

Persistencia y crecimiento de la pobreza: balance frustrante tras veinticinco años de transferencias monetarias condicionadas en América Latina.

Reseña

El asistencialismo mitigante que perpetúa el flagelo social

Camilo Mauricio Grillo Torres¹

Cómo citar este artículo:

Grillo Torres, C. (2022). Persistencia y crecimiento de la pobreza: balance frustrante tras veinticinco años de transferencias monetarias condicionadas en América Latina. El asistencialismo mitigante que perpetúa el flagelo social. Reseña. *Cooperativismo & Desarrollo*, 30(123), 1-7.

¹ Magíster en Mercado, docente investigador. Escuela de Ciencias Económicas y Administrativas, Corporación Universitaria de Asturias, Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: camilo.grillo@uniasturias.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6636-1082>



Presentación

El libro que aquí se reseña está suscrito por el economista William Moreno López, quien, como profesor-investigador, ha dedicado estos últimos años al estudio de las políticas públicas de lucha contra la pobreza, de manera particular, como lo aclara en sus textos, al análisis de estas; un ejercicio que, a diferencia del recurrente seguimiento y evaluación, se concentra en "las relaciones de causalidad sobre las que esas políticas subyacen, para profundizar en ellas, a fin de examinar una serie de objetivos, medios y acciones que define el Estado en la perspectiva de sus objetivos" (Moreno, 2021, p. 19).

El libro, publicado en 2021, da continuidad a *Actuales políticas de lucha contra la pobreza en América Latina*, también de su autoría, donde, en 2013, planteaba dudas sobre "la incidencia que tales políticas, implementadas mediante las denominadas transferencias monetarias condicionadas (TMC)" (Moreno 2013, p. 88) hubieran podido tener sobre la tendencia descendente que registró la tasa de pobreza en la región durante la primera década del siglo XXI; en ese sentido, su reciente trabajo concluye que el estancamiento del indicador desde 2012 y posterior retorno a tasas crecientes a partir de 2014, pone en evidencia el carácter meramente paliativo de esas transferencias, las cuales, menos que trascender como política social comprometida con la eliminación de la pobreza, más bien, nutren la perpetuación del flagelo.

Resumen

Persistencia y crecimiento de la pobreza: balance frustrante tras veinticinco años de transferencias monetarias condicionadas en América Latina tiene su punto de inicio con una completa contextualización de la pobreza y su confrontación en la historia: el primer capítulo, aborda esa problemática como fenómeno social y esboza una breve cronología de las acciones implementadas para enfrentarla; el segundo explica la articulación que han tenido los diferentes mecanismos de protección social con el Estado y el modelo de acumulación, en distintos estadios del sistema capitalista.

Desde una perspectiva pedagógica, Moreno ofrece un abordaje que, de manera progresiva, permitirá al lector el claro reconocimiento de las variables que integran la problemática tratada en su obra, antes de entrar en materia. En primera instancia, hace una distinción entre la realidad social que constituye la pobreza, tan antigua como la historia de la propiedad, con la menos inmemorial preocupación que esta ha generado, y su más novedoso carácter como objeto de estudio en las ciencias sociales; desde este último, el autor destaca la importancia que reviste la definición

del concepto de pobreza pues, a partir de tal, habrá de establecerse la forma en que aquella se mide y, luego, la manera como se diseñan, formulan e implementan las políticas orientadas a combatirla.

Antes de emprender el estudio de las políticas de lucha contra la pobreza, el autor advierte, desde una óptica metodológica, que el análisis de estas solo es posible en marco del modelo de acumulación donde transcurren. En efecto, el segundo capítulo toma la senda histórica que traza el tratamiento de la pobreza, desde el asistencialismo del Estado burgués de liberalismo económico, entre el siglo XV y finales del XIX transición del feudalismo a consolidación del capitalismo industrial; luego, el Estado asegurador bismarckiano, durante la expansión del capitalismo, con la segunda revolución industrial hasta la crisis de 1929 y, el Estado benefactor del modelo fordista de acumulación, que se extiende hasta los años setenta.

La secuencia continúa con el modelo de acumulación que sobreviene después de la crisis de los setenta: el neoliberalismo, el cual, es impuesto en América Latina a mediados de los ochenta tras la crisis de la deuda externa; tal modelo, así como su dinámica e impacto socioeconómico en los países de la región, es expuesto ampliamente en el capítulo tres. En efecto, Moreno explica cómo luego de que la gran mayoría no pudiera dar cumplimientos con sus obligaciones de deuda internacional, los organismos multilaterales, en particular el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), impusieron una serie de reformas de ajuste estructural que, en conjunto, configuró el referido modelo en estas economías.

Puestas en marcha, las reformas de ajuste estructural pronto revelan sus duras consecuencias: el recorte de la demanda, implementada con miras a controlar la inflación, se realizó mediante despidos masivos; la apertura económica, que induce la eliminación de aranceles a las importaciones, provocó el cierre de numerosas industrias nacionales y, con ello, la reducción de la producción y cesación de muchos puestos de trabajo; la flexibilización laboral permitió la discrecionalidad a los empleadores que, al igual que la privatización de empresas públicas, favoreció el licenciamiento de gran cantidad de trabajadores, en tanto, el gasto social tuvo una dura contracción, en marco de la nueva política fiscal, reformada.

