

Los programas de transferencia de renta condicionada: expresión de una hegemonía ideológica en la lucha contra la pobreza en América Latina¹**The programs of transfer of conditional rent: expression of an ideological hegemony in the fight against poverty in Latin America**

Recebimento dos originais: 20/02/2018

Aceitação para publicação: 29/03/2018

Maria Soledad Camejo Casaña

Mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas

Instituição: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Campus do Bacanga

Endereço: Av. dos Portugueses, 1966, Vila Bacanga – MA, Brasil

E-mail: solecamejo@gmail.com

Gilza de Fatima Santiago Nascimento

Graduanda em Filosofia

Instituição: Centro de Ciências Humanas (CCH) Universidade Federal do Maranhão (UFMA),
Campus do Bacanga

Endereço: Av. dos Portugueses, 1966, Vila Bacanga – MA, Brasil

E-mail: gilzasantiago@yahoo.com.br

RESUMEN

El presente trabajo constituye una discusión conceptual sobre los Programas de Transferencia de Renta Condicionada y su constitución en elementos centrales de la estrategia de enfrentamiento a la pobreza desde comienzos del siglo XXI en América Latina. La generalidad de estos programas no es sinónimo de similitud y en cada país adquieren una materialización particular. De todos modos, presentan en términos generales algunos elementos comunes que expresan una concepción particular sobre la pobreza y el modo de enfrentarla mediante la acción pública, especialmente patrocinada por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo central de las reflexiones propuestas es colocar en el debate la concepción ideológica en la que se fundamentan estos programas y que ha sido hegemonizada por estos organismos. Para esto se propone una caracterización general de los mismos, la concepción de pobreza que ellos implican y las expectativas depositadas en ellos, así como una puesta en contexto, presentando algunos datos históricos y actuales que muestran las limitaciones estructurales que dejan fuera los discursos realizados a su favor. A partir de allí es posible reflexionar que, a pesar de que en apariencia estos programas han sido asociados a una fase de expansión de las políticas de protección estatal desarrolladas para las clases subalternas, han operado en un contexto de direccionamientos políticos que continúan siendo altamente excluyentes.

¹ Artigo apresentado previamente no II SIALAT BELÉM – SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS E CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS, no dia 28 de novembro de 2017

Palabras clave: PTRC, Organismos Internacionales, Pobreza, América Latina y el Caribe.

ABSTRACT

The present work constitutes a conceptual discussion about the Programs of Transfer of Conditional Income and its constitution in central elements of the strategy of confrontation to the poverty from beginnings of the XXI century in Latin America. The generality of these programs is not synonymous with similarity and in each country they acquire a particular materialization. In any case, they present in general terms some common elements that express a particular conception of poverty and how to face it through public action, especially sponsored by international organizations such as the World Bank and the Inter-American Development Bank. The central objective of the proposed reflections is to place in the debate the ideological conception on which these programs are based and which has been hegemonized by these organisms. For this purpose, a general characterization of them, the conception of poverty that they imply and the expectations deposited in them, as well as a presentation in context are presented, presenting some historical and current data that show the structural limitations that leave out the speeches made to your favor. From there it is possible to reflect that, although these programs have apparently been associated with a phase of expansion of the state protection policies developed for the subaltern classes, they have operated in a context of political directions that continue to be highly excluding. .

Keywords: PTRC, International Organizations, Poverty, Latin America and the Caribbean

1 INTRODUÇÃO

El Siglo XXI comenzó en América Latina con la reedición de discursos y prácticas sobre el bienestar social y los modelos de protección social, en donde el consenso parece haberse presentado luego de un balance del Siglo XX: ya es hora de atender a los pobres.

De este modo se generalizó en la región una estrategia de combate a la pobreza, en la que cobraron singular importancia los Programas de Transferencias de Rentas Condicionadas (PTRC), que se han expandido de forma exponencial, teniendo en cuenta que en la década de los 90, en América Latina y el Caribe, tenían una presencia sumamente marginal. En aquellos años, la literatura registra su presencia en pocos países, siendo Brasil y México, los pioneros, con una cobertura inicial bastante limitada. Mientras que para el año 2011 ya eran implementados en 18 países alcanzando 129 millones de personas. (STAMPINI, TONRAROLLI, 2012)

Es usual el señalamiento de que estos programas ya existían desde bastante antes, sin embargo, la novedad reside en el lugar que se les ha otorgado dentro de las acciones públicas, como la herramienta sustancial de combate a la pobreza, lo cual ha estado especialmente pautado por organismos como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que no solo han patrocinado su expansión, también han contribuido a su financiamiento, orientado su diseño y las formas de comprender sus resultados para ejecutar los ajustes pertinentes.

