo” (Citado por Montagut, p. 38). Los derechos civiles se refieren esencialmente a las libertades individuales (de movilidad, de expresión, de propiedad), las cuales avanzan gradualmente hacia su institucionalización durante el siglo XVIII a la par con la legislación del sistema de justicia establecido por entonces; entre éstos, el derecho al trabajo es el principal y debe garantizar la movilidad para garantizar que el sujeto pueda elegir lugar y tipo de ocupación, donde y a qué dedicarse.

La libertad, que se consolida como insumo integral de los Derechos Civiles, abre paso, hacia finales de la primera mitad del siglo XIX, a la obtención de los Derechos Políticos (que consideran la posibilidad de elegir y ser elegido, la información y participación de la vida política), los cuales avanzan hacia la conquista del sufragio universal que se logra por primera vez en Francia hacia 1848, al comienzo solamente ejercido por aquellos individuos poseedores de cierto nivel de renta y negado a las mujeres hasta finales de ese siglo, quienes consiguen expandirlo en todo el mundo, con algunas excepciones, solamente desde mediados del siglo XX.

Los derechos sociales, como sea que conforman el conjunto de derechos ciudadanos, “[...] significan la garantía de unos niveles mínimos

de bienestar y seguridad económica que permitan a todos los individuos vivir de acuerdo con los estándares de vida prevalecientes en una sociedad” (Montagut, 2000, p. 38). De otro lado, mediante la intervención del Estado, se promulgan leyes y medidas orientadas hacia la protección de los trabajadores, las cuales establecieron los derechos sociales que, sumados a los preexistentes derechos civiles y políticos, instituyeron progresivamente la ciudadanía, todo ello en la perspectiva de estabilización del sistema económico y mantenimiento del orden.

Como categoría de análisis, la ciudadanía cobra vital importancia en el desarrollo y, por supuesto, en el estudio de la protección social, pues por medio de ella se establece el vínculo entre el Estado —que ahora asume la responsabilidad de garantizar dicha protección— y el individuo, quien, devenido como sujeto de derechos ante el Estado, recién adquiere el estatus de ciudadano.

Es en el temprano escenario de transición hacia el capitalismo, donde aparece el Estado burgués que, inmerso en un contexto de dominación del liberalismo económico, debe abstenerse de cualquier intervención para limitarse a mantener el orden, garantizar el buen funcionamiento de la sociedad y asegurar la defensa de la propiedad privada como institución social por excelencia.

Precisamente la propiedad, legitimada por el Estado, es el soporte que proporciona los recursos con que el individuo se protege de los riesgos; sin embargo, el individuo no siempre obtiene los recursos suficientes para gestionar su propia protección —hasta entonces brindada por las instituciones de filiación tradicional—. Se configura entonces una sociedad conformada por dos clases de individuo: uno, el que Giraldo distingue como ciudadano-propietario, quien, por virtud de su propiedad, puede asegurarse ante los riesgos de la existencia, y otro que, ante la insuficiencia de los recursos para gestionar su protección, pasa a convertirse en sujeto de asistencia (Giraldo, 2004, p. 16).

De esta manera, “[...] la protección del Estado inicialmente toma un carácter asistencialista en la medida que asume esta función que en el pasado estaba en manos de otros sectores, principalmente la Iglesia”

(Giraldo, 2004, p. 14). Efectivamente, desde la perspectiva europea occidental, la asistencia precapitalista tenía un carácter caritativo que, considerado como un deber cristiano, era básicamente atendida por la Iglesia que se financiaba con limosnas, legados y diezmos; sus beneficiarios debían estar ubicados estrictamente en la circunscripción parroquial y demostrar su incapacidad para trabajar. Pero, en la medida que avanza y, prontamente, se generaliza la mercantilización de la fuerza de trabajo y, con ello, su requerida movilización, estas instancias tradicionales de carácter local, comienzan a perder vigencia institucional, por lo que gradualmente son eliminadas por el accionar del Estado.

Una manifestación histórica que muestra la preocupación del poder público y el inicio de una concepción institucional de la pobreza, asimilada como insuficiencia de recursos con que el individuo pueda procurarse unas condiciones mínimas de vida, queda en evidencia con la promulgación del Estatuto de 1601 en Inglaterra conocido como “Old Poor Law”, cuya gestión es financiada por impuestos; en ella se hace una clasificación de los pobres en válidos, inválidos y niños; los primeros, obligados a trabajar so pena de duros castigos o de encierro en casas correccionales; los dos últimos, dignos de asistencia, previa comprobación del requisito de ser residentes locales (Giraldo, 2004, p. 27).

Ya hacia finales del siglo XVIII en Inglaterra, el procedimiento punitivo hacia los pobres válidos es sustituido por el dispensamiento de dinero como complemento del ingreso de los trabajadores, práctica con la que implícitamente se admite, desde entonces, que la condición de pobre no es exclusiva de quienes no tienen acceso a la ocupación, sino que tal, es inherente a la de trabajador asalariado; este beneficio sería abolido en 1834, luego de ser duramente cuestionado por los liberales más radicales que lo consideraron como mecanismo de desmotivación hacia el trabajo, un subsidio de efecto perverso.

La Revolución Francesa en 1789 en un primer momento y la posterior publicación de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1793 que proclama: “La asistencia pública es un deber sagrado. Las sociedades tienen el deber de procurar los medios de subsistencia a los

ciudadanos menos afortunados, bien proporcionándoles un trabajo, bien asegurándoles el derecho a vivir sin trabajo”⁴, inducen un avance al proceso de secularización de la asistencia, por cuanto esta deja de ser un deber eminentemente cristiano, administrado principalmente por la Iglesia, para trascender hacia deber social; sin embargo, se excluye de las posibilidades de asistencia a aquellos que, aún ocupados, no obtienen suficiente, de esta manera se asume que el trabajo, de por sí, conjura la desventura que comporta la pobreza, un planteamiento que es cuestionado por los socialistas de la época quienes sostienen que la causa de la pobreza no se encuentra únicamente en la falta de empleo, sino que, en el sistema capitalista, ella es resultante de la dinámica misma con que opera el libre mercado.

De tal forma que la asistencia no constituye, ni mucho menos, un derecho para todos, sino que se trata de un mecanismo cuya cobertura está reservada estrictamente para aquellos desocupados que comprueben su condición indigente, una exclusión que se traduce en el principal argumento para la creación de las llamadas asociaciones mutuales, formas solidarias de protección entre los mismos trabajadores mediante la conformación de fondos, constituidos por aportes individuales y destinados a auxiliar a los asociados en caso de alguna contingencia personal o calamidad familiar.

Estas mutuales, aunque prohibidas, fueron toleradas en Francia hasta finales del siglo XIX ante la evidente pobreza de la población trabajadora y, desde allí, se constituyen en génesis de la organización sindical. En Alemania, fueron obligadas a disolverse al tenor del Código de Comercio de 1845, para compensar tal situación, los trabajadores crearon organizaciones similares de carácter legal que establecían la vinculación obligatoria de los obreros, según Giraldo (2004):

4

Declaración de los Derechos del Hombre, publicada en 1793.

En 1867 se levanta la restricción de crear asociaciones, y ello permite el auge de los partidos de carácter socialista, en particular el social demócrata (de entonces) el cual eligió un número importante de diputados. Esto llevó a que, a partir de los años 80 del siglo XIX, se creara un sistema de aseguramiento social, que tenía como propósito aplacar la presión social, que fue lo que se conoce como el sistema bismarckiano (p. 31).

El mismo autor aclara a pie de página que, en 1883, se promulgó la Ley sobre Seguros de Salud; en 1884, la Ley sobre Accidentes de Trabajo y, en 1889, la Ley sobre Vejez e Invalidez, lo que, progresivamente, deja sin argumentos para su existencia a las mutuales que, finalmente, desaparecen.

El referido sistema bismarckiano, implementado durante las dos últimas décadas del siglo XIX, inaugura un tipo de protección social que, estructurado sobre la base del aseguramiento, comporta un sistema completo de seguros sociales, accidentes de trabajo, enfermedad, invalidez, vejez y muerte, que florece en el marco de la extensión de las relaciones salariales de trabajo; su implementación constituyó un paliativo frente a la amenaza contra la gobernabilidad que representaban los socialistas, quienes pregonaban la naturaleza antagónica entre capital y trabajo (Esping-Andersen, 1996, p. 66).

En este contexto, el aseguramiento aparece como vía intermedia entre capitalismo y socialismo; en general, las reformas sociales, adoptadas por Bismarck en Alemania, Napoleón III en Francia y Von Taffe en Austria, fueron reconocidas explícitamente por ellos como la mejor manera de conjurar la posibilidad del socialismo (Esping-Andersen, 1999, p. 88). Este aseguramiento constituye un pacto tácito en que el gobierno, como representante de las instituciones del capital, se estabiliza y legitima, en tanto los trabajadores obtienen el beneficio de la protección.

Esta concepción y modelo de protección se extiende por gran número de los países hasta mediados del siglo XX, en general, instituye un Estado asegurador que implementa un mecanismo de protección cuya

cobertura cobija únicamente a aquellos con estatus de trabajador-cotizante del sistema. Este tipo de aseguramiento “[...] es generalmente público, nacional colectivo y obligatorio y está basado sobre contribuciones tripartitas: salariales, patronales y estatales” (Rodríguez, 1982, p. 67); esto implica que quienes carecen del estatus de trabajador no tienen la posibilidad de afiliarse, de hecho, son excluidos. La intervención estatal —como se analiza a continuación— avanza para configurar, a mediados del siglo XX, el denominado Estado de Bienestar, marco dentro del cual se gesta y evoluciona la conformación de un sistema de seguridad social extendido a toda la población, es decir, de cobertura universal, totalmente incluyente.

En efecto, la crisis económica y, consecuentemente, social que desató la Gran Depresión tras el derrumbe del mercado de valores de 1929 en Wall Street, disuade al gobierno del presidente Roosevelt quien, en 1933, pone en marcha una serie de medidas conocidas como *New Deal* que, con un alto grado de intervención estatal, propenden por la creación de empleos públicos para generar los ingresos que estimulen la demanda y coadyuven a reanimar la economía que permita atenuar la tragedia social. Con el mismo ánimo, en 1935 se establece la Ley de Seguridad Social, que contempla la pensión de vejez y desempleo, y la Ley de Relaciones Laborales, que legaliza el derecho de sindicalización y a la negociación colectiva. En Suecia, mientras tanto, con el arribo de la social-democracia al poder, se producen avances en el mismo sentido en marco de acuerdos obrero-patronales que le atribuyen a la intervención del Estado el carácter de necesario, como regulador y participante de la dinámica económica.

En el marco de todo este escenario aparece publicado, en 1936, el documento que habrá de ser sustento teórico de la intervención gubernamental: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, del economista británico John Maynard Keynes. En esta obra, el autor rompe con el paradigma económico clásico del equilibrio general que postulaba la Ley de Say, tradición teórica en la que él mismo fue formado. Keynes demuestra que tal equilibrio no existe como no sea a expensas del desempleo involuntario, cuya persistencia determina la insuficiencia de demanda, verdadera causa de la crisis, la cual, puede ser subsanada

mediante un papel activo del Estado en la economía, bien sea por la vía del gasto público o mediante la facilitación para solventar algunos gastos del consumo privado, de manera que se incrementen los ingresos que posibiliten impulsar la demanda hacia un punto cercano o igual al establecido por la magnitud de la oferta.

Desde esta perspectiva, se plantea el ofrecimiento gratuito de algunos servicios considerados mínimamente necesarios, éstos permiten de un lado, liberar parte del ingreso para orientarlo hacia la demanda y, de otro, garantizar cierto grado de bienestar a la población. Es esta la lógica desde la que se construyen los denominados Estados de Bienestar, los cuales enfatizan en el aspecto social, en particular desde 1945 con la puesta en marcha del ya referido “Plan Beveridge” que define la seguridad social sobre la base de tres principios: unidad, universalidad y uniformidad:

La unidad hacía referencia a un sistema que unificaba los regímenes de seguros en una sola institución bajo la responsabilidad del Estado. La universalidad hacía referencia a cubrir a toda la población contra todos los riesgos, entendiendo por ello que todos los ciudadanos, independientemente de sus ingresos, tienen derecho a un mínimo de recursos. Finalmente, la uniformidad, que significaba igualdad entre deberes y derechos según las categorías de personas que eran protegidas, y una cotización igual para todos para una protección mínima que respondía a las necesidades básicas (Gómez De Pedro, 2001, pp. 254-264).

La universalidad, es el principio que otorga a todo individuo los derechos sociales que le permiten identificar su plena ciudadanía, en adelante entendida como estatus de cualquier integrante de la sociedad, e implica igualdad de derechos y deberes cuya materialización forjará la imagen ideal de ciudadano. Por lo expuesto hasta este punto, es posible inferir que la dinámica de la política social está directamente relacionada con la evolución del concepto de ciudadanía en marco del tipo de Estado específico, que distingue un modelo de acumulación determinado, como se presenta en síntesis esquemática en la tabla 1, al cierre de este capítulo.

Los Estados de Bienestar se configuran en el contexto económico y social de pleno empleo que ofrece el modelo fordista que, sustentado en el incremento de la demanda efectiva, inaugura una época de expansión capitalista que abarca desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta para constituir lo que se conoce como los “treinta gloriosos” (Boyer, 1999, pp. 20-21), y se expresa en un inusitado crecimiento de la producción material, productividad, empleo, comercio internacional y elevación del nivel de vida de amplios grupos sociales. Para Montagut:

El crecimiento económico estaba sustentado por el consumo de masas de determinados productos. Su producción seguía una organización del trabajo basada en la utilización masiva del factor trabajo [...]. Los Estados del Bienestar posibilitan, en aquellos momentos, que se consuma todo aquello que se produce, cerrando el ciclo trabajo-producción-consumo-reinversión (2000, p. 63).

Sin embargo, “[...] entre 1974-1975, se presenta la primera recesión generalizada de la economía capitalista desde la segunda guerra mundial” (Mandel, 1980, p 12). Su manifestación sintomática es el debilitamiento de la rentabilidad del capital, contexto en el que los programas sociales resultan onerosos pues su financiación solo contribuye al mayor debilitamiento del flujo de utilidades. En general, las condiciones que sustentaron el auge se convierten, durante el periodo recesivo, en rigideces que obstaculizan la reestructuración del capital y el restablecimiento del proceso de acumulación. Bajo esta premisa se abre paso a comienzos de los años ochenta, con la conducción decidida de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en los Estados Unidos, un pretendido modelo que, desde los principios de liberalidad del mercado, alienta el rechazo a la intervención estatal con el renovado argumento de que esto distorsiona el libre juego de las fuerzas del mercado.

Bajo esta óptica, se impone el recorte de la demanda, mediante disminución del empleo y de los gastos sociales, en tanto, se plantea el desmantelamiento del Estado Benefactor y su retiro de toda actividad económica, lo que implica, por una parte, reducir sus funciones

de protección social y, por otra, la enajenación de aquellas empresas de las que se había hecho propietario y ahora, mediante procesos de privatización, deben pasar a manos de empresarios particulares. El conjunto de todas estas políticas —que de manera amplia se explicarán en el siguiente capítulo— trasciende hacia los países de la región de América Latina, en donde se impuso como condición de los organismos multilaterales tras la cesación de pagos en la que casi todos incurrieron, en la coyuntura que significó la “crisis de la deuda externa” que, como se verá, tendrá importantes repercusiones sociales, de manera particular, profundas implicaciones en el campo de las políticas de protección en las que se integra la confrontación a la pobreza.

Tabla 1. Relación protección - ciudadanía - Estado

Época	Mecanismo de protección	Tipo de ciudadanía	Tipo de estado	Modelo de acumulación
Periodo de transición del feudalismo al capitalismo. Desde el siglo XV hasta su consolidación, posterior a la Segunda Revolución Industrial de finales del siglo XIX.	Asistencialismo: protección en principio ofrecida con carácter de caridad cristiana a quienes, siendo residentes locales, demuestren su condición de indigencia. Los requerimientos de movilidad de la fuerza de trabajo determinan que la asistencia sea asumida por el Estado. Sin embargo, los trabajadores activos no se benefician con su cobertura, pues se considera que al estar empleados no padecen penurias económicas. Ante su exclusión, los trabajadores crean formas alternativas de protección y organizan, en diferentes países, las mutuales. Estas fueron tanto prohibidas como toleradas; constituyeron el origen del sindicalismo en Francia. Su posterior legalización en Alemania (1867) impulsó el auge de los partidos socialistas.	Ciudadano propietario: La propiedad es el soporte que proporciona los recursos con que el individuo se protege ante los riesgos de la existencia. Por otra parte, solo aquellas personas con cierto nivel de rentas gozan de derechos políticos. Ciudadano sujeto de asistencia: Quien no obtiene un ingreso suficiente con qué preservarse ante los riesgos goza de libertades individuales en el marco de los derechos civiles. Solo hasta mediados del siglo XIX obtiene derechos políticos.	Burgués: Se erige sobre los principios de libertad e igualdad, en la acepción dada por la Revolución francesa. La construcción social elaborada sobre la base del liberalismo económico debe garantizar la libre iniciativa empresarial, así como de la contratación de trabajo. El Estado protege el derecho de propiedad privada —que hace posible la dinámica de acumulación—, como la más importante institución del capitalismo. Sus funciones se limitan al mantenimiento del orden y el control que garantice el buen funcionamiento de la sociedad; perspectiva desde la que asume las funciones asistenciales.	Liberalismo económico: Durante la etapa mercantil en la transición al capitalismo, se establece el libre cambio que, en la visión liberal, constituye la mejor alternativa para el desarrollo del comercio. La innovación tecnológica que ofrece la Revolución Industrial estimula el ciclo inversión de capital-proceso de producción-capital aumentado-reinversión. Esta dinámica contribuye eficientemente en la creciente acumulación de capital.

Época	Mecanismo de protección	Tipo de ciudadanía	Tipo de estado	Modelo de acumulación
Años ochenta del siglo XIX hasta la Gran Depresión en los años treinta del siglo XX.	Aseguramiento: Surge en la Alemania de Bismarck en un contexto de gran presión social que amenaza la estabilidad del capitalismo. Su implementación conlleva un pacto tácito en que el Gobierno, que re-presenta al capital, se estabiliza y legitima, mientras que el trabajador obtiene protección social. No obstante, su cobertura cubría únicamente a aquellos con estatus de trabajador-cotizante del sistema. Al no existir ocupación del 100% de la población, gran parte de ella es aún excluida.	Ciudadanía salarial: Bajo el presupuesto de extensión del asalaramiento y en el marco de un sistema obligatorio de cotizaciones, el trabajador obtiene el derecho de protección social.	Asegurador: El Estado instaura un sistema de seguro social para brindar protección a los trabajadores, el cual se financia mediante las cotizaciones que estos realizan. Al asumir esta responsabilidad, el Estado atenúa la presión social que amenaza la estabilidad del sistema y, por otra parte, coadyuva a la reproducción de la fuerza de trabajo.	Expansión industrial: A expensas de la Revolución Industrial se desarrolla un periodo de gran expansión, que viabilizó la multiplicidad de inversiones que favorecieron una inusitada extensión del empleo y, por tanto, del asalaramiento.

Época	Mecanismo de protección	Tipo de ciudadanía	Tipo de estado	Modelo de acumulación
Desde mediados de los años treinta del siglo XX, se consolidó en 1945, para dar origen a los llamados “treinta gloriosos”. Va hasta la crisis capitalista de los años setenta..	Universalidad: Se consolidó en 1945 cuando se implementó, en Inglaterra, el plan Beveridge. Con el fin de ofrecer un sistema institucional de seguridad social, definía a la universalidad como uno de sus principios rectores, el cual hacía referencia al cubrimiento de toda la población, independientemente de sus ingresos, contra todos los riesgos.	Ciudadanía plena: Una vez el individuo obtiene los derechos sociales, sumados a los preexistentes civiles y políticos, fue posible identificar el pleno desarrollo de la ciudadanía. En virtud de tales derechos, la ciudadanía es un estatus de todo individuo perteneciente a la comunidad. Está la imagen ideal de ciudadano.	Estado benefactor: Tiene su origen en las políticas del new deal del presidente Roosevelt en 1933. Con un alto componente de intervención estatal, crea empleos públicos para generar los ingresos que estimulen la demanda y así reanimar la economía ante la Gran Depresión. En 1936, KEYNES afirmó que la insuficiencia de demanda es causa de la crisis y que esta puede ser subsanada mediante el gasto estatal y el ofrecimiento gratuito de servicios. Este mecanismo incrementaría el ingreso disponible para consumo; así, el Estado garantiza simultáneamente, ocupación y protección.	Fordista: El estímulo de la demanda a través de inversiones públicas o, indirectamente, solventando gastos privados resulta funcional al modelo de acumulación de producción en serie. Este, como el fordista, requiere la pronta realización de las mercancías, lo que se traduce en una dinámica retroalimentadora de tendencia al pleno empleo que favorece la reproducción del sistema de protección universalista. Sustentado en el incremento de la demanda agregada, el fordismo inauguró una época de gran expansión capitalista, que se manifestó en un alto crecimiento de la producción, productividad, empleo, comercio y también de elevación del nivel de calidad de vida de la población.

Fuente: Moreno (2013).

3

Modelo neoliberal, pobreza y políticas para su confrontación en América Latina.

Por lo consignado en la primera parte del capítulo anterior, es posible inferir que la política de protección social, como garantía para la reproducción de fuerza de trabajo y de la armonía social, se ha adecuado históricamente al carácter, dinámica y requerimientos de cada uno de los diferentes patrones de acumulación capitalista, tal como fueron definidos en el primer capítulo de este documento. El modelo económico que hoy desarrollan la mayoría de los países en América Latina, está caracterizado por el libre juego de las fuerzas de oferta y demanda que prevé la racionalidad mercantil, las políticas sociales se articulan mediante mecanismos de focalización para el otorgamiento de subsidios a la demanda de aquellos individuos menesterosos, de tal manera que puedan solventar su necesidad en el mercado; de esta manera, se pretende solucionar las necesidades sociales, en tanto que se potencializa el mercado, escenario por excelencia en donde transcurre el modelo de acumulación.

El presente capítulo explica el origen, características y dinámica del actual modelo económico en América Latina, particularmente en los países que gravitan bajo la órbita de influencia de los organismos multilaterales, y la lógica de como en éste se articulan funcionalmente los programas de lucha contra la pobreza, como reducida expresión de las políticas de protección social vigentes.

