

La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias condicionadas (1995-2008): una revisión por América latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático

The internationalization of Conditional Cash Transfer Programs (1995-2008): a review by Latin America, Sub-Saharan Africa and Southeast Asia

Emiliano Fernández emilianofernandez33@gmail.com
UNCPBA, Argentina

e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 19, núm. 75, 2021

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Recepción: 18 Abril 2020
Aprobación: 21 Diciembre 2020

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496465984001>

Resumen: El objetivo de este artículo es describir e interpretar la forma concreta que adquiere el proceso de internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) alrededor del mundo, a partir de observar dicho proceso en América Latina, el Sudeste Asiático y África Subsahariana. El trabajo busca mostrar los diferentes mecanismos, canales y agentes que articulan el proceso de expansión de los PTMC a escala mundial, y observar las diferentes formas que cobra en las distintas regiones. En términos metodológicos, nos basamos en el análisis documental de fuentes oficiales de organismos nacionales e internacionales y en el análisis bibliográfico de la literatura especializada. Luego de la introducción, se desarrolla la categoría de internacionalización utilizada para explicar el proceso de expansión de los PTMC. Posteriormente se analiza este proceso en las regiones señaladas; y finalmente se plantean consideraciones generales sobre lo trabajado.

Palabras clave: Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, Internacionalización, Política Social, Estado.

Abstract: The aim of the article is to describe and interpret the concrete form that the process of internationalization of Conditional Cash Transfer Programs (CCT) acquires around the world, based on observing this process in Latin America, Southeast Asia and sub-Saharan Africa. The work seeks to show the different mechanisms, channels and agents that articulate the process of expansion of CCT on a global scale, such as observing the different forms it takes in different regions. In methodological terms, we base ourselves on the documentary analysis of official sources of national and international organizations and on bibliographic analysis of specialized literature. After the introduction, the internationalization category used to explain the process of expansion of the CCT is developed. Later, this process is analyzed in the regions indicated: and finally the main considerations are presented.

Keywords: Conditional Cash Transfer Programs, Internationalization, Social Policy, State.

Introducción[1]

En las últimas dos décadas los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) se instalaron con fuerza en el debate académico y político sobre las políticas públicas y, en particular, sobre las políticas

sociales y la cuestión social. Aunque su centralidad en la agenda de discusión se deba, en parte, a la propaganda oficial de gobiernos y organismos internacionales, también descansa en su gravitación real el desarrollo de la política social asistencial a escala mundial. En este sentido, la proliferación y el peso específico del tema en el campo de las ciencias sociales refleja el consenso político gubernamental e inter-gubernamental articulado alrededor de los mismos –un verdadero “Consenso de los PTMC” (Mallardi y Fernández, 2017)–.

En el marco de la importante cantidad de aspectos puestos en discusión alrededor de estos programas, aunque actualmente creciente, fue menor la preocupación sobre el problema de por qué y cómo este tipo de programas se expandió entre distintos países de la región latinoamericana y del mundo. Este asunto es estudiado en la literatura especializada bajo la idea de la difusión de los PTMC (Bandeira, 2012; Howlett et al., 2018; Lana & Evans, 2004; Franzoni & Voorend, 2011; Leite, et al., 2015; Osorio Gonnet, 2014, 2015, 2017; Sá e Silva, 2017; Sugiyama, 2011; Simpson, 2017; Teichman, 2007). Este encuadre del fenómeno de la expansión inter-fronteras de los programas en términos del problema de la difusión entronca, a su vez, con el campo más amplio de discusión sobre la difusión o transferencia de políticas públicas. Este campo emerge durante la década de los sesenta y continúa en los setenta con los estudios clásicos sobre la difusión de programas entre los Estados norteamericanos (Gray, 1973; Ross & Homer, 1976; Walker, 1969), y hace cuatro décadas forma parte de la agenda de debate de las políticas comparadas a nivel internacional (Dolowitz & Marsh, 1996; Jakobi, 2009; Gilardi & Wasserfallen, 2019; Weyland, 2006).

En este marco, el objetivo de este trabajo es realizar una aproximación general a la forma concreta que adopta el proceso de internacionalización de los PTMC en su etapa inicial (1995-2008).[2] En este sentido, se busca identificar e interpretar los canales y mecanismos a través de los cuales se desenvuelve el proceso de internacionalización de estos programas por América Latina, el Sudeste Asiático y el África Subsahariana. Por un lado, tomando de referencia estas tres regiones, pretendemos ampliar el radio empírico de interpretación del proceso de expansión de los programas, usualmente restringido en los análisis a una región o la relación entre dos países de distintas regiones. Por otro lado, aunque no sea un objetivo del trabajo la crítica a los estudios de la difusión, con la categoría de internacionalización del Estado (Ciolli, 2018; Hirsch & Kannankulam, 2010; Picciotto, 1991) buscamos plantear una lectura alternativa al fenómeno de la expansión de los PTMC a la contenida en aquellos estudios.

En términos metodológicos, nos valdremos de documentos y estadísticas oficiales de organismos gubernamentales e intergubernamentales, como también de la recuperación crítica de los estudios sobre la difusión de los PTMC. Recuperación crítica en la medida que rescatamos sus valiosos hallazgos empíricos basados en el análisis documental, en entrevistas al personal de organismos gubernamentales o de organizaciones internacionales y en el análisis

estadístico inferencial, pero no asumimos los supuestos teóricos (pluralistas o neoinstitucionalistas) en que descansan.

Para llevar adelante este objetivo organizamos el trabajo de la siguiente manera. En el apartado a continuación presentamos elementos teóricos generales acerca del proceso de internacionalización del Estado y de las políticas públicas, y el lugar de los PTMC en este proceso. En el tercer apartado reconstruimos la forma concreta que adopta el proceso de internacionalización de los PTMC a lo largo del mundo a partir de las principales regiones en que tiene lugar. Por último, en el cuarto apartado señalamos las conclusiones generales del trabajo.

La internacionalización del Estado, de las políticas públicas y los PTMC[3]

Como dijimos al comienzo, entendemos al proceso de expansión de los PTMC como un proceso de internacionalización inscripto en el proceso más general de internacionalización del Estado (Ciolli, 2018; Picciotto, 1991). En términos generales, la internacionalización del Estado es la forma política que adopta el proceso inherente (y creciente) de globalización de las relaciones sociales capitalistas (Bonefeld, 2013; Bonnet, 2011; Holloway & Picciotto, 1977). Aunque la internacionalización es constitutiva del Estado, la misma se profundiza en las últimas cuatro décadas de forma concomitante a la profundización de la internacionalización del capital. A su vez, uno de los modos específicos en que se internacionaliza el Estado es la propia internacionalización de las políticas públicas; es decir, el Estado se internacionaliza centralmente a partir de la internacionalización de las políticas públicas.

La naturaleza de la internacionalización de las políticas públicas reproduce la naturaleza de la internacionalización del Estado. Por lo que se asienta en el mismo doble movimiento: la internalización de lineamientos políticos internacionales en el Estado-nacional y, a su vez, la externalización de lineamientos políticos desde el Estado-nacional hacia el ámbito supranacional. Así, la naturaleza del proceso de internacionalización de los PTMC también se sostiene por un lado en la externalización de experiencias de transferencias hacia el espacio supranacional y, por otro lado, simultáneamente, en la internalización de los lineamientos provenientes de esas experiencias en otros espacios nacionales. Ambos movimientos son momentos de un mismo proceso, de una misma unidad, y se constituyen de modo recíproco y simultáneo.

Mientras la forma de la internacionalización de las políticas públicas descansa en el doble movimiento señalado su contenido se basa en el antagonismo entre el capital y el trabajo, enlazado a relaciones patriarcales y raciales (Arruzza, 2010; Picciotto, 1991). Los lineamientos de políticas públicas internacionalizados expresan diferentes modos estatales de procesar los distintos requerimientos económicos (ligados a la autovalorización del capital en y entre los espacios nacionales de valor) y políticos (ligados a garantizar condiciones de subordinación del trabajo en los espacios nacionales) que emanan de aquel antagonismo. De este

modo, los lineamientos internacionalizados son respuestas estatales a los desafíos que imponen, en las distintas escalas, la acumulación y la dominación capitalista. En tanto que los PTMC son instrumentos de política asistencial, su internacionalización es la internacionalización de lineamientos de política asistencial dentro del campo de la política social. Los lineamientos internacionalizados para dicha política se conectan con los desafíos a los que la misma busca responder en los espacios nacionales: la contención política de la población sobrante para el capital (Marx, 2009) y su disposición como reserva de fuerza de trabajo en el mercado. En otros términos, la internacionalización de los programas de transferencias condicionadas participa de la configuración de las políticas asistenciales actuando sobre su capacidad para incorporar demandas inmediatas de la capa más pobre de la clase trabajadora, aportando con ello a la articulación de consenso político de los Estados nacionales. También actúa en su capacidad para sostener atributos productivos mínimos de dicha capa de la clase trabajadora en tanto reserva de fuerza de trabajo. Como lo han mostrado varios estudios (Martínez Franzoni, 2008; Rodríguez Enríquez, 2011), la intervención sobre aquella capa de la población se realiza actualizando la matriz histórica de familiarización/maternalización de la política asistencial, la que transfiere la resolución de los problemas sociales a las familias y, dentro de éstas, a las madres. En esta lógica se refuerza la también histórica división sexual del trabajo, que recarga sobre las madres el trabajo reproductivo para la reposición y reemplazo de la fuerza de trabajo en el mercado laboral.