Diversos estudios de sus patrocinadores, tanto del BM como el BID, se dedican a estos programas, referenciando guías para su construcción allí donde no han sido construidos y sobre todo difundiendo lo exitoso que estos programas están llamados a ser.

En este sentido, en una publicación en la página web del BM, en la que se cita a una periodista, es posible leer: *"Parte del motivo por el que estos programas se están popularizando es el apoyo de instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (...) Pero también hubo un cambio ideológico en el modo de pensar de la gente acerca del bienestar social"* (ROSENBERG en BANCO MUNDIAL, 2009 [en línea]) A lo cual se agrega: *"Estamos aumentando el apoyo a programas de transferencia monetaria condicionada, porque se destacan como un ejemplo de cómo usar los recursos con eficacia, especialmente durante este período de crisis múltiples y ayuda externa incierta"*, (JUSTIN LIN I en BANCO MUNDIAL, 2009 [en línea])

De esta manera los PTRC se han convertido en elementos sustanciales de la estrategia de combate a la pobreza que predicán estos organismos, cuyas implicancias políticas se vuelve imprescindible discutir y desnaturalizar, considerando especialmente que desde el BM se los propone actualmente como elementos centrales para el enfrentamiento a la crisis mundial capitalista.

Como tantos otros conceptos utilizados por las ciencias sociales, las charlas cotidianas y los discursos políticos, la concepción de pobreza es construida y reconstruida en los diferentes contextos espaciales y temporales, así como también es objeto de disputas ideológico-conceptuales en las que algunas perspectivas se vuelven hegemónicas y operan como sustento de las prácticas y discursos que se desarrollan en torno de la misma.

Si bien en cada país los PTRC adquieren una materialización concreta y diferenciada, en el impulso que los ha contenido, es posible encontrar un enfoque hegemónico que los legitima, cuyas directrices ético-políticas pueden ser reconstruidas a través de las diversas publicaciones que los organismos como el Banco Mundial y el BID han hecho al respecto en los últimos años.

El objetivo central de las reflexiones propuestas es colocar algunos elementos para debatir la concepción ideológica en la que se fundamentan estos programas, teniendo especialmente en cuenta los límites estructurales dentro de los cuales se han desarrollado.

Para esto se propone un breve análisis sobre los discursos que el BM y el BID vienen desarrollando sobre pobreza, así como la fundamentación que dichos organismos realizan sobre los PTRC. Posteriormente se describen algunos datos empíricos sobre los que se fundamenta el éxito otorgado a estos programas y una puesta en contexto de la evolución social, económica y política del continente, presentando algunos datos históricos y actuales que problematizan algunos de los postulados básicos sobre el éxito obtenido.

2 DE LA CONCEPCIÓN DE POBREZA A LOS PTRC

Tal como señalan PUELLO y GUNTURIZ (2013), los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han procesado una reorientación de sus directrices, dentro de la cual, si bien la pobreza siempre ha sido objeto de sus recetas de intervención, ha cobrado una nueva atención en los últimos años.

Haciendo alusión a un proceso de autoanálisis y como estrategia de respuesta a las críticas recibidas sobre el empeoramiento de las condiciones de vida de vida de amplios sectores en los países que se aplicaron sus pautas de reforma, en las últimas décadas, estos organismos han incorporado un repertorio de nuevos postulados sobre las problemáticas sociales y la medidas indispensables para su atención.

Este giro se caracterizó por colocar la atención en la forma en la que son procesadas las políticas de ajuste económico y los peligros que representan para la cohesión social, incorporando una preocupación explícita por la institucionalidad requerida en esos procesos, lo que se tradujo en nuevas fórmulas sobre el papel del Estado.

En otras palabras, estos organismos se vieron obligados a desarrollar una mayor sofisticación en sus discursos sobre las fórmulas del éxito económico, que combina la defensa de la libre economía de mercado, con una gestión más preocupada por las consecuencias que el modelo provoca sobre las poblaciones más empobrecidas.

Han desarrollado así todo un arsenal de conceptos que, si bien no llegan a cuestionar la idea de fondo de Estado mínimo en lo social, operan como un conjunto de conceptos más elaboradas, que en apariencia no se oponen a la intervención del Estado en lo social. La prédica actual ya no reside en la simple oposición a la intervención social, ya no predica desde la ofensiva directa al “Estado Social”, por el contrario, lo impuliona, lo promueve y en esta promoción le impone también el molde al cual se tiene que adaptar.

