



Revista de Políticas Públicas
ISSN: 2178-2865
revistapoliticaspúblicas@ufma.br
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

da Silva e Silva, Maria Ozanira; C. Arregui, Carola;
Bentura Alonso, José Pablo; Fernandes Soto, Sílvia
**ACTUALIDADES Y LÍMITES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS
PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹**
Revista de Políticas Públicas, vol. 26, Esp., 2022, Agosto-Diciembre, pp. 210-224
Universidade Federal do Maranhão
São Luís, Brasil

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321174063012>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



ACTUALIDADES Y LÍMITES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹

Maria Ozanira da Silva e Silva¹

Carola C. Arregui²

José Pablo Bentura Alonso³

Sílvia Fernandes Soto⁴

Resumen

Este artículo presenta los resultados de una investigación en curso llevada adelante por investigadores de universidades brasileñas, argentinas y uruguayas. Los procedimientos metodológicos adoptados fueron: estudios bibliográficos y documentales; uso de datos secundarios; acceso a sitios web del programa e información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Para abordar el tema se consideran: las crisis históricas del capitalismo y la intervención del Estado para la institucionalización de los Programas de Transferencias Monetarias como parte de la protección social en América Latina y el Caribe. Los resultados apuntan a un aumento de los programas de transferencias monetarias focalizadas y la creación de programas de emergencia para hacer frente a las consecuencias derivadas de la pandemia de Covid-19. A pesar de la ampliación del debate, no se identificó la implementación de la Renta Básica Universal, con principios de universalidad e incondicionalidad.

Palabras clave: Transferencia de dinero; protección social; América Latina; Caribe.

THE PRESENT AND LIMITS OF CASH TRASFER FOR SOCIAL PROTECTION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Abstract

This article presents results of an investigation under development by researchers of Brazilian, Argentine and Uruguayan Universities. The research methodology were bibliographic and documental studies; use of secondary data; access to websites of the programs and data from the Economic Commission for Latin America and the Caribbean. To discuss the subject are considered: the historical capitalist crises; the intervention of the State for institutionalization of Cash Transfer Programs as social protection in Latin America and the Caribbean. The outcomes pointed out the enlargement of the focalized cash transfer programs; creation of emergence programs to meet the economic and social consequences generated by the Covid-19 pandemic. Despite of the increase of the debate, it was not identified the implementation of the Universal Basic Income, with principles of universality and unconditionality.

¹ Doctora en Servicio Social por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP); profesora del Programa de Posgrado en Políticas Públicas (PPGPP) de la Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Coordinadora del Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP <www.gaepp.ufma.br>) de la misma Universidad e investigadora nivel IA del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: maria.ozanira@gmail.com

² Doctora en Servicio Social por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo; Vice Coordinadora y Profesora del Programa de Posgrado em Serviço Social de la Pontificia Universidade Católica de São Paulo; Vice Coordinadora del Grupo de Investigación del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq Ciudades y Territorios.

³ Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO sede Argentina) Profesor titular del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – Uruguay. Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Trabajo Social de dicha casa de estudios. Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANNI)

⁴ Doctora en Trabajo Social, PUC-SP, San Pablo, Brasil. Pos-doctorado Universidad de Granada, España y PUC-RS, Porto Alegre, Brasil. Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Profesora Titular Ordinaria de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (FCH-UNCPBA). Profesora de posgrado en universidades de Argentina y del exterior. Directora del Núcleo de Actividades Científico Tecnológicas PROIEPS FCH, UNCPBA <http://proieps.fch.unicen.edu.ar>). Directora de la Maestría en Ciencias Sociales de la FCH-UNICEN.

Keywords: Cash Transfer; social protection; Latin America; Caribbean

Artigo recebido em: 14/02/2022 Aprovado em: 01/07/2022

1 INTRODUCCIÓN

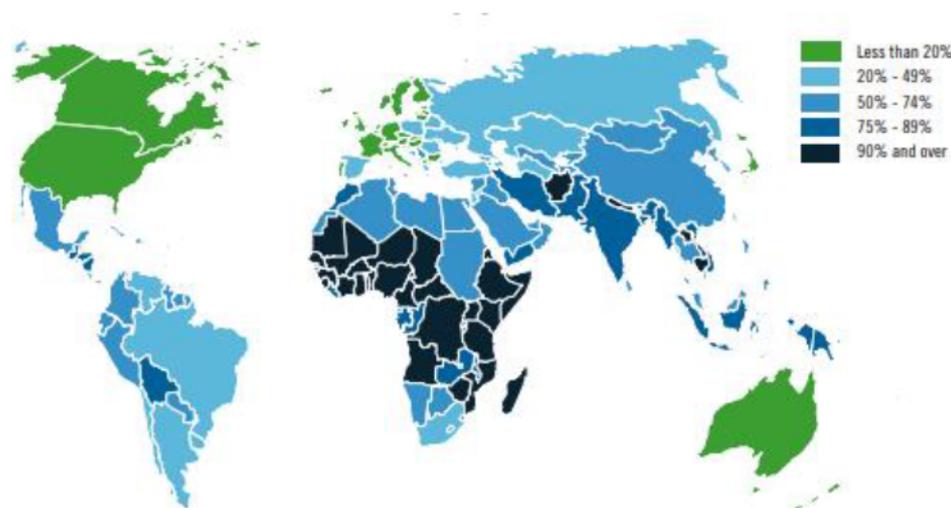
Cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) hizo público que el 55% de la población mundial no tenía acceso a la seguridad social y prestaciones no contributivas y que el 80% de los/as desempleados/as carecían de la protección de la seguridad social, quedó claro que el debate que re-surgía en el contexto de la pandemia del Covid-19 sobre los programas sociales de transferencias monetarias y sobre la renta básica universal trascendía la crisis sanitaria que se había asentado a escala mundial.