El actual modelo económico en América Latina

El origen del modelo económico adoptado en los países de la región de América latina se halla en la condicionalidad exigida por los orga-

nismos multilaterales, en particular el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los que, a principios de los años ochenta, con ocasión de la coyuntura de crisis de la deuda externa y ante la necesaria restructuración a sus deudas y de liquidez a través de nuevos recursos de crédito, se materializó en la exigencia de las denominadas “reformas económicas de ajuste estructural”; según Giraldo (2004), quien cita a Selowsky, tales reformas: “[...] consisten en remover las estructuras que no permiten el libre funcionamiento del mercado” (cap. 3, p. 3).

La implementación de aquellas reformas configura, en su conjunto, la base del modelo de acumulación conocido popularmente como neoliberalismo, cuyo itinerario forma parte del llamado “Consenso de Washington”⁵. Aunque si bien, la ejecución de las reformas estructurales, no procede fielmente con los postulados consignados en dicho consenso, debido a las particularidades propias de cada país, es evidente que se observan sus lineamientos generales para constituir el modelo económico que prevalece actualmente en la mayoría de los países de América Latina.

El referido Consenso dirige sus recomendaciones en tres órdenes diferentes, a saber: liberación del mercado, que incluye mercado de bienes, de capitales y laboral; hacia algunas instituciones, como el Banco Central que deberá ser autónomo, proceso presupuestal jerarquizado, sistema judicial independiente y fuerte y, lo que resulta más interesante para efectos de este trabajo, las políticas públicas, las cuales, deberán formularse y ponerse en marcha bajo lineamientos de disciplina fiscal, focalización del gasto, impuestos neutrales, privatización y descentralización fiscal. Para una mejor comprensión, se presentan a continuación tales orientaciones, señaladas en la perspectiva de poner en marcha las medidas de ajuste estructural impuestas.

5 Los redactores del Consenso de Washington, en cabeza de John Williamson, reclaman que este no se asimila totalmente al neoliberalismo. Por esta razón, para efectos de este trabajo no se utiliza el término “modelo neoliberal”, para referirse al modelo que configuran las reformas estructurales implementadas en la mayoría de los países de la región, por orientación de los organismos multilaterales tras la crisis de deuda externa en los años ochenta.

Las “orientaciones” del Consenso de Washington

Primero, en cuanto a la liberación de los mercados de bienes y servicios, esta “orientación” tiene su manifestación más conocida en la apertura económica y comercial, la cual se entiende como la eliminación de las barreras arancelarias al comercio internacional, así también las que suponen los impuestos a las importaciones y demás restricciones cuantitativas como prohibiciones, licencias o cuotas. Para los países de la región de América Latina, esta apertura debería ser complementada mediante esfuerzos regionales de integración en la perspectiva de constituir el Área de Libre Comercio (ALCA) que, en 1991, se presenta como objetivo fundamental de la “Iniciativa Bush para las Américas” (Moreno y Villarreal, 2020).

Por supuesto, tal liberación se hace extensiva al mercado de capitales que comprende el mercado de divisas, la apertura de capitales y la desregulación financiera. En el de divisas se propende por la eliminación del tradicional control estatal sobre los cambios, se proclama que la fijación de tales debe estar dada por el mercado, cuyo comportamiento determina la intervención del Banco Central, para vender o comprar divisas, de acuerdo con lo que tal mercado señale. Es propio de la apertura de capitales el libre movimiento de inversiones directas, indirectas o de crédito, que se materializa en la apertura indiscriminada de la cuenta de capitales. Por su parte, la desregulación financiera, supone la liberación de los tipos de interés, de los encajes, el rediseño de la banca de fomento, la eliminación de la banca especializada y la supresión de las inversiones forzosas.

También se incluye el mercado laboral en procesos de liberación a través de la denominada flexibilización laboral; esta, permite eliminar las restricciones de horario y movilidad, el salario mínimo y las prestaciones sociales. De esta manera, el salario debe fluctuar libremente y las prestaciones sociales de salud y pensión, que representan la seguridad social como salario indirecto, se privatizan y pasan a ser provistas en el mercado. Por otra parte, la flexibilización laboral también habrá de permitir el prolongamiento de los denominados períodos de prueba, la contratación por prestación de servicios o tarea ejecutada (destajo) y

el incremento de la contratación temporal, así mismo, se aumentan las edades requeridas para pensión.

Las instituciones deben adaptarse también, se trata de garantizar las condiciones de estabilidad que el sistema de precios requiere para su óptimo funcionamiento en el mercado; en esa perspectiva, se demandan entidades estatales libres de presiones políticas y caracterizadas por la disciplina fiscal y financiera. Esta condición explica la existencia de un Banco Central autónomo y del sistema presupuestal centralizado en la autoridad fiscal, por lo general el Ministerio de Hacienda, sin que exista la posibilidad de que se diseñe con participación de organizaciones sociales y, como garante de los contratos y de la propiedad privada, se consolida la independencia del poder judicial.

En cuanto a las políticas públicas, estas revisten gran importancia para este trabajo por cuanto en ellas se integran las de protección social que a su vez articulan las de lucha contra la pobreza, el Consenso de Washington expresa claramente las reformas que se han aplicado, se promueven y se justifican desde los principios que invoca el discurso liberal del mercado, por lo que, desde la perspectiva del Consenso, su implementación deberá comportar lineamientos de disciplina fiscal y financiera, focalización del gasto y de subsidios a la demanda, neutralidad tributaria, privatización y descentralización:

Disciplina fiscal y financiera

Es una de las condiciones fundamentales para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica en el marco de un sector externo que, de haber sido protegido en el anterior modelo económico, pasa a ser liberalizado en el modelo económico instaurado; para tal fin, se requiere crear un poder económico que instituya un sistema presupuestal jerarquizado, en cabeza del ministro de Hacienda o su equivalente, que ejerza soberanía sobre los aspectos fiscales y un Banco Central que de manera autónoma tenga una incidencia determinante sobre los asuntos financieros, monetarios y cambiarios.

Desde el Banco Mundial (1997) se recomienda aislar los estamentos técnicos de gestión económica, en especial sus organismos decisorios, de los grupos de presión (p. 132). En esa dirección, se propende por un poder vertical ante la necesidad de “[...] establecer contrapesos que frenen cualquier impulso de apartarse de los compromisos contraídos” (Banco Mundial, 1997, pp. 21-22). De esta manera, el control del ministro de Hacienda sobre los asuntos fiscales permitirá limitar el crecimiento del gasto; en esta misma perspectiva, se instituye un Banco Central independiente, que no se vea tentado a realizar emisión de dinero por motivos políticos, algo compatible con su, ahora, principal misión: el control de la inflación, a fin de garantizar estabilidad en el poder adquisitivo para las inversiones financieras y preservar el valor de estos activos.

Focalización del gasto

La focalización del gasto público busca que los recursos estatales sean dirigidos a la población, o segmentos de ella, establecida probadamente como la más necesitada; tales recursos constituyen un subsidio a la demanda que debe permitir al individuo proveerse, en el mercado, de aquellos bienes o servicios que requiera, según Molina (1999, p. 10): “En los esquemas de demanda, la financiación se dirige directamente a los usuarios o demandantes. Estos últimos, al poseer recursos, buscarán la manera de proveerse los servicios [...]. También se busca favorecer la creación de mercados en los sectores sociales” (Citado por Moreno, 2013, p. 34).

Así, el nuevo modelo elimina los subsidios de oferta, lo que significa restringir el financiamiento estatal a las entidades públicas, las que ahora, también, deben financiarse mediante la venta de bienes y servicios. De esta manera, la racionalidad del mercado, busca que el sistema de precios funcione óptimamente en un proceso automatizado de asignación de recursos. El concepto de focalización resulta fundamental para comprender la visión que orienta a las actuales políticas de lucha contra la pobreza, razón por la cual se expone, más adelante, la trayectoria que ha tenido esta definición, así como su alcance.

Neutralidad tributaria

En materia tributaria, la neutralidad que orienta el Consenso se refiere a que las cargas impositivas no deben inducir ninguna distorsión en el mercado, o estas deberán ser mínimas, de modo que no incidan sobre la asignación de los recursos. Desde este criterio, se eliminan los impuestos a las importaciones, ya que obran como protección a la industria nacional en tanto evitan que los productos importados compitan en igualdad de condiciones, tal como lo establece la lógica del mercado; por otra parte, se minimizan los impuestos directos a partir del postulado de que las altas tasas de tributación al capital desestiman el ahorro y, por ende, las inversiones y el empleo, en cambio, se generaliza la aplicación del impuesto al consumo conocido como Impuesto al Valor Agregado (IVA) con el argumento de que las tarifas homogéneas de cobertura universal no redundan en distorsiones para el mercado, ya que no alteran los precios relativos.

Privatización

Se debe proceder con el traspaso de muchas empresas públicas a manos del capital privado y otras deben realizar reformas generales; ambos procesos —enajenación y reformas— contribuyen a estimular la competencia que, en la visión de los organismos multilaterales, conduce a la eficiencia (Banco Mundial, 1991, p. 167), todo ello basado en argumentos que, como la eficiencia productiva, la reducción de la nómina burocrática, la mejor asignación de los escasos recursos estatales y de que la provisión de servicios por parte del Estado comporta una intervención excesiva que obstruye la “eficiencia” en la asignación de recursos que hace el libre mercado. El argumento del modelo anterior, según el cual la intervención estatal se justifica para atenuar las fallas del mercado, es confrontado con el de las fallas de dicha intervención que, según el mismo informe del Banco Mundial en el capítulo 7, pueden llegar a ser aún más graves (Banco Mundial, 1991, c. 7).

Descentralización fiscal

La descentralización es un mecanismo que, concebido desde la racionalidad del mercado, permite introducir mecanismos de competencia entre regiones y localidades, a la vez que acerca la relación entre las instituciones -que pasan a ser asumidas como proveedoras de servicios- y los usuarios, vistos ahora como clientes. Se basa en el principio de subsidiaridad, según el cual, el servicio requerido debe suministrarse por el nivel más bajo de gobierno que pueda proveerlo y financiarlo; eso sí, a través del mercado en donde la intervención estatal se considera excesiva, de manera que es posible afirmar que la descentralización fiscal llevada a fondo conduce, finalmente, a la privatización.

La lectura atenta del texto de las reformas planteadas deja ver, a la luz de los principios orientadores del Consenso, que la formulación de tales incurre en contradicciones. Resulta paradójico buscar mayores ingresos fiscales cuando lo que se predica es la reducción del gasto, con las reformas, se universalizan los impuestos, pero se focaliza el gasto social; se piden garantías para la movilidad de capitales, bienes y servicios, pero no para el trabajo; la flexibilización laboral no trasciende los aspectos contractuales. La comprensión de estos aspectos tan contradictorios demanda la comprensión de la lógica de funcionamiento del modelo, cuya dinámica se explica a continuación.

Dinámica y lógica de funcionamiento del modelo

Si bien, la formulación inicial del Consenso de Washington fue objeto de ajustes debido a las dificultades planteadas en el curso de su aplicación, éste debió transitar hacia lo que dio en llamarse “reformas estructurales de segunda generación”, “consenso actualizado” o, simplemente, “Consenso II”. Sin embargo, sus principios fundamentales, cimentados sobre la indiscutible creencia en la lógica espontánea de los mercados, como inequívoco mecanismo para la asignación de recursos, prevalecen.

Efectivamente, el Fondo Monetario Internacional, en su publicación institucional *Finanzas y Desarrollo* de septiembre de 2003, volumen 40, número 3, evalúa las reformas estructurales del Consenso y señala un replanteamiento en su implementación; retoma para ello cierta intervención del Estado a partir del fortalecimiento institucional, en aspectos que considera necesarios para asegurar el buen funcionamiento del mercado. Sobre esto, hace un llamado para crear un marco institucional que prevenga fallas en los procesos de privatización y reduzca el riesgo de crisis, debido a la gran volatilidad que, en un entorno caracterizado por la gran movilidad de capitales y de mercados financieros liberalizados, está a la orden del día (Ortiz, 2003, pp. 16-17).

En esa misma publicación, el propio Ortiz reconoce abiertamente el fracaso de tales reformas, al señalar que no se alcanzó el crecimiento de los años de la segunda posguerra, tal como se preveía, y que la región de América Latina experimentó duras crisis a finales de los años noventa (Ortiz, 2003, p. 14); se lamenta también, por el agotamiento de la condicionalidad que, tras la crisis de la deuda externa, obró como el principal motivante para la implantación de las reformas (p. 17).

La puesta en marcha de las reformas de ajuste estructural en América Latina, tras la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta, fueron la condición impuesta por los prestamistas por medio de los organismos financieros multilaterales, y tienen como objetivo, no solo garantizar el cobro de sus acreencias, sino también integrar a los países endeudados en la dinámica de internacionalización financiera; proceso predominante conocido como “globalización”, a la que Soros (2000) caracteriza como etapa financiera del capitalismo, y Salama (1998) llama “financiarización de la economía”.

Para Salama, la financiarización significa que, en el proceso económico, la lógica financiera se superpone sobre la lógica productiva (1998, p. 2), y explica que es este un fenómeno que se hace evidente al verificar el aumento sin precedentes de las transacciones bursátiles y financieras, como resultado de que las empresas se orientan más a buscar rentas al capital que ganancias en el proceso productivo; la financiarización ha

sido ampliamente estudiada por autores como Salama (1996; 1998), Soros (2000), Aglietta y Cartelier (2002), Chesnais (1994), entre otros, sobre cuyos planteamientos se presenta a continuación una mirada acerca de su origen y dinámica, de manera que permita una mejor comprensión de las implicaciones que para América Latina ha significado su expansión, particularmente en articulación con las reformas estructurales ya estudiadas.

El origen del auge de los mercados financieros tiene lugar tras el rompimiento, en 1971, del régimen de paridades fijas establecido desde 1944 con los Acuerdos de Bretton Woods, para pasar a uno de tipos de cambio variables. Hasta aquel año, el dólar estadounidense constituía la unidad de cuenta internacional y las autoridades económicas norteamericanas garantizaban un tipo de cambio fijo de 35 dólares por onza de oro, mientras que las monedas de los otros países mantenían constante el tipo de cambio respecto del dólar; una situación que le confería a esta moneda un poder irrestricto de compra, salvo por la exigencia de la convertibilidad de los dólares en oro en caso de que algún país así lo exigiera.

Esto último, es lo que en efecto sucede a comienzos de la década de los setenta, cuando la creciente expansión del gasto de los Estados Unidos, estimulada por las erogaciones que derivaban de la financiación de la Guerra Fría, la guerra de Vietnam y del alza en los precios del petróleo, entre otros, supuso una enorme salida de divisas acumuladas en los bancos centrales de otros países desarrollados que exigieron su conversión en oro, lo cual suponía una importante reducción de las reservas norteamericanas de metálico que motivó, en la administración del presidente Richard Nixon, el rompimiento de los compromisos de convertibilidad contraídos en 1944 y marcó el colapso de tal sistema.

A partir de este contexto, se transitó hacia un régimen flexible de paridades y, en un escenario donde el dólar ya no era la única moneda de cuenta internacional, se configura un mercado de divisas caracterizado por la incertidumbre de su precio, el cual, indujo la proliferación de productos financieros orientados a administrar el riesgo que, como los llamados derivados y las opciones a futuro como *swaps* y *forwards*, se

indexan a la tasa de inflación o de cambio, circunstancia que favorece un inusitado crecimiento de los medios de pago, en tanto que plantea el desfase entre la circulación financiera y el flujo real de la economía, en una dinámica que trasciende el mercado internacional de divisas hacia el de capitales en donde se manejan las operaciones internacionales de crédito. Esta nueva realidad explica porque gran parte de la enorme masa de recursos financieros, que deben buscar su colocación para obtener renta, fluye bajo la forma de crédito, en particular hacia los países menos desarrollados, durante la década de los setenta hasta la crisis de la deuda externa en 1982.

Según Moreno (2013):

En la lógica de financiarización, los inversionistas no realizan su accionar tradicional, en el que se obtenían ganancias en el proceso productivo de bienes y servicios reales, sino que las inversiones se orientan hacia la obtención de títulos, productos financieros o combinación de opciones de los que esperan obtener el mayor rendimiento, en un proceso de compra y venta de tales activos en los mercados bursátiles (2013, p. 38).

El proceso obra como si el dinero generara, por sí mismo, un dinero aumentado sin que para ello medie la producción de mercancías. En esta lógica, las empresas se ven abocadas a participar bajo esta tendencia, por lo que, en busca de mayor rentabilidad, proceden con los llamados programas de “reestructuración” o “reingeniería”, cuyo objetivo es la reducción de los costos, lo que se traduce en la cesación de puestos de trabajo, aumentos de la productividad por empleado, reducción de los salarios reales, a la vez que reinvierten sus excedentes en los mercados financieros, en detrimento de la actualización tecnológica, reposición de capital productivo o nuevas inversiones productivas.

La situación se visualiza más interesante en el caso de los gobiernos, especialmente para efectos de este trabajo pues allí se explica la relación entre las impuestas reformas estructurales y su articulación con la tendencia de financiarización en la economía mundial, frente a ellos, los acreedores de la deuda están muy atentos al manejo económico de

los países deudores, pues de ello depende el pago de sus acreencias y, de manera consecuente con el modelo, el de las rentas financieras.

Es comprensible así, la exigencia de generalización de impuestos a fin de aumentar los ingresos tributarios, como se describe cuando se habló de la neutralidad tributaria; en tanto, se recorta el gasto público y eliminan los subsidios tal como lo contempla la llamada disciplina fiscal, lo cual contrae la demanda interna que permite mayor disponibilidad del excedente de exportación y, con ello, obtener las divisas con qué remunerar la rentabilidad financiera. Por su parte, la liberalización del mercado de capitales, explicada como liberación de los mercados, resulta compatible con la inducción para que los países se endeuden en esos mercados, a través de la emisión de bonos y títulos de deuda y no acudan a la emisión de los bancos centrales, que ahora no tienen esa potestad, esto como parte de los límites institucionales al mercado y disciplina fiscal y financiera. Es así que los países de América Latina, han quedado involucrados en la tendencia económica internacional; sus Estados, como deudores, están supeditados por los mercados financieros, los acreedores, cuyos dictados subordinan a sus gobiernos y embargan su política económica, a la cual condicionan.

En esta lógica del capital financiero, acreedores y tenedores de títulos propenden por un avanzar hacia un escenario de preservación del poder adquisitivo de la moneda, con el fin de garantizar la rentabilidad efectiva de sus activos bursátiles al momento de ser redimidos; por tal razón, la reducción de la inflación se convierte en el objetivo central de las reformas estructurales, las que, para el efecto, integran en su formulación un tratamiento antiinflacionario monetarista que redundan en contracción de la masa de dinero circulante.

De forma directa, la contracción de la demanda se realiza mediante la cesación de puestos de trabajo, en principio, sobre la nómina pública que, consecuente con la disciplina fiscal impuesta, se traduce en reducción del gasto público; en las empresas privadas y en aquellas públicas que son objeto de privatización, la cesación de empleos procede con los ya referidos programas de reestructuración o reingeniería. La liberalización del mercado de bienes o apertura comercial, facilita la entrada

de los excedentes de bienes desde los países industrializados, donde, producidos a los más bajos costos que permite la alta tecnología o porque éstos ya han sido recuperados en sus mercados internos, pueden ser ofrecidos en los países objeto de las reformas a precios ante los cuales la industria nacional tiene dificultades para competir, en una práctica que, como se verá enseguida, ha impactado de forma negativa al sector real de la economía en los países de la región.

Como se puede apreciar, el control del circulante monetario es el común denominador de las prácticas referidas en el anterior apartado; así, la eliminación de puestos de trabajo, la reducción del gasto público, la restricción del crédito, comportan una dinámica sistémica que, en una concepción mecanicista, lleva a la reducción del ingreso que deriva en el recorte de la demanda agregada, una señal que en el mercado deriva en menores precios y trasciende como indicador macroeconómico en la tasa de inflación. El control de esta, refleja el grado de estabilidad del poder adquisitivo de las monedas que tanto reclaman los inversionistas, como señal de estabilidad y baja incertidumbre en los mercados financieros, para invertir con las mayores posibilidades de renta a la hora de redimir sus activos bursátiles. De lo que se trata es de privilegiar la rentabilidad del capital a toda costa, en una lógica que deviene nefasta para el empleo y cuyas consecuencias son extensivas a la sociedad en general.

Consecuencias sociales y política social tras la implementación del modelo

La puesta en marcha de las reformas económicas, en particular, el componente transversal de control de la inflación mediante la reducción de la demanda agregada, provocó la cesación de puestos de trabajo que indujo el aumento del subempleo y la informalidad; esto, aunado a la reducción del gasto público y a la universalización tributaria, derivó en un oneroso costo social evidente en la precarización de la calidad de vida y la pobreza de mayor número de la población entre mediados de los años ochenta y comienzos del 2000, como lo muestra la figura 1, tomada de la CEPAL.

El enorme costo generado, concita la preocupación de diversos estamentos internacionales y, ante lo innegable, a finales de los años noventa los organismos multilaterales brindan algunas estrategias para la reducción de la pobreza como antesala a la publicación, en el 2000, de la Teoría del Manejo Social del Riesgo, diseñada por el Banco Mundial como propuesta para orientar la política de protección social en los países deudores.

A partir de este contexto, en este apartado se explican, de manera generalizada, primero las implicaciones sociales que se derivan de la aplicación del modelo y, a partir de estas, la política que ha sido implementada como respuesta; se tendrán así, los antecedentes que dan lugar a la referida propuesta de protección social del Banco Mundial que, como marco teórico de las actuales políticas de lucha contra la pobreza, recibe atención sustancial en el desarrollo del siguiente capítulo.

Consecuencias sociales tras la aplicación del modelo

Tal como se ha explicado, en el modelo económico que configuran las reformas, el capital financiero:

[...] reclama condiciones que garanticen mayor certidumbre de las inversiones, han de ser, el control de la inflación, por la vía del recorte de la demanda que se traduce en aumento del desempleo y, a través de la reducción de los costos laborales o «flexibilización» del mercado de trabajo que significa, el relegamiento de las condiciones jurídicas contractuales empresario-trabajador, para dar paso al establecimiento de contrataciones efectuadas sobre la base de productividad y eficiencia, tal como son concebidas en el ámbito del mercado capitalista” (Moreno, 2004, p. 16).

Así pues, el recorte de la demanda agregada que se adelanta para el control de la inflación, como requerimiento estructural para las inversiones financieras que privilegia el modelo de financiarización económica, induce la reducción del empleo, primero en las empresas públicas en donde se adelanta de diferentes formas: despidos masivos,

planes de retiro anticipado, indemnizaciones, etc., posteriormente en las empresas privadas, en donde, ante la necesidad de incrementar la rentabilidad financiera, se adelanta una “modernización” mediante los denominados procesos de reestructuración o reingeniería que propician el aumento de la productividad del trabajo y la reducción del salario real.