De este modo, la presencia estatal se supone indispensable, pero se justifica siempre y cuando no esté guiada por una protección excesivamente amplia, dado que, por principio no puede dejar de ser subsidiaria a la lógica del mercado y debe tomar especial cuidado en no sustituir mediante el Estado aquello que debe ser obtenido a través del mercado.

Respecto de la pobreza, en palabras de PUELLO y GUNTURIZ (2013, p. 39):

“Esta misión ha requerido la reconstrucción de un universo emergente de “nuevos” sentidos y conceptos (capital, humano, capital social, vulnerabilidad, etcétera) así, como nuevos

referentes que apunten a darles solución o respuesta (ideológica, política e institucional), desde luego, insistimos, sin extralimitar los márgenes convencionales.”

Tal como señalan los autores, la tesis central se basa en el fomento al “capital” de los pobres y sobre todo al denominado capital humano, sugiriendo que la pobreza no es solo falta de ingresos, sino que está asociada fundamentalmente a las capacidades de adaptación al medio social.

En este proceso los PTRC se han convertido en una de las políticas claves, dado que cumplen con todos los requisitos solicitados. Según se expresa en una de las publicaciones del BID:

“La teoría de cambio que sustentó el diseño de los PTMC es simple y al mismo tiempo poderosa: aliviar la pobreza corriente, apoyando el consumo de los hogares más pobres mediante transferencias otorgadas principalmente a las madres de familia, y contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza con esquemas de condicionalidades dirigidos a fomentar la acumulación de capital humano entre los niños.” (IBARRAN et al, 2017, p.1)

Según se los ha concebido, estos programas pretenden combinar dos dimensiones. Una dimensión que contiene objetivos a corto plazo, relacionada con el mejoramiento de las condiciones inmediatas de vida de las poblaciones empobrecidas. Junto a lo cual se añade una dimensión a mediano y largo plazo, relacionada al fomento del capital humano, para lo cual, las condicionalidades, contrapartidas o co-responsabilidades, como usualmente se las denomina, se constituyen en uno de sus componentes esenciales, que consisten en exigir a los hogares beneficiarios ciertos compromisos, principalmente relativos a la salud, la nutrición y la educación de los niños.

Bajo el entendido de que estas condicionalidades deben ser simples, para poder ser fácilmente controladas, en el ámbito de la salud y la nutrición usualmente se exige que se realicen los controles médicos y los seguimientos previamente estipulados, tanto para los niños como para las embarazadas, además de la participación de los adultos (generalmente de las madres) en charlas periódicas sobre los comportamientos correctos en salud y nutrición. Por su parte, respecto a las condicionalidades educativas la exigencia básica es la matriculación y asistencia al ciclo educativo correspondiente, por parte de los niños beneficiarios de las transferencias. (FISZBEIN; SCHADY, 2009)

Los argumentos a favor de las condicionalidades son un punto más que interesante para analizar en estos programas y también fehacientemente defendidas, tanto por el BID como por el BM. Las mismas operan a partir de la idea de que la pobreza, por definición está vinculada a la ausencia o a una baja inversión en los activos productivos que poseen las personas, es decir en elementos vinculados a la capacidad productiva, especialmente a una deprimida acumulación de capitales (simbólicos y materiales) para adaptarse e insertarse en el mercado de trabajo.

Desde esta concepción, la pobreza se relaciona con la capacidad humana de adaptación y sobrevivencia en el medio social, lo cual a su vez es transmitido intergeneracionalmente, de modo que la exigencia de inversión en capital humano por parte de los hogares que reciben la transferencia se constituye en el vehículo privilegiado para cortar este círculo de la pobreza, en un esquema en el que los hijos de los pobres saldrían de la pobreza una vez que los hogares tomen la decisión de invertir en capital humano.

Todos estos argumentos apuntan a una explicación predominantemente actitudinal. El problema de la pobreza es un problema comportamental, relacionado con una inversión demasiado baja en el capital humano de los niños.

En este sentido, la nota informativa, publicada en el sitio web del BM, que se ha citado al inicio, sobre los PTRC en el mundo, se titula: *“Transferencias monetarias condicionadas: pagar a la gente para que invierta en los niños”* (BANCO MUNDIAL, 2009 [en línea]) Este título es más que sugerente, es explícito en transmitir la idea de que la pobreza descansa sobre las decisiones de las personas pobres. El problema de la pobreza es que las personas no invierten en los niños y necesitan incentivos.