Es necesario prestar atención a que los datos publicados por la OIT, en el primer trimestre de 2020, no solo expresan las consecuencias inmediatas de la reducción del ritmo de las actividades económicas a escala global ante la pandemia, sino que, sobre todo, destacan la brutalidad de los frutos, en los universos del trabajo, de las profundas transformaciones del capitalismo iniciadas en la década de 1970, profundizadas en la de 1990, agudizadas a partir de las crisis de 2008-2009 y bárbaramente llevadas al extremo en el contexto de la pandemia.

Transformaciones en las que el capital ha incorporado y sigue incorporando innovaciones y avances tecnológicos y científicos para su propio beneficio. La revolución tecnológica y el advenimiento de la industria, lejos de representar mejores condiciones laborales, como prometían los representantes del pensamiento posmoderno que negaban la génesis de la relación capital/trabajo, resultó en la ampliación de las ya elevadas tasas de informalidad, precariedad y desempleo estructural. (ANTUNES, 2021). Rasgos que, en el caso de América Latina y el Caribe, se ven agravados por la histórica subordinación y función colonial de los países de la periferia del capitalismo, constituidos sobre la base de la superexplotación de la fuerza de trabajo y los bajos niveles salariales (MARINI, 2008).

El siguiente mapa, publicado en 2018 por la OIT, revela el rasgo estructural del trabajo informal en los países del sur global, que, en el caso de América Latina y el Caribe, representa el 53,1% de los trabajadores ocupados de la región, incidencia que aumenta a casi un 60% en América Central. Asimismo, al considerar la relación entre trabajadores por cuenta propia y empleadores, la OIT (2018) estima que en América Latina y el Caribe el 76,6% de las unidades económicas son informales.

Figura 1 – Proporción de empleo informal en el empleo total (en porcentajes) en todo el mundo, 2016.



Fuente: OIT, 2018.

De esta forma, incluso antes de que estallara la pandemia, la trayectoria de millones de latinoamericanos se basaba en la transitoriedad y funcionalidad entre el desempleo y el trabajo informal; en la precariedad intrínseca de la condición de trabajador por cuenta propia, que transita en una extraordinaria improvisación en la búsqueda de puestos de trabajo, cada vez más precarios, intermitentes y ocasionales; frente al uso creciente de diversas formas de contratos temporales, subcontratos, contratos tercerizados y formas más veladas y modernas expresadas en el nuevo lenguaje empresarial sobre el emprendimiento.

Las venas abiertas de América Latina siguen revelando las contradicciones de la trama de expropiaciones a la que están expuestos los trabajadores, quienes, en pleno siglo XXI, son despojados en condiciones similares a las que leemos en los libros de historia sobre la revolución industrial. La industria en la periferia del capitalismo se expresa en formas de trabajo cada vez más depredadoras y precarias, como el trabajo uberizado que se expande sobre la base del mundo tecnológico e informacional, especialmente en el sector servicios. Como sugiere Antunes (2021, p.17)

Nós já temos hoje uma miríade de trabalhos uberizados: professores, professoras, advogados, advogadas, arquitetos, arquitetas, médicos, médicas, enfermeiros, enfermeiras, trabalhadores do cuidado, trabalhadoras domésticas, jardineiros, motoristas etc. E qual é o segredo desse “*Frankenstein* social”? É que essas empresas se utilizam cada vez mais da informalidade, da flexibilidade e da precarização, sempre à margem da legislação protetora do trabalho, traços que particularizam e se ampliam no capitalismo do Sul, o capitalismo periférico, mas que se expandem também acentuadamente no Norte.

Por eso, cuando el Covid-19 irrumpe en el mundo, se encuentra con un continente latinoamericano desgarrado por el avance de las políticas neoliberales regresivas, por el aumento del desempleo presente en la región desde 2013 (SILVA, 2021) y por una nueva generación de

contrarreformas que representan un verdadero asalto a los fondos públicos y los bienes colectivos. En este contexto, según Raichelis y Arregui (2021), los regímenes democráticos en América Latina ya no sirven, demostrando que, en nuestras latitudes, la democracia es prescindible, cuando la apuesta es desamparar la riqueza nacional y los fondos públicos frente a la voracidad de los intereses del capital.