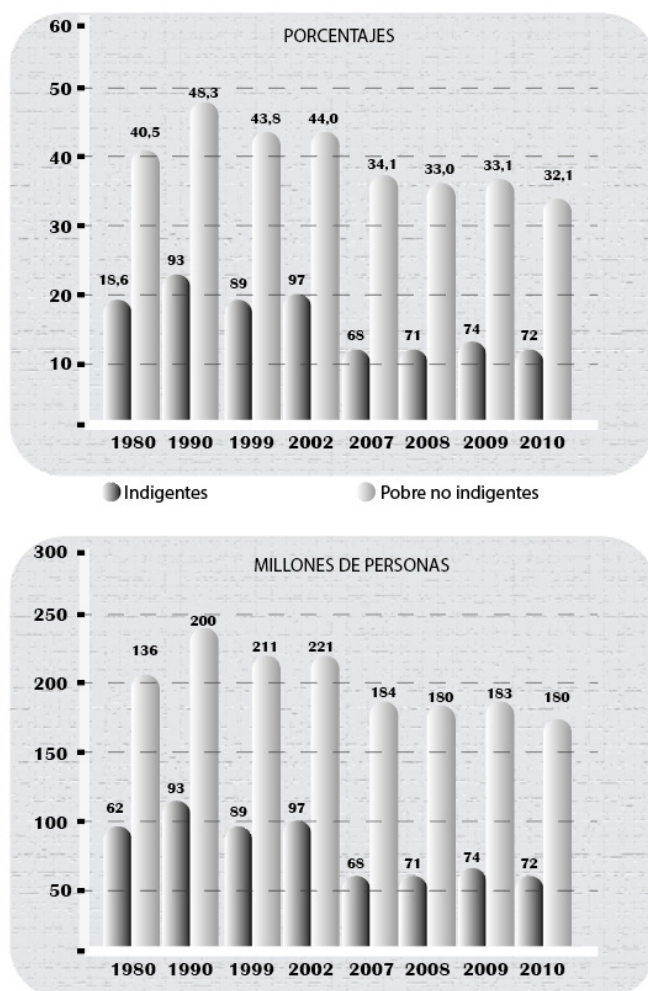


Figura 1. América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia durante 1980-2010 (en porcentajes y millones de personas). Fuente: CEPAL (2010).

La consecuencia lógica de estas acciones es, por supuesto, el mayor des-

empleo y la precarización de las condiciones laborales de quienes aún lo conservaron; para quienes hicieron su “retiro voluntario” hacia finales de los años ochenta, mientras la mayoría de los países de la región de América Latina ponían en marcha las reformas estructurales, los apologistas del modelo impulsaron la idea de los potenciales beneficios de desempeñarse como trabajador cuenta propia o microempresario; si bien, este proceso incrementó la informalidad, esta se mostró como una gran alternativa para el progreso de los trabajadores (De Soto, 1987). En efecto, como se muestra en la figura 2, hacia mediados de los años noventa el desempleo alcanzó tasas realmente preocupantes, en tanto la estructura del empleo existente evidenciaba un creciente componente de subempleo e informalidad⁶.

También en la perspectiva del control de la inflación, la contracción monetaria contribuyó al incremento del desempleo debido a que los encajes marginales se elevaron, incluso hasta el cien por ciento, como en el caso de Colombia en 1991, con ello se restringió totalmente el crédito y las posibilidades de inversión en el sector real de la economía. Sumado a las implicaciones por cuenta de la apertura comercial que, como se expuso, llevó a la liquidación de pequeñas, medianas y aun grandes empresas, provocó graves consecuencias para la producción y, por tanto, sobre el empleo, en una dinámica que tendría su expresión más dramática con la crisis de final del siglo XX en los países de la región.

6 “La categoría de *subempleados* comprende a las personas que quieren y pueden trabajar más tiempo del que destinan a sus ocupaciones remuneradas. Quienes se consideran subempleados y trabajan menos de 32 horas semanales (2/3 partes de la jornada laboral legal), constituyen el *subempleo visible*. El resto conforma el *subempleo invisible* que abarca a los trabajadores que consideran que sus ingresos son insuficientes para atender sus gastos normales y a quienes juzgan que su ocupación no está de acuerdo con su profesión o entrenamiento” (Lora, 1991, p. 47). Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002), define como característica primordial de todos los trabajadores informales “[...] no ser reconocidos ni protegidos por los marcos legales y regulatorios; otras características importantes son: falta de protección social y de derechos de propiedad o de seguridad y también su dependencia de instituciones informales para el cumplimiento de contratos”.

Por otro lado, la flexibilización laboral legaliza la tercerización del empleo, esto es, la contratación intermediada por empresas de enganche, los contratos temporales, el trabajo a destajo a través de la prestación de servicios o por tarea realizada, la conformación de cooperativas de trabajo asociado, el aumento de los periodos de prueba, entre otras prácticas, todo lo cual configura unas relaciones contractuales deslaboralizadas, es decir, una relación empresa-trabajador que ya no está regulada por la legislación laboral, sino que se aproxima más bien a un acuerdo de orden comercial.

La realización de estas prácticas es justificada por los defensores del modelo, para ellos el mercado es un escenario que no da lugar a la existencia de contradicciones en las relaciones sociales de producción, esencia de la economía política. Así, al mercado laboral, el trabajador concurre:

[...] no como sujeto desposeído de los medios de producción que ofrece su fuerza de trabajo como única alternativa de subsistencia, sino que ese escenario es el punto de encuentro entre propietarios de factores en que el empresario aporta su capital, y el trabajador, ahora en una supuesta relación de horizontalidad, aporta su experiencia, capacidad, disponibilidad, etc., elementos que integran su capital humano (Moreno, 2004, p. 21).

Es importante reseñar que, otra de las implicaciones laborales desde la lógica financiarizada del modelo, se produce en las denominadas “prestaciones sociales”, las cuales transitan hacia la intermediación financiera; en esa dinámica, las pensiones dejan el sistema solidario con que se financiaban, para pasar a uno de ahorro privado a través de los fondos de pensiones que son extensiones del sector bancario y, la salud, tradicionalmente ofrecida por el Estado, pasa a ser atendida por entidades aseguradoras del mismo sector. Es así como los fondos de pensiones y las empresas aseguradoras de salud, se convierten en importantes intermediarios financieros, los primeros con mayor ponderación debido a su carácter de capitalización a largo plazo.

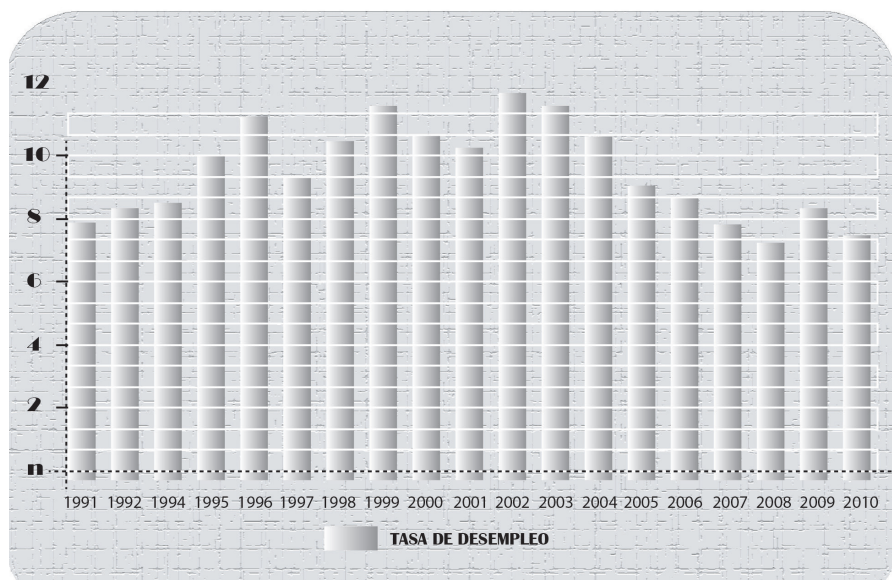


Figura 2. Tasas de desempleo en América Latina durante 1991-2010. Elaborado a partir de cifras de la CEPAL (2010).

La investigadora de la CEPAL, Ana Fonseca (2008), explica cómo el sistema público de protección social fue modificado de forma radical por medio de las reformas estructurales bien sea, al sustituirlo totalmente por un sistema privado, mediante la introducción de un componente privado adicional al sistema público o al crear un sistema privado que compitiera con el público. La autora refiere un documento de Mesa-Lago en el cual hace una clasificación de tales modificaciones en tres modelos:

El primero, *sustitutivo*, fue implementado en Chile en 1981, en Bolivia en 1997, en México en 1997 y en El Salvador en 1998. El segundo modelo, denominado *paralelo*, fue adoptado por Perú en 1993 y por Colombia en 1994. El tercero, *mixto*, por Argentina en 1994, Uruguay en 1996 y Costa Rica en 2001. Estos sistemas-modelo constan generalmente de cuatro elementos: contribución, prestación, régimen financiero y administración, aunque como son modelos nunca se encuentra en un país determinado un modelo “puro”, pues muchas características se mezclan (Fonseca, 2008, p. 4).

Al respecto, explica Fonseca que en el sistema privado, esto es, sustitutivo, la contribución es definida, en tanto la prestación no lo es⁷, el régimen financiero es de plena capitalización individual y su administración privada, excepto en algunos países, como México en donde la administración es múltiple. Según Mesa-Lago,

[...] en este modelo, el sistema público se cierra (no permite ingreso de nuevos afiliados). Sin embargo, en el caso de México, cuando la reforma fue promulgada todos los que ya estaban asegurados tuvieron derecho a elegir, en el momento de la jubilación, la opción más conveniente: la regulada por el sistema público de prestación definida (cerrado) o la basada en la cuenta individual del sistema privado” (Citado por Fonseca, 2008, p. 4).

En el sistema paralelo, a diferencia del privado, el sistema público no se cierra, pero es reformado. Esto sucede de manera integral en Colombia y parcial en el Perú. Además, se crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. El sistema público mantiene sus cuatro características tradicionales: contribución no definida, prestación definida, régimen financiero de reparto o capitalización parcial colectiva (cpc) y administración pública. En Colombia el régimen financiero es de cpc en vez de reparto. El sistema privado también mantiene sus cuatro características típicas: contribución definida, prestación no definida, régimen financiero de capitalización plena e individual, administración privada o múltiple. En Colombia la administración es múltiple (Fonseca, 2008, p. 5).

En el modelo mixto hay una integración entre sistema público y sistema privado. El sistema público no se cierra. Las personas integradas en él tienen derecho a una pensión básica (primer pilar). Al mismo tiempo, el sistema privado garantiza una pensión complementaria (segundo pilar). El pilar público y el pilar

7 Se considera contribución definida cuando el afiliado sabe cuánto irá a pagar, y la prestación es definida cuando sabe cuánto puede recibir (Fonseca, 2008, p. 5).

privado presentan, respectivamente, sus cuatro características típicas. No obstante, en el sistema privado, la administración es múltiple en los tres países que adoptaron este modelo: Argentina, Uruguay y Costa Rica (Fonseca, 2008, p. 5).

Tras la estela de Fonseca, se destacan las fuertes pugnas políticas que concitó la adopción de uno u otro modelo de reforma en los sistemas públicos de pensiones, en los países de la región. Es así como en Perú, por ejemplo, el proyecto de ley basado en el sistema chileno no logró pasar en el Parlamento, pero aun así el ejecutivo, mediante poderes extras, hizo posible incluir la privatización de las pensiones dentro de un paquete de reformas; posteriormente, en 1991, mediante decreto presidencial se propone un modelo paralelo el cual fue rechazado por los sindicatos, los pensionados, los empleados de los seguros sociales y por especialistas que consideraban inconstitucional ese modelo; para abril de 1992, con el Congreso cerrado y la Constitución suspendida, el gobierno publicó un nuevo modelo que, por su proximidad al chileno, enfrentó de nuevo de nuevo una fuerte oposición. Finalmente, en 1992, en marco de la Asamblea Constituyente, los reformistas ceden y el sistema paralelo retorna.

El caso colombiano no escapa al análisis de la autora, en el país se presentan, en 1992, tres propuestas: una, mantener el sistema público, aunque con reformas de algunos parámetros (edad de jubilación, cambios en las contribuciones, sanciones por jubilación temprana); dos, crear un sistema mixto y tres adoptar, abiertamente, el modelo chileno. El sistema mixto tuvo amplia acogida, pero fue rechazado por los partidarios de las reformas, en particular por quienes formaban parte del gobierno y eran defensores del modelo chileno que era criticado fuertemente por funcionarios, sindicatos, sectores del Congreso y académicos. El proyecto fue retirado en 1992 y nuevamente presentado a mediados de 1993; tras duras críticas, finalmente, se aprueba el modelo paralelo, en diciembre de 1993.

En Costa Rica las reformas al respecto también suscitaron pugnas políticas. En este país, se elaboraron siete propuestas entre finales de 1995 y 1998: cinco hacia un modelo mixto, una sustitutiva y otra de

cambios paramétricos y de condiciones. La sustitutiva, aupada por el Banco Mundial, fue ampliamente derrotada a finales de 1997 y, con un nuevo gobierno en mayo de 1998, se abre paso un proceso nacional de negociación que integraba la reforma de pensiones; la comisión de este asunto, integrada por treinta miembros, apoyó el modelo mixto por decisión consensuada (Fonseca, 2008, p. 6).

Por lo expuesto en los ejemplos, es evidente que las reformas debieron enfrentar una dura oposición, aunque finalmente, fueron implantadas; Fonseca deja ver su perspectiva al respecto cuando, con cierto alivio, hace la salvedad: “Sin embargo, las presiones sociales fueron importantes para conducir a la realización de negociaciones que suavizaron el impacto de las reformas y garantizaron en un número de países la presencia del Estado en la protección social” (2008, p. 6).

No obstante, las implicaciones sociales del ajuste no se redujeron solamente a los trabajadores, sino que éstas trascendieron a toda la población, en particular con la aplicación de la política fiscal de expansión tributaria y reducción del gasto público. En el aspecto tributario, la lógica que se sigue es, por supuesto, la del mercado; se argumenta que los impuestos no deben causar distorsiones que afecten el libre juego del mercado, planteamiento que explica la desgravación arancelaria con que se impulsó la apertura comercial a fin de no proteger artificialmente la industria nacional de la competencia en el mercado internacional y, con este mismo criterio, se acotaron los impuestos directos dado que desalientan las inversiones. En cambio, se instaure o consolida un impuesto que, por su carácter universal y tarifa homogénea, supone una condición neutral: el ya referido IVA que, se dijo, grava a todos los consumidores y no causa distorsiones en el mercado.

Las consecuencias sociales de la política fiscal trascienden hacia la reducción del ingreso indirecto para la población, a través de la reducción del gasto público por razones de mercado; así, los servicios sociales, que antes se ofertaban por medio de empresas o entidades estatales, pasan a ser intermediados financieramente en un marco de competitividad y bajo criterios de eficiencia; los subsidios serán concedidos a usuarios previamente identificados como merecedores de tales, quie-

nes son seleccionados mediante procesos de focalización, práctica que caracteriza la política social del modelo, es así como los subsidios se dirigen a la demanda, en tanto, las entidades deben procurar su propia financiación mediante la oferta de sus productos en el mercado.

Para 1999, tres lustros después de poner en marcha la ejecución de las reformas en la mayoría de países en América Latina, el panorama de altas tasas de desempleo, subempleo e informalidad, contrasta con el “éxito” que significó, para entonces, la reducción de la inflación a términos de un dígito como promedio en los países de la región; triunfo que se logra al costo de una altísima sustitución marginal respecto al empleo y que visualiza una Curva de Phillips⁸ poco amable que, por demás, se inscribe dentro del ya señalado contexto de disminución de la producción y como consecuencia de tal.

La implementación de las reformas, evidencia una progresiva precarización de las condiciones de vida de una creciente proporción de la población, tal como lo permite inferir la tendencia de la tasa de pobreza; esta dinámica cambia hacia comienzos de los años noventa cuando comporta una notable reducción que, según Giraldo, es consecuencia de la entrada masiva de divisas incentivada por la apertura indiscriminada de la cuenta de capitales, en particular las inversiones de portafolio y las privatizaciones que permitieron a los grupos financieros ofrecer liquidez a través de crédito orientado al consumo, devenido en ingreso que permitió la satisfacción de las necesidades básicas de muchas familias, razón de la mitigación del serial de pobreza (Giraldo, 2004, 17-18). De otra parte, el masivo flujo de divisas resulta determinante de la burbuja especulativa que preconfiguró la crisis de finales del siglo XX en América Latina. Al despuntar el siglo XXI, particularmente durante el segundo quinquenio, la tasa de pobreza registra modestas reducciones anuales, en tanto que la indigencia se

8 Según Mankiw:

En 1958 el economista A. W. Phillips publicó un artículo en la revista británica *Económica* que lo hizo famoso. El artículo se titulaba “La relación entre el desempleo y la tasa de variación de los salarios en el Reino Unido, 1861-1957”. En él, Phillips mostraba que existía una correlación negativa entre la tasa de desempleo y la de inflación; es decir, que en los años en los que el desempleo era bajo, la inflación tendía a ser alta y que en los años en los que el desempleo era alto, la inflación tendía a ser baja (1998, p. 664).

mantiene, como se aprecia en la figura 3. La persistencia del flagelo no ofrece una prospectiva alentadora.

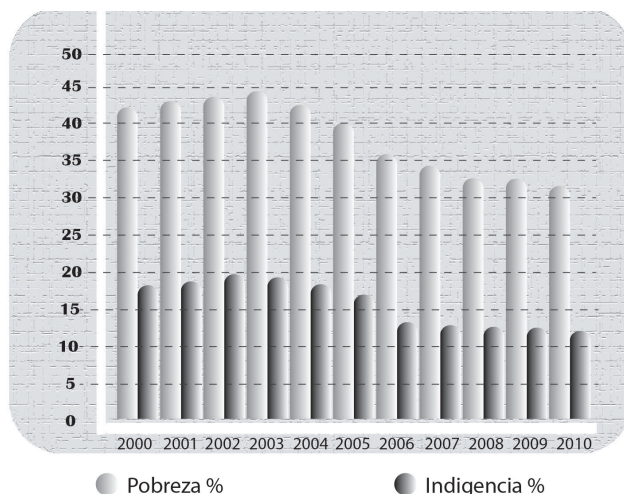


Figura 3. Pobreza e indigencia en América Latina durante 2000-2010. Elaborado por el autor a partir de cifras de la CEPAL (2010).

La política social en el modelo dominante

Queda claro que, al empezar la ejecución de las reformas económicas de ajuste estructural, no se tuvo una orientación clara en la formulación de la política social, sino que esta procede ante la innegable gravedad de su costo social, ante la evidencia de esa realidad social, sus enunciados se modifican y ajustan progresivamente; aunque, en la orientación de la política social persiste como prerrequisito, el crecimiento económico, mientras prevalecen las condiciones de focalización y los principios de mercado propios de las reformas estructurales, las cuales, persisten inalterables.

A la par con la implantación de las reformas, los defensores del ajuste estructural generaron una recia ofensiva desde la visión neoclásica según la cual, el escenario del mercado induce una operatividad de neutralidad en la asignación de recursos y desde esta perspectiva se oponen a la intervención del Estado; por lo que, en su visión, la acción redistributiva que comportan los programas sociales orientados por el

principio de universalidad propio del modelo anterior, provoca distorsiones que alteran su eficiencia. Es en este contexto que se fortalece el concepto de focalización como práctica para direccionar el uso de los recursos hacia los individuos identificados previamente como los más necesitados, aquellos que han visto reducidos de manera sensible sus ingresos a consecuencia de las medidas de ajuste, ellos constituyen la población objetivo a incorporar en las llamadas redes de protección social⁹.

El *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, permite inferir que la confrontación de la pobreza, efectuada hasta finales de los años ochenta, instrumentó una doble estrategia en la que se integraban: crecimiento económico, basado en el uso intensivo de la mano de obra y, provisión de servicios sociales que, desde la perspectiva del capital humano, se dirigió hacia la atención en nutrición, educación y salud, lo que sería complementado a través de redes de seguridad (*safety nets*) para las personas que no hubiesen alcanzado cobertura por la dinámica de esta estrategia asistencial (Banco Mundial, 1991, pp. 57-58).

Precisamente, las denominadas redes de protección fueron introducidas con el fin de mitigar el impacto del ajuste estructural y con el propósito de mejorar la eficiencia de los ministerios en cuanto a función asistencial. De hecho, se produjo la creación de fondos de una manera independiente de los ministerios sectoriales, casi siempre, manejados directamente desde las presidencias nacionales. En esta perspectiva se crean, como instrumentos originarios de focalización:

[...] el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), [...], en Chile, 1990; el Fondo de Emergencia Social (FES), [...], en Nicaragua, 1990; el Fondo Hondureño de Inversión Social

⁹ El concepto y mecanismo de focalización se explica y amplía en el siguiente capítulo a partir de los trabajos de seguimiento desarrollados por Sojo (2007) y Fonseca (2008), para mostrar los cambios que ha comportado desde su incorporación en el ámbito de la política social en la década de los setenta, -cuando se asociaba con la idea de crecimiento con redistribución, a partir del establecimiento de las causas de la pobreza-, y como, tras su revisión conceptual en los años ochenta, redundó en la acepción selectiva de usuarios que se le da actualmente.

(FHIS),[...], 1990; el Fondo de Inversión Social (FIS),[...], en Venezuela, 1990; el Fondo de Emergencia Social (FES),[...], en Panamá, 1990, transformado en el Fondo de Inversión Social (FIS)[...] en 1996; el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FIDL),[...], en El Salvador, 1991; el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, en Perú, 1991; el Programa de Inversión Social (PRIS),[...], en Uruguay, 1991; el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS),[...], en Colombia, 1992; el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE),[...], en Ecuador, 1993; el Fondo de Emergencia Social (FES),[...], en Bolivia, transformado en el Fondo de Inversión Social (FIS),[...], 1997, entre otros, que financiaron programas de redes difundidos por la región” (Fonseca, 2008, p. 8).

De acuerdo con la misma Fonseca, en cuanto a las redes de seguridad, estas coadyuvaban la creación de programas como el Programa de Asignación Familiar, en Honduras, 1992; la Red de Solidaridad Social, en Colombia, 1994; la Bolsa Familia, en Brasil, 1996; el Plan Oportunidades, en México, 1997; el Bono Solidario, en Ecuador, 1998; la Red de Protección Social, en Nicaragua, 1999; la Red de Oportunidades, en Panamá y la Red Solidaria, en El Salvador, 2005, entre otros, que centraron su atención puntual en aquella población empobrecida tras el reordenamiento estructural.