Así, el copioso despido de empleados incrementó el desempleo que se elevaba a cifras realmente preocupantes, crecientes desde 1990, de niveles alarmantes en 1996 y superiores al 11 % en 1999; este crecimiento del desempleo se tradujo en un inusitado aumento del subempleo y la informalidad que, en últimas, desembocó en pobreza (pp. 66-70). Tan duras consecuencias sociales, hicieron que los organismos internacionales finalmente las aceptaran como el costo de aquellas reformas y plantearan la necesidad de asumir medidas encaminadas a su tratamiento, de hecho, a

eso se consagra la publicación *Informe sobre el Desarrollo 1990* y, tiempo después, el *Informe sobre el Desarrollo 2000 - 2001* del Banco Mundial, que se suman a publicaciones del tipo *Informe sobre el Desarrollo Humano* que desde 1990 hacen las Naciones Unidas.

Los planteamientos que en materia de protección social hace el Banco Mundial, particularmente en su *teoría del manejo social del riesgo* (TMSR) en el año 2000, son abordados en el capítulo cuarto del libro, en donde se explica su enunciado y la manera en que, desde allí, se orienta la implementación de las TMC como programas para la lucha contra la pobreza. La TMSR establece al aseguramiento como elemento sustancial de protección social; desde esta óptica, considera que todas las personas deben procurarse, en el mercado financiero, un seguro frente a riesgos, entre estos los económicos, que puedan conducir a la pobreza; en tanto, a quienes no estén en condiciones de adquirir ese aseguramiento (vulnerables), el Estado debe proveerles tal cubrimiento mediante asignación de subsidios y, desde una perspectiva de capital humano, reforzar las áreas de salud y educación (p. 90).

Se trata, según el Banco Mundial, de eludir la "trampa de pobreza", término con que el organismo nombra la transmisión generacional del flagelo. Desde esta premisa, se ubican las TMC, son subsidios monetarios que se entregan a quienes, mediante mecanismo de focalización, han sido seleccionados como beneficiarios, particularmente, serán madres cabeza de familia quienes recibirán tal aporte, siempre y cuando garanticen la asistencia permanente de los niños a la escuela o acudan con ellos para recibir periódicamente controles médicos de nutrición y crecimiento; así, al llegar la adultez, los niños que recibieron educación y atención en salud, tendrán mayores oportunidades para romper el ciclo de pobreza padecido por sus padres y antecesores.

Sin duda, la condicionalidad y amplia prospectiva le confieren una gran originalidad a estas transferencias, lo que las hace atractivas como estrategia de confrontación a la pobreza. Su origen se ubica en Brasil a mediados de los noventa durante el gobierno de "Lula" Da Silva, especialmente con el Programa Bolsa Escola, que fue un éxito contra el trabajo infantil y a favor de su escolaridad. Prontamente, son adoptados por el Banco Mundial, y acondicionados a la funcionalidad del modelo de acumulación, se direccionan como política pública de lucha contra la pobreza en los países bajo su esfera de influencia. Al despuntar el nuevo siglo, los programas de TMC se difunden rápidamente por América Latina bajo llamativos nombres en cada país: Oportunidades en México; Bono Solidario, Ecuador; Juntos, Perú; Chile Solidario; Superémonos, Costa Rica; Familias en Acción, Colombia, entre otros.

La implantación de las TMC durante la primera década del siglo XXI coincide con una tendencia a la baja de la tasa de pobreza que generó el entusiasmo de muchos por aquellos programas; sin embargo, otros, entre quienes se cuenta Moreno, guardaron serias reservas frente a la posible incidencia que estos hayan podido tener sobre el fenómeno, ya desde 2013, manifestaba la sospecha que aquella reducción podría obedecer a otros factores y que aún es pronto para pretender una evaluación de las TMC.

Precisamente, en el capítulo final, Moreno presenta el estancamiento de la tasa de pobreza entre 2012 y 2014, preámbulo de lo que será el revertimiento de la tendencia del indicador en los cinco años siguientes, como evidencia que demuestra el carácter escasamente paliativo de las TMC, su inoperancia en tiempos de crisis, la incapacidad para reducir siquiera la condición vulnerable de gran parte de la población, su esencia asistencialista, exiguamente mitigante, de afinidad funcional con el modelo de mercado, todo ello analizado en un escenario que, anterior a la pandemia COVID-19, presagia tiempos aún más difíciles, signados por el aumento de la pobreza y la inequidad social, que no sugieren razón alguna para el optimismo en cuanto al porvenir de los menos favorecidos en América Latina.

Comentario crítico

La sombría visión de Moreno no es en modo alguno injustificada, está dada por los resultados obtenidos tras la aplicación de las TMC en la confrontación de la pobreza durante el último cuarto de siglo que, como lo anuncia el título del libro, son frustrantes, pero, además, presagian tiempos aciagos para el escenario pospandemia que se avecina.