El caso de Brasil es trágicamente ejemplar. Tras el golpe de Estado de 2016, se inauguró un amplio y demoledor programa de contrarreformas, que materializó una dura ofensiva contra los derechos de la clase obrera al servicio de los intereses del gran capital transnacional. En 2017, la Ley de Tercerización (13.429) y la que modifica la Consolidación de las Leyes del Trabajo (Ley 13.467), crearon las bases legales para el desmantelamiento de la legislación laboral y la formalización de la precariedad del trabajo, que resulta de la tercerización irrestricta.

Por lo tanto, cuando el Covid-19 ingresa a territorio brasileño, ya se encuentran 12,6 millones de desempleados y el 41,3% de la población total ocupada en situación de informalidad (IBGE, 2019), considerando solo, según estadísticas oficiales, el trabajo informal en el sector privado, el servicio doméstico y el trabajo por cuenta propia. Una condición que afecta especialmente a mujeres y negros², pero también a inmigrantes, pueblos originarios, población de la calle y población LGBTQI+, dejando claro que “as desigualdades de classe estão entrelaçadas às desigualdades estruturais étnico-raciais, de gênero, e que a dinâmica do capital reatualiza nossa herança escravocrata, colonialista e heteropatriarcal” (EURICO; GONÇALVES; FORNAZIER, 2021).

La pandemia agrava y pone en evidencia las condiciones de desprotección de la clase trabajadora, reavivando el debate sobre los mecanismos de protección social no contributiva y, dentro de ellos, el alcance y configuración de los programas de transferencias monetarias y de renta básica universal.

Para abordar el tema, a continuación se presentan y discuten la crisis capitalista y el paso de la intervención social del Estado a la institucionalización de programas de transferencias monetarias; la transferencia monetaria como política de protección social y la realidad de estos programas en América Latina y el Caribe, para finalmente desarrollar algunas reflexiones a modo de conclusión.

2 CRISIS CAPITALISTA, DESPLAZAMIENTOS DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIAS CONDICIONADAS (PTC) EN AMÉRICA LATINA

En la década de 1970 se expresan profundos cambios en la dinámica global de acumulación de capital y en las configuraciones políticas, culturales y estéticas que se habían constituido en dominantes desde la posguerra. Expresa una crisis profunda y reestructuración global de

la sociedad capitalista. Se desarrolla a escala global un proceso de neoliberalización, implicando procesos de re-configuración territorial, económica y política expresándose predominantemente en los elevados niveles de transnacionalización de las empresas capitalistas; la mundialización de las relaciones capitalistas de producción; la reducción de costos de transporte y comunicaciones; el desarrollo y tecnificación del capital ficticio (financiero); entre otros aspectos relevantes (HARVEY, 2007).

Este proceso de cambios se enmarca en la crisis de los proyectos de desarrollo nacionales de posguerra. La instauración del nuevo modelo de desarrollo en América Latina desde fines de la década de 1970 trastoca la configuración estatal, las formas y orientaciones de las políticas públicas. Erigen principios organizadores asentados en la privatización, la focalización, la descentralización; en contraposición al carácter público, universal y centralista de las intervenciones sociales estatales, organizadas en sectores de las políticas sociales. “Puso en tela de juicio las posibilidades económicas y políticas de sostener o inaugurar políticas de bienestar de orientación universal, vinculadas de alguna forma al mercado de trabajo” (MIDAGLIA, 2012, p. 79).

Se materializó un conjunto de reformas “pro-mercado”, que implicó cambios prácticos-institucionales de las políticas sociales que involucraron al mismo tiempo la ampliación de los procesos de mercantilización y el fortalecimiento de criterios de selectividad restrictivos e individualizantes. De esta manera la intervención social del estado se fue desplazando a atender bajo criterios de focalización la “extrema pobreza”. Así se desplegó una multiplicidad de programas de “combate a la pobreza” asentados en narrativas que pretendían circunscribir las intervenciones estatales a los sectores más “vulnerables”.

“Es en el proceso global de redimensionamiento de los Sistemas de Protección Social por los cambios sociales generales y las nuevas exigencias colocadas al Estado, que se inscribe la emergencia y ampliación de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC) alcanzando a los contingentes de trabajadores desocupados, empobrecidos, precarios e informales que no alcanzan a reproducir sus condiciones materiales de existencia”. (SOTO, 2016, p. 222) La emergencia, expansión e institucionalización se relacionan en términos amplios con: a) - el desplazamiento de la Intervención Social del Estado hacia la pobreza y junto con esto la expansión de la asistencia; b) - las respuestas construidas por los gobiernos emergentes y organismos internacionales en el siglo XXI en este contexto de crisis procurando reconstruir la recomposición material del consenso y la legitimidad social. (SOTO, 2016, p. 1013)

La institucionalización de los Programas de Transferencia Monetaria implicó procesos específicos que van de programas puntuales en la década del noventa a el armado de diseños institucionales que pretenden constituirse en permanentes, vinculados a las estrategias globales de

combate a la pobreza estructural más allá de situaciones de emergencia económica y social. Al mismo tiempo, sus procesos de institucionalización implicaron la extensión y masificación, desbordando los límites estrechos de la hiper-focalización de la década del noventa. También este proceso de extensión de la asistencia a partir de los PTC, significó la ampliación de los “programas sociales no contributivos”, estableciéndose arreglos institucionales específicos en cada experiencia nacional en función de sus trayectorias históricas particulares.