En un plano más concreto de análisis es importante señalar que el proceso de internacionalización del Estado y de las políticas públicas atraviesa el conjunto de los momentos clásicamente asignados a estas. Así, opera al mismo tiempo en los procesos de configuración de la agenda, de formulación, de adopción, de implementación y de evaluación (Anderson, 2003). Como veremos, el proceso de internacionalización de los PTMC también permea estos momentos en que se organiza el desarrollo de las políticas asistenciales de los distintos países.

Hasta aquí señalamos la forma general (la internalización/externalización de lineamientos políticos entre países) y el contenido general (el antagonismo entre el capital y el trabajo) que definen el proceso de internacionalización de los PTMC en tanto aspecto particular de la internacionalización del Estado y las políticas públicas. De lo que se trata en este trabajo es de ahondar en la forma concreta en que se desenvuelve el proceso de internacionalización de los PTMC. Esto implica hacer referencia a otros aspectos característicos de todo proceso de internacionalización: a) la agenda global alrededor de la cual se organiza; b) los distintos agentes involucrados en el proceso (Estados, organismos internacionales, organizaciones internacionales, entre otros); c) los canales (de aprendizaje, competencia o coerción) a través de los cuales se realiza^[4]; y d) los mecanismos que lo articulan: la cooperación internacional, la asistencia técnico-financiera, y las plataformas de divulgación y aprendizaje (viajes de estudio, conferencias, foros de intercambio, documentos de evaluación, entre otros).

Por último, cabe señalar que definimos a los PTMC como paradigma político en el sentido clásico formulado por Hall (1993). Aunque no agote su significado, el concepto de paradigma sirve para ordenar la descripción de los PTMC. El paradigma político se define en tres elementos: a) objetivos generales, b) instrumentos y c) un diagnóstico del problema que aborda (Hall, 1993). De este modo, en el paradigma de los PTMC la transferencia en efectivo condicionada encarna el instrumento; el alivio de la población en condiciones de pobreza en el corto plazo y la eliminación de la reproducción intergeneracional de la pobreza en el largo plazo constituyen los principales objetivos declarados; y el diagnóstico corre a cuenta de la teoría neoclásica del capital humano para explicar el problema sobre el que se interviene (la pobreza) y de la teoría neo-institucionalista para explicar el funcionamiento del Estado que lo atiende. Estas directrices generales en torno al tipo de instrumento, a los objetivos y al diagnóstico que organizan el paradigma político de los PTMC se materializan de modo particular en cada una de las experiencias nacionales, de allí que los programas sean diferentes entre sí en varios aspectos. En cada uno de los países en donde se internaliza se abre un proceso de asimilación-acomodación del paradigma en función de ciertas condiciones internas del país que se trate: su matriz asistencial histórica, el estilo de gestión del gobierno de turno y, en términos más generales, las condiciones de acumulación y dominación que rijan la dinámica económica y política.

El paradigma de los PTMC es un resultado (abierto) y, al mismo tiempo, una condición del propio proceso de internacionalización de los programas de transferencias monetarias a lo largo del mundo.

La internacionalización de los PTMC a escala global

América Latina: cuna de la internacionalización

El consenso en la literatura especializada indica que las experiencias municipales brasileñas –en particular, la Bolsa Escola en Brasilia y la Renta Mínima en Campinas (San Pablo), creadas en 1995, son el principal antecedente de lo que luego se convertirá en el paradigma de los PTMC. Otro antecedente de relieve es el Progresá, creado en el año 1997 en México. Este último es considerado el primer programa federal de transferencia monetaria que articuló condicionalidades en salud y educación. La importancia de estas experiencias latinoamericanas en su aporte al paradigma suele opacar otras experiencias similares desarrolladas en el sudeste asiático en el mismo período. Nos referimos al programa Female Secondary School Assistance de Bangladesh creado en 1993 y vigente hasta el año 2008, al Balika Samridhi Yojana de la India creado en 1997 y actualmente activo, y al Jaring Pegamanan Sosial de Indonesia, creado en 1998 y vigente hasta el año 2002.[5]

Dicho esto, comencemos por la experiencia brasileña. Se suele atribuir la idea general que luego toma forma en la Bolsa Escola a Cristovam Buarque, académico de la Universidad de Brasilia y consultor del BID

entre 1973 y 1979 (Valencia Lomelí, 2013). En 1987, Buarque escribió un primer documento (“Uma agenda para o Brasil-Cem medidas para mudar o Brasil”), donde planteó la necesidad de garantizar becas oficiales para mantener en la escuela a los niños y niñas más pobres del país. En el año 1990, la propuesta de beca escolar para niños y niñas pobres fue incluida por Lula da Silva en el programa de gobierno paralelo y, en el año 1991, el senador nacional Eduardo Suplicy (PT) propuso una ley de ingreso mínimo. En 1994 la beca escolar fue incorporada a la plataforma electoral del PT. Y hacia enero de 1995, el mismo Buarque, ahora como gobernador del Distrito Federal por el PT, lanzó el Programa Bolsa Familiar para a Educação, experiencia conocida como Bolsa Escola (Valencia Lomelí, 2013). Como se sabe, esta experiencia comenzó a expandirse durante los próximos años tanto a nivel municipal como estadual. Bandeira (2012) señala que solo en el distrito de San Pablo la experiencia de la Bolsa Escola se expandió, entre 1995 y 2001, aproximadamente en doscientas municipalidades administradas por diferentes partidos políticos. Además, la UNESCO evaluó positivamente esta experiencia e inició una fuerte actividad de difusión de la misma, tanto en el ámbito local como en el internacional (foros internacionales, publicaciones académicas, etc.).[6]

En el año 1998, al finalizar su mandato, Buarque fundó Missão Criança, una organización no gubernamental con el objetivo de impulsar la Bolsa Escola a nivel nacional e internacional. Muchos de los expertos que habían trabajado en su diseño e implementación pasaron a trabajar en Missão Criança. La promoción que realizó esta organización fue acompañada por organismos de crédito como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Lana & Evans, 2004). De esta forma, Missão Criança asesoró a gobiernos locales y estaduais de Brasil, como también participó en la transferencia de la Bolsa Escola en otros países de América Latina (Honduras, El Salvador, Ecuador y Guatemala) o de África (Santo Tomé y Príncipe y Tanzania).[7] Además, organizó conferencias, formó parte de seminarios internacionales, generó publicaciones sobre el programa y trabajó en la transferencia de la tecnología de los pagos de estipendios mediante tarjetas magnéticas para México y Ecuador. En la misma línea, Buarque personalmente visitó 52 países entre 1999 y 2001 para diseminar la idea y resultados del programa (Lana & Evans, 2004). Entre estas experiencias de asesoramiento podemos señalar la realizada en Ecuador, estudiada por Lana & Evans (2014). La autora y el autor señalan que en 1999 Missão estableció una asociación con la UNESCO para transferir Bolsa Escola a Ecuador. En el marco de la crisis ecuatoriana de fines de siglo XX y del proceso de deslegitimación del programa Bono Solidario, en octubre de 1999 Buarque fue invitado a presentar el programa Bolsa Escola al personal de Ecuador. Luego se creó un proyecto de consultoría para generar un programa similar en Ecuador donde participó el BM y el BID junto con autoridades ecuatorianas, y donde UNESCO y Missão Criança fueron también requeridas para formar el equipo técnico, aunque fue limitada su participación en este plano (Lana & Evans, 2004).

La otra experiencia de gran peso en la configuración del paradigma de los PTMC y en su internacionalización es el Progreso de México lanzado en 1997. Entre 1995 y 1997 un grupo coordinado por el economista mexicano Santiago Levy[8], quien había sido muy crítico del programa Solidaridad desplegado por Salinas de Gortari, diseñó el Progreso (Howlett et al., 2018). Howlett et al. (2018) señalan que el gobierno mexicano visitó las experiencias de los programas municipales brasileños en 1996, por lo que estuvieron en las referencias de la formulación del Progreso.

Por otra parte, desde inicios de 1998, unos meses después del comienzo del Progreso, el gobierno federal solicitó al Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés[9]), un estudio para determinar el impacto del programa en varios aspectos: la inscripción escolar, el mejoramiento de la salud, la alimentación y el proceso de focalización. De forma equivalente a la evaluación del Bolsa Escola realizada por la UNESCO, esta evaluación por parte de un organismo internacional, que destacó los resultados positivos del programa, aportó a consolidarlo internamente y a legitimarlo como referencia internacional (Valencia Lomelí, 2013). Aunque hoy la rigurosidad del estudio esté en entredicho (Faulkner, 2014), lo importante es la función que cumplió en términos de propaganda internacional. Por ejemplo, uno de los documentos más influyentes sobre los PTMC, el de Fiszbein y Schady (2009) del BM[10], ha tomado a esta evaluación como fuente principal para su desarrollo.