Estas mismas redes conforman políticas y programas que, según Graham en Cohen y Franco (2006), como “[...] intervenciones compensatorias que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres y vulnerables en periodos de transición (o crisis) económica” (p. 47). Las redes gestionan la oferta pública a fin de reducir el impacto de situaciones críticas y permitan integrar a aquellos sujetos que, sin tener la suficiente capacidad autónoma para responder, quedan fuera del alcance de la política social; en ese sentido, se pretende que las redes operen transitoriamente, mientras las personas encuentran mejores oportunidades. Es así que las redes comportan, en principio, un carácter eminentemente residual, de alivio o atenuación a corto plazo, frente a los efectos negativos causadas por

acción de las reformas estructurales. De esta manera, se hace evidente que, la dinámica de las estrategias para confrontar la pobreza, está dirigida más bien, hacia las manifestaciones sintomáticas del flagelo, que no hacia la estructura causal del acuciante fenómeno social.

Para finales del siglo XX, toman especial importancia las proposiciones conceptuales adelantadas por Amartya Sen, economista para quien la pobreza configura un problema multidimensional, es decir, integra una cantidad y diversidad de variables, las cuales, impiden el desarrollo de las capacidades de los individuos para llegar a disfrutar de cierto nivel y calidad de vida; desde esa concepción, el ingreso se asume como un insumo necesario para el alcance de logros, por supuesto, mediante el pleno desarrollo de las capacidades humanas (Sen, 1992). A partir de esta óptica, el PNUD, en su *Informe sobre el desarrollo humano 1997*, destaca la importancia de ampliar y garantizar el ejercicio de las capacidades y opciones de las personas en dimensiones humanas tan relevantes como una vida larga, educación, salud, libertad y derechos.

Por su parte, el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001*, reconoce la necesidad de ampliar el campo de acción en la lucha contra la pobreza, para lo cual advierte: “Las nuevas pruebas y la mayor amplitud de los nuevos planteamientos no echan por tierra estrategias anteriores [...]. Pero sí, demuestran la necesidad de ampliar el programa. Para combatir la pobreza se requieren intervenciones que vayan más allá del ámbito económico” (Banco Mundial, 2001a, 33).

En la presentación misma de este informe se evidencia que, para el organismo multilateral, el concepto de pobreza transita hacia una definición multidimensional, aunque mantiene el argumento según el cual, su confrontación está condicionada por el crecimiento económico, tal como puede leerse en la página 32:

El presente Informe está basado en nuevas pruebas y en un planteamiento multidisciplinario cuyo resultado conjunto es una ampliación de las posibilidades de acción a favor del desarrollo con el fin de reducir la pobreza en sus múltiples facetas. Los datos disponibles confirman que el crecimiento de la eco-

nomía general eleva los ingresos de los pobres y, a largo plazo, reduce las dimensiones de la pobreza distintas del ingreso. Por otro lado, la ampliación de las capacidades humanas de los pobres continúa siendo fundamental en toda estrategia de reducción de la pobreza, tanto por el valor intrínseco de componentes como la salud y la educación cuanto por sus contribuciones a otras dimensiones del bienestar, incluido el ingreso” (Citado por Moreno, 2013, p. 52).

Este informe del Banco, constituye un hito en la historia de la lucha contra la pobreza, pues establece su giro hacia la concepción multidimensional de la pobreza, en tanto ratifica al crecimiento económico como condición requerida para su confrontación; desde aquí, procede a formular un marco general de acción orientado hacia las que, ahora identifica como las causas del flagelo, con ello, presume un avance respecto de las acciones mitigantes que protagonizaron el informe de 1990; se trata de un tránsito que avanza desde las redes de seguridad (*safety nets*) hacia la noción de trampolín (*springboard*), que trasciende el plano mitigante de la mera emergencia. Al respecto, Robles cita el documento del 2000, *Social protection sector strategy: From safety nets to springboard* (Robles, 2009, 15), “cuyo texto se presenta como primer instructivo sectorial del Banco Mundial y se reclama su uso exclusivamente institucional.” (Moreno, 2013, p. 52).

Para el Banco Mundial, es posible encontrar las causas de la pobreza tras examinar sus dimensiones, mismas que manifiestan los pobres: falta de ingresos y activos para satisfacer las necesidades básicas, como alimento, vivienda, vestido, salud y educación; sensación de impotencia y falta de representación en las instituciones del Estado y la sociedad, como causa institucional, y vulnerabilidad ante las crisis. Según el organismo, este diagnóstico demanda la necesidad de ampliar los programas de combate a la pobreza más allá del ámbito económico y propone para ello un plan general de acción dirigido hacia tres áreas que ocupan sendas partes del informe: oportunidad, empoderamiento y seguridad, cada una de las cuales define así:

Oportunidad: Hacer llegar las oportunidades económicas a los pobres estimulando el crecimiento general y multiplicando sus activos y haciéndolos más rentables, mediante una combinación de intervenciones en el mercado y en otras esferas.

Empoderamiento: Conseguir instituciones estatales más dispuestas a rendir cuentas y a tener en consideración las necesidades de los pobres, fortalecer la participación de estos en los procesos políticos y en las decisiones locales, y eliminar los obstáculos sociales que se derivan de las diferencias por razón de sexo, etnia, raza y condición social.

Seguridad: Reducir la vulnerabilidad de los pobres a la mala salud, las crisis económicas, las perturbaciones provocadas por las intervenciones estatales, los desastres naturales y la violencia y ayudarles a superar las crisis cuando se producen (Banco Mundial, 2002, p. 33).

Desde esta nueva noción de *trampolín*, se pretende que las, ahora identificadas causas de la pobreza, permitan plantear una solución definitiva; sin embargo, al hablar de la lucha contra la pobreza, se insiste en un tratamiento focalizado y un abordaje mediado por el crecimiento económico, como prerrequisito; esta formulación, es reivindicada tajantemente en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2002: Instituciones para los mercados: complementar, innovar, conectar y competir*, en donde se precia de exponer "...: “[...] un marco para evaluar la contribución de las instituciones a respaldar las transacciones de mercado, el crecimiento y la reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2002, pp. 5-9), en el propio documento define: “Las instituciones son normas, mecanismos de observancia y organizaciones. En el presente Informe se consideran las instituciones que favorecen las transacciones de mercado” (Banco Mundial, 2002, p. 6).

De manera coincidente, esta concepción es reforzada con la propuesta de las reformas estructurales de segunda generación o Consenso II de Washington que, en el 2003, recoge la publicación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional: *Finanzas y Desarrollo*. Como ya

se dijo en este mismo capítulo, se reconoce el agotamiento de las reformas efectuadas al tenor del Consenso original, el cual, se actualiza en el contexto de una nueva realidad, pero conserva intactos los objetivos, tal como lo señala Ortiz:

[...] el esfuerzo inicial se centró casi exclusivamente en la reducción del papel del Estado y la ampliación del espacio de competencia del mercado, hoy el énfasis se dirige a los aspectos positivos de la actuación del Estado. Es decir, a aquellos aspectos de su actuación fundamentales para asegurar el buen funcionamiento del mercado, en particular el fortalecimiento institucional (2003, p. 16).

Evidentemente, el objetivo fundamental del fortalecimiento institucional al que hacen alusión los mencionados, reporte del Banco y Consenso II, apuntan hacia el buen funcionamiento de los mercados, a fin de garantizar crecimiento económico que, en la visión del organismo multilateral, obra como prerrequisito para una eficiente confrontación de la pobreza, tal como lo confirma el informe de 2002 en donde cuestiona:

¿Qué pueden hacer las instituciones para respaldar el crecimiento y la reducción de la pobreza?”, y responde: “Los estudios sobre países concretos, así como los análisis empíricos comparativos sobre varios países, ofrecen perspectivas reveladoras sobre el crecimiento institucional y el desarrollo de los mercados. Confirman de qué manera las instituciones que respaldan a los mercados repercuten en la vida de las personas influyendo en el crecimiento, determinando el acceso de la población a los mercados y haciendo que pobres y ricos utilicen de la forma más adecuada sus activos. Además, la debilidad de las instituciones de mercado puede perjudicar a los pobres de forma desproporcionada (Banco Mundial, 2002, p. 9).

Tanto el informe del Banco Mundial 2000-2001, como el de 2002, articulado al fortalecimiento institucional, muestran un enfoque que trasciende hacia los programas antipobreza en los países de la región

en donde ahora son mostrados con menor carácter mitigante-paliativo, para reorientarse al fortalecimiento del capital social, el emprendimiento y el estímulo a la participación. Esto provoca que, incluso, en algunos países, los programas cambien de nombre, como en Colombia que se pasa de las “Redes de Solidaridad” al “Programa de Acción Social”, en 2001; en Ecuador, el “Bono Solidario” se transforma en “Bono de Desarrollo Humano”, en 2003, entre otros.

Moreno (2013, pp. 54-55) destaca que, las estrategias de confrontación de la pobreza, tanto la que parte de una política social basada en la concepción de redes de seguridad, como aquella diseñada desde la visión de trampolín para abordar sus presuntas causas, evidencian un vínculo directo con las particularidades de la respectiva etapa en la implementación de las reformas estructurales, es así como, en principio y de manera consecuente con su proceso de instauración concentrado en la reducción del Estado y la ampliación de la competencia en el mercado, se incorpora la focalización como práctica selectiva que identifica a aquellos individuos empobrecidos a consecuencia del ajuste estructural, para hacerlos sujetos de algún tipo de subsidio a través de las redes; aquí la política social reviste un carácter residual con respecto al modelo, su accionar es meramente mitigante de las manifestaciones sintomáticas que la pobreza muestra.

Posteriormente, amplía el mismo Moreno, en la perspectiva del trampolín, la lucha contra la pobreza se aborda a partir de un diagnóstico próximo al concepto de Amartya Sen sobre capital y desarrollo humano, pero, sin abandonar el tratamiento focalizado y condicionado al crecimiento económico, en la convicción que este deriva del ajuste estructural tal como se plantea en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001* y que, con argumentos de fortalecimiento institucional para el mercado, consolida el mismo Banco Mundial en su informe de 2002; argumentos que son retomados en las formulaciones del Consenso II que, como documento guía para la implementación de las reformas económicas, pone en evidencia el carácter tributante, funcional, que tiene esa política social, frente al modelo económico neoliberal que configura el ajuste.

La focalización, como sea que mecanismo selectivo, desarrolla simultáneamente una dinámica excluyente; esta ambigüedad alienta un gran debate a mediados de los años noventa en donde, si bien la visión de trampolín ha incorporado algunas elaboraciones conceptuales alrededor de variables como vulnerabilidad y riesgo, estos van a ser retomados, replanteados y relanzados en la formulación del *Manejo Social del Riesgo*; a través de este documento, objeto de estudio en el próximo capítulo, se pretenden zanjar las falencias de la focalización que el debate descubre y, como se verá, se constituye en marco teórico y referencia sustancial para el diseño y formulación de las actuales políticas de lucha contra la pobreza.

4

Manejo Social del Riesgo: Base teórica de las actuales políticas para la confrontación de la pobreza.

La focalización, como instrumento para seleccionar a los potenciales beneficiarios del gasto público en protección, estuvo al centro del debate sobre política social en instancias académicas, políticas e inclusive al interior del mismo Banco Mundial durante los años ochenta y hasta finales de la década de los noventa. En el contexto de esta controversia se plantearon críticas sobre su orientación; por una parte, porque, al ir dirigida de manera exclusiva hacia los pobres, deja fuera de su radio de acción a quienes no lo son, por otra, debido a que su alcance no trasciende las manifestaciones sintomáticas de la pobreza. Bajo la pretensión de corregir estas falencias y redactado por Holzman y Jorgensen (2000), el Banco Mundial publica el Documento de trabajo número 0006 sobre protección social: *Manejo social del riesgo: un nuevo marco para la protección social y más allá*, el cual, constituye desde entonces, el referente teórico en que subyacen las actuales políticas de lucha contra la pobreza en un gran número de países latinoamericanos.

El objetivo de este capítulo es efectuar una explicación que permita la comprensión del origen, dinámica e implicaciones del manejo social del riesgo; en esa perspectiva, primero se visualiza la trayectoria que ha tenido el concepto de focalización, en el marco de la discusión en que surgió aquel documento teórico, para enseguida emprender el estudio de su concepción y alcances, en un análisis que debe permitir, abordar la crítica que debe los elementos esenciales en la ejecución de las políticas para la confrontación de la pobreza, a través de las particularidades de su aplicación en los países de la región.

Evolución del concepto de focalización¹⁰

Ana Sojo (1990), aclara que el concepto de focalización, durante los años setenta, estuvo asociado con el enfoque de redistribución con crecimiento económico en los que la focalización no se limitaba a la política social y esta, a su vez, no se reducía a programas orientados estrictamente hacia los pobres, sino que era parte integral del conjunto de políticas de redistribución del ingreso tendientes a modificar la concentración de capital físico y humano, de tal forma que los pobres tuvieran acceso a la formación en destrezas, capital físico, activos complementarios, servicios públicos, inversión y gasto público.

En este contexto, la focalización se centraba en las causas de la pobreza, no en sus manifestaciones, y garantizaba el acceso a los servicios públicos, eliminaba o reducía las posibilidades de filtración de grupos no establecidos como beneficiarios, en tanto que, servicios como los de asistencia materno-infantil y de nutrición, eran fundamentales dentro de una concepción en que la inversión social se consideraba un componente básico para el crecimiento económico y, por tanto, del desarrollo.

Ante la gran diversidad de objetivos redistributivos, la política económica consideraba necesaria la utilización de una variada gama de instrumentos para tal fin: mercado de factores, propiedad y control estatal de activos, impuestos sobre los ingresos personales y sobre la riqueza, provisión de bienes de consumo público, precios de sustentación para el productor y subsidiados al consumidor, intervención en el desarrollo tecnológico, entre otros; también, los menos favorecidos recibían subsidios de servicios públicos no solo como beneficio personal sino, además, como aliciente para lograr una mayor productividad.

La redistribución, así planteada, generaba serios problemas de economía política derivados de la contradicción social que supone prestar más servicios a cierto grupo (los pobres), sin reducirlos en otros sectores sociales, algo que produce resistencias en estos últimos quienes se oponen a perder sus privilegios. De otro lado, en los aspectos institucionales, la amplia variedad de áreas de intervención que implicaba la

10

Han resultado de gran utilidad para el desarrollo de este apartado Sojo (1990; 2007).

coordinación entre distintas entidades, no alteró la dinámica sectorial existente a pesar de su énfasis específico, por lo que cada sector social pudo obrar con autonomía.

Sin embargo, una perspectiva de focalización para la redistribución con crecimiento económico, con énfasis en las causas estructurales de la pobreza, acusa un evidente desgaste al despuntar la década de los ochenta. Es así como:

Con el paso del tiempo, los postulados sobre focalización sufrieron cambios profundos, que se condensaron en los años 1980, cuando el planteamiento de la focalización se vio sometido a una reducción de carácter conceptual y político, elaborada al socaire de sendas propuestas de reforma de las políticas sociales formuladas por algunos gobiernos o por organismos como el Banco Mundial. Cabe conceputar esta propuesta como reduccionista, ya que, sistemáticamente identificaba elementos negativos de los programas de alcance universal para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización. Este último, era esgrimido como principio general y postrero, que a la vez delineaba un orden más simple y acotado para la política social: el de ser subsidiaria en materia de pobreza (Sojo, 2007, p. 114).

Tal simplificación indujo una perspectiva global de la política social que, debido a su carácter elemental, resultó atractiva en tiempos del ajuste estructural, aunque la experiencia mostraría que su viabilidad e implementación serían complejas debido, básicamente, al polémico carácter excluyente inherente a los procesos selectivos que conlleva esta focalización. De tal manera que, en el marco de las propuestas privatizadoras de la política social, se abogó por el desmantelamiento de los servicios sociales de alcance universal y por la concentración del gasto social solo en los grupos más vulnerables, mediante programas focalizados que resultarían de menor costo; en cuanto a los aspectos sectoriales, se promovió el fortalecimiento de la atención básica en materia de salud y, en educación, solo a nivel de primaria, en detrimento de los grados posteriores.

Es evidente que se trata de una política social que, desde una visión inmediateista, hace hincapié en propuestas asistenciales a fin amortiguar el impacto de las reformas estructurales, con lo que se concentra la atención en las manifestaciones sintomáticas de la pobreza y se desvía hacia un segundo plano sus aspectos causales, tan representados en los planteamientos de los años setenta. La reducida óptica de los años ochenta, asumió la focalización como un mecanismo eficiente, eficaz y de validez general, que no tuvo en cuenta las particularidades de cada país y, como propuesta global, se articuló en planteamientos que, resumidos por Sojo en 1990, anticipan de manera clara el vínculo con el modelo económico que configuran los programas de ajuste estructural:

1. Contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado con modificaciones en el gasto social.
2. Concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población y restringir la acción del Estado en materia de política social. Se cuestiona y evalúa de manera negativa el principio de universalidad de la política social.
3. Preconizar la privatización relativa de los servicios sociales, incluso para los programas focalizados. En este ámbito no se presta mayor atención a los problemas que origina la prestación privada de servicios, debido a las fallas del mercado.
4. Confiar en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del goteo y de la reactivación económica, garantizarán a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para utilizar los servicios privados.

En marco de esta focalización tiene lugar la conformación de los denominados Fondos de Emergencia Social (FES), más tarde transformados en muchos países en los Fondos de Inversión Social (FIS), de los que se hizo referencia en el capítulo anterior y cuya evaluación establece agudas críticas en diferentes aspectos, es así como, tras la estela de Ana Sojo, señala Moreno (2013):

Si bien su prioridad estaba dirigida a la creación de empleos, estos fueron generalmente de pequeña escala, baja calidad y re-

muneración y con sesgos de género desfavorables a las mujeres; su implantación, en competencia con lo sectorial, redundó en fragmentación administrativa de las políticas universales y generaron duplicidad de funciones menos que agilidad o eficiencia; se argumentó también que como instrumentos de acción, contribuyen a posponer y, aun, diluir reformas sectoriales. En general, la evaluación del accionar de estos fondos, en los que se materializa la visión reduccionista de la focalización, cuestiona la visión negativa de las políticas universales y desestima la posibilidad de solucionar los problemas de pobreza, fundamentalmente mediante programas focalizados (p. 60).

En este orden cronológico, es necesario señalar que el carácter controversial y la posición radical que define la focalización reduccionista avivó, durante la década de los noventa, un debate en el que la perspectiva global que orienta la política social desde esa visión y sus limitados alcances fueron objeto de duras consideraciones, y llevó a que, incluso, el propio Banco Mundial flexibilizara su posición frente a los planteamientos entre crecimiento versus equidad y Estado versus mercado, como se puede constatar en su *Informe sobre el desarrollo mundial de 1997: el Estado en un mundo cambiante*. Dentro de las reconsideraciones que hace el organismo multilateral, Sojo (1999) destaca:

1. En economía política: no solo los pobres deben beneficiarse de la política social, ya que los cambios estructurales necesitan el apoyo de coaliciones políticas más amplias, que pueden verse apuntaladas por una política social de mayor alcance, es decir, que incluya a quienes no son pobres.
2. Retoma de las particularidades de la pobreza en cada país. Aquí se argumenta que la focalización puede ser eficiente cuando la pobreza se halla concentrada, pero lo es menos cuando el flagelo se ha difundido prolíficamente en presencia de una capacidad de ejecución frágil.
3. Una focalización eficiente demanda institucionalidad, recursos técnicos y financieros, lo cual pone en duda la afirmación según la cual el mecanismo reduce la pobreza a un menor costo.

4. La exitosa experiencia de desarrollo en los países del sudeste asiático flexibilizó la posición de los organismos internacionales que, en la perspectiva del fortalecimiento del capital humano, comprendieron la importancia de trascender hacia la educación secundaria.
5. Esa misma experiencia sensibilizó a los organismos financieros internacionales en el mejoramiento de la distribución del ingreso, lo que da paso a la reconsideración de las causas de la pobreza.
6. También gana terreno, incluso dentro del Banco Mundial, la concepción de un desarrollo que no contrapone el crecimiento a la equidad y el Estado al mercado, sino que los reconoce como complementarios.

Es precisamente en el contexto de estas discusiones, cuestionamientos y reflexiones, en que el Banco Mundial publica en el año 2000 su Teoría del Manejo Social del Riesgo, cuyos planteamientos, si bien no se traducen en superación de la focalización reduccionista, presumen una propuesta “con pretensiones paradigmáticas sobre protección social” (Sojo, 2007, p. 119), en la que, como se explica en el siguiente apartado, se asume el aseguramiento como responsabilidad del individuo, en tanto que el papel del Estado se limita a la atención de la pobreza a través de las ya referidas redes de protección social.

Teoría del Manejo Social del Riesgo (TMSR)

El punto de partida de la Teoría del Manejo Social del Riesgo es que todas las personas presentan vulnerabilidad ante riesgos de diverso origen, “[...] ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra)” (Holzmann y Jorgensen, 2000, 4); por lo que el documento interrelaciona en su análisis riesgo con exposición al riesgo y vulnerabilidad. Según el Banco Mundial, el riesgo es constituido por:

[...] los eventos que pueden dañar el bienestar y que son inciertos en cuanto a su temporalidad o a la magnitud del daño que pueden causar. La exposición es la probabilidad de que un

riesgo ocurra. La vulnerabilidad mide la resistencia a un choque, la probabilidad de que este se traduzca en una declinación del bienestar que es ante todo función de la dotación de activos de los hogares, de los mecanismos de aseguramiento, y de la severidad y frecuencia de la perturbación (citado por Moreno, 2013, p. 61).

Consecuentemente, la definición que da el mismo texto para protección social es la de “intervenciones públicas que ayudan y apoyan a los más pobres en el manejo del riesgo, al establecer relaciones mutuas de refuerzo en las áreas de educación y salud, en la perspectiva del desarrollo del capital humano” (Banco Mundial, 2000, p. 31).

A partir de esta conceptualización, el Departamento de Protección Social del Banco Mundial nutre su propuesta del manejo social del riesgo, en donde formula una acción conjunta que articula la acción privada con la pública a efectos de protección social; así, el aseguramiento se propone como una responsabilidad eminentemente individual y la acción del Estado se dirige exclusivamente hacia la lucha contra la pobreza, ni siquiera hacia todos los pobres, sino que, especifica, “a los más pobres”. En este contexto, el aseguramiento, que se obtiene en el mercado de seguros bajo responsabilidad individual; la provisión de servicios para los más pobres, provista mediante redes de protección y, la focalización como mecanismo selectivo para el financiamiento de tales servicios, establecen una estrategia de política social en la que la responsabilidad pública se enfoca a personas con ingresos insuficientes que, por tal motivo, quedan excluidas de los sistemas de aseguramiento.