El resultado de esta institucionalización es el armado de esquemas mínimos de protección social, que expresan continuidades; inflexiones y tensiones con las propuestas anteriores (focalización en la pobreza, brindan prestaciones mínimas, exigen contraprestaciones/condicionalidades); aunque su institucionalización significa la construcción de “seguridades mínimas”.

3 LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO POLÍTICA DE TRANSFERENCIA MONETARIA

La situación de catástrofe en que se encontraba América Latina como consecuencia de la crisis del 2001-2002 tuvo un fuerte impacto sobre los gobiernos que habían implementado la ortodoxia neoliberal habilitando una oleada de gobiernos constituidos por los principales opositores al modelo neoliberal. Es posible aventurar que “la oleada de gobiernos de izquierda o progresistas que tuvo lugar entre fines del siglo XX e inicio del XXI” (MIDAGLIA; ANTIA, 2007) contó con la legitimidad necesaria para implementar un nuevo sistema de protección social y cerrar el círculo del neoliberalismo. La situación planteada, una clase trabajadora devastada por la ofensiva del gran capital, la consolidación de un nuevo patrón de acumulación flexible donde los Estados Nación se debatían entre la complicidad con el gran capital o la absoluta incapacidad de oponer resistencia a su avance incontestable, obligó a estos nuevos gobiernos a una solución de compromiso, buscar generar un sistema de protección social que permitiera un moderado retorno del Estado que permitiera construir un Sistema de Protección Social acorde con el nuevo patrón de regulación.

La construcción de un dispositivo institucional para implementar las nuevas políticas sociales que constituirán ese sistema de protección social es la principal novedad institucional de los nuevos gobiernos. De este modo, los nuevos Ministerios de Desarrollo Social se constituyen en el universo empírico privilegiado para la implementación de las políticas focalizadas en el combate a la pobreza, pero sobre todo a la pobreza extrema. Identifican en la ampliación de la política asistencial, que llega a niveles de masificación inéditas el mecanismo privilegiado para la construcción de un sistema de protección social apropiado al nuevo patrón de acumulación flexible.

Varios son los componentes de este nuevo sistema de protección social que se implementa sobre la base de la ampliación de la política asistencial y cuya principal característica será

ACTUALIDADES Y LÍMITES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

precisamente la flexibilidad, que en términos prácticos puede traducirse en programas sociales que garantizan la vida de los beneficiarios pero que nunca se constituyen en derechos, de manera de avanzar o retraerse en función de la coyuntura.

El aspecto esencial de este nuevo sistema es que se basa fundamentalmente en un sistema flexible de Transferencias Monetarias compensatorias, este sistema se sustenta en la producción de un registro equivalente a los de la seguridad social que permite, auxiliado por las nuevas tecnologías digitales, construir una base de datos que incluye a toda la población llamada vulnerable, logrando, de manera automática transferir recursos monetarios de acuerdo al grado de vulnerabilidad socioeconómica de la población. Un elemento esencial es la capacidad de dar altas y bajas al sistema a través de mecanismos automáticos que suelen ser completamente oscuros para los beneficiarios.

En tanto la responsabilización individual de los problemas no cede, los individuos que no operan adecuadamente, es decir, exitosamente en el mercado poniendo en riesgo su propia supervivencia son deslegitimados como ciudadanos y ello justifica la pérdida de su libertad y su consecuente infantilización.: “[...] Benjamin Franklin expresó [...] `Aquellos que cederían la libertad esencial para adquirir una pequeña seguridad temporal no merecen ni libertad ni seguridad” (HAYEK, 2006, p. 172).

La legitimidad de la intervención sobre la indigencia está sostenida por la idea de que la población indigente es aquella que se encuentra en una situación desmercantilizada y no consigue operar en el mercado ni como productora ni como consumidora. En este sentido, la intervención debe cesar cuando el indigente deja de serlo, o sea, cuando el individuo se integra a los mecanismos del mercado. La prestación monetaria es solidaria con la idea de libertad para operar como consumidor en el mercado de forma más o menos libre.

El pensamiento conservador acepta una subordinación ante los principios liberales y se articulan de modo tal que la integración, entonces, se despliega como posibilidad, siempre y cuando ésta sea realizada en el mercado. Es decir, los valores conservadores participan controlando y disciplinando a esta población siempre que el objetivo sea la integración al mercado.

Más allá de si la intervención es sobre la indigencia o la pobreza es la focalización lo que se presenta como un claro límite que continúa operando. Asimismo, estos programas focalizados se articulan fuertemente con las perspectivas neoliberal y conservadora. Un ejemplo paradigmático es, en Argentina y Uruguay, la Asignación Familiar una tradicional prestación monetaria destinada a los niños que concurren al sistema educativo formal y esta suerte de focalización sobre los niños pobres que asisten al sistema educativo formal es doblemente legítima para ambas perspectivas.