A favor de las contrapartidas, el BM además explota otros argumentos del orden de la estrategia política, proponiendo las contrapartidas como forma de legitimar socialmente la estrategia de combate a la pobreza. Desde este organismo se sostiene que la exigencia de contrapartidas otorga a estos programas la impronta de no ser meramente una estrategia redistributiva per-se, sino vinculada al “buen comportamiento” de los “pobres que la merezcan”.

En este sentido, en uno de sus estudios se coloca:

“Además, el hecho de que las condiciones se concentren en desarrollar el capital humano de los niños (en lugar de funcionar únicamente como sustento de los padres) le otorga a las TMC una mayor aceptabilidad política, como instrumentos que promueven las oportunidades; después de todo, es difícil decir que los niños tienen la culpa de ser pobres.” (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 11)

Los niños son excluidos de responsabilidad, pero sobre los adultos recae la sospecha. La dimensión del comportamiento individual es el punto cardinal para comprender, tanto el origen, como la superación de la situación de pobreza y es sobre esta dimensión donde aparece colocado el foco. A partir de esta consideración la intervención opera separando pobres merecedores de los que lo no son, bajo el control de que la asistencia no sea dirigida a quien no merece de ella.

En el estudio antes citado se argumenta:

“La conclusión es que, incluso en situaciones en las que una evaluación técnica podría sugerir que una transferencia no condicionada es más adecuada que una TMC (por ejemplo, porque no hay evidencia que indique la presencia de información imperfecta o altruismo

incompleto entre las familias pobres), sería posible justificar las condiciones, si generan un equilibrio de economía política preferible.” (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 11)

De esta forma el organismo recomienda que, aun si la pobreza no es explicada por la actitud negligente de sus portadores, de todos modos las condicionalidades deben ser exigidas. Lejos de romper con la lógica neoliberal, a partir de la cual los problemas sociales son leídos desde la responsabilización individual, esta lógica reaparece descarnada en las argumentaciones de fondo que guían el diseño de estos programas.

2.1 LA GENERALIZACIÓN DE LOS PTRC Y SUS EFECTOS EN LA REGIÓN

Un ángulo complementario de análisis a la construcción ideológico-conceptual que tienen los PTRC son los datos empíricos, utilizados como indicadores para medir el éxito obtenido a través de los mismos en América Latina y el Caribe.

Según se expone en una publicación del BID: *“La región tiene razones para sentirse orgullosa de los programas de transferencias condicionadas puesto que ya han hecho una gran contribución al alivio de la pobreza.”* (LEVY en IBARRAN et al, 2017, IX) Esta afirmación coloca la necesidad de exponer sucintamente los datos empíricos sobre los que se fundamenta el entusiasmo por los avances logrados y lleva indefectiblemente a preguntarnos: ¿Qué ha pasado en el continente a partir de su instalación? ¿Qué efectos de los PTRC han sido encontrados?

Como se ha señalado, se pueden sintetizar en dos, las atribuciones que le son usualmente adjudicadas. Por un lado los efectos redistributivos en el corto plazo a favor de los sectores más pobres y por otro los efectos positivos en la erradicación de la pobreza en el largo plazo, en tanto asegurarían la erradicación de la pobreza futura, fortaleciendo las posibilidades de los pobres de emanciparse de su situación.

Si atendemos, los datos cuantitativos que se presentan al respecto, según datos del BID (STAMPINI; TORNAROLLI, 2012), hacia el año 2010, en promedio, la pobreza en el continente sería 13% más elevada (considerando una línea de pobreza de U\$S 2,5 per cápita diarios), de lo que ha sido gracias a la implementación de estos programas (siendo en términos absolutos, los mayores efectos registrados en Ecuador, Brasil y México, donde los PTRC redujeron el Índice de Incidencia de la pobreza de 3.3, 1.7 y 1.7 puntos porcentuales, respectivamente). En dicho estudio también se evalúa que los montos transferidos representaban aproximadamente entre un 20-25% de los ingresos de las familias que los reciben.

En un estudio publicado por la CEPAL, para este periodo, se estimaba un promedio bastante menor (alrededor de un 10,3% del ingreso per cápita de los hogares que las reciben)², sin embargo,

² Estos dos estudios utilizan diferentes métodos de estimación y también diferentes fuentes de datos, mientras en el estudio publicado por el BID se utiliza como base de datos la Socio-Economic Database for Latin America and the

Brazilian Applied Science Review

en este informe también se destacaba que, en promedio, el monto transferido, podía llegar a duplicar el ingreso primario del decil más pobre. (CHECCINI; MARADIAGA, 2011)

Respecto del efecto redistributivo, que estos programas suponen, si bien es dificultoso medir su incidencia aislada de otros factores (que han operado durante el periodo de crecimiento económico en el que estos programas fueron instalados, como el aumento de los ingresos laborales, la disminución de las tasas de dependencia demográfica, una mayor participación laboral femenina, el incremento de la inversión social en otras áreas, entre otros elementos (NIEVES RICO (coord.), 2014)), usualmente es colocado como uno de los factores explicativos de la tendencia a la reducción de la desigualdad.