Lo que describimos es la internacionalización de dos experiencias nacionales, Bolsa Escola de Brasil y Progreso de México. En particular, se trata del momento de externalización de estas experiencias: su proyección al ámbito internacional. Pero esto no significa que las mismas sean productos puramente locales, no inscriptos de algún modo en un proceso de internacionalización preexistente. Por el contrario, son experiencias que, aunque contienen un importante grado de autenticidad nacional, son creadas y desarrolladas sobre cierto marco de internacionalización previo de las respectivas políticas sociales de ambos países. En este sentido, vale para ambos casos el planteo del reciente trabajo de Heimo (2019), que discute el extendido relato oficial del Progreso no solo como el programa pionero de los PTMC sino también como un programa auténtico sin precedentes. La autora demuestra con precisión como gran parte de la directriz general que plasma esa experiencia se encuentra previamente en las recomendaciones que realizaba el Banco Mundial en los albores de los años noventa.[11] Muestra como estaba presente en sus documentos de 1990 una orientación que hacía énfasis en los siguientes elementos: la ampliación de servicios sociales básicos (educación primaria y salud primaria) para las personas pobres como medio para que aprovechen las oportunidades del crecimiento económico; el apoyo a la acumulación de capital humano para romper el círculo intergeneracional de la pobreza; el alejamiento de la asistencia basada en subsidios a la electricidad, la distribución de alimentos o la excepción de impuestos en algún bien, y el impulso de transferencias en efectivo considerando que son más fáciles de

administrar; y el financiamiento orientado a esos lineamientos (Heimo, 2019). Pero además de esta orientación del Banco Mundial, Heimo (2019) señala otros antecedentes importantes del Progres a como del Bolsa Familia. Por un lado, el programa Subsidio Único Familias (SUF) lanzado en Chile por el gobierno de Pinochet en 1981. Aunque discursivamente carecía de énfasis en el capital humano y no necesariamente monitoreaba las condicionalidades, el diseño definía una transferencia condicionada a la participación de las/os niñas/os en las escuelas y la atención de la salud.[12] Otro antecedente chileno son los métodos de selección de la población beneficiaria, que datan de la década del 70`. El primer mapa de la extrema pobreza fue publicado en 1975 por Miguel Kast y Sergio Molina, cuyo objetivo era identificar geográficamente la pobreza y definir una línea de pobreza tomando en cuenta vivienda, acceso a la salud e infraestructura. Según la autora, intercambios entre autoridades chilenas y mexicanas podrían sugerir que estos métodos no eran desconocidos para el personal que diseñó el Progres a (Heimo, 2019).

Luego de estas primeras y emblemáticas experiencias de América Latina, entre 1997 y 2002, se desarrollaron otras en la misma región: el Programa de Asignación Familiar en Honduras creado en 1998; la Red de Protección Social en Nicaragua y Superémonos en Costa Rica creados en el año 2000; el Bolsa Escola en Brasil, el Más Familias en Acción en Colombia, la Tarjeta de Asistencia Escolar en República Dominicana y el PATH en Jamaica creados en 2001; y el Chile Solidario lanzado en 2002. En este sentido, la región latinoamericana, y en especial la región centro caribeña, se convirtió en el epicentro de la primera fase de internacionalización de los PTMC. Como señala Sugiyama (2011), la variable de proximidad geográfica a una de las experiencias nacionales más fuertes, como el Progres a, es importante para explicar la ubicación de este epicentro. Esta zona fue la elegida por el Banco Mundial en 2002 para comenzar con la realización de encuentros que tuvieron como tema central los PTMC.

El primer workshop organizado por el Banco Mundial se tituló Conditional Cash Transfer Programs (CCTs): Operational Experiences tuvo lugar entre el 29 de abril y el 1 de mayo de 2002 en la Universidad de las Américas (UNDLA) en Puebla, México. La actividad fue financiada por el Sector de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial y llevada adelante junto con la Consultora Ayala.[13] Su objetivo fue proveer un espacio para que las unidades ejecutivas de los distintos programas pudieran compartir sus experiencias y mejorarlas. Participaron países que tenían algún financiamiento del BM o del BID en estos programas: México, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Turquía.

El informe final de la actividad trazó un diagnóstico sobre los programas donde se resaltaron varios aspectos: su capacidad para cargar de responsabilidad a las familias beneficiarias, sortear las barreras políticas, superar problemas de asimetría de información (ya que las familias poseen mejor información sobre sus necesidades que el gobierno) y focalizar sobre los asuntos de género. Es decir que, en términos generales, se

realzó su eficiencia (la mejora en el uso de los recursos estatales) y su efectividad en el sentido de cumplir con múltiples objetivos (salud, nutrición y educación) mediante un único instrumento que además selecciona personas beneficiarias con menos errores de inclusión que otros instrumentos. Por otro lado, el informe final también señaló la agenda futura discutida en el encuentro. Los principales problemas identificados a superar en el futuro fueron: el elevado costo y larga duración que toma el diseño e implementación del programa hasta alcanzar el total de su capacidad; el denotado esfuerzo para verificar el cumplimiento de las condicionalidades; la dificultad para garantizar que los recursos lleguen a las personas beneficiarias definidas; la dependencia de los beneficiarios y la política de egreso de los programas; los desfases de los pagos y la publicación de los sistemas de selección de personas beneficiarias. En el mismo sentido, el informe planteó como metas hacia adelante: la necesidad de seleccionar apropiadas modalidades y ciclos de pagos; el ajuste de las modalidades de pago a las características del país; evitar los retrasos en los pagos ya que se pierde la asociación entre el pago y el cumplimiento de las condicionalidades; evitar la influencia política en la selección y registro de las personas beneficiarias; reducir la administración de los costos lo más posible; y diseñar un sistema proactivo de monitoreo y evaluación. Como plantea Osorio Gonnet (2017), en este encuentro se destacó la presentación de Rogelio Gómez Hermosillo, del programa Oportunidades y también las de dos expertas del BM, Laura Rawlings y Margaret Grosh. Fue una actividad de fuerte impronta latinoamericana, tanto por sus participantes como por las experiencias analizadas.

El segundo encuentro, Second International Workshop on Conditional Cash Transfer (CCT) Programs, se realizó entre el 26 y 29 de abril de 2004 en San Pablo, Brasil. En este encuentro participaron 100 personas de 25 países, casi todos con programas activados o prontos a activar. La organización corrió a cuenta del el BM, el IFPRI, el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés[14]), la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán[15]), el Programa Bolsa Familia de Brasil y la municipalidad de San Pablo. En el informe final de la actividad se volvió a plantear la agenda instalada en el encuentro anterior: avanzar en una selección efectiva de las personas beneficiarias mediante la orientación geográfica y el uso de indicadores de selección o visitas de verificación (lo que permitiría aumentar la cobertura sin excesiva fuga); definir reglas claras de egreso del programa para que la condicionalidad fuese creíble y evitar así la cultura de la dependencia; y por último, plantear evaluaciones creíbles para garantizar la continuidad a través de ciclos políticos y mejorar el diseño del programa. Por sus propios co-organizadores, esta actividad tuvo un corte más internacional que el anterior.

Estos encuentros en formato de workshop constituyen un tipo de plataforma de divulgación y aprendizaje, es decir, un mecanismo a través del cual se concretiza el proceso de internacionalización de los PTMC. Además de difundir experiencias de implementación de programas, se articulan como espacios de aprendizaje del personal de Estado y

del personal de organizaciones internacionales, y de construcción de redes entre los mismos. Son instancias de diagnóstico comparado de las experiencias y de fijación de agendas que tienden no solo a consolidar evaluaciones sino a establecer lineamientos de acción hacia adelante. Otra plataforma de divulgación y aprendizaje desplegada es el viaje de estudio, en los que el personal de un Estado en particular viaja a conocer la experiencia de implementación de un programa en otro país. Aunque los viajes pueden estar organizados por los propios Estados, por lo general están patrocinados por organizaciones internacionales.[16]

En paralelo a las plataformas de divulgación y aprendizaje hacia el interior del proceso de internacionalización de los PTMC se envuelve otro mecanismo: el de la asistencia técnico-financiera. En América Latina y el Caribe, durante la etapa que estamos analizando, se desarrolló una intensa actividad de asistencia técnico-financiera, principalmente por parte del BM y el BID. Entre 1995 y 2008, de veinte programas que se comenzaron a implementar en la región trece fueron asistidos financiera y técnicamente por el BM o por el BID (Sugiyama, 2011).