Es legítima para la perspectiva liberal que concibe la igualdad solo como punto de partida (HOBSBAWM, 1994, p. 77) y la educación básica como derecho es legítima, pues es lo que garantiza

para esta perspectiva la igualdad como punto de partida, tal como lo afirmó el propio economista liberal Alfred Marshall que legitimaba la obligatoriedad de la educación en una sociedad civilizada (MARSHALL, 1963). Y es, indudablemente, legítima para la perspectiva conservadora, en la que la educación es *conditio sine qua non* para la integración social en las sociedades modernas.

Asimismo, la legitimidad, indudable para cualquier perspectiva, está dada porque los destinatarios de la prestación son los niños, es decir, población que no debe trabajar y tiene como condición su incorporación al sistema educativo formal. La asignación familiar atiende a niños ya no bajo la línea de indigencia sino también a aquellos en situación de pobreza. Como ya vimos, la asistencia a los niños no ofrece ningún reparo para ninguna perspectiva.

Por otro lado, en un contexto donde el equilibrio fiscal es un mandato ineludible, que coloca límites insalvables a cualquier pretensión de una intervención decidida del Estado sobre el mercado, mandato impuesto por las nuevas formas del imperialismo cuyo brazo político son los organismos multilaterales de crédito, que, junto a las modernas evaluadoras de inversión, simplemente aíslan a cualquier intento de revelarse a este mandato. Un sistema de protección social, que, si bien es masivo, sus transferencias concentradas en la pobreza y sobre todo la pobreza extrema, no alcanza en ningún caso a superar medio punto del PBI. (SILVA org. 2016)

La flexibilidad del sistema se asienta en el desarrollo de las llamadas organizaciones no gubernamentales y su funcionalización como organizaciones para gubernamentales es esencial en la implementación de la política asistencial y tiene varias funcionalidades:

a) No es necesario generar una burocracia de funcionarios públicos para la administración de los programas sociales, ya que se puede recurrir a estas organizaciones cuando se las precisa a través de contratos por programa. Las organizaciones no gubernamentales se manejan con el derecho privado, por tanto son mucho más flexibles y pueden manejar su dimensión en función de la demanda. Los funcionarios permanentes son muchos menos y generan una relación de fidelidad a la organización lo que aminora, si no elimina, cualquier tipo de conflictividad sindical.

b) Se opera una dinámica de cuasi mercado entre las distintas organizaciones a las que se las convoca por distintos medios: concursos, licitaciones, etc. Esto, sumado al aspecto apuntado de la baja sindicalización, reduce enormemente los costos en mano de obra.

d) Constituyen un colchón entre la población y el Estado y en el caso que se generen relaciones clientelares son las mucho más inocuas del Estado con estas organizaciones.

e) Estas organizaciones operan con distintas místicas, confesionales o no, que consiguen operacionalizar mucho más eficientemente el voluntariado tanto de sus cuadros asalariados como de voluntarios puros. (MORALES, 1998, p. 84-85)

ACTUALIDADES Y LÍMITES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las Transferencias Monetarias se han constituido en un sistema de protección social complementario al clásico sistema de protección social asentado sobre los seguros sociales, el nuevo patrón de acumulación, que ha atentado contra cualquier intervención del Estado sobre el mercado laboral tendencialmente desfinancia los seguros sociales, que periódicamente son reformados (contra reformados deberíamos decir) esto sumado a la desprotección del trabajo en general, que envía permanentemente a trabajadores al desempleo de larga duración con la consecuente pérdida de protecciones precisa de un complemento flexible, que sin generar derechos permanentes y ofreciendo un protección de baja intensidad simplemente protegen contra niveles de deterioro social que son, incluso para el pensamiento neoliberal, inhumanos.

En algún sentido constituyen una solución de compromiso, dentro de los niveles de barbarie que constituyen la coyuntural realidad contemporánea, entre el pensamiento neoconservador y neoliberal pero el pensamiento “progresista” lo considera al menos un retorno del Estado que garantice al menos no llegar a los niveles de crisis humanitaria que se generó con la crisis del 2001-2002, que, incluso, con este sistema de protección social, aparecen como una amenaza permanente.

Un elemento que demostró la eficacia de estos programas fue que sobrevivieron a los cambios de gobierno, mostrando que constituían un sistema de protección social apropiado para la actual coyuntura regresiva, pero la emergencia de la pandemia de la Covid-19 fue la prueba de esta programática que demostró ser lo suficiente flexible como para adaptarse a esta nueva situación, los programas de transferencia monetaria, con todos los límites señalados demostraron ser el complemento ideal para esta fase en que la humanidad enfrenta una ofensiva sin precedentes del capital contra el trabajo.

4 LA REALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA EN IMPLEMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Para ilustrar las reflexiones anteriores, investigaciones realizadas por investigadores de Brasil, Argentina y Uruguay desarrollaron un mapeo sobre los Programas de Transferencias Monetarias en América Latina y el Caribe, cuyos resultados cuantitativos y analíticos se presentan y discuten a continuación.

En términos cuantitativos, sobre los 21 países latinoamericanos que se consideraron en el mapeo de programas de transferencias monetarias, se encuentra la siguiente realidad: Chile es el país con mayor número de programas implementados en el período previo a la pandemia del Covid-19 (10 programas). Le siguió Costa Rica, que implementó 9 (nueve) programas, y 3 (tres) países de América

Latina (Honduras, Puerto Rico y República Bolivariana de Venezuela) no registraron programas de transferencias monetarias en la misma categoría.