En este sentido, un estudio realizado desde la CEPAL, destaca que los efectos en la desigualdad en los ingresos, medidos por el índice de Gíni han sido disimiles entre los países de la región y encuentran ciertos impactos en los programas de mayor cobertura (Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil), que habrían ocasionado una reducción de la desigualdad de la distribución del ingreso alrededor de 2,7 puntos, mientras que en otros casos no se registran impactos. (CHECCINI; MARADIAGA, 2011)

Otra serie de estudios se han enfocado en evaluar los efectos sobre la acumulación en capital humano, dimensión fundamental para evaluar la hipótesis de superación de la pobreza en el largo plazo. En esta área, los estudios se han concentrado en medir los efectos sobre la educación, la salud y sobre el trabajo infantil, principalmente. En relación al trabajo infantil, usualmente colocado como uno de los aspectos más importantes, a pesar de la ambigüedad de los resultados, que varían mucho entre países y una menor incidencia en comparación con los efectos encontrados en la escolarización, se han medido impactos positivos, que según datos colectados por HUBER (2014), varían de entre un 15 y 25% en promedio de reducción de trabajo infantil, para el programa Progresá, actualmente denominado Oportunidades, de México, a un 5% para el programa Red de Protección Social de Nicaragua) mientras que no se registra incidencia positiva en otros países.

Sobre las áreas de educación y salud, según se destaca en una publicación realizada por el BID, (IBARRAN, 2017) donde se compilan datos de diferentes países, los estudios se concentran en revelar ciertos efectos en el corto plazo. En la educación se destacan los incrementos en inscripción y asistencia escolar, (que oscilan entre 0,5 puntos porcentuales (p.p.) en Jamaica y 12,8 p.p. en Nicaragua.), como también algunos efectos en la progresión escolar (así por ejemplo, en México, luego de tres a cinco años de exposición, aumentó la escolaridad entre seis meses y un año; en Nicaragua, tras tres años de exposición, los niños beneficiarios progresaron casi medio grado

Caribbean (SEDLAC) reunidos por el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS) y el Grupo de pobreza del Banco Mundial (World Bank's Poverty Group), en el estudio publicado por la CEPAL utiliza la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, recientemente puesta a disposición del público en la página web de la CEPAL.

más que los no beneficiarios). Ya en los procesos de aprendizaje la información es aún menos concluyente, y en esta publicación se destaca que en algunos casos se ha corroborado cierta incidencia, mientras que en otros se registró una incidencia nula.

Por su parte para el área de la salud, según se releva en esta publicación, las evaluaciones realizadas han mostrado impactos positivos en el uso de los servicios preventivos (a magnitud de estos impactos varía entre 6,3 p.p. en Nicaragua y hasta 33 p.p. en Colombia), con lo cual se presupone que estos impactos tengan incidencia positiva en el mejoramiento de la salud de los beneficiarios del programa. Otros estudios también se han dedicado al análisis de la mejora en algunos indicadores nutricionales de los niños beneficiarios del programa, dado que el dinero transferido ha permitido mejorar la compra de alimentos que realizan los hogares. (Idem, 2017)

De todos modos, en esta publicación, enfocada en reunir los impactos positivos que han tenido estos programas, se destaca que la evidencia reunida no permite suponer si estos efectos encontrados en el corto plazo son sostenibles en el largo plazo, admitiendo la inexistencia de evidencias confirmatorias. Según se explica, esto se debe a razones principalmente técnicas y metodológicas.

Entre los diversos estudios dedicados a los PTRC por parte de los organismos internacionales, una publicación titulada "*The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?*" (que se encuentra disponible solo en inglés), del BID, realizado por STAMPINI y TORNAROLLI (2012), a diferencia de todos los otros estudios encontrados, sorprendentemente, se concentra en admitir los magros resultados obtenidos en América Latina.