Es preciso notar que estos procesos de asistencia técnico-financiera actúan sobre los procesos de formulación y adopción de programas, pero también operan en experiencias ya existentes apuntando a perfeccionar aspectos de su implementación y evaluación. En el plano de la instrumentalización buscan perfeccionar: los procesos de selección de personas beneficiarias fortaleciendo las plataformas operativas de información; los procesos de seguimiento y condicionalidad de las personas beneficiarias; y los esquemas de egreso de esas personas. Un ejemplo lo observamos en el caso del Bono de Desarrollo Humano (BDH) de Ecuador. Este programa fue lanzado en abril del año 2003 por el recientemente electo gobierno de Lucio Gutiérrez, y recibió un préstamo del Banco Mundial aprobado en mayo del mismo año. En el documento de aprobación del préstamo el organismo ponía énfasis en la necesidad de “proteger a los grupos más vulnerables” en el marco de las medidas de ajuste fiscal que eran anunciadas por el gobierno. Por otro lado, en una fuerte crítica a la implementación del Bono Solidario (el programa anterior al BDH) resaltaba la necesidad de clarificar los objetivos de la asistencia social, el modo en que se definía a la población beneficiaria, los mecanismos de selección de esta población y la evaluación de impacto. Además, en consonancia con esta orientación, el segundo préstamo otorgado por el organismo el 6 de junio de 2006 se orientó a consolidar el BDH y el Sistema de Selección de Beneficiarios (SelBen) como herramienta de focalización para programas sociales. Así, la asistencia técnico-financiera estuvo orientada a ayudar a identificar y evaluar las iniciativas para mejorar la efectividad de los programas con el objetivo de promover la sustentabilidad de las estrategias de egreso del BDH, como así también promover la articulación del programa con otros programas de la estrategia de “protección social” (Mallardi y Fernández, 2017).

Sudeste Asiático: entre la inserción temprana y la lenta consolidación

El continente asiático, y principalmente la región del sudeste, son testigos de una importante expansión e institucionalización de PTMC durante la primera década del nuevo milenio. Aunque esta región alumbra una de las primeras experiencias a nivel mundial, el Female Secondary School Assistance en Bangladesh, el desarrollo de los programas es de menor extensión (abarca menos países) y menor densidad (menos programas) que en América Latina.[17] Entre los programas de la región asiática, por su gravitación político-institucional, se destacan principalmente el Keluarga Harapan creado en Indonesia en el año 2007, el Pantawid Pamilyang Pilipino Program de Filipinas lanzado también en el año 2007, y el Conditional Cash Transfer Scheme for Girl Child de la India impulsado en el año 2008. Marquemos en lo siguiente algunos de los principales trazos del proceso de internacionalización de los PTMC en esta región, haciendo hincapié en los mecanismos en que se apoya.

En esta región se desarrolló el tercer workshop realizado por el Banco Mundial luego de los anteriores en Puebla y San Pablo. La 3rd International Conference on Conditional Cash Transfers se realizó entre el 26 y 30 de junio de 2006 en Estambul, Turquía. Fue organizada por el gobierno de ese país y por el Banco Mundial. En este encuentro se continuó debatiendo la agenda instalada en los anteriores: mecanismos de focalización e implementación, monitoreo del cumplimiento, sistema de pago, lógica de gestión (responsabilidad y corrupción, resolución de reclamos, monitoreo del desempeño) y evaluación. Como señala Osorio Gonnet (2017), este workshop fue el primero fuera de América Latina, tuvo mayor convocatoria que los anteriores (300 personas) y en él se presentaron también experiencias de otras regiones, como los PTMC de Turquía, Sudáfrica, Bangladesh y Kenia. A su vez, fue muy importante para la implementación de programas en varios países, sobre todo para Ghana y Filipinas. El Banco Mundial proveyó fondos para que personal del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil viajara a la conferencia a compartir la experiencia de implementación del Bolsa Familia.

Aunque en términos temporales estrictos excede de nuestro período de análisis, es importante señalar que el Banco Asiático de Desarrollo organizó el 23 y 24 de julio de 2009 el Regional Workshop on Social Assistance and Conditional Cash Transfers (CCTs), en Manila (Filipinas). La instancia respondía al interés de varios miembros del Banco de expandir la aplicación de los PTMC y otros esquemas de asistencia en sus países. Entre las principales conclusiones del encuentro se señaló la necesidad de considerar a la “protección social”, no en términos de costo o de rescate de pobres ante la crisis, sino en términos de desarrollar capital humano y reducir la pobreza. En este marco se destacó la centralidad de los PTMC.

Además, el mecanismo de internacionalización basado en la cooperación o ayuda externa también posee protagonismo en esta región. El mismo se refleja con claridad en el caso del Pantawid Pamilyang Pilipino Program -4Ps- (Ayuda a la Familia Filipina en español) de

Filipinas. Este programa fue lanzado en 2007 como piloto (llamado Ahon Pamilyang Pilipino) cubriendo solo seis mil hogares, para en el año 2008 expandirse hacia 320 mil hogares en todo el país y llegar al millón en 2010.[18] Según Howlett et al. (2018), la idea de un PTMC para la educación en Filipinas surgió durante una discusión en el inicio del año 2006, entre la Secretaria de Bienestar Social del país, Esperanza Icasas-Cabral, y el funcionario del Banco Mundial, Jehan Arulpragasam, quien había trabajado en un PTMC en Indonesia. Él alentó a Cabral a participar en la conferencia organizada por el Banco Mundial en Turquía. La participación de Filipinas en este encuentro fue central para el impulso del programa en el país, su delegación estuvo compuesta por funcionarios del Departamento de Presupuesto y Gestión, de Finanzas y de Bienestar Social. Además, la delegación fue asesorada sobre los PTMC por el consultor internacional, Tarsicio Castañeda, que había trabajado para el Banco Mundial en Colombia. Más tarde, Castañeda se volvió consultor interno del departamento de asistencia social filipino (Howlett et al., 2018). Con posterioridad al workshop de Estambul se convocó una conferencia interinstitucional enfocada en el establecimiento de un PTMC para el país. En marzo de 2007 el gobierno aceptó lanzar el programa. Como señalan Fernandez & Olfindo (2011), una vez lanzado el programa sus sucesivas expansiones de escala fueron apoyadas técnica y financieramente por el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial y la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional.

El programa filipino cuenta con un sistema nacional de selección de domicilios que utiliza criterios multidimensionales de pobreza para la selección de las personas beneficiarias. Para ser beneficiario, el hogar debe contar con una mujer embarazada o al menos un/a hijo/a. Además de condicionamientos de salud y educación, otro requerimiento son las sesiones de “desarrollo familiar”, donde se tratan responsabilidades de la madre y el padre, de la familia y de la comunidad. Según Howlett et al. (2018), este último requerimiento fue establecido por las autoridades locales y resistido en un principio por el Banco Mundial. Además, los autores señalan que el mecanismo de selección de personas beneficiarias es similar al mexicano o al colombiano y diferente al brasileño (basado en la auto-declaración del ingreso). Para ellos, en esta orientación influyó el viaje de los funcionarios del Departamento de Bienestar filipino a Bogotá en mayo de 2007 y después a ciudad de México, pero también el propio impulso del Banco Mundial del test multidimensional para la selección de personas beneficiarias (Howlett et al., 2018; Béland et al, 2018).

Otro de los casos más importantes de esta región es el indonesio. En 2007 el gobierno de Indonesia lanzó como piloto el Programa Keluarga Harapan (PKH) –Programa de Esperanza Familiar en español-, el primero de este tipo en el país.[19] Este programa sustituyó uno anterior de transferencia de dinero no condicionada lanzando en el año 2005 (Bantuan Langsung Tunai—BLT). El lanzamiento del PKH en 2007, como del anterior programa no condicionado, debe inscribirse en un proceso de mediano plazo que comenzó a partir de la crisis que atravesó el país a fines de siglo XX. Indonesia fue uno de los países en donde se

expresó con mayor fuerza la crisis del sudeste asiático de 1997 que derivó, entre otras cuestiones, en un acuerdo con el FMI (Know & Kim, 2015). Este organismo junto con el BM exigió que el programa de ajuste sea complementado con asistencia social, incluyendo además subsidio al arroz y la provisión de servicios de salud y educación básicos para las personas pobres.[20] En este contexto, el BM como el ADB aportaron asistencia técnica y fondos para desarrollar una estrategia de asistencia. En el marco de esta trayectoria, en 2007, en un escenario marcado por la conflictividad política interna, se lanzó el PKH.

Para Know & Kim (2015), el diseño del PKH también estuvo asesorado por el BM y el ADB, e incluyó la participación del personal de estado en la conferencia de Estambul en 2006. Por otro lado, en este proceso de diseño también jugaron un rol las recomendaciones realizadas por el equipo de analistas indonesios e internacionales que, desde 2002, desarrolló su tarea en el marco del Programa de Análisis de la Pobreza de Indonesia en la oficina del Banco Mundial. Uno de los principales productos de este equipo fue el informe *The Making the New Indonesia Work for the Poor* (2006), coordinado por Jehan Arulpragasam del Banco Mundial, que luego, como dijimos, también asesoró al gobierno filipino. Además de establecer un diagnóstico de la situación social del país, este informe enfatizó la necesidad de que se pusiera en marcha un PTMC como medio para articular en un mismo dispositivo el incentivo a la educación secundaria, a los cuidados de salud, al mismo tiempo que se completa un sistema de protección social.