En cuanto a los programas creados para mitigar los impactos económicos y sociales producto de la pandemia, Perú fue el que más programas implementó con este objetivo (10 programas). En segundo lugar se encuentra Argentina con 08 (ocho) programas, seguida de Chile con 7 (siete) programas. Únicamente Nicaragua y Puerto Rico no registraron programas en esta categoría, y Puerto Rico no registró la implementación de programas anteriores ni los derivados de la pandemia del Covid-19. En resumen, se identificó un total de 49 (cuarenta y nueve) programas en ejecución previa a la pandemia y 65 (sesenta y cinco) programas creados para atender situaciones sociales y económicas derivadas de la pandemia del Covid-19 en América Latina.

La realidad cuantitativa identificada en el mismo mapeo en 20 (veinte) países del Caribe reveló que esta Región contaba con un número mucho menor de programas de transferencias monetarias antes de la pandemia del Covid-19 (5 programas), en comparación con los países de América Latina que registraban 49 (cuarenta -nueve) programas en esta categoría. Sin embargo, con respecto a los programas creados para atender situaciones de carencia económica y social de las poblaciones producto de la pandemia, la cifra asciende a 19 (diecinueve) programas, aunque también es un número muy inferior a los programas de esta categoría identificados en América Latina, con 65 (sesenta -cinco) programas. Esta distancia en términos cuantitativos del Caribe con relación a América Latina se reafirma cuando se verifica que 8 (ocho) países del Caribe no registraron programas previos de transferencias monetarias o creados para enfrentar situaciones derivadas de la pandemia del Covid-19.

El contenido cuantitativo anterior gana mayor consistencia a través de reflexiones y problematizaciones sobre la realidad de los programas de transferencias monetarias en estudio. En este aspecto, en un esfuerzo por lograr un acercamiento sucesivo al objeto de estudio, se logró dimensionar, aunque sea de manera preliminar, determinantes y la contextualización de los Programas de Transferencias Monetarias en América Latina y el Caribe y contenidos que revelan la cualificación y especificidades de estos programas enfocados en este análisis en el contexto de la pandemia del Covid-19 cuyo objetivo es minimizar, mitigar, los impactos negativos derivados de la coyuntura socioeconómica y también política.

En cuanto a las posibles determinaciones y la contextualización de los programas de transferencias monetarias en la situación actual de la pandemia del Covid-19, como se consideró anteriormente, se presenta una situación de profundo empeoramiento de las condiciones de vida de la clase trabajadora, registrándose aumento del desempleo, inestabilidad del trabajo informal, aumento de la pobreza y la pobreza extrema, con el consiguiente aumento del hambre en segmentos cada vez

ACTUALIDADES Y LÍMITES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

mayores de trabajadores y desempleados. Sin embargo, se debe considerar que esta realidad deviene de las crisis estructurales del capital que anteceden al Covid-19, con indicios de profundización de las desigualdades sociales y económicas. Además, este es un contexto que también amplía y profundiza el desmantelamiento de los ya frágiles Sistemas de Protección Social en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con un impacto derivado de la inobservancia de los derechos sociales ya conquistados por los trabajadores. Lo peor de todo es que incluso países que ya contaban con sistemas de protección social mejor estructurados, como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, se ven fuertemente afectados por la coyuntura producto de la pandemia, agravada por el avance del conservadurismo en la Región³.

De fato, em consonância com as grandes transformações experimentadas pelo sistema capitalista em âmbito mundial, em resposta a mais uma crise estrutural do capital, iniciada no final dos anos 1960, a emergência e o desenvolvimento de programas de transferência monetária é uma das manifestações concretas da mudança no padrão de regulação econômica e social, cujo foco passa a se centrar em garantir as condições de flexibilidade impostas pelo atual regime de acumulação flexível e compensar os efeitos perversos da globalização e da busca de competitividade. Observa-se que o novo padrão de acumulação capitalista e a superexploração da força de trabalho, sob a égide do capital financeiro mundializado, levam à perda da capacidade protetiva dos salários, das rendas e direitos oriundos do trabalho, o que pode explicar o fato de que um número crescente de trabalhadores (as), mesmo que inseridos (as) no mercado formal de trabalho, demande proteção social pública na forma de transferências e benefícios socioassistenciais. (SILVA, 2021, p. 75).

Es importante resaltar que es en el contexto de crisis cíclicas del capitalismo globalizado, bajo la hegemonía del capital financiero y, en el contexto contemporáneo de agravamiento económico, social y político producto de la pandemia del Covid-19, que las marcas históricas de la desigualdad y la pobreza y los límites impuestos a la protección social alcanzados en las distintas trayectorias históricas de los países de América Latina y el Caribe profundizan y abren espacio a la demanda de protección social. Se acentúa, entonces, el protagonismo de las medidas, acciones y programas de transferencia monetaria, cuyo objetivo es mitigar la situación de crecimiento de la pobreza y la pobreza extrema, con el consiguiente aumento del hambre. Así, los nuevos programas de transferencias monetarias creados a raíz de la pandemia del Covid-19 se articulan o se suman a un número significativo de programas de esta naturaleza que ya estaban en ejecución antes de la pandemia.