En el mismo, se reconoce que, a pesar de la gran expansión en su cobertura (incluyendo inclusive hogares que al entender del estudio no deberían ser incluidos por no ser extremadamente pobres) y de que han significado alguna mejoría en la situación de quienes los reciben, la gran mayoría de los usuarios permanecen mayoritariamente pobres, con bajísimos niveles de educación, con una inserción económica insustentable (caracterizado por la inserción informal en el mercado de empleo del 67% de los jefes de familia que reciben los programas) y una frecuente falta de acceso a servicios de infraestructura básica. Claro que el informe no se cuestiona ningún problema de fondo y simplemente se remite a identificar problemas de implementación, presentando como sugerencias realizar una mejor focalización, realizar reestructuraciones de los programas y mejorar la provisión de algunos servicios básicos.

En síntesis, de las evaluaciones realizadas sobre los programas es posible dilucidar dos tipos de hallazgos. Por un lado, estas evaluaciones, permiten suponer que estos programas mejoran ciertos aspectos de las condiciones de vida de las personas que los reciben, logrando cierta

incidencia en el uso de bienes y servicios públicos (educación básica y asistencia en salud), sin que esto implique necesariamente alcanzar una situación de bienestar aceptable socialmente. Por otro lado, en el largo plazo, la hipótesis de superación de la pobreza gracias a las sinergias positivas que los mismos originarían, permanece sin ser demostrada.

2.2 LA EVALUACIÓN DE LAS EVALUACIONES: DECONSTRUYENDO LOS ARGUMENTOS

Partiendo de la evidencia encontrada y admitiendo como válida su construcción, en principio, parece ser indefectible señalar un avance en algunos de los indicadores utilizados, que se concentran en dar cuenta de cierto mejoramiento en las condiciones de vida para aquellos que reciben los PTRC en el contexto de Latinoamérica y el Caribe.

De todos modos, se debe señalar que cualquier síntesis conclusiva realizada a partir de la evaluación de los impactos alcanzados, para dimensionar su significación y emitir un juicio acerca de lo magnánimo, valioso, o mejorable del aporte realizado por estos programas en el combate a la pobreza, es indefectiblemente dependiente de la perspectiva adoptada. En este sentido, una evaluación de la evaluación de estos impactos y aún más, una evaluación de la concepción de combate a la pobreza, que opera como base de su sustento, se vuelve imprescindible, ya que implica explicitar la perspectiva ético-política desde la cual se evalúa este avance.

Si la pobreza es entendida, no como un fenómeno autoproducido (que puede ser combatido en sí mismo) y natural, sino como un fenómeno social, históricamente determinado y vinculado al tipo de relaciones que se establecen en el proceso de producción y distribución de la riqueza, se vuelve imprescindible analizar en qué medida el combate a la pobreza ha implicado poner en cuestionamiento esas determinaciones estructurales que la determinan.

En otras palabras, tanto para dimensionar el impacto de estos programas como para comprender sus significancias políticas, es necesario incluir en el análisis la estrategia global de la cual han formado parte en el proceso de su expansión, con la especial consideración de que discutir sobre pobreza es ineludiblemente discutir sobre riqueza.

Es por tanto necesario colocar algunos datos que permiten avanzar en el análisis de la estrategia redistributiva que operó en el continente desde principios del siglo, para poder comprender el marco de contención de la estrategia de combate a la pobreza, en la que se han desplegado estos programas.

2.2.1. Los PTRC en contexto

Según los datos publicados por la CEPAL (2014) entre el 2002 y el 2012 la pobreza (medida por los ingresos) se redujo en América Latina y el Caribe en casi 16 puntos porcentuales. En este periodo la pobreza disminuyó desde un 44% en 2002 (cuando se registró el valor más alto de los últimos 15 años) hasta llegar a un 28% en 2012. Junto a esta reducción de la pobreza, el organismo también registra, desde principios de la década de 2000, una tendencia (aunque un poco menos significativa) a la reducción de la desigualdad de los ingresos, medida mediante el Índice de Gíni, que cayó aproximadamente 10 % entre 2002 y 2013, pasando de 0,542 a 0,486. (CEPAL, 2014)

Estos indicadores se alcanzaron en un contexto inusitado de crecimiento económico, basado fundamentalmente en el incremento de precios de las materias primas, que a pesar de haber incidido de forma positiva en algunos indicadores de pobreza y desigualdad medida por los ingresos, dieron muestras de su fragilidad en los años recientes. Los resultados obtenidos, se mostraron extremadamente frágiles ya hacia el año 2012, cuando la extrema dependencia a la economía extractivista y basada en las materias primas estaba dejando de ser ventajosa para el continente.

En estas circunstancias, la tendencia hacia la disminución de la pobreza no solo se detuvo, mostrando un estancamiento, sino que el número de pobres en términos absolutos creció hacia el año 2014, alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia (CEPAL, 2015), amenazando además a que millones de personas que apenas alcanzaron a cruzar la línea y que se encuentran aún en una situación de gran vulnerabilidad, empeoren su situación.