La asistencia técnico-financiera como mecanismo de internacionalización aparece en varios casos. Veamos parte de la actividad financiera que se dio entre los noventa y el 2008. En Bangladesh, el Banco Mundial a través de la IDA (International Development Association) apoyó técnica y financieramente el programa *Female Secondary School Assistance Project* con un primer préstamo aprobado en marzo de 1993, y un segundo préstamo aprobado en marzo de 2002. El mismo Banco también apoyó el *Cambodia Education Sector Support Project* (CESSP) de Camboya mediante un préstamo aprobado en mayo de 2005. Mientras que en el caso filipino, en sintonía con lo que señalamos arriba, el *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* fue acompañado en un principio por asistencia técnica por parte del Banco Mundial y la *Australian Aid*; y recién en noviembre del año 2009 se aprobó un crédito de asistencia financiera y técnica de mayor envergadura (*PH-Social Welfare and Development Reform*) también por parte del Banco Mundial. En un camino similar se encuentra el programa indonesio, *Keluarga Harapan*, que en un primer momento cuenta con la asistencia principalmente técnica por parte del Banco Mundial y, posterior al periodo que estamos analizando, hacia el año 2017, recibe un financiamiento de mayor importancia (mediante el *Social Assistance Reform Program*).

África Subsahariana: inserción tardía en el proceso de internacionalización de PTMC

Los PTMC menos estudiados de África Subsahariana se expandieron más tardíamente que las experiencias latinoamericanas y asiáticas. Estos programas abrieron su paso en una fuerte tradición de asistencia basada en la ayuda alimentaria de emergencia, en un marco de problemas alimenticios crónicos de la población de la región. Sin reemplazar definitivamente los programas de asistencia alimentaria impulsados por gobiernos, donantes y organizaciones de la sociedad civil, los programas de transferencias en efectivo (condicionados y no condicionados) ganaron protagonismo en la primera década del nuevo milenio. Y, en particular, los programas de transferencias condicionadas cobraron vigor a partir de 2007. De esta forma, según el informe de García & Moore (2012), desde el dos mil, el 25% de los programas de transferencia en efectivo era condicionado. A partir de 2007 esa cifra se elevó al 40%. Por otra parte, según los datos de García & Moore (2012), para el 2010 veintiún países en la región poseían solo transferencias no condicionadas, cinco países poseían solo transferencias condicionadas, y nueve países poseían de ambos tipos.[21] Entre los principales programas de transferencias monetarias condicionadas de esta región en el período de análisis se identifican: en Mozambique el Bolsa Escola (2003-2006); en Namibia el Child Maintenance Grant (2000-); en Yemen el Basic Education Development Project (2004-2012); en Kenya el Cash el Transfers for Orphans and Vulnerable Children (2004-); en Nigeria el In Care of the Poor (2007-); y en Ghana el Livelihood Empowerment against poverty (2008-).

En el proceso de internacionalización de los PTMC en esta región el marco político-institucional construido por la Unión Africana se convirtió en una base muy importante. En septiembre de 2004, en el marco de este espacio supranacional, se desarrolló la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y Gobierno sobre Empleo y Alivio de la Pobreza en Ouagadougou, Burkina Faso. El resultado fue la adopción de una Declaración y un Plan de Acción para guiar a los Estados miembros en el desarrollo de políticas de reducción de la pobreza. De esta forma, se definió un marco regional de política social asistencial que provee una guía para asistir a los Estados miembros en la formulación de políticas nacionales orientadas hacia la pobreza.

Como parte del mismo proceso iniciado en aquella cumbre, entre el 20 y 23 de marzo de 2006 se llevó adelante la Conferencia Intergubernamental sobre Protección Social en Livingstone (Zambia). La misma es co-organizada por la Unión Africana y el Gobierno de Zambia, con el apoyo de la HelpAge International y el Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID). Del encuentro participaron representantes de trece países africanos: Etiopía, Kenia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibia, Ruanda, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabue. También representantes del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, la Unión Europea, Agencias

de Naciones Unidas y algunas ONG. El resultado de la conferencia es el Llamado para la Acción de Livingstone –Livingstone Call for Action-, una declaración de los gobiernos para preparar programas de transferencias monetarias en el plazo de tres años. En 2007 este llamado fue sucedido por la Yaoundé Declaration, en que los gobiernos acordaron encuadrar sus programas sociales dentro de sus presupuestos y planes nacionales de desarrollo.

Por otro lado, al igual que en América Latina y en el Sudeste Asiático, el mecanismo de la cooperación internacional estuvo presente en el proceso de internacionalización en esta región. Un ejemplo claro fue el acuerdo de cooperación internacional Africa–Brazil Programme on Social Development, apoyado por el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido y el International Poverty Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) en 2006. Este acuerdo buscó desarrollar un marco de intercambio de conocimiento y transferencia de experiencias. En este contexto, hacia mitad del 2007 hubo tres misiones brasileñas en Ghana en que personal brasileño del Ministerio de Desarrollo Social contribuyó al diseño de un programa de transferencia monetaria condicionada. Este programa se denominó Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) y también recibió asesoramiento del BM y la UNICEF. La asistencia otorgada se basó en actualizar sistemas de gestión, introducir nuevos sistemas tecnológicos y crear agencias capaces de implementar programas con eficiencia (Howlett et al, 2018).

El financiamiento enlazado a la asistencia técnica también revistió centralidad en el proceso de internacionalización de los PTMC en esta región. En un reciente trabajo, Simpson (2017) discute las conclusiones a las que había llegado Brooks (2015) en relación a los factores explicativos en la adopción de los PTMC. Este último autor, basado en un estudio de correlaciones estadísticas con una muestra de 114 casos de transferencias condicionadas y no condicionadas implementadas entre 1990 y 2010, planteó que la probabilidad de adopción de un PTMC aumentaba en contextos de división del gobierno (ejecutivos y legislativos liderados por distintas fuerzas) y en donde los países vecinos ya estuviesen desarrollando este tipo de programas. Su análisis también marcó una correlación entre capacidad institucional de las burocracias estatales e implementación de PTMC por sobre transferencias no condicionadas. Simpson (2017), con su estudio basado en 46 casos de transferencias en efectivo (condicionadas y no condicionadas) entre 1990 y 2011 en África Subsahariana, planteó que aquellas correlaciones no se verificaban en esta región.[22] Por el contrario, una variable explicativa a la que Brooks (2015) asignó poco relieve, como el financiamiento de organismos internacionales, fue realzada en el estudio de Simpson (2017). Este observó una correlación estadística entre los países que llevaron adelante algún tipo de PTMC y el acceso al financiamiento internacional. En la región, la principal organización que financia transferencias en efectivo es el Banco Mundial seguido por el DFID. Mientras el 86% del financiamiento del Banco Mundial va hacia transferencias condicionadas, el 58% del financiamiento del DFID se dirige a transferencias no condicionadas (Simpson, 2017).

No obstante, este aspecto sobresaliente del financiamiento del BM habría que matizarlo con el planteo que realizan Hickey & Seekings (2017). Estos indican que el DFID ha tenido mayor peso específico que el BM o la OIT en la instalación de lineamientos hacia la asistencia social en este continente, debido en parte a su mayor sintonía con el personal de los Estados africanos. Como marcan los autores, la competencia entre el DFID y el BM por la orientación que debían asumir las transferencias monetarias (no condicionadas para el primero y condicionadas para el segundo) se expresó incluso en la conferencia de Estambul.

Antes de avanzar en las consideraciones finales reparemos en algunos aspectos comunes del proceso de internacionalización en las regiones revisadas. Como marcamos en los distintos apartados, varios mecanismos aparecieron entrelazados en el despliegue de los PTMC como paradigma de política internacional: las plataformas de divulgación, los acuerdos de cooperación y los procesos de asistencia técnico-financiera. Al mismo tiempo, el despliegue de esos mecanismos de internacionalización supuso la concretización de canales de internacionalización como el aprendizaje, la coerción y la competencia. El aprendizaje, que aparece como el canal predominante en la internacionalización de los PTMC, lo encontramos en los múltiples procesos de intercambio técnico entre personal de Estados y entre éstos y personal de organismos internacionales. El aprendizaje se hizo presente tanto en las plataformas de divulgación (en los distintos espacios de intercambio de experiencias), en los procesos de cooperación técnica y en los procesos de asistencia financiera-técnica o directamente técnica (donde organismos aportan en términos de perfeccionar los niveles de eficiencia, eficacia y transparencia de las experiencias). La coerción apareció con menor fuerza que el canal del aprendizaje, pero estuvo presente en aquellos casos en donde los procesos de asistencia técnico-financiera de los bancos internacionales estuvieron articulados a programas de ajuste (en general en tándem con el FMI), como fue el caso, por ejemplo, de Ecuador o Indonesia en el contexto de crisis neoliberales entre fines del siglo XX y principios de siglo XXI. En estos casos, se exigía desde los propios organismos internacionales la creación o fortalecimiento de programas sociales que compensaran la política de ajuste fiscal y monetario. Por último, la competencia como canal de internacionalización también estuvo presente, aunque quizá con menor fuerza que las anteriores. En este caso no se trató de la competencia de mercado (donde Estados compiten por captar o retener flujos de capital en el mercado mundial) sino de la competencia por recursos provenientes de la cooperación internacional. Aunque tal vez en el trabajo no haya sido mostrado de modo contundente, la cooperación entre Brasil y Ghana (donde el primero le transfiere conocimiento técnico al segundo) debe ser vista como parte de la competencia geopolítica de países atrasados para captar recursos de la cooperación internacional. De este modo, los tres canales estuvieron presente de modo combinado y desigual en el proceso de internacionalización, y fueron concretizados a través de los distintos mecanismos señalados.