Son programas que se sitúan en el campo de la protección social no contributiva, marcados por contradicciones en cuanto a su alcance. Esto se debe a que estos programas, si bien satisfacen, aunque de manera muy limitada, las necesidades inmediatas de grandes segmentos de trabajadores y desempleados, son ampliamente aceptados por segmentos de diferentes matices teóricos y diferentes posiciones en la política y la economía porque también contribuyen al mantenimiento y expansión de la economía en crisis y para la legitimación de los gobernantes. Sin embargo, no tienen el poder de

cambiar situaciones estructurales de pobreza y desigualdad, no obstante deben ser considerados como un derecho fundamental, ya que responden a las necesidades inmediatas de sobrevivencia de grupos poblacionales cada vez más amplios, lo que significa proteger el derecho a la vida.

En cuanto a los calificativos de los programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe, se destacan algunos aspectos construidos a partir del mapeo de los programas, tales como: son programas no contributivos que integran los sistemas de protección social de cada país de América Latina y el Caribe, con mayor protagonismo a partir de la década de 1990 (SILVA, 2014); Los programas implementados con anterioridad a la pandemia, además de ser focalizados, tienen condicionalidades, las cuales, en contexto de pandemia, parecen ser relativizados o ignorados; los programas creados para responder a las situaciones derivadas de la pandemia están altamente focalizados, indicando numerosos criterios de acceso y exclusión, pero no indican condicionalidades; tienen carácter de emergencia y están limitados por un tiempo determinado, con transferencias mensuales, y algunas limitan la transferencia monetaria a una sola transferencia; a veces se utilizan para ampliar los montos financieros y la cobertura de los programas que se estaban implementando antes de la pandemia, reforzando los programas de transferencia de efectivo existentes; están dirigidos principalmente a trabajadores informales, desempleados y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, es decir, el público objetivo son segmentos muy afectados en sus condiciones de vida por las consecuencias económicas agravadas por la pandemia.

Según los datos cuantitativos presentados anteriormente, el mapeo de programas reveló que los países de América Latina tenían un número mucho mayor de programas de transferencia de efectivo, tanto antes de la pandemia como como resultado de la misma. Asimismo, se constató que los países latinoamericanos cuentan con un aparato tecnológico, muchas veces sofisticado, para la distribución de transferencias monetarias y para el seguimiento de condicionalidades, lo que, posiblemente, contribuya a que cuenten con las condiciones técnicas, de personal y de información para responder mejor a las situaciones de emergencia que se presenten debido a la pandemia del Covid-19, y, en consecuencia, mayor posibilidad de desarrollar estrategias en el marco de la pandemia para identificar los sectores poblacionales a ser atendidos. Además, el mapeo también reveló que los países de América Latina son más accesibles a la información sobre sus programas, a través de la disponibilidad de sitios web oficiales, informes técnicos, artículos académicos, etc., mientras que los países del Caribe no han demostrado estas condiciones y, en general, ofrecen poca información genérica, a menudo dispersa en comunicados de prensa y de difícil acceso.

Por último, también cabe señalar que no se han identificado programas que puedan ser considerados Renta Básica, cuyos calificativos sean la universalidad y la incondicionalidad, ni con anterioridad ni como consecuencia de la pandemia del Covid-19.

5 CONCLUSIONES

En conclusión, las reflexiones desarrolladas anteriormente permitieron reafirmar los siguientes aspectos:

La situación de pandemia, iniciada en los primeros meses de 2020, empeoró mucho las condiciones de vida de la clase trabajadora, ya en declive como consecuencia de las sucesivas crisis estructurales del capital en desarrollo desde los primeros años del siglo XXI, con la expansión de desigualdades y pobreza, informalidad, trabajos precarios, inestables, mal pagados y sin protección social. Esta realidad también profundizó y reveló los límites y efectos del desmantelamiento de los sistemas de protección social en los países de América Latina y el Caribe, abriendo espacio para la expansión de los llamados programas de transferencias monetarias. Así, para mitigar estos efectos en amplios sectores de la población de los países de América Latina y el Caribe, los programas de transferencias monetarias avanzan en su rol como política de protección social para mitigar las situaciones degradantes agudizadas a raíz de la pandemia del Covid-19.

Son acciones de política asistencial que amplían el escenario para la implementación de los programas de transferencias monetarias, integrando, reforzando, dando continuidad a los programas preexistentes a la pandemia y creando nuevos programas. Representan diferentes líneas de acción: ampliar los montos económicos de los beneficios y la cobertura de los programas existentes. Al mismo tiempo, se califican por su carácter de emergencia, limitadas temporalmente y extremadamente focalizadas, con el argumento de mitigar la pérdida de ingresos de los trabajadores desempleados e informales y mitigar el avance de la pobreza y el hambre. Suspenden o flexibilizan condicionalidades, reforzando la asistencia a beneficiarios ya incluidos en programas anteriores e incorporando nuevos beneficiarios, mediante la adopción de criterios de focalización altamente restrictivos, bajo valor de los beneficios, temporalidad limitada y carácter de emergencia.