Pero no solo la disminución de la pobreza viene dando muestras de retroceso, también la tendencia a la disminución de la desigualdad de los ingresos, no solo perdió su empuje, sino que se estancó hacia 2014.

En el periodo reciente de auge económico, además, se mantuvo y se mantiene el célebre lugar de región más desigual del mundo y la brecha de ingresos entre los más pobres y los más ricos continuó siendo exageradamente elevada. (según datos de CEPAL (2017) en promedio, en 2015, por cada 100 unidades monetarias que percibió cada integrante del quintil de menores ingresos de la población, cada integrante del quintil de mayores ingresos contó con 1.220 unidades monetarias)

Más aún en 2016, un estudio de la OXFAM permitió dimensionar que no solo ocurrió una detención de esta reversión incipiente de la desigualdad en la región sino que la estrategia desarrollada no puso en cuestionamiento ninguna de las causas estructurales que la determinan.

El informe de la OXFAM muestra que la riqueza producida en América Latina continuó siendo radicalmente apropiada por una pequeña élite de la población. Según las estimaciones de

esta organización, esta tendencia histórica no sólo no se revirtió sino que se profundizó durante la década dorada de crecimiento económico y auge de discursos de combate a la pobreza.

Del año 2002 al 2015, la fortuna³ de los multimillonarios de América Latina y el Caribe se incrementó a un ritmo seis veces superior que el crecimiento del PBI, mientras que los multimillonarios incrementaron su riqueza en un 21% promedio anual, el crecimiento del PIB de la región fue de un 3.5%. Lo cual evidencia que la gran parte del crecimiento económico de las últimas décadas fue capturado por una pequeña elite. (OXFAM, 2016)

En 2014 en América Latina el Índice de Gíni de la riqueza era de 0.89515, esto significa, según los datos del organismo, que el 10% más rico acumulaba el 70.8% de la riqueza y del patrimonio de la región, mientras que del otro lado, el 70% de la población más pobre apenas alcanzaba el 10%.

Tal como se expone en este documento:

La desigualdad que nos impide acabar con la pobreza tiene profundas raíces en cada país. Ingresos, patrimonio y tierra, todo concentrado en pocas manos. Multimillonarios que se multiplican junto a su riqueza, y las personas comunes, que no logran ganar ni siquiera para pagar sus deudas. Un modelo económico que concentra riqueza. Millones de hectáreas cultivables dedicadas al monocultivo para la exportación. Miles de millones de dólares que podrían ser utilizados para financiar políticas públicas, pero que salen de aquí y van a parar a paraísos fiscales. (TICEHURST en OXFAM, 2016, p.6)

Estos condicionantes estructurales de la pobreza parecen no estar presentes en los análisis y estrategias propuestas desde la concepción hegemónica por los organismos internacionales y sin embargo, todos ellos involucran las decisiones políticas más sustanciales respecto del combate a la pobreza.

Siguiendo el análisis de los autores:

“solo democracias secuestradas pueden permitir los niveles de desigualdad que exhibe nuestra región. Élités políticas y económicas que influyen en el manejo de las políticas de los Estados, instalando políticas que no benefician a la mayoría pero que son efectivas para maximizar los beneficios y ganancias para unos pocos privilegiados, negando los derechos de muchos (...)” (TICEHURST en OXFAM, 2016, p.7)

Esto, significa comprender que las decisiones políticas han mostrado históricamente, y continúan mostrando en el presente, no una mera tolerancia a los extremos niveles de desigualdad y pobreza en el continente, sino que han sido los canales de su legitimación y reproducción, con Estados altamente cooptados por los intereses de pequeñas élites.

En este sentido, es preciso colocar que la instalación de un piso de bienestar social, en el marco de sociedades extremadamente desiguales, lejos de encarnar una justicia social distributiva,

³ Entendida como la acumulación de activos financieros y no financieros

de incidencia en los mecanismos excluyentes de producción y reproducción social, descansa sobre la fórmula de amortiguar los efectos más perversos con que opera la producción y reproducción del sistema social.

Estar atentos al regocijo producido por el mejoramiento en algunos aspectos del nivel de vida de los sectores más empobrecidos, sin la colocación de un cuestionamiento sobre las causas estructurales, es colocarse en la batalla de ideas y sobre todo desvendar “los discursos minimistas”, tal como los denomina AVAREZ LEGIZAMÓN (2005), que aún, en un aparente lamento y rechazo por la pobreza, la indigencia y la miseria, procuran el alivio de los sufrimientos sin ejercer ninguna presión sobre los mecanismos que los provocan.