Otro elemento a destacar del proceso de internacionalización de los PTMC ha sido el protagonismo que los organismos internacionales poseen en el proceso y, en particular, de la gravitación del personal que les da funcionamiento. Caracterizamos a dicho personal como intelectuales (Gramsci, 1981). [23] Y a los grupos o las redes construidas por los mismos como núcleos de intelectuales. Estos núcleos operan en todos los segmentos de la construcción del paradigma: elaboran los marcos conceptuales y políticos de su comprensión y legitimación; moldean en función de los acumulados de experiencias de implementación (feedback correction) los instrumentos que lo estructuran; y son la base organizativa de los mecanismos de su internacionalización. Es decir que organizan prácticas y discursos, desarrollan acciones en un sentido `directivo y educativo` en el campo teórico, técnico y político. Esta función de organización política e intelectual forma parte de la organización inter-escalar del dominio, es decir, de la construcción inter-escalar de la subordinación del trabajo al capital; aunque dinamizada inter-escalarmente dicha construcción posee como principal punto de coagulación el nivel nacional.

Por otro lado, aunque observamos una gama importante de organismos del sistema internacional que participan en la configuración del paradigma de los PTMC, queda claro que los organismos de crédito poseen centralidad en este aspecto. Estas últimas organizaciones pueden ser entendidas como “aparatos de hegemonía” (para retomar una expresión utilizada por Gramsci para caracterizar a la Iglesia Católica de su tiempo) porque organizan gran parte de la actividad de los núcleos intelectuales. En este sentido va, por ejemplo, su actividad de reclutamiento de intelectuales. Como señala Osorio Gonnet (2017), desde mediados de la década de 2000 el BM y el BID comenzaron a reclutar directivos de diferentes PTMC implementados en la región latinoamericana. Por ejemplo, el Banco Mundial incorporó a Verónica Silva (una de las responsables del programa Chile Solidario) quien pasó a ser parte del Departamento de Protección Social; a Manuel Salazar (de Familias en Acción de Colombia) quien se incorporó en 2003, y a Rogelio Gómez Hermosillo (de Oportunidades de México) que pasó a consultor externo (Osorio Gonnet, 2017). La relación entre los intelectuales y los organismos internacionales es de co-constitución: se construyen simultánea y recíprocamente. [24]

En vinculación a lo anterior, señalamos que el Banco Mundial se ha presentado como la organización internacional con mayor gravitación en la construcción del paradigma de los PTMC. Seguramente esta posición no solo se debió a su radio de intervención (de escala internacional) sino también a que concentró gran parte de los mecanismos a través de los cuales se articula la internacionalización: la asistencia técnico-financiera y las plataformas de divulgación y aprendizaje (desde la organización de foros hasta la generación de insumos teóricos plasmados en documentos de evaluación). Desde esta potencialidad, logró estandarizar el paradigma bajo premisas como: la centralización del instrumental de la asistencia, el reforzamiento de los mecanismos que garantizan el cumplimiento de las

condicionalidades, la transparencia en la asignación de las prestaciones, el fortalecimiento de los sistemas de evaluación y monitoreo, el impulso de mecanismos de egreso, entre otros aspectos.

Aunque no quedó expuesto en el trabajo por razones de espacio es necesario señalar que entre las organizaciones internacionales que sostienen el paradigma de los PTMC existen diferencias. En este sentido, vemos una línea de demarcación entre un lineamiento más asociado a los organismos de crédito y otro lineamiento más vinculado a los organismos de la ONU (CEPAL, FAO, UNICEF). Mientras el primer enfoque abona a un paradigma de PTMC anclado fuertemente en los supuestos neoclásicos, el segundo busca incorporar a ese paradigma el enfoque de derechos. Por supuesto, esta disputa trasciende al paradigma de los PTMC y remite a la puja más general de las organizaciones por imponer determinado paradigma de política asistencial (o de “protección social” como suele denominarse). Esta puja, que en general pone al BM de un lado y a las organizaciones ligadas a las Naciones Unidas del otro, puede ser entendida como propone Deacon (2007) como “guerra de posiciones” en el sistema internacional. Al mismo tiempo, debemos inscribir esta guerra de posiciones por definir qué paradigma de política asistencial se impone en el sistema internacional, en la disputa más general por la administración política del capitalismo que se da entre organizaciones que impulsan un enfoque liberal (BM, FMI, OCDE) y organizaciones que promueven como enfoque el multilateralismo global con mayor regulación del mercado (ONU, OIT, CEPAL). Claro que en esta disputa conviven momentos de conflicto con momentos de cooperación (Vivares, 2013).

Por último, expuesto este conjunto de elementos sobre el proceso de internacionalización de los PTMC esbozamos nuestra principal diferencia con la literatura que habla sobre el mismo fenómeno en términos de difusión. Nuestra discrepancia central con dicha literatura no está en la descripción del fenómeno. De hecho, la misma es bien precisa en aquella literatura y da cuenta de la complejidad del fenómeno en estudio. Antes bien, nuestra diferencia se encuentra en los fundamentos que explican dicho proceso. En aquella literatura el proceso de expansión de los programas parece reducirse a la mera difusión articulada por Estados y organismos internacionales, y las determinaciones de esta no aparecen explicitadas ni menos desarrolladas. En consecuencia, la expansión de los PTMC se presenta como un proceso que se explica a sí mismo per se, donde la agencia de los propios actores no se inscribe en determinaciones más generales que los trascienden como sujetos.

Consideraciones finales

En el trabajo nos propusimos analizar la forma concreta que revistió el proceso de expansión de los PTMC durante su primera etapa de despliegue. Planteamos para ello la propuesta teórica ligada a la categoría de internacionalización del Estado y las políticas públicas. Dijimos que la internacionalización del Estado (y, por ende, de las políticas

públicas) es la forma política que adopta la globalización constitutiva y creciente de las relaciones sociales capitalistas. En este sentido, argumentamos que el fundamento mismo de la internacionalización del Estado es el antagonismo entre el capital y el trabajo, mientras que la forma que adopta dicho proceso es la dinámica de internalización/externalización de lineamientos políticos entre los distintos Estados en el sistema internacional. Asimismo, desarrollamos algunos criterios metodológicos para su investigación: la identificación de mecanismos, canales y agentes que articulan la internacionalización. En el marco de estas consideraciones, marcamos que los PTMC deben ser entendidos como instrumentos de política asistencial que se articulan a la generación de condiciones de acumulación y dominación en los distintos países en que se implementan: a la incorporación de demandas de la clase trabajadora pobre para articular condiciones de consenso político y al sostenimiento de atributos productivos mínimos de dicha capa de la clase trabajadora en tanto reserva de fuerza de trabajo en el mercado.

En el desarrollo del trabajo identificamos la diversidad de mecanismos a través de los cuales se concretizó la etapa inicial de internacionalización del paradigma. La cooperación internacional, la asistencia técnico-financiera y las plataformas de divulgación-aprendizaje se constituyeron en los principales vehículos mediante los cuales personal de Estados y de organizaciones internacionales dinamizaron la configuración de una agenda sobre PTMC a escala mundial. A través de dichos mecanismos se articuló el proceso en que experiencias nacionales se proyectaron a nivel internacional y, al mismo tiempo, el proceso en que los lineamientos derivados de aquellas experiencias se internalizaron en otros espacios nacionales. La experiencia municipal brasileña de la Bolsa Escola, el Progreso mexicano y el Bolsa Familia después son experiencias que jugaron un rol preponderante en la construcción del paradigma. No obstante el mayor peso de estos programas, el conjunto de las experiencias de implementación se constituye en un acumulado de aprendizajes que es intercambiado en el seno del proceso de internacionalización. También señalamos como estos mecanismos se inscriben en los canales de internacionalización del aprendizaje, la coerción y la competencia. Dijimos que estos canales se concretizan de modo desigual y combinado, donde el canal del aprendizaje porta mayor peso en el proceso de internacionalización de los PTMC, y donde el canal de la coerción aparece fuertemente ligado a los planes de ajuste estructural ejecutados en el contexto de las crisis neoliberales de la periferia capitalista.

Asimismo, observamos como la etapa inicial del proceso de internacionalización del paradigma de los PTMC involucró diferentes espacialidades (desde la escala subnacional hasta la escala supranacional pasando por la escala nacional), y diferentes temporalidades según las regiones. La región latinoamericana se convirtió en el centro gravitante del paradigma, siendo la zona en que los programas se expandieron más velozmente, por mayor número de países y en mayor cantidad. La región asiática, y principalmente el sudeste asiático, si bien participó tempranamente del desarrollo del paradigma lo hizo a menor velocidad

y expansión entre países. La región africana subsahariana es la que llegó más tardíamente a la incorporación del paradigma, luego de priorizar las transferencias no condicionadas. Así, queda planteado como problema futuro de investigación explicar las diferenciales en el ritmo e intensidad de la expansión del paradigma entre las distintas regiones.