Ya desde 2013, el autor cuestionó la efectividad de las TMC, mostró reticencia para atribuir a ese accionar el comportamiento descendente de la tasa de desempleo en el periodo 2002-2010 y anticipó el corto alcance que deriva de su carácter asistencialista, intrascendente como sea que mitigante; lamentablemente, la reciente publicación de *Persistencia y crecimiento de la pobreza: balance frustrante tras veinticinco años de transferencias monetarias condicionadas en América Latina*, en donde su análisis extendido hasta 2019 evidencia el retorno de tasas crecientes de pobreza, consolida el sustento de sus peores sospechas.

Pero si bien, el análisis de Moreno en su libro resulta tan desesperanzador como contundente, una lectura crítica abre la posibilidad de discutir el alcance de los subsidios desde el marco riguroso que provee su significado. Efectivamente, cualquier consulta sobre la definición conceptual de subsidio, invariablemente destaca

que se trata de una “ayuda” para satisfacer alguna necesidad, es decir, tiene carácter paliativo, no se hace cargo de solventar totalmente la carencia, sino que contribuye parcialmente a solucionarla, desde esa perspectiva, la pregunta que cabe formular es: ¿por qué habrían de eliminar la pobreza las TMC, si son solo subsidios dispuestos para aliviar el flagelo? Y, como corolario: ¿realmente, se deberían tener expectativas más amplias respecto de la aplicación de TMC?

Pues bien, un repaso del origen de las TMC, hecho por el propio autor, las ubica a mediados de los noventa en Brasil, pero cooptadas por el Banco Mundial, son adecuadas en la envoltura provista por la TMSR y dispuestas, según la propia entidad, para atacar la pobreza en sus causas, incluso se habla de eliminar su transmisión generacional (trampa de pobreza), lo que lleva a asumir que de lo que se trata es de sacar a una gran parte de la población de esa dramática situación, se crea la expectativa por reducir sustancialmente el indicador que mide tal fenómeno, es evidente que con ese planteamiento no se habla sencillamente de “ayuda” a sobrellevar la pobreza, sino de confrontar su causalidad en la perspectiva de reducirla, tal vez sea por eso que dieron en llamarse “transferencias” y no subsidios.

De hecho, ya en 2017, el Banco Interamericano de Desarrollo reconoce abiertamente el verdadero alcance de las TMC cuando explica el funcionamiento al cumplirse veinte años de su implementación, en esta afirmación que ilustra la contraportada del libro de Moreno: “Las TMC han sido inequívocamente efectivas en incrementar el consumo de los hogares beneficiarios, así como en reducir la incidencia y, especialmente, la intensidad de la pobreza”, se expone aquí la verdadera dimensión que tienen las TMC como instrumento paliativo, pero también da la razón al autor, quien ha señalado, a lo largo de su documento, que estas resultan funcionales al modelo de acumulación basado en el mercado, no de otra forma se celebraría como un gran logro el de incrementar el consumo, como si fuera el verdadero fin estratégico.

En general, el autor pudo haber profundizado en estas contradicciones, por ejemplo: ¿por qué se habla de lucha contra la pobreza, cuando en realidad lo único que se hace es aliviar las manifestaciones del fenómeno?, se podría generar así una discusión más amplia, que fuera, no solo sobre los resultados atribuidos a la aplicación de las TMC, sino extensiva a su propio origen, naturaleza, características, dinámica, incluso sobre las expectativas que podrían generar, en un ejercicio más exhaustivo de ese análisis de políticas públicas que anuncia en la introducción del libro.

Conclusiones

Sin duda alguna, *Persistencia y crecimiento de la pobreza: balance frustrante tras veinticinco años de transferencias monetarias condicionadas en América Latina* constituye un aporte sustancial al estudio de las políticas públicas diseñadas, formuladas e implementadas en la visión de la confrontación de la pobreza. Cabe destacar su metodología de análisis que se establece bien y va más allá de la simple evaluación y monitoreo, para trascender hacia una auscultación más profunda que revela sus relaciones de causalidad, ubicadas por el autor en el modelo dominante de acumulación, el cual prevalece sobre acciones que, como políticas verdaderamente estructurales, puedan obrar decisivamente para la eliminación del acuciante flagelo social.

Desde el ejercicio reflexivo que se presenta en esta reseña, se deja constancia del vacío que representa la ausencia de un debate más amplio en torno de la conceptualización de las TMC, determinar si su carácter está dado en estricto sentido de subsidio, para dilucidar con ello su verdadera dimensión y alcance, una discusión que contribuiría en el debate de esta temática tan compleja, de la que aún queda mucho por aprender y aplicar, en la perspectiva de construir una sociedad más equitativa, con mayor bienestar para todos.

Referencias

Moreno, W. (2013). *Actuales políticas de lucha contra la pobreza en América Latina: protección social de mercado*. Editorial Temis S. A.

Moreno, W. (2021). *Persistencia y crecimiento de la pobreza: balance frustrante tras veinticinco años de transferencias monetarias condicionadas en América Latina*. Summa, Corporación Universitaria de Asturias.