Estos programas tienen tres funciones contradictorias: responden a las demandas y necesidades inmediatas de grandes sectores desprotegidos de la sociedad, sin, no obstante, abordar los problemas de las desigualdades estructurales y el aumento de la pobreza; son funcionales a las demandas de la economía, contribuyendo a reducir el impacto de las crisis económicas; se utilizan para la legitimación política de los gobiernos, para la posibilidad de paliar o mitigar las urgencias sociales, de la supervivencia misma, de amplios segmentos de las clases trabajadoras y para dinamizar los mercados.

Finalmente, el mapeo desarrollado encontró, tanto en América Latina como en el Caribe, la ausencia de programas de renta básica, calificados por los principios de universalidad e incondicionalidad.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. **O trabalho no capitalismo pandêmico: para onde vamos?** In: LOLE, Ana Caroline; MACHADO, Ana Caroline Gimenes; VIEGAS, Cristiane Moura; AMARAL, Luciane (orgs.) *Diálogos sobre trabalho, serviço social e pandemia*. Rio de Janeiro: Mórula, 2021.
- EURICO, Márcia; GONÇALVES, Renata; FORNAZIER, Tales. Racismo e novo pacto da branquitude em tempos de pandemia: Desafios para o serviço social. **Serviço Social & Sociedade** [on-line], 2021, n. 140, p. 84-100. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.239>. Acesso em: 31 maio 2021.
- HARVEY, David. **Breve historia del neoliberalismo**. Madrid, Akal, 2007.
- HAYEK, F. **Camino de servidumbre**. Alianza Editorial, Madrid, 2016.
- HOBBSAWM, E. **A era das revoluções 1789-1848**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1994.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=26737&t=destaques>. Acesso em: 30 jul. 2020.
- MARINI, Rui Mauro. **América Latina, dependencia y globalización**. Bogotá: CLACSO y Siglo del Hombre Editores, 2008.
- MARSHALL, T. H. **Class, citizenship and social development**. Nueva York, Doubleday & Comp. Inc., 1963.
- MIDAGLIA, C. **Un balance crítico de los programas sociales en América Latina**. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *NUEVA SOCIEDAD* Nº 239 / MAYO - JUNIO 2012.
- MIDAGLIA, C.; ANTIA, F. La izquierda en el gobierno: cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, vol.16, no.1, p.131-157, Montevideo, 2007.
- MORALES, C. **Suministros de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales**. En *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. Paidós, Buenos Aires, 1998.
- OIT. **Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: strengthening resilience by building universal social protection**. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_744612/lang--en/index.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.
- RAICHELIS, Raquel e ARREGUI, Carola C. **O trabalho no fio da navalha: nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia**. *Serviço Social & Sociedade* [online]. 2021, n. 140, p. 134-152. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/MVGcWc6sHCP9wFM5GHrpwQR/#>. Acesso em: 20 mai.2021.
- SILVA, José Fernando Siqueira da. **América Latina: capital e devastação social**. *Revista Katálysis* [online]. 2021, v. 24, n. 1, pp. 7-19. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/8nbgcNbSMnh3mcPYzBgWXYh/#>. Acesso em: 20 jul.2021.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Relatório final do mapeamento de programas de transferência monetária na América Latina e Caribe**, São Luís, 2021. Mimeografado.

ACTUALIDADES Y LÍMITES DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionados (PTRC) na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.) **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez Editora, 2014. p. 85-232.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.) **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina**: Estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. Cortez Editora, São Paulo, 2016.

SOTO, Sílvia Fernández. **Desarrollo y actualidad de la protección social en América Latina** *Revista de Políticas Públicas*, 2016, p. 217-225 Universidade Federal do Maranhão São Luís, Brasil. <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321149304021.pdf>

Notas

¹ El presente artículo es producto del proyecto de investigación: **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA FOCALIZADOS E DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA E DA PÓS-PANDEMIA DA COVID-19**: acompanhamento e análise de la realidad en la América Latina y Caribe, aprobado e financiado por el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Está desarrollado por investigadores y investigadoras de Brasil, Argentina y Uruguay, constituyendo una Red de Investigación con las siguientes Universidades: Universidade Federal do Maranhão, Pontificia Universidade Católica de São Paulo; Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Universidad de la República (Udelar)

² La informalidad aumentó al 47,3% entre los trabajadores negros y mestizos, y se redujo al 34,5% para los trabajadores blancos. De los 12,6 millones de desempleados, el 64,8% eran negros y mestizos y el 66,7% eran mujeres (IBGE, 2019).

³ En Brasil, la situación se agrava con el golpe de Estado de 2016 que derrocó a la reelecta presidenta Dilma Rousseff. El país fue tomado por presidentes sin compromiso con los temas sociales, lo que resultó en una ruptura del Sistema de Protección Social y desmantelamiento de derechos, con contrarreformas laborales y de seguridad social y reformas a la Constitución Federal de 1988.