Por último, el trabajo también destacó el protagonismo de los organismos internacionales y, dentro de éstos, el de los organismos de crédito. Estos organismos, de manera coaligada con los Estados nacionales, articularon el conjunto de mecanismos de internacionalización revisados. Los organismos internacionales actuaron impulsando y centralizando experiencias y aprendizajes de gestión de los programas, articulando sus principales aspectos y definiendo agendas internacionales que organizan diagnósticos y líneas de acción. En este marco, el Banco Mundial sobresalió sobre el conjunto por su presencia en las tres regiones en que se desarrolló el proceso de internacionalización, y por ser uno de los agentes centrales que desplegó dos de los principales mecanismos de internacionalización: las plataformas de divulgación y la asistencia técnico-financiera.

Bibliografía

- Akinola, O. (2016). "Conditional Transfers in Africa: Limitations and Potentials". SASPEN brief, N° 6, 1-4.
- Anderson, J. (2003). *Public policy-making. An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company. Cap. 1.
- Arruzza, C. (2010). Las sin parte. Matrimonios y divorcios entre feminismo y marxismo. España: Crítica y Alternativa. Cap. III y IV.
- Bandeira, D. (2012). "Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, Vol. 6, N° 2, 56-87.
- Béland, D., Foli, R., Howlett, M., Ramesh, M. y Woo, J. (2018). "Instrument constituencies and transnational policy diffusion: the case of conditional cash transfers". *Review of International Political Economy*, Vol. 25, N°4, p. 1-20.
- Bonefeld, W. (2013). Más allá de las relaciones internacionales: acerca del mercado mundial y el Estado-nación. En Kan J. y Pascual R. (comp.) *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Bonnet, A. (2011). "Las relaciones entre Estado y mercado ¿Un juego de suma cero?". En Bonnet, A. (Comp.) *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Buenos Aires: Ediciones Continente. 15-44.
- Brooks, S. (2015). "Social Protection for the Poorest: The Adoption of Antipoverty Cash Transfer Programs in the Global South". *Policy & Society* Vol. 43 (4), 551-582.
- Ciulli, V. (2018). "Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad". *Revista Relaciones Internacionales* N°38, 79-97.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.

- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996). "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature". *Political Studies* N°44, 343-357.
- Faulkner, W. (2014). "A critical analysis of a randomized controlled trial evaluation in Mexico: Norm, mistake or exemplar?". *Global Social Policy* Vol. 20 (2), 230-243.
- Fernández, E. (2020). "Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas". *Revista SAAP* Vol. 14, N°2, 429-451.
- Fernandez, L. & Olfindo, R. (2011). "Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program: The Pantawid Pamilyang Pilipino Program (Pantawid Pamilya)". World Bank, 1-12.
- Fiszbein, A. & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington: World Bank Research.
- Franzoni, J. & Voorend, K. (2011). "Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador". *Global Social Policy* Vol. 11, N°2, 1-20.
- García, M. & Moore, C. (2012). *The cash dividend. The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*. Washington: The World Bank.
- Gilardi, F. & Wasserfallen, F. (2019). "The politics of policy diffusion". *European Journal of Political Research* Vol. 59, N°4, 1-12.
- Gramsci, A. (1981). *Los Cuadernos de la Cárcel, Tomo II*. México: Ediciones Era.
- Gray, V. (1973). "Innovation in the States: A Diffusion Study". *The American Political Science Review*, Vol. 67, N°4, 1174-1185.
- Hall, P. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy making in Britain". *Comparative Politics*, Vol. 25, N°3, 275-296.
- Heimo, L. (2019). Domestication of global policy normas: problematisation of the conditional cash transfer narrative. En Cruz-Martínez (Comp.) *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. New York: Routledge. Cap. 7.
- Howlett, et al. (2018). "Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas". *Revista de Administracao Pública*, Volumen 52, N° 2, Río de Janeiro, 264-284.
- Hickey, S. & Seekings, J. (2017). "The global politics of social protection". WIDER Working Paper, N° 2017/115, 1-30.
- Hirsch, J. & Kannankulam, J. (2010). "The Spaces of Capital: The Political Form of Capitalism and the Internationalization of the State". *Antipode* Vol. 3, 12-37.
- Holloway, J. & Picciotto, S. (1977). Capital, crisis and State. En Clarke, S. (ed.) *The State Debate. Capital and Class*. London: Palgrave Mcmillan. Cap. 3.
- Jakobi, A. (2009). "International organizations and world society: studying global policy development in public policy". *TranState Working Paper* N° 81, 1-31.
- Know & Kim (2015). "The Evolution of Cash Transfers in Indonesia: Policy Transfer and National Adaptation". *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 2, N°2, 425-440.
- Lavinas, L. (2014). "21 St. Century Welfare". *New Left Review* N°84, 5-40.

- Leite, I., Pomeroy, M. & Suyama, B. (2015). "Brazilian south-south development cooperation: the case of the ministry of social development in Africa". *Journal of International Development* N°27, 1446-1461.
- Lana, X. & Evans, M. (2004). Policy Transfer Between Developing Countries: The Transfer of the Bolsa-Escola Programme to Ecuador. En Evans, M. (Ed.) *Policy Transfer in Global Perspective*. Burlington, VT: Ashgate, 190-210.
- Liang, X. (1996). "Bangladesh: Female Secondary School Assistance", Human Development Department, World Bank, 1-16.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2017). "Programas de transferencias monetarias condicionadas en América del Sur: Lógicas e implicancias del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador", *Revista Fronteras* N°10, Uruguay, Montevideo, 27-39.
- Martínez Franzoni, J. (2008). "Transferencias condicionadas e igualdad de género ¿blancos, negros o grises?". En *Revista Ciencias Sociales* N°122, UCR, 115-131.
- Marx, C. (2009). *El Capital*. Tomo I. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI.
- Nazara, S. & Rahayu, S. (2013). "Program Keluarga Harapan (PKH): Indonesian Conditional Cash Transfer Programme". *Policy International. Research brief* N° 42, 1-6.
- Osorio Gonnet, C. (2014). *La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010*. (Tesis Doctoral). Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra Barcelona.
- Osorio Gonnet, C. (2015). "Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno". *Iconos* N°53, 31-48.
- Osorio Gonnet, C. (2017). "¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina". *Revista CLAD, Reforma y Democracia* N°68, 75-112.
- Picciotto, S. (1991). The internationalisation of Capital and the International State System. En Clarke, S. (Ed.) *The State Debate. Capital and Class*. London: Palgrave Mcmillan. Cap. 8.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). "Programas de transferencias monetarias condicionadas e igualdad de género". Santiago de Chile: CEPAL N°109, 1-40.
- Ross, M. & Homer (1976). "Galton`s Problem in Cross-National Research". *World Politics* Vol. 29, N°1, 1-28.
- Sá e Silva, M. (2017). *Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers*. Suiza: Palgrave Mcmillan.
- Simpson, J. (2017). "Do donors matter most? An analysis of conditional cash transfer adoption in Sub-Saharan Africa". *Global Social Policy*, 1-26.
- Sugiyama (2011). "The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas". *Global Social Policy* Vol. 11, N°2-3, 250-278.
- Teichman, J. (2007). "Multilateral Lending Institutions and Transnational Policy Networks in México and Chile". *Global Governance* Vol. 13, N°4.
- Valencia Lomelí, E. (2013). "Actores y políticas sociales en Brasil y México".
- Vivares, E. (2013). *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. Ecuador: FLACSO.

- Walker, J. (1969). "The diffusion of Innovations among the American States". *The American Political Science Review*, Vol. 63, Nº3, 880-899.
- Weyland, K. (2006). *Bounded rationality and policy diffusion. Social Sector Reform in Latin American*. United States of America: Princeton University Press.

Notas

[1]Agradezco a quienes evaluaron el artículo cuyos valiosos comentarios contribuyeron a la mejora del mismo; desde luego quedan exentos de los posibles errores que aun pueda contener.

[2]Para la periodización nos basamos en la siguiente observación: mientras que en el año 1997 solo había cuatro programas nacionales en todo el mundo en cuatro países distintos (Brasil, México, Bangladesh e India), en el año 2008 las experiencias se encuentran en 27 países, en el año 2014 en 64 países, y para el año 2018 se hallan en 63 países (en base a datos del informe *The State of Social Safety Nets*, 2018, del Banco Mundial). En este sentido, nuestra periodización (1995-2008) abarca el momento constitutivo como el momento del primer despliegue de los programas dado en el nuevo siglo. Advertimos que este recorte basado en la forma global que asume el fenómeno contiene diferentes temporalidades regionales, así mientras abarca los momentos constitutivos y de primer despliegue en América Latina y el Sudeste Asiático involucra solo el momento constitutivo para el caso de África Subsahariana. Por tratarse de un fenómeno en curso y con diferentes temporalidades según los espacios geográficos por los que se esparce su periodización no resulta sencilla, por lo que marcamos que la realizada aquí es de carácter provisorio y está sujeta a revisiones futuras.

[3]Desarrollamos el concepto de internacionalización del Estado y las políticas públicas en Fernández (2020).