La protección social es así, asumida desde el punto de vista del aseguramiento, en donde el Estado interviene para financiar a quienes no tienen la posibilidad de acceder al mercado de seguros. Ahora bien, como sea que la terminología del aseguramiento constituye la clave en que está escrito el documento Manejo social del riesgo (2000), resulta pertinente realizar un repaso de tal concepto, a fin de lograr una comprensión contextualizada del documento.

El aseguramiento es entendido, en sentido amplio, como la previsión o cobertura de los riesgos -en el marco específico de la protección social, los riesgos sociales-. Según Giraldo (2004), para comprender el aseguramiento de tales riesgos se deben establecer cuatro factores: primero, si la responsabilidad de proveer los recursos en previsión de contingencias es individual o colectiva; segundo, si el seguro recibido es proporcional al precio por su adquisición; tercero, la obligatoriedad de cobertura de los seguros, y cuarto, si su administración es pública o privada. Para el autor, esta última es crucial, ya que afecta a todos los demás criterios; el seguro público está regulado por el conjunto de derechos sociales en los que el ciudadano contribuye con sus impuestos y, de acuerdo con sus necesidades, recibe unos derechos conforme a lo establecido por la ley de cada país; el privado obedece a una lógica comercial, en que el tomador recibe una contraprestación del proveedor con base en el valor que paga y sujeto a las condiciones contractuales acordadas (Giraldo, 2004, p p. 47-48).

Para comprender el cálculo de los recursos de cobertura, el mejor ejemplo lo brinda el caso de las pensiones; en estas, tal cálculo deriva de técnicas actuariales que varían, sean estas de capitalización individual y administración privada o sistema de reparto simple con administración pública, cuyo monto de recursos para cubrir los riesgos es menor que en el sistema anterior. Por otro lado, la forma como se financian esas reservas también varía. En la capitalización individual, se trata de un ahorro que nominalmente le pertenece al afiliado aportante, para quien el valor de su pensión depende del monto ahorrado; en el reparto simple, la financiación se basa en las cotizaciones y el fondo general de impuestos. Cada sistema tiene sus propias especificidades, las cuales se habrán establecido, de manera muy diferente, según sea la concepción de aseguramiento que se haya asumido, bien sea, como asunto colectivo o como problema individual.

Detrás de los diseños de los sistemas de seguridad social existe una definición diferente de riesgo y aseguramiento. En la provisión privada, el seguro es una mercancía de carácter financiero. La función del sistema financiero es la de dispersar el riesgo, y sobre este esquema dicho sistema crea la seguridad

social de carácter privado. En el caso del Estado bismarckiano, el aseguramiento es público, nacional, colectivo y obligatorio. Para efectos de promover el traslado a la provisión privada vía mercado de los servicios sociales, resulta crítico introducir el concepto de riesgo como una necesidad, porque este concepto permite introducir una mercancía para dicha necesidad que se llama “seguro” y el aseguramiento es provisto por intermediarios financieros privados. Este esquema funciona especialmente en salud y en las pensiones, o lo que aquí llamamos seguridad social (Giraldo, 2004, p. 49).

El enorme impacto social causado por los ajustes estructurales, cuyas manifestaciones más dramáticas se visualizan de manera particular en el desempleo, el subempleo, la informalidad, precariedad contractual e inestabilidad laboral, ha contribuido de forma negativa a reducir la base de cotización de los sistemas de aseguramiento, situación que erosiona la captación de los recursos financieros de cobertura de los que se abastece.

Para el Banco Mundial, los mercados financieros de aseguramiento revisten especial importancia, como puede inferirse de las consideraciones que al respecto presentan De Ferranti, Perry, Gill y Servén, autores adscritos a ese organismo en el 2000, en el que se publica la Teoría del Manejo Social del Riesgo. En el referido documento, los autores señalan que el papel del Estado es el de corregir las fallas del mercado privado de seguros y clasificar el aseguramiento en seguros de mercado, autoseguro y autoprotección. Hecha esta clasificación, el Estado deberá obrar, para el primer caso, el de los seguros de mercado,

El “seguro social” se puede considerar como una política para completar el seguro de mercado. Si los mercados no logran asegurar con eficiencia porque ciertos riesgos no son asegurables o no se pueden diversificar, por ejemplo, o porque los problemas de riesgo moral son insuperables para las aseguradoras privadas, se crea la justificación para las políticas de seguro social. La acción gubernamental que ayuda a las personas y a las familias a afrontar mejor el riesgo facilitando las transferencias desde

los tiempos buenos a los malos gracias a la cobertura conjunta se clasificaría como seguro social e incluiría programas de apoyo financiero para los desempleados” (De Ferranti, Perry, Gill y Servén, 2000, p. 46).

Para el caso de los autoseguros,

Los planes de ahorro obligatorio son una política para aumentar el autoseguro. Si los mercados no logran proporcionar “buenos” instrumentos de autoseguros se crea la justificación para que los gobiernos intervengan. Los problemas de riesgo moral, como el no ahorrar lo suficiente para la jubilación en espera de que el gobierno saque de apuros a los ancianos pobres, constituyen otra justificación del ahorro obligatorio (p. 46).

Referente a la autoprotección,

La “protección social” puede considerarse como una política para aumentar la autoprotección. La intervención del gobierno se justifica si los mercados no logran facilitar la autoprotección óptima de las personas o de las familias. La característica que diferencia a estas intervenciones de las dos series de políticas mencionadas precedentemente, es que el objetivo de las políticas de protección social sería el reducir la probabilidad de que ocurra una pérdida, y no simplemente asegurar contra ella. Las políticas que facilitan la adquisición de capital humano (mejor salud, educación y capacitación) pueden constituir el núcleo de la protección social” (p. 47).

A partir de esta argumentación, enseguida el documento procede a destacar la importancia del mercado financiero en la provisión del aseguramiento, con lo cual sustenta la necesidad de su fortalecimiento: “El fortalecimiento del mercado financiero debería constituir un componente esencial de la política social, porque puede aumentar el autoseguro, los seguros de mercado y la autoprotección [...]” (De Ferranti, Perry, Gill y Servén, 2000, p. 47). El análisis de las consideraciones de estos autores, adscritos al Banco Mundial, permite explicar el carácter

de la terminología utilizada, tan propia del ámbito del aseguramiento que prevalece en el manejo social del riesgo y que se configura en el marco conceptual para la protección social en la perspectiva como lo orienta, una seguridad social que debe ser provista en el mercado, en donde la intervención del Estado solo se justifica sobre aquellas personas cuyas limitaciones de ingreso no les permiten acceder a él; en términos institucionales, aclara Moreno, “el Estado interviene solo para corregir los denominados fallos del mercado” (2013, p. 64).

Comprendido el concepto de aseguramiento, se facilita el abordaje de la propuesta contenida en la Teoría del Manejo Social del Riesgo. Según sus propios autores, la TMSR

[...] replantea las áreas tradicionales de protección social (intervención en el mercado laboral, previsión social y redes de protección social) en un marco que incluye tres estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos —shocks—), tres dimensiones institucionales de manejo del riesgo (informal, de mercado y público) y varios actores (personas, hogares, comunidades, ONG’s, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales) frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 1).

Para brindar una mayor comprensión de estas tres estrategias, dimensiones y actores, Holzmann y Jorgensen (2000) presentan una matriz en donde se ilustra con ejemplos prácticos; aquí se presenta de manera parcial para cada una de ellas en tres tablas.

La reducción del riesgo como prevención, primera de las estrategias, sostiene que la reducción de las posibilidades de riesgo conlleva al aumento esperado del ingreso de las personas y reduce su inestabilidad, esto se traduce en aumento del bienestar. Las estrategias para el logro de tal objetivo incluyen gestión macroeconómica, salud pública, medioambiente, educación, capacitación y regulación del mercado laboral, tal como puede observarse en la Tabla 2.

Tabla 2. Primera estrategia del TMSR: prevención del riesgo

Estrategias	Informal	De mercado*	Públicas
Reducción del riesgo	-Producción menos arriesgada -Migración -Prácticas de alimentación y destete adecuadas -Participación en actividades de higiene y otras para prevenir enfermedades	-Capacidad en el trabajo -Conocimiento del mercado financiero -Estándares laborales empresariales motivados por el mercado	-Buenas políticas macroeconómicas -Capacitación previa -Políticas laborales -Intervención para disminuir el trabajo infantil -Políticas de invalidez -Prevención

Nota: Tomado de manera parcial de Holzmam y Jorgensen (2000, p. 20).

*Los autores establecen el mercado como el mecanismo formal frente al riesgo (aclaración del autor de este documento).

La segunda estrategia, en el documento mitigación del riesgo, hace referencia a la anticipación que debe tenerse a la perturbación para, de esta manera, reducir su impacto: “[...] las estrategias de mitigación reducen su potencial repercusión en caso de materializarse el riesgo” (Holzmam y Jorgensen, 2000, p. 16). Su campo de acción implica:

- Diversificación de la cartera. Está orientada a la estabilización del ingreso mediante la tenencia de activos de naturaleza diferenciada: capital físico, financiero, humano y social, cuya rentabilidad no posea una correlación perfectamente directa:

Por ejemplo, si los individuos solo pueden invertir en capital humano, aún es posible que lo diversifiquen en diferentes ocupaciones, pero tal vez en desmedro de la rentabilidad. Si las mujeres no pueden poseer o heredar propiedades y no tienen acceso a instrumentos financieros seguros, pueden adquirir oro o joyas. Puesto que estos activos a menudo generan una baja tasa de rentabilidad y una insuficiente protección contra el riesgo, el acceso a una gama más amplia de activos es vital para el manejo de los riesgos, especialmente para los pobres (p. 16).

- Mecanismos de seguro formales e informales. Los seguros formales, son los del mercado, se caracterizan por ser simples, consisten en el pago de una prima de seguro con base en el riesgo que genera futuros pagos contingentes al Estado; los informales, por el contrario, son más complejos, aparecen en diferentes formas y con frecuencia de manera encubierta debido a que una “institución” desempeña funciones aseguradoras y no aseguradoras (como la familia y la comunidad) (p. 17).

- La cobertura del riesgo cambiario. Cobra su mayor importancia para los mercados financieros y se basa en el intercambio del riesgo o en pagar a alguien un precio para que lo asuma; no parece funcionar en un entorno de prestaciones formales y relacionadas con el trabajo y el ingreso (p. 17).

Una mejor ilustración se observa en la Tabla 3, que presenta el detalle parcial de esta segunda estrategia.

Tabla 3. Segunda estrategia del TMSR: Mitigación del riesgo

Estrategias /sistemas	Informal	De mercado	Públicas
Cartera	-Múltiples trabajos -Inversión en activos humanos, físicos y activos reales -Inversión en capital social (rituales, regalos recíprocos)	-Inversión en múltiples activos financieros -Microfinanzas	-Sistemas de pensión -Transferencia de activos -Protección de derechos de propiedad (énfasis en mujeres) -Apoyo para ampliar mercados financieros a los pobres
Seguros	-Matrimonio/familia -Organizaciones comunitarias -Tenencia compartida -Trabajo vinculado	-Rentas anuales para la vejez -Seguros de invalidez, accidentes y otros	-Seguro obligatorio de desempleo, vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad, etc.
Cobertura del riesgo	-Familia ampliada -Contratos de trabajo		

Nota: Tomado de manera parcial de Holzmann y Jorgensen (2000, p. 20).

La tercera estrategia para aliviar el impacto del riesgo una vez se ha producido asume que:

Las principales formas de superación consisten en el desahorro y endeudamiento individual, migración, venta de mano de obra (incluye la de los niños), reducción de la ingesta de alimentos o la dependencia de transferencias fiscales o privadas. El gobierno cumple una importante función en ayudar a la gente a superar los impactos, por ejemplo, en una situación en la cual un hogar específico no ha ahorrado lo suficiente para manejar riesgos catastróficos o repetidos (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 17).

La estrategia de superación del impacto y sus posibilidades por nivel de formalidad son presentadas en la Tabla 4.

Tabla 4. Tercera estrategia del TMSR: Superación del riesgo

Estrategias /sistemas	Informal	De mercado	Públicas
Superación del riesgo	-Ventas de activos -Pedir prestado -Transferencia dentro de la misma comunidad/caridad -Trabajo infantil -Pérdida en capital humano -Migración temporal/estacional	-Venta de activos financieros -Pedir prestado a los bancos	-Apoyo en caso de desastres -Transferencias /asistencia social -Subvenciones -Obras públicas

Nota: Tomado de manera parcial de Holzmann y Jorgensen (2000, p. 20).

Según el propio documento, el planteamiento general del manejo social del riesgo propende por dar cobertura, no solo a los que son pobres, a quienes afectan de manera más intensa los riesgos, sino también se extiende a aquellos que, no siéndolo, son vulnerables a la pobreza, esto es, aquellos que presentan alto riesgo de caer en ella, y agrega:

Se centra menos en los síntomas y más en las causas de la pobreza, proporcionando a los pobres la oportunidad de adoptar actividades de mayor riesgo, y de mayor rentabilidad, y evitando mecanismos informales poco eficientes y poco equitativos para compartir los riesgos (p. 3).

Según Giraldo (2004), para apologistas y promotores de la TMSR, desde el concepto de riesgo es posible formular:

[...] un nuevo marco teórico que permite hacer pasar la protección social de un estatus de herramienta (por ejemplo, los seguros sociales) a uno de objetivo (ayudar a la gestión de riesgos), de pasar de la tradicional reducción de la pobreza *a posteriori*, a la reducción de la vulnerabilidad *a priori* (Citado por Moreno, 2013, p. 68).

Lectura crítica de la Teoría del Manejo Social del Riesgo

Las recurrentes variables conceptuales que subyacen en el documento teórico *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, tales como riesgo, vulnerabilidad y protección social, son los mismos de los que parte *Social protection sector strategy: From safety nets to springboard*, tan proclamado como primer instructivo sectorial en materia de protección social publicado por el Banco Mundial también en el año 2000, y los mismos que retoma dos años después el organismo multilateral para presentar su *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza*. La utilización sistemática de estos términos en diferentes documentos por parte del Banco Mundial induce un proceso en el que estos, progresivamente, se tornan en conceptos institucionales que adquieren así carácter hegemónico en el discurso de la protección social, en particular en aquellos países donde el organismo internacional ejerce su influencia.

Es así como estas definiciones institucionales configuran la base conceptual de una nueva perspectiva de focalización que, a diferencia de la observada durante los decenios de 1980 y 1990 que motivó acciones

para atenuar el impacto del ajuste estructural, propende por que las políticas se dirijan hacia la prevención y el mitigamiento del riesgo de sufrir tales consecuencias, con lo que pretende una confrontación de la pobreza orientada, más allá de sus síntomas, a sus causas. De otro lado, en el manejo social del riesgo, las referidas redes de seguridad (*safety nets*) deben ser establecidas por el Estado antes de que se produzcan crisis o conmociones (prevención) y, a la vez, operar como mecanismos de apoyo para quienes, sin ser pobres, son vulnerables a la pobreza. Pareciera así que se supera la limitación excluyente de la focalización precedente y el cuestionamiento que, sobre sus logros y alcances, generó el debate en la década de los noventa.

La definición conceptual de riesgo que nutre el documento no incorpora ninguna novedad e incurre en la utilización sesgada que procede de la clasificación de los riesgos colectivos, según su origen sea natural o humano. En últimas, ubica el riesgo de una mala gestión macroeconómica que —argumentan sus defensores en un documento posterior— procede de la omisión en la implementación de las reformas de mercado (Holzmann, Sheburne-Benz y Tesiiuc, 2003, p. 509); es decir, las políticas o reformas que no sean obsecuentes con las pautas que sigan los organismos financieros internacionales, en particular el Banco Mundial, son vistas como iniciativas que inducen una mala gestión y, por lo tanto, se constituyen en generadoras de riesgo.

Desde la visión de las estrategias de reducción, mitigación y superación del riesgo contenidas en la TMSR, los mecanismos de protección como acudir a la familia, a la comunidad o a la caridad son considerados informales; valoración que descalifica la solidaridad como principio de prácticas tradicionales de aseguramiento social y desestima la importancia histórica de estas alternativas que fueron importantes surtidoras de protección en tiempos en que la organización social no estuvo predeterminada por el mercado, como sí sucede tras la consolidación del capitalismo industrial que, desde la perspectiva de Polanyi, fue explicada en el primer capítulo. Para los autores de la TMSR, solo las organizaciones que se configuran en torno del mercado cobran carácter formal; es decir, para esos autores el mercado deviene como algo inherente a la sociedad, históricamente natural.

Esta visión, fundamentada exclusivamente en el mercado, es reiterada al revisar la función de los actores que intervienen en el manejo social del riesgo: individuos/hogares (familia), comunidades, ONG, diferentes niveles de gobierno y organismos internacionales; es así como, al referirse a los sujetos:

Mientras mejores sean los instrumentos de mercado, mayor será el manejo social del riesgo que se puede llevar a cabo en este nivel [...] En el mismo sentido, la falta de instrumentos de mercado adecuados produce un fortalecimiento de sistemas informales de manejo del riesgo a nivel de cada hogar, los que son a menudo menos efectivos y dinámicamente ineficaces y tiene consecuencias perjudiciales (como el trabajo infantil) (Holzmann y Jorgensen, 2000, pp. 18-19).

Para el caso de las comunidades, corrobora lo anteriormente expuesto respecto de los criterios que definen el grado de formalidad: “[...] al no contar con instituciones de mercado adecuadas, las comunidades de los países en desarrollo han creado varios mecanismos informales para compartir los riesgos” (p. 19) y, para las ONG: “[...] su naturaleza local e informal les permite supervisar mejor el comportamiento individual que las instituciones de mercado formales” (p. 19); es decir que, a pesar de su informalidad, en la visión de la TMSR, la importancia de las ONG radica en la complementariedad que brindan a las instituciones de mercado, estas sí asumidas de carácter absolutamente formal. En cuanto a los diversos niveles de gobierno y los organismos internacionales, estos también deben orientar su accionar en función del mercado; incluso, en este punto el *Manejo social del riesgo* es más específico, pues enfatiza en los mercados financieros, aquellos para facilitar el establecimiento de instituciones financieras de mercado, en particular los instituidos en los acuerdos de Bretton Woods y los de Naciones Unidas, para perfeccionar su funcionamiento (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 21).

En la TMSR, los instrumentos informales de protección son ampliamente criticados, ya que considera “[...] están asociados con altos costos de transacción y costos de oportunidad encubiertos” (p. 9); además,

los autores desconocen la importancia de la solidaridad como principio de protección; crítica aún más dura reciben los mecanismos de intervención pública, que son vistos como “[...] sistemas mal diseñados o implementados en forma deficiente, problemas de administración o una exagerada generosidad y los costos presupuestarios que esto implica pueden causar importantes costos para el bienestar del individuo y la sociedad en su conjunto” (p. 9). Para la TMSR, los programas provistos desde el sector público solo deben operar en ausencia de sistemas informales o de mercado; en el documento del 2003 (Holzman, Scherburne-Benz y Tesliuc) los argumentos van más allá, allí se afirma que las intervenciones públicas son propias del Estado de Bienestar y, por razones de costo fiscal, no pueden permitirse los países no desarrollados.

En términos generales, la crítica que hace la TMSR a los mecanismos informales y públicos permite inferir que lo que se pretende es consolidar al mercado como la mejor opción de protección social; en tal perspectiva, la reducción de la pobreza pasa por la incorporación al mercado de la población pobre. Además de la crítica sobre los aspectos conceptuales, también los mecanismos estratégicos y los actores que intervienen en el manejo social del riesgo, así como su alcance tanto hacia el objeto de su accionar como al sujeto de su cobertura, plantean ciertos cuestionamientos. La TMSR pretende ser, por una parte, marco de referencia para la formulación de políticas de lucha contra la pobreza que supere las acciones paliativas con que hasta finales de los años noventa fueron atendidas las poblaciones empobrecidas tras el ajuste estructural y, por otra, ampliar la base de beneficiarios restringida por la concepción reduccionista de la focalización por aquella época.

Efectivamente, según sus propios postulados, la TMSR: “Se centra menos en los síntomas y más en las causas de la pobreza, proporcionando a los pobres la oportunidad de adoptar actividades de mayor riesgo, y de mayor rentabilidad, y evitando mecanismos informales poco eficientes y poco equitativos para compartir los riesgos” (2003, p. 3). Desde esta óptica, el Banco Mundial en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza* (2002), propone políticas diseñadas sobre la base del fortalecimiento del capital humano a partir del

crecimiento económico como estrategia de confrontación que pretende ir a las causas de la pobreza, con lo cual no solo se ataca el fenómeno, sino que se dirige a romper el círculo de transmisión generacional del flagelo, a lo que denomina “trampa de la pobreza”.

En este sentido, la propuesta deviene en tautología, pues la insuficiencia de capital humano integra una manifestación sintomática de pobreza, pretender ubicar en ello las causas de la pobreza equivale a afirmar que el flagelo se origina en las precarias condiciones de nutrición, salud y educación de los pobres debido a su condición; es afirmar que las causas de la pobreza son los pobres o que la pobreza existe porque hay pobres. Se exculpa al modelo económico como factor generador de tal precariedad, algo que ya era reconocido en el esquema precedente de mitigamiento de la pobreza mediante redes de seguridad (Banco Mundial, 2002).

El modelo económico de libre mercado, se presenta como dinamizador del crecimiento económico, requisito infalible en la formulación de las políticas contra la pobreza y garante para el éxito de su aplicación. Al ubicar las causas de la pobreza no se nombra el modelo económico de financiarización descrito en el segundo capítulo; a pesar de que, como lo han reconocido los mismos organismos multilaterales, el enorme costo social del ajuste estructural era previsible, al modelo se le libera de toda sospecha. Se plantea que atacar las causas de la pobreza, ubicadas en las condiciones de los mismos pobres, romperá la trampa de transmisión generacional, pero no se repara en que es la implementación del modelo el que acentúa el ciclo perverso de la pobreza, con su dinámica de desempleo, subempleo, precarización y exclusión social (Banco Mundial, 2002).

La lucha contra la pobreza, como parte integrante de la política de protección social, depende del crecimiento económico; se asegura ante todo la preeminencia del modelo y a este se subordina la política social. Al pretender ir a las causas de la pobreza, el accionar de las políticas que orienta el Banco Mundial se dirigen al fortalecimiento de los factores que definen el capital humano; estas causas son aparentes pues, antes bien, el precario estado de ese capital, comporta una manifesta-

ción sintomática de pobreza, consecuencia no causa. De otro lado, el modelo económico, donde residen las causas estructurales de la pobreza, se debe consolidar pues de ello depende el éxito de las políticas de confrontación a la pobreza; en la reivindicación de esta premisa resulta consecuente la insistente invocación del mercado como mecanismo preferencial en el manejo social del riesgo para gestionar el aseguramiento.