Esta posición ideológica, en palabras de la autora:

“Opera entonces como un discurso de verdad que naturaliza la desigualdad. Tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen la pobreza como porque promueve políticas sociales y económicas que aumentan la desigualdad social y mantienen a una mayoría creciente de pobres en los mínimos biológicos o en el denominado umbral de ciudadanía. Esto porque no ataca los problemas de la producción de la pobreza masiva, de la desigualdad social y de la exclusión étnica debidos tanto a la concentración de la riqueza global en los países imperiales por la extraversion de excedente económico al resto de los países, como a las relaciones de dominación capitalista, basada en una superexplotación del trabajo...” (ALVAREZ LEGIZAMON, 2005, p. 240)

3 REFLEXIONES FINALES

Partir de las reflexiones aquí propuestas es posible analizar que los PTRC en el contexto latinoamericano, desde donde se los pretende exportar para el mundo, evidencian efectos exigüos a la luz de algunas mediciones realizadas, si se considera especialmente la importancia que les ha sido otorgada. Aun siendo en apariencia asociados a una fase de expansión de las políticas de protección estatal desarrolladas para las clases subalternas, han operado bajo direccionamientos políticos que continúan siendo altamente excluyentes

Cuando las condiciones de producción y apropiación de la riqueza son tenidas en cuenta, el discurso dentro del cual estos programas han sido sus protagonistas privilegiados, no resiste un análisis profundo y ha estado lejos de implicar reestructuraciones en los mecanismos de desigualdad que han operado históricamente en la región.

En este contexto los PTRC no solo son la expresión de una política minimista en procura de establecer un umbral de sobrevivencia sino que funcionan políticamente legitimando los modelos sociales excluyentes, a partir de una construcción discursiva que coloca el foco de la problemática sobre los sujetos pobres y sus actitudes.

Los organismos internacionales, por su parte, sostienen que estos programas son una forma eficaz de reducir la pobreza y sobre todo una forma eficiente de utilizar los recursos del Estado. Desconocen, niegan o simplemente excluyen de sus consideraciones en este cálculo racional de eficiencia y eficacia, que esos objetivos difícilmente puedan ser alcanzados sin la afectación de los privilegios, históricamente estructurados para unos pocos. Y que inclusive, en la mejor hipótesis de éxito, tan solo mitigan algunas de las expresiones más acuciantes de la desigualdad social.

Se vuelve evidente que no se trata de un mero exceso de expectativas sino de una concepción ideológica desde la cual se lee la pobreza a partir de una absoluta naturalización del orden social establecido.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. **Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza.** In: ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia (Coomp.) **Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores.** Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Buenos Aires, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Transferencias monetarias condicionadas: pagar a la gente para que invierta en los niños.** 12 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2009/02/12/conditional-cash-transfers-paying-people-to-invest-in-children> , Acceso 30 de agosto de 2017

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Panorama Social de América Latina 2014.** División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf, acceso 30 de agosto de 2017.

_____. **Panorama Social de América Latina 2015.** División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2016. Disponible en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf , acceso 24 de julio de 2017.

_____ **Panorama Social de América Latina, 2016.** División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2017. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf, acceso 15 de septiembre de 2017.

CHECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de transferencia condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile. Naciones Unidas 2011. (Cuadernos de La CEPAL, n 95)

FISZBEIN, Ariel; SCHANDY, Norbert. **Panorama general. Transferencias Monetarias Condicionadas, reduciendo la pobreza actual y futura.** BANCO MUNDIAL Washington, D.C. 2009. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1321568702932/CCTS-Overview-Spanish.pdf> , Acceso 01 de septiembre de 2017.

HUBER, Ludwig. **Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas : opciones para el Programa Juntos.** DESCO, Centro Desarrollo y Autogestión, World Learning. Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Lima, 2014

IBARRÁN, Pablo; MEDELLIN, Nadin; REGALIA, Ferdinando; STAMPINI, Marco (Editores). **Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación.** BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2017 Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8159/Asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas.PDF?sequence=7>, Acceso 27 de agosto de 2017

NIEVES RICO, Maria. (Coord.) **Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza: dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas.** (UNASUR). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Impreso en Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2014

Brazilian Applied Science Review

OXFAM. **Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe.** 2016. Disponible en https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf, Acceso 20 de agosto de 2017.

STAMPINI, Marco; TORNAROLLI, Leopoldo. **The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?** Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Social Sector. Social Protection and health division. Noviembre 2012. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/1448>, Acceso 25 de agosto de 2017.