Para que no quede duda, en el documento suscrito por De Ferranti, Perry, Gill y Servén (2000), se indica claramente que la seguridad social debe ser provista por el mercado en la perspectiva del fortalecimiento del sector financiero:

El fortalecimiento del sector financiero puede estimular el uso de “buenos” instrumentos por parte de aquellos que ahorran. [...] el fortalecimiento del sector financiero puede disminuir la probabilidad de que ocurra una crisis, intensificando así los esfuerzos de autoprotección de las personas y las familias... el fortalecimiento del sector financiero contribuirá a crear mercados (más eficientes) de seguros contra pérdidas catastróficas como las ocasionadas por la mala salud o los desastres naturales. Los mercados financieros privados pueden proporcionar seguros de vida, instrumentos de seguros de invalidez y seguros contra desastres naturales, e incluso contribuir a asegurar contra las crisis macroeconómicas (p. 47).

En fin, la TMSR, que surge en un contexto de críticas al carácter reduccionista de la focalización, amplía la base de su población objeto al incluir a quienes, sin ser pobres, están en riesgo de serlo, es decir, aquellos vulnerables de caer en pobreza. Para ellos propone el aseguramiento individual en el mercado, en tanto que los pobres serán sujeto de transferencias monetarias condicionadas con las que podrán surtirse en el mercado de los bienes y servicios, en especial aquellos relacionados con nutrición, educación y salud. Es así que la protección social en la TMSR retoma la focalización en la lucha contra la pobreza, aspecto al que se reduce la responsabilidad del Estado en lo que a política social se refiere.

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas como instrumentalización de la TMSR en la lucha contra la pobreza

De acuerdo con la TMSR, la responsabilidad del Estado se circunscribe sustancialmente a la lucha contra la pobreza, propósito que, consigna ese mismo documento, ha de asumirse mediante el fortalecimiento del capital humano. Es esta orientación la responsable del cambio en la designación de los “Fondos de Emergencia Social” (FES) con que se adelantaron los programas coyunturales de alivio al impacto del ajuste estructural, al de “Fondos de Inversión Social” (FIS) que nutren los actuales Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) que orientados, y en algunos casos financiados, por el Banco Mundial, propenden por el fortalecimiento de aquel capital, mediante subsidios en efectivo para salud, nutrición y educación, como estrategia de confrontación a las que considera son los elementos causales de la generación y reproducción de la pobreza.

Según el Banco Mundial (2009):

Las transferencias monetarias condicionadas son programas que transfieren dinero, generalmente a familias pobres, con la condición de que estas efectúen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de los hijos. Las condiciones de salud y nutrición requieren generalmente chequeos periódicos, control del crecimiento y vacunas para los niños menores de cinco años de edad; la atención perinatal para las madres y su asistencia a charlas periódicas de información sobre salud. Las condiciones de educación usualmente incluyen la inscripción escolar, la asistencia al colegio entre el 80 y el 85 por ciento de los días escolares y ocasionalmente alguna medida de desempeño. La mayoría de programas de TMC transfieren el dinero a la madre de la familia o, en algunas circunstancias, al estudiante (p. 1).

Debido a la manera análoga como son concebidas, esta definición remite inevitablemente a los subsidios de desempleo existentes en los países desarrollados, en donde la actualización y disposición en la búsqueda de empleo, condicionan el derecho a su otorgamiento en una perspectiva de bienestar; en efecto:

Muchos analistas de políticas sociales ven también un paralelo en el movimiento hacia las TMC en los países en desarrollo y la agenda de bienestar para el trabajo en los Estados Unidos y Europa, incorporada en reformas que llevaron al *Revenu Minimum d'Insertion* en Francia, a las reformas del *Temporary Assistance for Needy Families* (tanf) en los Estados Unidos y al *New Deal* en el Reino Unido. Como las TMC en el mundo en desarrollo, todos estos programas requieren “comportamiento deseado” a cambio de apoyo de ingreso. En entornos con mercados laborales muy informales, las condiciones sobre salud y escolaridad de los niños son más fáciles de controlar que los requerimientos de búsqueda de empleo y trabajo y así son adaptaciones sensibles de la noción básica de vincular la asistencia social al cambio positivo en el comportamiento (Banco Mundial, 2009, p. 35).

Los primeros Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas fueron puestos en marcha hacia mediados de los años noventa, en 1995 en Brasil y en 1997 en México; en Brasil, fueron operados en principio fueron operados con carácter descentralizado por municipios y por sectores de la política social y, a partir del 2003, el Gobierno Federal unificó los diferentes dispositivos existentes en el Programa Bolsa Familia; en México, Progres (hoy día, Oportunidades) se crea en 1997, en un comienzo y aunque con carácter centralizado, fue dirigido solamente hacia las zonas rurales. Estas dos iniciativas fueron los programas pioneros para la reducción de la pobreza y se expandieron por la región, indiferentemente hacia países que, desde una concepción más heterodoxa, redujeron el ritmo en la aplicación de las reformas y flexibilizaron la aplicación de sus políticas macroeconómicas, como Argentina, Ecuador, Nicaragua, Uruguay o Brasil, así como hacia aquellos en los que prevaleció la visión ortodoxa del ajuste: Colombia, Chile, Honduras, México, Panamá, Perú.

Desde esa óptica de fortalecimiento del capital humano, desarrollar capacidades y atacar las causas de la pobreza, en la forma que orienta el manejo social del riesgo, se inscriben los programas de transferencias monetarias condicionadas de lucha contra la pobreza que hoy se adelantan en un gran número de países de la región:

Hambre Cero, Bolsa Escola y Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, en Brasil; Bono de Desarrollo Humano, en Ecuador; Jefes y Jefas de Hogar, en Argentina; Familias en Acción, en Colombia; Programa Oportunidades, en México; Chile Solidario; Plan de Empleo de Emergencia, en Bolivia; Red de Protección Social, en Nicaragua, entre otros (Moreno, 2013, pp. 74-75).

Para una mayor comprensión del origen, naturaleza y características de los programas de transferencias monetarias condicionadas, a continuación, se presentan cuatro experiencias de sendos programas en diferentes países, en su dinámica hasta 2010¹¹.

Bolsa Escola y Bolsa Familia en Brasil, programas pioneros de TMC

Bolsa Escola se creó para garantizar la permanencia en la educación primaria y secundaria de niños de 6 a 15 años de edad, integrantes de familias con ingresos mensuales *per cápita* de máximo 90 reales, matriculados en primaria o secundaria; en un comienzo fue puesto en marcha por el gobierno del estado de Campinas en 1995 y, ese mismo año, se empezó a aplicar en una nueva versión en el Distrito Federal de Brasilia desde donde se expandió, es así como para el 2001, ya se contaban siete estados y más de doscientos municipios que adelantaban este tipo de intervenciones; pasaron luego a depender del Ministerio de Educación y, para 2003, en el contexto de la nueva estrategia nacional

11 La intención aquí, más que hacer un seguimiento o evaluación, es tener conocimiento del origen, concepción y naturaleza de estos programas que suelen cambiar su nombre a la par con los cambios de gobierno en cada país.

antipobreza, se incluyeron en el programa federal Bolsa Familia, que centralizó la administración de todos los dispositivos de transferencias monetarias condicionadas (Godoy, 2004, pp. 15-16).

Bolsa Escola integra un componente educativo al conjunto del capital humano, a través del cual se hacen transferencias monetarias a familias pobres con niños en edad escolar a condición de que estos asistan a la escuela a un mínimo del 85 % de las jornadas escolares al mes; el monto de estas transferencias, no depende del número, edad o género de los niños de las familias beneficiarias, y varían de un municipio a otro. La selección de beneficiarios era efectuada en principio por las municipalidades que elegían primero a las localidades más pobres y, dentro de ellas, a las familias más vulnerables, mediante un sistema de puntaje que integraba distintos indicadores de los estándares de vida familiar; en sus comienzos, se carecía de un sistema de focalización nacional que permitiera optimizar la selección de las áreas geográficas más pobres y eliminar ineficiencias administrativas pero, posteriormente, el gobierno brasileño estableció un censo nacional de familias beneficiarias de programas federales, con el propósito de mejorar la focalización (Banco Mundial, 2001).

Posteriormente, para el 2002, refiere Moreno (2013), el proceso de selección de beneficiarios abarcaba el levantamiento de datos por los municipios, la selección de familias elegibles por una instancia del Gobierno Federal, y la elección definitiva de las familias beneficiarias desde el ámbito local, con la participación de los Consejos de Control Social, que incluyen representantes de organizaciones de la sociedad civil (Secretaria do Programa Nacional Bolsa Escola, 2002).

Respecto al impacto de Bolsa Escola en cuanto a la acumulación de capital humano, se lograron resultados positivos en la asistencia escolar y en reducción de la brecha edad/año escolar. La asistencia a la escuela se hizo más alta y la deserción más baja entre los beneficiarios del programa que entre grupos poblacionales no atendidos, y más niños beneficiarios ingresan a la escuela a la edad adecuada con relación a los sujetos de grupos de comparación; también, el Programa ha contribuido al desmonte de mecanismos de discriminación que, utilizados

por las escuelas bajo pretextos de tipo académico, propenden por la exclusión de los estudiantes más vulnerables y pobres (Banco Mundial, 2001b).

También, se formularon objeciones frente al tiempo límite de permanencia definido por dicho programa (entre 1 y 2 años), que deriva en falta de garantías para la continuidad del beneficio lo que contradice el objetivo de fortalecimiento de capital humano previsto a mediano y largo plazo; la imposición de estos tiempos de permanencia se critica con el argumento de que la mayor parte de la legislación del programa de beca escolar no tiene como propósito “[...] que los niños concluyan la enseñanza fundamental, sino sacarlos de las calles, lo que refuerza un carácter asistencialista del Programa en detrimento de su impacto redistributivo” (Godoy, 2004, p. 22). A continuación, señala la autora, estas becas han generado bajo impacto en la reducción de la pobreza, lo que se explica por insuficiencia en el monto de las transferencias y la precaria situación de las familias beneficiarias; señala también que Bolsa Escola no ha contribuido a mejorar la capacidad de generación de ingresos a las familias a consecuencia de la frágil articulación del Programa con iniciativas de capacitación e inserción laboral.

Una vez integrados los programas de transferencia condicionadas en Bolsa Familia, para el 2006 Bolsa Escola atendió el 18.6 % de la población total, con un gasto equivalente al 0.41 % del PIB, de cuyo monto el 9 % fueron recursos de crédito del Banco Mundial (Villatoro, 2007, p. 28); en el informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo en el 2008, el Programa beneficiaba a “11 millones de familias (46 millones de personas)” (Banco Mundial, 2009, p. 3), y para septiembre de 2011 se atendían a 13.179.472 familias, según muestra la pına web del Programa (Bolsa Familia, véase webgrafía).

Familias en Acción, Programa de TMC en Colombia

Familias en Acción se crea en marco de la Red de Apoyo Social en 1999, que se inscribe en las redes temporales de seguridad social implementadas en Colombia para paliar las consecuencias de la recesión económica y de los ajustes de política fiscal para el bienestar de la población

vulnerable. Junto a Familias en Acción, implementado en el 2001, se pusieron en marcha otros dos programas sociales: Jóvenes en Acción y Empleo en Acción (Villatoro, 2005, pp. 93-94). Por supuesto, desde la visión de fortalecimiento del capital humano que orienta la TMSR, Familias en Acción fija como población objetivo a los niños entre 0 y 17 años de hogares en situación de pobreza, mediante apoyo para educación y, a diferencia de Bolsa Escola, también para salud y nutrición. El Programa ofrece, para educación, una transferencia equivalente al costo directo estimado para que los niños puedan asistir a clases, esta alcanza los seis dólares *per cápita* para la primaria y 12 dólares por cada niño que asiste a estudios de secundaria; de otro lado, para salud y nutrición, la ayuda se destina a niños de entre 0 y 6 años de edad.

El Programa Familias en Acción es una estrategia de bienestar del gobierno colombiano, que busca promover y fomentar la acumulación del capital humano, particularmente en municipios con menos de 100.000 habitantes con una gran proporción de población rural. El Programa tiene tres componentes principales: nutrición, salud y educación. El componente de nutrición consiste en un subsidio monetario entregado a las familias (núcleos familiares) beneficiarias con niños menores de 7 años de edad. En el 2001 el subsidio fue de \$ 40.000 mensual y en 2002, de \$ 46.500. El componente de salud contempla una serie de acciones que las familias beneficiarias deben llevar a cabo obligatoriamente para participar en el Programa. En particular, las madres deben llevar sus hijos a los controles de crecimiento y desarrollo, que incluyen vacunación, y participar en algunos eventos sencillos de capacitación sobre prevención de salud, el componente más importante es el de educación. Es condición para recibir los subsidios, que las madres garanticen una mínima asistencia de sus hijos a los planteles educativos (Attanasio, 2005, p. 6).

Estos subsidios monetarios son entregados a madres que son conocidas en Colombia como “mujeres cabeza de familia”, quienes se responsabilizan para cumplir con las condiciones que impone el Programa. Para educación, las transferencias son supeditadas a una asistencia escolar

mínima del 80 %y a no reprobar el año escolar dos veces consecutivas; en cuanto al componente de salud y nutrición, la familia deberá garantizar, para mantener el subsidio, la visita a los servicios médicos de salud básica para controles de vacunación, nutrición y crecimiento.

En Colombia el proceso de selección es efectuado por el Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén), instrumento de focalización en el país:

Familias en Acción atiende zonas rurales y urbanas no cubiertas por el Programa Empleo en Acción. Estas áreas deben cumplir con criterios básicos de elegibilidad, como la presencia de un banco y la existencia de una oferta adecuada en materia de educación y salud. Dentro de las localidades que cumplen con las condiciones de elegibilidad, el programa selecciona a familias clasificadas como Sisbén 1, que corresponden a los grupos más vulnerables. No se da apoyo en salud y nutrición a las familias Sisbén 1 que tengan a sus hijos de 0 a 6 años de edad en Hogares Comunitarios de Bienestar (Villatoro, 2005, p. 94).

Según cita Moreno (2013, p. 78), “El objetivo inicial del Programa fue de 400.000 familias, pero se ha expandido y en 2007 cubría 1,5 millones de familias beneficiarias” (Banco Mundial, 2009, p. 34). “A octubre 31 de 2002, Familias en Acción tenía 407.076 familias registradas como elegibles y 362.403 (89%), como beneficiarias” (Attanasio, 2005, p. 7); para el 2005, “[...] el número de beneficiarios correspondía al 5% de la población total y su atención representó un gasto equivalente al 0,09% del PIB del cual, el 90% fue financiado con crédito externo” (Villatoro, 2007, p. 28); al cierre del 2010, según la pina electrónica institucional en su informe a la banca multilateral del segundo semestre de 2010, Familias en Acción hace presencia en 1.100 de los 1.102 municipios del país, registra 3.775.681 familias como elegibles de las cuales beneficia a 2.327.689 (61,6%) en todos los departamentos del país (Familias en Acción, ver webgrafía).

Referente al manejo del mecanismo de focalización, según Attanasio:

Familias en Acción ha mostrado un buen desempeño en lo que se refiere a minimizar los errores de inclusión. Un 71 % de las familias que ingresó al programa estaba en situación de indigencia al momento de iniciarse la intervención. Sin embargo, ha habido problemas para cubrir áreas rurales aisladas que carecen de servicios sociales y financieros, lo que configura una probabilidad importante de error de exclusión. (Citado por Moreno, 2013, p. 78).

Oportunidades, el PTMC de México

En México, Oportunidades se instituyó para reemplazar subsidios de consumo mal focalizados y que tenían un impacto limitado en la pobreza. Para mediados de los años noventa, el gobierno mexicano tenía 15 programas de subsidio de alimentación, de los cuales 11 estaban dirigidos a poblaciones urbanas y rurales y 4 no tenían mecanismo explícito de focalización [...] Oportunidades constituyó una innovación en la política social mexicana. En lugar de subsidios ineficientes y transferencias monetarias focalizadas en forma deficiente, el Programa hizo explícito el compromiso de dar a los beneficiarios la libertad de elegir cómo utilizarían las transferencias mientras se comprometiesen con cierto comportamiento en cuanto a educación, salud y nutrición, lo que se consideraba como inversión en capital humano (Banco Mundial, 2009, pp. 36-37).

Oportunidades es creado en 1997 para sustituir a Progresas en la estrategia de apoyo a familias rurales muy pobres; en el 2001 toma este nombre y amplía su objetivo hacia poblaciones urbanas. Oportunidades es uno de los programas más analizados y mejor evaluados en el ámbito de las transferencias monetarias condicionadas en América Latina, y su diseño comporta cambios significativos en la provisión de servicios sociales en México. Según Skoufias y Parker, quienes son citados por Villatoro (2005), esos cambios se expresan en los siguientes

tes principios orientadores de la acción del Programa: i) focalización, ii) intersectorialidad, iii) empoderamiento de las mujeres y iv) corresponsabilidad (p. 96).

Este PTMC se propone fomentar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, a través de inversión en capital humano, óptica desde la cual integra tres componentes: educación, salud y nutrición. Para el componente educativo se otorgan transferencias a familias con niños menores de 18 años de edad, matriculados entre el primer año de enseñanza primaria y el tercer año de secundaria; tales transferencias se condicionan a la asistencia de los niños a la escuela y se suspende por una inasistencia injustificada mayor o igual al 15 %. El Programa entrega recursos adicionales a escuelas de comunidades donde este está en marcha, para corregir externalidades negativas resultantes del incremento de la demanda.

El monto de las transferencias tiene el carácter de costo de oportunidad, se determina con base en el cálculo de los ingresos que los niños habrían aportado a sus familias si hubieran estado trabajando en vez de asistir a la escuela, además, se incrementa en la medida que aumenta la edad de los niños; en el nivel de secundaria el apoyo monetario es mayor para las niñas. La asignación monetaria para educación se indexa cada seis meses a fin de mantener el valor real de la transferencia; el monto de este subsidio llegó a representar el 22 % de los ingresos de las familias beneficiarias (Villatoro, 2005, p. 96).

Para salud, Oportunidades brindó atención primaria a todos los miembros de la familia por medio de la Secretaría de Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social. Por su parte, el componente nutrición establece una subvención fija para mejorar el consumo de alimentos y la entrega de suplementos alimenticios destinados a niños entre 4 meses y 2 años de edad, a lactantes y mujeres que amamantan, también se entregan a niños entre 2 y 5 años que se encuentran en riesgo de desnutrición o mal nutridos. Como contraprestación, para mantener estos beneficios, las familias deben hacer visitas periódicas a los centros de salud; también en Oportunidades el apoyo monetario es entregado a la madre de familia (PNUD, 2010).

Tras la estela de Villatoro (2007):

El procedimiento de focalización empleado por el Programa Oportunidades implica una selección geográfica a través de un índice de marginalidad construido con datos censales. Dentro de las comunidades seleccionadas, las familias elegibles se determinan mediante un censo de todos los hogares de la comunidad. Finalmente, se selecciona a las familias beneficiarias en un proceso que involucra a la comunidad mediante la realización de asambleas. Para el 2004, el Programa atendió al 25 % de la población, para ello invirtió el 0.4% del valor de su PIB, de esto el 42 % con financiamiento externo (p. 28).

“Oportunidades ha tenido un crecimiento muy importante a partir de su creación en 1997; de 300 mil familias que atendía en sus inicios, actualmente apoya a 5,8 millones” (PNUD, 2010, p. 19).

En cuanto el proceso selectivo de focalización, “[...] se ha señalado que la aproximación del Programa Oportunidades a la selección de beneficiarios es eficiente en la identificación de áreas geográficas y familias extremadamente pobres, pero que es menos efectiva para diferenciar entre localidades u hogares ubicados en la parte media de la escala” (Villatoro, 2005, p. 96). Por tal razón, concluye el autor, citando a los estudiosos del Programa, Skoufias, Davis y De la Vega: “[...] los programas de este tipo pueden tener éxito en la reducción de la brecha de pobreza o en la severidad de la misma, pero es posible que su impacto en la proporción de hogares pobres sea mínimo” (p. 97); es decir, posiblemente se reduce la pobreza, bien sea relativa o absoluta, pero su incidencia sobre la tasa de pobreza no es representativa en general.

Programa Red de Protección Social, PTMC en Nicaragua

Para empezar, resulta pertinente aclarar que, en Nicaragua, este programa tiene carácter de experimento piloto y su duración fue transitoria, desde el 2000 hasta el 2006, “con unos pocos miles de familias” (Banco Mundial, 2009, p. 3). El Programa estuvo orientado hacia el de-

sarrollo del capital humano en los aspectos educacional, nutricional y de salud, para familias rurales extremadamente pobres; conformó dos componentes: salud/seguridad alimentaria y educación, e intervino mediante transferencias monetarias y servicios destinados a estimular la demanda y mejorar la oferta educativa y de salud. En el primer componente, el subsidio garantizaba la adquisición de alimentos a las familias pobres con niños menores de 5 años; a cambio, la madre debía concurrir a charlas sobre nutrición y salud reproductiva, y llevar a sus hijos a controles médicos periódicos de crecimiento, inmunización y desparasitación.

La transferencia para alimentos alcanza a un 13 % del gasto total anual de las familias beneficiarias antes de su ingreso al Programa, y el apoyo monetario para la educación representa un 8 % del gasto anual familia [...] en total las familias tienen un incremento de 21 % del consumo (Villatoro, 2005, p. 95).

La cifra es equiparable a la asistencia dispensada por Oportunidades y Bolsa Escola.

La aplicación de este programa implicó esfuerzos coordinados en lo nacional, regional y local; la planificación fue formulada desde comités integrados por funcionarios ministeriales, representantes de la sociedad civil y personal propio del Programa; esta colaboración fue definitiva para adecuar la oferta, en un escenario de incremento de la demanda de atención en salud y educación. Las transferencias fueron entregadas generalmente a la madre de familia, ya que se asume que la administración de los recursos por mujeres lleva a mejores resultados en la seguridad alimentaria de la familia y en la calidad de vida de los niños; en ocasiones, las familias que cumplieron con todos los compromisos en educación y salud, recibieron una transferencia adicional. Para el 2005, se atendió al 2,5% de la población y, si bien, para el 2002 el porcentaje del PIB destinado al Programa fue del 0,02%, para el 2006 ascendió al 0,66%, de los cuales el 91% corresponde a financiación externa (Villatoro, 2007, p. 29).

En general, las TMC representan los programas de lucha contra la pobreza implementados en la región desde la base conceptual que orienta la TMSR, punto de partida que explica la existencia de numerosos elementos comunes en la formulación e implementación de todos ellos, tal como lo evidencian los casos expuestos. Así,

todos los programas proceden con mecanismos de focalización en procura de brindar atención directa a los más pobres; en general, conjugan una triada entre educación, salud y nutrición dirigida a reducir la pobreza (corto plazo) y fortalecer el capital humano en la visión de conjurar la reproducción del flagelo (mediano plazo). En un marco de corresponsabilidad derechos-deberes, el beneficio de las transferencias demanda el cumplimiento de condiciones; se centran en la familia como unidad beneficiaria y, en una perspectiva de empoderamiento, sobre las mujeres quienes son las receptoras del incentivo; también se asemejan los mecanismos de monitoreo y evaluación incorporados (Moreno, 2013, p. 82).

Los PTMC de la región se han dirigido a la población más pobre, establecida a partir de una focalización con criterios de selección geográfica y familiar, cuya eficiencia debe reflejarse en la incidencia de su aplicación:

Los programas han tenido también un buen historial en la cobertura, se han desarrollado los sistemas de pago y en la mayoría de los casos funcionan muy bien al entregar los pagos en forma correcta y confiable a las personas correctas en la cantidad correcta y en el momento correcto (Banco Mundial, 2009, pp. 106-107).

Sin embargo, “algunos PTMC excluyen adultos mayores, a familias sin menores de edad y a discapacitados” (Handa y Davis, 2006, p. 21).

Los mecanismos e instrumentos de focalización para acceder a los programas son, en la mayoría de los países, centralizados, parten de la selección geográfica de las zonas con mayores niveles de pobreza para

proceder con un censo socioeconómico de los hogares, información que se verifica a través de la misma población o de funcionarios; en muchas ocasiones la exclusión genera malestar, e incluso conflicto entre familias de la comunidad; también ha sido motivo de amenaza o agresión a los funcionarios que intervienen en los procesos de selección. En donde el mecanismo es descentralizado, el procedimiento en manos de los gobiernos locales propicia condiciones para el clientelismo político-electoral:

En todo caso, la literatura muestra que los PTC, ya sean centralizados o descentralizados, han alcanzado un buen desempeño en evitar errores de inclusión. Por ejemplo, un 71 % de los hogares de Familias en Acción estaba en situación de indigencia antes de la intervención (Attanasio *et. al.*, 2004). En RPS Nicaragua, el 80 % de las familias atendidas pertenecía a los dos quintiles más pobres (Morley y Coady, 2003), mientras que en Chile Solidario, Oportunidades y Bolsa Familia el 60 % de los recursos de los programas fueron recibidos por población perteneciente al 20 % más pobre de la distribución de ingresos (Soares, *et. al.*, 2007). Además, estos programas parecen ser más eficaces para alcanzar a los pobres extremos que a los hogares que están alrededor de la línea de pobreza (Skoufias, Davis y De la Vega, 1999; Morley y Coady, 2003). (Villatoro, 2007, p. 16).

Una preocupación que se presenta es en cuanto al monto, pues, si bien, las transferencias son importantes en el presupuesto de las familias, su alcance es insuficiente:

La importancia de las transferencias para las familias, y su baja magnitud, se ven corroborados por un estudio con beneficiarios de Bolsa Familia, en el que se encontró que, en los últimos 3 meses, a pesar de que hubo una mejoría significativa en los ingresos familiares, en más del 80% de los hogares los alimentos se acabaron antes de que hubiese dinero para nuevas compras (antes del Programa este porcentaje era de 87,5%). Un 48,6% de los beneficiarios señaló que algún miembro del hogar dejó de comer en los últimos 3 meses (Brandao, Da Dalt y Gou Vea, 2007) (Villatoro, 2007, 11).

Con excepción del Programa Chile Solidario, en el cual los requerimientos condicionales son fijados en un proceso conjunto con las familias beneficiarias que suscriben un compromiso familiar que fija los logros mínimos en el marco de las prioridades del Programa y determinan el presupuesto de gasto del mismo, el factor de corresponsabilidad es establecido desde la administración de los programas, por lo que en ocasiones, exigencias como la periodicidad de asistencia a controles nutricionales y de salud, resultan de difícil cumplimiento en algunas comunidades. Ahora, si bien:

Controlar el cumplimiento de las condiciones es una tarea compleja, requiere la recopilación y procesamiento de grandes cantidades de información y es necesario que ocurra en forma oportuna para que las condiciones tengan alguna relación significativa con el pago de la transferencia que reciben los beneficiarios (Banco Mundial, 2009, p. 92).

También, se debe procurar una clara definición de las condiciones y su divulgación, a fin de evitar malas interpretaciones y proceder, por ejemplo:

[...] en una evaluación del Programa Beca Alimentación, en 4 municipios del nordeste de Brasil se encontró que los niños beneficiarios tuvieron ganancias peso/mes menores a las del grupo de comparación, lo cual se atribuyó a que las madres temieron perder el beneficio si sus hijos subían de peso, porque creyeron que su permanencia en el Programa dependía de que sus hijos tuvieran peso menor al normal (Morris, Olinto, *et. al.*, 2004). En la fase piloto en Nicaragua se impuso, como requerimiento para mantener la transferencia, que los niños no perdieran peso, como respuesta, las familias sobrealimentaron a los niños antes de las visitas a los centros de salud primaria, conductas que indicaron altos niveles de estrés entre los beneficiarios. Al mismo tiempo, algunas promotoras del programa pidieron a los beneficiarios recibos de las compras que habían efectuado con la transferencia, aunque esto no era un requisito del Programa (Ifpri, 2005) (Villatoro, 2007, p. 12).

La inexistencia de criterios sólidos, se evidencia en las medidas establecidas en los programas para determinar el momento del egreso de beneficiarios. El referido estudio de Villatoro encuentra tres tipos de estrategia: egreso por superación de la pobreza, el cual se activa una vez se certifica que el ingreso de la unidad beneficiada alcanzó cierto umbral previamente establecido, es este el caso en Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador en los que no existe límite de tiempo de permanencia en el Programa; egreso por superación certificada de ingresos bajo esquema de transición de transferencias decrecientes, como en México y Chile que contemplan límite de tiempo; y egreso automático por límite de tiempo de permanencia, en Nicaragua, Perú y El Salvador. En general, prima el criterio de egreso por superación de la pobreza sobre consideraciones etarias; esto significa que se privilegia el componente coyuntural de reducción de la pobreza, en detrimento del fortalecimiento de capital humano, que constituye una visión de alcance más amplio.

En cuanto a cobertura, alcance y sostenibilidad de estos programas en diferentes países de América Latina, Moreno (2013) destaca, con base en el cuadro que presenta el estudio de Villatoro (2007, p. 29):

La cobertura de los programas, medida la población beneficiaria respecto de la población total, es considerable en países con ingresos medios, como Brasil en donde para el 2006 alcanzó el 18,6 por ciento y en México con el 25 por ciento; mucho más baja (10%), aunque con tendencia a subir, es la cobertura en los países de Centroamérica. En cuanto al presupuesto que se asigna a los programas, llama la atención saber que en ningún caso supera el 0,5 por ciento del PIB y, de manera excepcional, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, alcanzó el 1 por ciento en 2004; para los casos de Oportunidades en México y Bolsa en Brasil, esta tasa se sitúa alrededor del 0,4 por ciento del PIB y son Colombia y Costa Rica los países que, al 2006, presentaron la menor carga presupuestal con un 0,09 por ciento y 0,019 por ciento, en su orden, y son, simétricamente, los de menor cobertura. En cuanto a su sostenibilidad financiera, los recursos de crédito cobran importancia en países como Nicaragua en donde

el financiamiento es del 91 por ciento que se justifica por los bajos ingresos del país; en otros, se atribuye a la persistencia de conflictos, como en Colombia que financia con crédito el 90 por ciento de los recursos de Familias en Acción (pp. 84-85).

Una panorámica de la evaluación de los PTMC en América Latina se puede sintetizar en los términos que el mismo Villatoro consigna en su exhaustivo estudio del 2007:

Las evaluaciones de impacto han mostrado que estos programas constituyen mecanismos eficaces para promover el acceso y la utilización de los servicios de educación y salud entre los más pobres, así como para aliviar la pobreza en el corto plazo, pero aún no es claro si estas iniciativas tienen la capacidad suficiente para reducir la pobreza en el mediano plazo y para quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo (p. 4).

Para el 2010, según la CEPAL, la tasa de pobreza en América Latina fue del 31,4 %, esto es, una reducción del 1,6 % respecto del 2009 y la prolongación de una tendencia alentadora en los últimos años:

El balance respecto a finales de los años noventa continúa siendo favorable. La reducción de la pobreza acumulada desde 1999 alcanzó 12,4 puntos porcentuales, a la vez que la indigencia se ha reducido 6,3 puntos porcentuales. Asimismo, la reducción de ambos indicadores con respecto a 1990 totalizaba 17,0 y 10,3 puntos porcentuales” (CEPAL, 2011, p. 11).

Sin embargo, no es clara la incidencia que en tal reducción hayan podido tener los PTMC; en tal sentido, en 2010 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo consigna en su *Informe* anual:

[...] si bien aún no es posible evaluar de forma completa el efecto de las TMC en la movilidad intergeneracional, los datos disponibles hasta el momento sobre los efectos de las TMC en el capital humano de los niños son heterogéneos. Mientras que por un lado se registran aumentos modestos en los niveles de

escolaridad y de salud alcanzados; por otra parte, se observa que los programas no lograron mejorar el nivel de aprendizaje de los niños. Estos resultados señalan que, probablemente, los niveles de logro en bienestar de la nueva generación de beneficiarios sean similares a aquellos alcanzados por sus padres, y que estos sigan siendo bajos en comparación con los logros en desarrollo humano presentados por los sectores más favorecidos de la sociedad (PNUD, 2010, p. 113).

Es bastante difícil encontrar documentación que presente una evaluación de los programas de transferencias monetarias condicionadas en términos precisos o lo suficientemente concretos. El propio Banco Mundial (2009, p. 132) utiliza un lenguaje ambiguo al presentar sus conclusiones de la evaluación de impacto de los programas en la pobreza, según cita Moreno (2013):

[...] la redistribución vía transferencias monetarias directas *parece* haber funcionado bien. La mayoría de los programas, en especial los de transferencias grandes, han causado impacto sustancial en el consumo y en la pobreza. Los efectos compensatorios que constituyeron fuente de preocupación al crearse los programas de TMC *no parecen* haber ocurrido en una escala tan grande como para compensar el grueso de la transferencia. *No parece ser* que las TMC reduzcan la oferta laboral de los adultos o que excluyan las transferencias privadas. Sí reducen la oferta de trabajo infantil, pero esta reducción *parece* tener solo un pequeño efecto en el ingreso y consumo de las familias. Además, *parece ser* que algunas TMC incrementan la inversión productiva [...]. (p. 86)¹².

En lo concerniente al impacto sobre los componentes en salud y educación, el organismo internacional, si bien reitera la limitación que plantean Villatoro (2007) y el PNUD (2010), que deriva de la condición de mediano y largo plazo para surtir la evaluación de las inversiones en capital humano, es crítico en cuanto a calidad y alcance:

¹² La cursiva ha sido tomada del trabajo citado de Moreno, para resaltar la ambivalencia de los términos en que el Banco Mundial presenta las conclusiones de su evaluación del impacto de los PTMC, en cuanto a consumo y pobreza.

Existen numerosas razones del porqué las TMC pueden haber tenido solo modestos efectos en los resultados finales en educación y salud. Una posibilidad es la de que algunas restricciones importantes a nivel familiar no son atendidas por las TMC según su diseño actual; estas restricciones incluirían prácticas deficientes de cuidado de los hijos, información inadecuada u otros insumos a la producción de educación y salud. Otra posibilidad es que la calidad de los servicios sea tan baja, quizá específicamente para los pobres, que el solo aumento en su uso no produzca grandes beneficios por sí mismo” (Banco Mundial, 2009 p. 172).

5

Estancamiento y reversión en la dinámica de las tasas de pobreza en América Latina 2010 -2019.

Si bien, los indicadores de confrontación a la pobreza muestran avances significativos durante los años noventa y hasta finalizar la primera década del 2000, en aquellos años no era muy seguro afirmar que estos hayan obedecido a la acción de las TMC, cuya aplicación generó gran entusiasmo para la época. De hecho, aún hoy, no es claro si estas iniciativas tienen la capacidad suficiente para reducir la pobreza a mediano plazo y para conjurar su reproducción en el largo plazo; por lo menos, hasta 2010, no existe una evaluación clara y precisa del impacto de los Programas de TMC y, tanto estudiosos como organismos multilaterales, evitan algún pronunciamiento que pueda entenderse comprometedor.

Hasta 2011 es evidente una dinámica consecutiva de reducción de la pobreza, tal tendencia se estanca y, más preocupante aún, se revierte a partir de 2012, lo cual pone en entredicho el verdadero alcance de las TMC, un cuestionamiento que, como se dijo, acompañaba ya los años de su expansión por la región latinoamericana y que procede a ser analizado en este capítulo, a fin de tener una idea más clara sobre el real efecto de confrontación que sobre la pobreza hayan podido tener y ofrezcan aún los referidos Programas.

Dinámica de los indicadores de pobreza 2010-2015

El fin del año 2015 constituye un punto de quiebre crucial en el análisis de las políticas de lucha contra la pobreza, ya que marca el plazo final para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio trazados en la Cumbre de la ONU el año 2000; la erradicación de la pobreza absoluta, o indigencia, y la reducción sustancial de la pobreza, como primero de los objetivos, no se logró plenamente. Para la Comisión Económica Para América Latina:

Los países de la región han logrado progresos significativos en la reducción de la pobreza extrema en el transcurso de las dos últimas décadas. En torno a 2008, la región había alcanzado el umbral de la reducción a la mitad de los niveles de 1990. En 2011, el porcentaje de personas que vivían con menos de 1,25 dólares diarios era del 4,6%, una reducción del 63% respecto de los niveles de 1990 (12,6%). En ese mismo año se alcanzó esta meta en lo referente al porcentaje de personas que vivían con menos de 2 dólares diarios, que se redujo 14 puntos porcentuales en relación con lo observado en 1990 (CEPAL, 2015, p. 13).

En efecto, el año 2011 cerró con una tasa de pobreza de 29.4 % en tanto que para 2012 se ubicó en 28.2% comportamiento que redunda en la propensión a la baja observada desde 2010, cuando se ubicó en un 31.4%, luego de la breve alza registrada para 2009; por su parte, el indicador de indigencia o pobreza absoluta muestra una tendencia similar, al pasar del 12.1% en 2010, a 11.5% para 2011y seguir hacia 11.3% en 2012 (ver Tabla 5 y Figura 4). Sin embargo, el organismo regional de las Naciones Unidas muestra su preocupación por lo que ha sido el comportamiento después de 2012:

A pesar del panorama positivo anteriormente descrito, cabe destacar que, como también se ha mencionado, desde 2012 la caída de la pobreza se ha estancado y la indigencia muestra una leve tendencia al alza. Según las proyecciones de la CEPAL, alrededor de 71 millones de personas estaban en

situación de indigencia en 2014, magnitud equivalente a la población conjunta de Buenos Aires, Ciudad de México, Lima y São Paulo (2014, p. 14).

Efectivamente, para 2013 la tasa de pobreza fue del 28.1 %, un registro exiguamente menor al del año anterior, marcador al que retorna en 2014, en donde parece estancarse: 28.2% (ver Tabla 5 y Figura 4).

Comportamiento y estimativos más recientes de los indicadores de pobreza

Lamentablemente, los temores de la CEPAL son sobrepasados por una realidad en la que tal estancamiento precede al incremento de la pobreza hasta el 29.2% en 2015, para ascender al 30.7% en 2016, permanecer inalterable en 2017 (CEPAL 2016; 2017; 2017b; 2018), mostrar una “ligera reducción en el 2018” (CEPAL, 2019) y subir para 2019 al 30.5% (CEPAL, 2020); en tanto, la pobreza absoluta aumenta al pasar del 11.3% en 2011, al 11.7% y desde aquí subir al 11.8% en 2013 donde se estabiliza en 2014¹³. A partir del 2015, la ahora llamada pobreza extrema, muestra un incremento continuo durante tres años: 8.7%, 9.9% y 10.2% para 2017 en donde permanece para el siguiente año, según la misma fuente (ver Tabla 5 y Figura 4).

El escenario que plantea el comportamiento creciente de los indicadores de pobreza a partir de 2012 es perturbador, no solamente por el revertimiento que muestran los indicadores en la dinámica de reducción de la pobreza, sino porque las previsiones advierten un panorama bastante sombrío, tal como puede inferirse de lo planteado por el documento que a continuación se aborda, el cual procede de una entidad diferente a la CEPAL, hasta este punto, única fuente referida.

En 2017 el Banco Mundial publica el Informe “Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil”¹⁴,

13 A partir de 2015 la Cepal cambia la metodología de medición de la indigencia, y desde el “Panorama Social” del 2016 no muestra el porcentaje de población en situación de indigencia, sino que reporta lo que ahora llama pobreza extrema, la que también, asegura, tiende al alza.

14 Es posible acceder a la totalidad del texto del Informe en este link: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf

el cual ha trascendido de manera más desenfadada entre los medios como “Informe sobre los nuevos pobres”, en el que participaron reconocidos expertos en el tema, como los economistas Emmanuel Skoufias y Mónica de Bolle. Al referirse a este estudio, una nota de Associated Press en el New Herald destaca: “El Banco Mundial estima que alrededor de 28.6 millones de brasileños salieron de la pobreza entre 2004 y 2014. Pero la entidad estima también que en todo 2016 entre 2.5 y 3.6 millones de personas cayeron por debajo del umbral de la pobreza” (Associated Press, 2017), si bien, de Bolle afirma que los datos posiblemente estén por debajo de su magnitud real, el mismo comunicado de prensa aclara:

Según los economistas, la elevada cifra de desempleo y los recortes en programas sociales clave podrían exacerbar los problemas. En julio, el último mes con datos disponibles, el paro se acercaba al 13 %, un notable incremento en comparación con el 4 % de finales de 2004. (Ibid.).

Tabla 5. Pobreza e indigencia en América Latina, 2010-2019

Año	Pobreza (%)	Pobreza (millones de personas)	Indigencia (%)	Indigencia (millones de personas)
2010	31.1	177	12.1	69
2011	29.4	171	11.5	67
2012	28.2	164	11.3	66
2013	28.1	166	11.9	70
2014	28.2	168	11.8	70
2015	29.2	175	12.4	75
2016	30.7	186	**	**
2017	30.7	187	**	**
2018	29.8	184	**	**
2019	30.5	187	**	**

Nota: Elaborado a partir de los datos de la CEPAL ** Después de 2015 la CEPAL sustituyó esta categoría por una nueva que denomina “pobreza extrema”, medición que tampoco ha parado de aumentar, aunque no se registra en el cuadro por incompatibilidad con el anterior parámetro.

La investigación que documenta el Informe sobre los nuevos pobres, simula dos escenarios en los que se asume la profundidad y duración de la crisis; esta, induce un impacto distributivo que se traduce en mayor desigualdad social desde donde nutre el incremento de la población en condición de pobreza. El primer escenario prevé un aumento del coeficiente Gini de 0,515 que tiene en 2016 a 0,522, lo que implica un aumento de 2,5 millones en el número de personas pobres en 2017; el segundo escenario, más pesimista, supone un Gini aumentado a 0,524 que incrementa en 3,5 millones la población de pobres para el mismo año, en Brasil.

En sus consideraciones finales, los autores visualizan la profundidad y duración de la actual crisis económica de Brasil, como una oportunidad para expandir el papel que juega Bolsa Familia, como programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, que debe pasar de mecanismo redistributivo eficaz a verdadera red de protección, suficiente para expandir su cobertura a los nuevos pobres que genera la crisis:

A profundida de e duração da atual crise econômica no Brasil cria uma oportunidade de para expandir o papel do Bolsa Família, que passará de um programa redistributivo eficaz para um verdadeiro programa de rede de proteção flexível o suficiente para expandir a cobertura aos domicílios de “novos pobres” gerados pela crise (Skoufias y Bolle, 2017, p. 16).

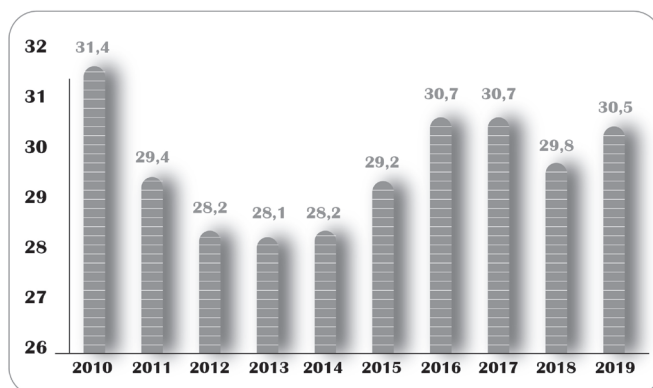


Figura 4 Pobreza en América Latina, 2010-2018 (%) Nota: Gráfico elaborado a partir de las cifras de la CEPAL presentadas en la Tabla 5.

El papel de las TMC: una revisión actualizada

La sugerencia que hace el Banco Mundial para transformar el papel de Bolsa Familia, como programa de Transferencias Monetarias en Brasil, y orientarlo hacia redes flexibles que garanticen la protección de la población vulnerable en tiempo de crisis, debe alentar una revisión más general sobre el papel reciente de tales programas en los demás países de la región de América Latina, tal como se aborda enseguida.

Al finalizar la primera década del 2000, los indicadores de pobreza registraron una sensible reducción, en una tendencia que contrasta con el preocupante comportamiento registrado a partir de 2012. Este escenario concita la evaluación del rol de las TMC durante los últimos seis años, ya que si bien los organismos internacionales tuvieron simpatía por las Transferencias y expresaron entusiasmo por la dinámica de reducción de la pobreza desde 2004, también supieron guardar una actitud prudente y se cuidaron de no atribuir aquella tendencia como exclusiva consecuencia de la aplicación de TMC, inclusive PNUD (2010 b) advierte sobre su carácter limitado y pasajero, al tiempo que llama a la búsqueda y emprendimiento de acciones de carácter estructural para la confrontación del flagelo social. (Moreno, 2013, pp. 88-90).

Cinco años después, las entidades internacionales parecen tener mayor certeza sobre la naturaleza, alcance y rol de estos programas. Así, por ejemplo, en 2017 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publica *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*, en donde es posible entrever una percepción del carácter limitado de las Transferencias en la confrontación de la pobreza: “Los PTMC han sido inequívocamente efectivos en incrementar el consumo de los hogares beneficiarios, así como en reducir la incidencia y, especialmente, la intensidad de la pobreza y la desigualdad” (BID, 2017, p. 2), esta afirmación reitera su planteamiento de años atrás: “El principal beneficio de las transferencias monetarias condicionadas es su eficacia a la hora de reducir la incidencia y la profundidad de la pobreza” (BID, 2013, p. 12). De tal manera que es la incidencia y la profundidad o intensidad del fenómeno lo que se reduce, no la pobreza como tal, sino sus manifestaciones más acuciantes.

Por su parte, la CEPAL (2014) atribuye el comportamiento de los indicadores de pobreza más a la dinámica de la economía, en particular del sector real, esto es, la producción y el empleo, que a la incidencia que hayan podido tener las Transferencias Monetarias, tal como puede deducirse de su análisis, según el cual:

Esta significativa reducción de la pobreza se debió, en gran parte, a tasas relativamente altas de crecimiento económico con creación de empleo, sobre todo en el periodo entre 2003 y 2008, cuando la mayoría de los países experimentaron un alza de los ingresos laborales. También contribuyeron a ese descenso el incremento de las transferencias (públicas y privadas, incluidas las pensiones y jubilaciones) y de otras fuentes de ingreso, la mayor participación de las mujeres en el empleo y la disminución tanto de la tasa de dependencia en los hogares como del tamaño de los mismo (p. 14).

El vínculo inverso entre el desempeño de la economía y la evolución de los indicadores de pobreza, no se evidencia únicamente en los periodos en que estos últimos muestran reducción, los cuales coinciden con crecimiento económico alto y mayor generación de empleo; también los periodos de elevación, e incluso estancamiento, de las tasas de pobreza, se dan en un marco de contracción del crecimiento de las economías, tal como puede inferirse de la siguiente afirmación:

[...] la caída acumulada de la pobreza desde 1990 ha sido de 20 puntos porcentuales, como resultado de un descenso sistemático, salvo por dos periodos, entre 1997 y 2002 y entre 2012 y 2014, en los que el nivel se mantuvo relativamente constante, los periodos de la salvedad 1997-2002 y 2012-2014, se dan en un contexto signado por la crisis económica, con una abrupta caída del PIB y el aumento del desempleo que oscila entre el 10% y el 11%. (CEPAL, 2013, p.14).

La estrecha relación entre crecimiento económico y tasa de pobreza que muestra el comportamiento descrito revela que, en ausencia de una política social de mayor alcance y amplia cobertura, la población

queda en vilo, expuesta, inestable, sujeta a los designios del mercado o aferrada a la providencialidad de una racha generosa, pero, de cualquier manera, a discreción de los ciclos de recesión que agudizan su situación de vulnerabilidad, ya de por sí alta en la región. De hecho, advierte la CEPAL:

[...] más del 50% de la población se encuentra aún en condiciones de vulnerabilidad y apenas dispone de capacidad para enfrentar los ciclos de desaceleración del crecimiento económico y del empleo, ya que se trata de personas que en su mayoría carecen de ahorros monetarios, acceso a seguridad social o vivienda propia (CEPAL 2013, p. 15).

La vulnerabilidad constituye una categoría esencial del Manejo Social del Riesgo (MSR) que, como marco teórico, sustenta las TMC. Allí consigna, a partir de Lipton y Ravallion (1995), que: “La vulnerabilidad se puede definir como la probabilidad de resultar perjudicado por sucesos inesperados o como la susceptibilidad a impactos exógenos, trascendiendo la perspectiva tradicional de la pobreza” (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 7) y aclara más adelante: “La susceptibilidad a un impacto depende de la capacidad de evitar los riesgos, lo que constituye otro aspecto del manejo del riesgo” (p. 7); a su vez, el riesgo es asumido, a pie de página 3 en el documento, como la incertidumbre que generan elementos que obran en detrimento del bienestar social. A partir de estas premisas conceptuales el MSR establece que: “La pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos...En consecuencia, el suministro y selección de instrumentos adecuados para el MSR se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza” (p. 4).

Entonces, habida cuenta de la prevalente vulnerabilidad que señala la CEPAL y la tendencia creciente que, con respecto a la pobreza, se observa desde el 2012 en América Latina, es posible inferir que las TMC, dan muestra contundente de insuficiencia en tanto evidencian limitación e ineficacia ante los embates de las crisis económicas que restringen el crecimiento de la producción con el consecuente aumento del desem-

pleo y la disminución del ingreso, hecho agravante para la situación de la población que, en los países no desarrollados, carece de políticas activas de mercado laboral o programas previsivos de asistencia social.

Sin lugar a dudas, las TMC resultan inoperantes ante el riesgo que suponen los tiempos de crisis ya que, si por un lado, se incrementa el volumen de población en condiciones de pobreza, por el otro, la contracción económica induce recorte de los recursos que nutren tales programas por lo que, inevitablemente, surgirán “nuevos pobres” y muchos beneficiarios que, evidentemente, nunca superaron su situación de vulnerabilidad, retornarán a su condición de pobreza, en la manera como se vio para Brasil a través del documento del Banco Mundial, referenciado en páginas anteriores.

Un aspecto que muestra de manera muy clara el limitado alcance de las TMC, es la periodicidad de entrega y monto de estos subsidios:

Los programas de la región que pagan de manera más frecuente, como Bolsa Familia y el Bono de Desarrollo Humano, lo hacen mensualmente. Otros, como Más Familias en Acción y Prospera, entregan transferencias bimestralmente. En Centroamérica, el Bono Vida Mejor de Honduras y Comunidades Solidarias de El Salvador, realizan pagos tres veces al año o menos. (BID, 2017, p. 61).

Según el mismo organismo, México es el país en donde la transferencia es más generosa: puede llegar a USD 2072 anuales; en Chile, puede alcanzar USD 1313; en Costa Rica, USD 1291; en Ecuador, USD 600 y, en Colombia, USD 203 como máximo anual (p. 65). Pretender la superación de la pobreza mediante el otorgamiento de subsidios monetarios por montos tan exiguos es, a todas luces, un despropósito; presumir de una política realmente social, cuando esta se reduce a las TMC, resulta especulativo; para el caso de Colombia, la irrisoria cifra asistencial da cuenta de una mezquindad, tan vergonzosa para el establecimiento, como indignante para sus afligidos usuarios.

Conclusiones.

Tras veinticinco años de implementación de las TMC, el análisis de la dinámica que muestran los indicadores de pobreza que aquí se ha efectuado, permite concluir:

1. Los Programas de TMC comportan carácter estrictamente paliativo, mitigante, su alcance no trasciende hacia una confrontación decidida y contundente de la persistente pobreza en que se sume América Latina, tal como ahora lo reconocen entidades multilaterales como la ONU, a través de su organismo regional CEPAL, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
2. El retorno de tasas crecientes de pobreza durante los últimos cinco años, delata también que la población beneficiaria que vuelve a la pobreza jamás estuvo por fuera del riesgo que supone la superación de la condición de vulnerabilidad, objetivo básico del planteamiento de la Teoría del MSR, que se derrumba.
3. Las limitaciones del alcance, monto y cobertura de las TMC no permiten asumirlas como programas de lucha contra la pobreza, no resulta sensato esperar la superación de la pobreza tras recibir 200 o 500 dólares al año; en realidad, como lo demuestra la experiencia reciente en América Latina, estas no son suficientes siquiera para conjurar la condición vulnerable de sus beneficiarios.
4. Las TMC no están diseñadas para la superación de la pobreza, más provechoso sería dirigir sus recursos al pago de primas para la obtención de mecanismos de aseguramiento contra el riesgo que corre la población que, sin ser pobre, es vulnerable a caer en esa situación como consecuencia de circunstancias indeseables como, por ejemplo, las que genera una crisis económica.

5. Brindar subsidios concebidos como mecanismo de aseguramiento contra la pobreza, a quienes ya han caído en ella, de la misma forma que se ofrece un seguro contra accidentes a quien ya se accidentó, es, cuando menos, una burla; pretender subsanar la pobreza al costo de la prima para la obtención de un seguro y no mediante el desembolso de lo que sería su cubrimiento, es, cuando mucho, un consuelo, bastante amargo, por cierto.

Finalmente, lo expuesto en este documento permite plantear un par de reflexiones en la perspectiva de una eficiente confrontación del flagelo:

1. La mezquindad residual de las TMC debe dar paso a una política estructural de protección social previsiva, con carácter de cobertura universal, que canalice los recursos hacia la población que, aún no pobre, está expuesta al riesgo que impone la incertidumbre de los ciclos económicos, a fin de franquear realmente la vulnerabilidad.
2. En cuanto a la pobreza ya causada que, como se dijo, evidencia aumento en tiempos de crisis y se reduce en tiempos de crecimiento económico, se requiere de una política pública que absorba los efectos de los ciclos económicos críticos ya que si bien, la dinámica de la pobreza está determinada por la de los agentes del mercado, las acciones para su confrontación deben concitar intervenciones decididas, independientes de los resultados que las decisiones de los agentes del mercado induzcan, inscritas en marco de un modelo de crecimiento basado en la generación de valor agregado, que redunde copiosamente en empleo decente y de calidad.

Referencias.

- Aglietta, M. y Cartelier, J. (2002). Orden monetario de las economías de mercado. *Cuadernos de economía*, 21(36), 41-75.
- Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cepal
- Anderson, P. (2003) La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. Clacso
- Asamblea Nacional Francesa. (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789*. Asamblea Nacional Francesa.
- Attaanasio, Gómez, et al. (2005). *Evaluación del impacto del Programa Familias en Acción - Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social - Informe final - Línea base*. Unión Temporal IFS – Econometría S. A. – SEI.
- Banco Mundial (1993). Poverty and income distribution in Latin América. The story of the 1980. Banco Mundial
- Banco Mundial. (1991). *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1996*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (1998). *Informe sobre el desarrollo mundial de 1997: El Estado en un mundo cambiante*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2000). *Social protection sector strategy: From safety net to springboard*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2001). *Assessment of the Bolsa Escola Programs*, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2002). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza, panorama general*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Mayol Ediciones.
- Banco Mundial. (2011). *Informe sobre el desarrollo mundial 2010*. Banco Mundial

- Becker, G. (1964). *Human Capital*. Columbia University Press.
- BID. (2013). Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: Lecciones de América latina y el caribe para Asia. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a veinte años de implementación*. BID.
- Boltvinik, J. (1992). El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. *Comercio exterior*, 42(4), 354-365.
- Boltvinik, J. (1994). La pobreza en América Latina: Análisis crítico de tres estudios. *Frontera Norte*, 6(1), 31-60. <https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/1701>
- Boyer, R. (1999). La politique à l'ère de la mondialisation et de la finance: le point sur quelques recherches régulationnistes. *Revue L'Année de la Régulation*, 3(3), 32-61.
- Cepal. (1991). *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Cepal.
- Cepal. (2010). *Panorama social en América Latina 2009*. Cepal.
- Cepal. (2011). *Panorama social en América Latina 2010*. Cepal.
- Cepal. (2014). *Panorama social en América Latina 2013*. Cepal.
- Cepal. (2015). *Panorama social en América Latina 2014*. Cepal.
- Cepal. (2016). *Panorama social en América Latina 2015*. Cepal.
- Cepal. (2017a). *Panorama social en América Latina 2016*. Cepal.
- Cepal. (2017b). *La pobreza aumentó en 2016 en América Latina y alcanzó al 30.7 % de supoblación, porcentaje que se mantendría estable en 2017*. Comunicado de prensa 20 de diciembre de 2017.
- Cepal. (2019). *Panorama social en América Latina 2018*. Cepal.
- Cepal. (2020). *Panorama social en América Latina 2019*. Cepal.
- Chesnais, F. (1994). *La mundialisation du capital*. Syros.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006). Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias. En E. Cohen y R. Franco (Coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO.

- De Ferranti, D., Perry, G., Gill, I. y Servén, L. (2000). *Hacia la seguridad económica en la era de la globalización*. Banco Mundial.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero: la revolución informal*. La Oveja Negra.
- Engels, F. (1955). El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. En C. Marx y F. Engels, *Obras Escogidas* (pp.177-345). Editorial Progreso.
- Esping-Andersen, G. (1996). Welfare States Without Work: The Imasse of Labour Shedding and Familialism in Contienteal European Social Policy. En E. Andersen, *Welfare States in Transition-National Adaptations in Global Economies*(pp. 66-87). Urisd.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'Etat-providence-Essai sur le capitalism modern*. Presses Universitaires de France.
- Faletto, E. y Cardozo, F. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. (30ª ed.). Siglo XXI Editores.
- Fonseca, A. (2008). Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs. universalidad. En *Working Papers de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) - Iniciativa América Latina y Caribe "Sin Hambre"*. FAO.
- Giraldo, C. (2004). *Sin título* [borrador tesis de doctorado sobre protección social]. Universidad de París.
- Godoy, L. (2004). *Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*. Cepal.
- Gómez de Pedro, M. (2001). *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos* [tesis de doctorado]. Universidad de Barcelona.
- Handa, S. y Davis, B. (2006). The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *Working Paper*, 06-07. FAO
- Holzman, R. y Jorgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco para la protección social y más allá*. Banco Mundial
- Holzman, R., Sherburne-Benz, L. y Tesliuc, E. (2003). Gestion du risque social: la banque mondiale et la protection sociale dans un monde. *Voie de mondialisation, Revue Tiers Monde*, 44(175),501-526.

- Keynes, J. (1936) Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica.
- Kuznets, S. (1955) Economic growth and income inequitably. Harvard University
- Lewis, A. (1954) Teoría del desarrollo económico. Fondo de Cultura Económica
- Lipton, M. y Ravallion, M. (1995). Poverty and policy. En *Handbook of Development Economic* (Vol. 3, parte 2, pp. 2.551-2.657). Örebro University Scholl of Businnes.
- Lora, E. (1991). *Técnicas de medición económica*. Tercer Mundo Editores.
- Malthus, R. (1798). *Primer ensayo sobre población*. Alianza Editorial.
- Mandel, E. (1998). *La crisis 1974-1980. Interpretación marxista de los hechos*. Editorial Era.
- Mankiw, G. (1998). *Principios de economía*. Editorial McGraw-Hill.
- Mill, J. (1848). Principios de economía política. Fondo de Cultura Económica
- Molina, C. (1999). *La entrega de los servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina*. Indes / BID.
- Montagut, T. (2000). *Política social. Una introducción*. Ariel Editores.
- Moreno, W. (2004). *Economía política del capitalismo. Bases conceptuales para su comprensión y el análisis crítico*. Corpeis.
- Moreno, W. (2013). *Actuales políticas de lucha contra la pobreza. Protección social de mercado*. Temis.
- Moreno, W. y Villarreal, T. (2020). El Tratado de Libre Comercio de Colombia con Estados Unidos en el contexto de la economía global. En: *Diálogo de ciencias sociales, económicas y administrativas. Perspectivas, tendencias y retos*. 155-163. Corporación Universitaria de Asturias.
- ORT. (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. Oficina Internacional del Trabajo.
- ORT. (2010). *Panorama laboral 2010*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe / ORT.
- Olave, P. (2001). *La pobreza en América Latina, una asignatura pendiente*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ortiz, G. (2003). América Latina y el consenso de Washington. La fatiga de la reforma, *Revista Finanzas y Desarrollo*, 40(3), 14-17.

- Paz, J. (2004). Políticas, estrategias y programas antipobreza en América Latina. En *Serie Población y desarrollo*. Cepal.
- Pirenne, H. (1939) Historia económica y social de la Edad Media. Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (1990). *Desarrollo sin pobreza*, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Organización de Naciones Unidas.
- PNUD. (2010a). *Informe sobre desarrollo humano 2010*. Organización de Naciones Unidas.
- PNUD. (2010b). *Informe regional sobre desarrollo humano en América Latina y el Caribe 2010*. Organización de Naciones Unidas.
- PNUD. (2010c). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Oportunidades, un programa de resultados*. Organización de Naciones Unidas.
- PNUD. (2011). *Informe sobre desarrollo humano 2011*. Organización de Naciones Unidas.
- PNUD. (2012). *Informe anual 2011-2012*. Organización de Naciones Unidas.
- PNUD. (2013). *Informe sobre desarrollo humano 2013*. Organización de Naciones Unidas.
- PNUD. (2014). *Informe sobre desarrollo humano 2014*. Organización de Naciones Unidas.
- PNUD. (2015). *Informe sobre desarrollo humano 2015*. Organización de Naciones Unidas.
- PNUD. (2016). *Informe sobre desarrollo humano 2016*. Organización de Naciones Unidas.
- Polanyi, K. (1992). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Prengaman, P., DiLorenzo, S. y Trielli D. (2017, octubre 23). *Tras década de auge, millones vuelven a la pobreza en Brasil*. AP NEWS. <https://apnews.com/article/95aofd3d63b047a2a527fb73b8de55b7>
- Ricardo, D. (1997). *Principios de economía política y tributación* (1ª ed. en español, 1823; 2ª reimpresión). Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Robles, C. (2009). *América Latina y la protección social: avances y*

- desafíos para su consolidación*. Naciones Unidas / Cepal.
- Rodriguez, G. (1982). *Introducción a la edición española de Economía Política del Estado de Bienestar*. H. Blume Ediciones
- Ros, J. (2009). Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos. *Revista Cepal*, 98, 35-45
- Rossanda, R. (2003). La passion pour l'égalité. *Le Nouvel Observateur*, Horsserie.
- Rostow, W. (1952) Las etapas del crecimiento económico. Fondo de Cultura Económica
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Editorial Aurora.
- Rowntree, S. (1901) Poverty: A study of town life. Mc. Millan.
- Rowntree, S. (1918) The humans needs of labour. Mc. Millan.
- Ruiz, R. (1996). *El análisis documental: bases terminológicas, conceptualización y estructura operativa: con una bibliografía indizada*. Universidad de Granada.
- Salama, P. (1998). Financiarización excluyente de las economías latinoamericanas. En C. Giraldo, J. I. González, O. Mora Toscano y P. Salama, *Crisis fiscal y financiera en América Latina*. Tercer Mundo.
- Salama, P. (1999). *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas*. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (1981) Poverty and famines. Clarendon Press.
- Sen, A. (1982) Choice, welfare and measurement. Basil Blackwell
- Sen, A. (1984) Resources, values and development. Basil Blackwell.
- Sen, A. (1992). *Inequality Re-examined*. University Press.
- Skoufias, E. y Bolle, M. (2017). *Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil*. Banco Mundial.
- Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. (2ª ed. en español, 9ª reimpresión). Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Sojo, A. (1990). Naturaleza y selectividad de la política social. En *Revista de la Cepal*, 41, 83-199.
- Sojo, A. (1999). La política social en la encrucijada: opciones o disyun-

- tivas. En J. Carpio e I. Novacovsky (Comps.), *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Editorial Fondo de Cultura Económica. 267-288
- Sojo, A. (2003). Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la Cepal*, 80, 121-140.
- Sojo, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la Cepal*, 91, 111-131.
- Soros, G. (2000). *La crisis del capitalismo global*. Editorial Plaza y Janés.
- Stavenhagen, R. (1996). Consideraciones sobre la pobreza en América Latina. *Revista Estudios Sociológicos*, 16(46), 1-15.
- Takahashi, K. (1982) Del feudalismo al capitalismo. Problemas de la transición. Editorial Crítica.
- Townsend, P. (2003). La conceptualización de la pobreza. *Revista Comercio Exterior*, 53(5), 445-452.
- Unicef. (1987). *Ajuste con rostro humano*. Unicef.
- Villatoro, P. (2005). Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la Cepal*, 86, 87-101.
- Villatoro, P. (20-21 de noviembre de 2007). *Las transferencias monetarias condicionadas en América Latina: luces y sombras* [Ponencia]. Seminario evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas. Cepal. Brasilia, Brasil.
- Williamson, J. (2003). No hay consenso - Reseña sobre el consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar. *Revista Finanzas y Desarrollo*, 40(3), 1-4.

WEBGRAFÍA

bolsa familia

(<http://.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/Presentaciones/Países/BRASIL.pdf>).

familias en acción

(www.accionsocial.gov.co/documentos/5770_Informe_de_gestión_a_la_Banca_Multilateral_-_2do_sem_2010_feb_14_de_2011_BID2356.pdf)

PERSISTENCIA Y CRECIMIENTO DE LA POBREZA

Balance frustrante tras veinticinco años de
Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), establecidos en América Latina para confrontar la pobreza, registraron veinticinco años de existencia al finalizar la segunda década del siglo XXI. Si bien, al 2010 la reducción de los indicadores de pobreza despertó cierto entusiasmo por tales Programas, la realidad que posteriormente plantea el revertimiento de tal tendencia, pone de manifiesto la precariedad de su alcance y revela un inoperante accionar para el logro del que hoy se inscribe como objetivo prioritario en la agenda 2030 de la ONU. Los PTMC, implementados en Brasil hacia 1995, fueron replicados en otros países de la región donde, con el beneplácito del Banco Mundial, se articularon al patrón económico neoliberal a finales de los noventa.

Tras la crisis de fin de siglo, la tasa de pobreza muestra un ininterrumpido descenso hasta 2012, año en que se estanca antes de iniciar, en 2015, un persistente aumento; la favorable situación inicial pudo suscitar simpatías por los PTMC, aunque sectores académicos y organismos multilaterales tuvieron la prudencia de no explicarla a expensas de los Programas, en tanto, la creciente pobreza de los años siguientes demuestra su ineficiencia, principalmente ante el riesgo que plantea la incertidumbre de los ciclos económicos.

A fines del 2019, a diferencia de siete años atrás, la evidencia señala el carácter meramente paliativo de los PTMC que, funcionales al modelo neoliberal de acumulación y ajenos a una verdadera política social -por definición previsiva-, obran de manera residual, así se reconoce en las afirmaciones de organismos internacionales que los han apologizado, p.ej.: “Los PTMC han sido inequívocamente efectivos en incrementar el consumo de los hogares beneficiarios, así como en reducir la incidencia y, especialmente, la intensidad de la pobreza y la desigualdad” (BID, 2017, p. 2). Según esto, el gran logro de los Programas ha sido ampliar el consumo, excelente noticia para el modelo económico de mercado, pero ¿y la pobreza?, queda claro que se busca es reducir su incidencia e intensidad, no disminuir el número de personas inmersa en esa condición, mucho menos erradicar el flagelo, ¡no! de lo que se trata es de matizar sus manifestaciones más acuciantes.

Al despuntar el año 2020, la preocupación por la exigua acción de los Programas antipobreza se acrecienta por cuenta de la pandemia del Covid-19, sus efectos trascienden hacia la economía y agudizan el flagelo social, por lo que con mayor urgencia se requiere que la mezquindad residual de las PTMC de paso a una política estructural de protección social previsiva, que neutralice los efectos de los ciclos económicos críticos, propenda por una genuina confrontación de la pobreza mediante acciones encaminadas a la reducción sustancial del número de personas que revisten la condición de pobre y, comprometida socialmente, garantice dignidad para las mayorías, en la perspectiva de construir una sociedad sin desfavorecidos.

William Moreno López

ISBN: 978-958-53017-3-3



ASTURIAS
Corporación Universitaria

 Ediciones
SUMMA