[4]Identificamos tres principales canales a través de los cuales la internacionalización del Estado tiene lugar: a) la competencia, ligada a la disputa por captar flujos de capitales o ayuda externa por parte de los países; b) la coerción, relacionada a la presión ejercida sobre los países por parte de organismos internacionales, presiones ligadas a adecuaciones normativas o a condicionalidades financieras; y c) aprendizaje, en tanto asimilación o adquisición de conocimiento realizada por el personal de Estado sobre lineamientos internacionales. Por supuesto, los tres canales (aprendizaje, coerción y competencia) no se presentan aislados, sino más bien combinados (Fernández, 2020).

[5]Una tarea de investigación pendiente es conocer la vinculación entre estas experiencias asiáticas y las experiencias latinoamericanas y, más en general, su lugar en el momento constitutivo del proceso de internacionalización. Y un problema estrechamente ligado a esto es cómo interpretar el conjunto de transferencias monetarias condicionadas que se implementan en países europeos y no europeos (como los Estados Unidos o Australia). Un informe de la Unión Europea -*Study on Conditional cash transfers and their impact on children*- de 2014 da cuenta de la proliferación de estas experiencias en los últimos treinta años. No solo en la literatura académica especializada de los PTMC hay una clara exclusión de estas experiencias (no hay casi menciones a ellas) sino que en el propio proceso real de internacionalización entre las regiones que analizamos en este trabajo no parece existir un cruce con las experiencias de países desarrollados. En este sentido, indagar sobre este hecho también se convierte en una tarea pendiente de investigación.

[6]La más reconocida es la publicación: "Bolsa-Escuela. Educación para enfrentar la pobreza". Aguiar y Araújo. UNESCO 2002.

[7]La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) apoyó el asesoramiento de Missão en Guatemala, El Salvador y Mozambique.

[8] Santiago Levy es reseñado en el relato oficial como el personaje central en el diseño del Progresá. Su trayectoria académica y política está ligada a la academia norteamericana, a los gobiernos nacionales mexicanos y a los organismos internacionales de crédito (especialmente el BID). Se licenció y doctoró en la Universidad de Boston y luego realizó un posdoctorado en Cambridge. Posteriormente ocupó varios cargos en el gobierno nacional mexicano (entre los más importantes: Ministro de Finanzas y Crédito Público entre 1994 y 2000, y Director General del Instituto de Seguridad Social Mexicano entre 2000-2005). Fue consultor del BM, del BID y de otras instituciones. Su relación con el BID tal vez sea la más profunda: realiza consultorías en la década de 1980, y luego de su último cargo en el gobierno mexicano, en 2007, se incorpora al organismo primero como Gerente General y Economista en Jefe del Departamento de Investigación y después, en 2008, como vicepresidente de sectores y conocimiento.

[9] International Food Policy Research Institut.

[10] Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, elaborado por Fiszbein y Schady (2009).

[11] En particular, se basa en el World Development Report, World Bank (1990).

[12] También Cfr. Lavinas (2014).

[13] Francisco Ayala es un ex miembro del staff del Banco Mundial en Colombia, que creó la Ayala Consulting Group para proveer asistencia técnica para el diseño de estrategias de asistencia social, en particular de PTMC.

[14] U.K.'s Department for International Development.

[15] Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

[16] Como señala Osorio Gonnet (2017) sobre el Banco Mundial: “Desde 2001, el Banco ha organizado viajes de estudio del Programa Oportunidades en México, Familias en Acción en Colombia y Bolsa Familia en Brasil con más de 30 países. (...) Los viajes de estudio se adaptan a las necesidades de los participantes y se han cubierto todos los aspectos de los PTC” (IEG, 2011). El Banco Mundial apoyó los viajes y también los países los han llevado a cabo de manera individual. Así, México, Brasil, Colombia y Chile han acogido a hacedores de políticas, coordinando y definiendo un cronograma, la información y los lugares de interés para los visitantes. “Hemos recibido visitas de diversos países de América Latina y también del resto del mundo, numerosas visitas durante el año” (ex Director del Programa Puente, Chile Solidario). (...) Igualmente, el Banco Mundial ha financiado las “Visitas de Expertos”, esto es, cuando un experto del Banco o un asesor externo viaja a un país para apoyar el diseño e implementación del programa” (2017: 91).

[17] El Female Secondary School Assistance (FSSAP) fue lanzado en Bangladesh en 1993 con el objetivo de mejorar las tasas de escolaridad secundaria de las niñas y adolescentes de zonas pobres rurales y con ello contribuir a su inserción como fuerza de trabajo en el mercado. Funcionó en los hechos como una beca para niñas (una parte del dinero se transfería directo a las escuelas en concepto de pago de matrícula y otra se transfería directamente a las niñas quienes debían pagar las cuotas con ese dinero) atada a condicionalidades: asistencia escolar del setenta y cinco por ciento durante el año, cuarenta y cinco por ciento de aprobación de exámenes y no contraer matrimonio durante el período escolar (Liang, 1996).

[18] En 2016 alcanza a 4,3 millones de hogares, cubriendo al 21 por ciento de la población, siendo en términos de porcentaje de población cubierta el tercero del mundo, después de Brasil (con una cobertura población de 29 por ciento) y de México (que cubre cerca del 27 por ciento) (Howlett et al., 2018).

[19] El programa es administrado por el Ministerio de Asuntos Sociales con supervisión de la Agencia Nacional de Planificación (Bappenas). Comenzó como piloto con una baja

cobertura (400 mil hogares en 2007) y en el 2012 llega a 1,5 millones de hogares. En 2012 también alcanza al conjunto de las provincias del país, pero aún no alcanza a todos los distritos dentro de aquellas (Nazara & Rahayu, 2013).

[20]En concreto, las metas acordadas con el FMI en el marco del programa de reestructuración eran: 1) introducir programas de trabajo basados en la comunidad para mantener el poder adquisitivo de los pobres; 2) introducir esquema de subsidio al arroz para apoyar 7,5 millones de familias; 3) expandir esquema de subsidio al arroz e incrementar mensualmente veinte kilogramos por familia; 4) introducir esquema de microcrédito para pequeños negocios; eliminar los subsidios a la importación de arroz y explicitarlos en el presupuesto. <https://www.imf.org/external/np/loi/1113a98.htm>

[21]Como señala Akinola (2016), a diferencia de los PTMC de América Latina, que poseen objetivos formales asociados más específicamente a la reducción de la pobreza con foco en niños, niñas y adolescentes, los programas desarrollados en esta región de África se orientan a niños huérfanos, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas discapacitadas o personas con HIV. También, a diferencia de América Latina donde los programas son implementados con un importante nivel de centralización en las burocracias estatales, en África existe mayor protagonismo de la comunidad (para la selección de personas beneficiarias y para la evaluación de los programas). Por otra parte, los programas de África poseen un período de cobertura de las personas beneficiarias más corto que los latinoamericanos, variando entre uno y tres años en promedio. Además, tienden a cubrir muchas menos personas de las que están en condiciones de ser elegidas por sus necesidades.

[22]Según el autor, las democracias más ricas de la región, como Mauricio, Sudáfrica, Botsuana y Namibia, son quizá las mejores posicionadas (financiera e institucionalmente) para adoptar PTMC, pero no lo hacen. Estos países han adoptado a menudo programas no condicionados. En contraste, países pobres y limitados burocráticamente son los típicos implementadores de PTMC (Simpson, 2017).

[23]Para Gramsci “(...) los intelectuales tienen la función de organizar la hegemonía social de un grupo y su dominio estatal (...)” (1981: 188; C4, T2). A su vez distingue dos tipos de intelectuales: “1) cada grupo social, al nacer sobre la base original de una función esencial en el mundo de la producción económica, crea al mismo tiempo, orgánicamente, una o más capas de intelectuales que le dan homogeneidad y conciencia de su propia función en campo económico (...), 2) “(...) todo grupo social, al emerger a la historia de la estructura económica, encuentra o ha encontrado (...) categorías de intelectuales preexistentes, y que aparecían más bien como representantes de una continuidad histórica ininterrumpida incluso por los más complicados cambios de las formas sociales y políticas” (Gramsci, 1981:187; C4, T2).

[24]Esta relación de co-constitución se observa en que no solo los organismos poseen una política hacia los intelectuales, sino también a la inversa: “Los funcionarios de los sectores sociales de los bancos, encargados de vincular a los países con los programas, también contribuyeron a que estos se fueran instalando al interior de las entidades como un instrumento importante; incluso significando aquellas ciertas adaptaciones institucionales. En el caso del BID, por ejemplo, se desarrolló un proceso formal para que este pudiera otorgar los préstamos. Ello, ya que el Banco contaba en ese momento con dos tipos de instrumentos: los préstamos de inversiones y los préstamos de políticas. Cuando se solicitaron los préstamos para los programas en Honduras y Nicaragua, “el departamento legal tenía bastantes reticencias, porque decían (...) esto no es un préstamo de inversión (...). Entonces hubo un período de larga duración entre los equipos técnicos y los equipos legales de los bancos para hacer entender que el incentivo a la demanda (...) hay que entenderlo como un préstamo de inversión. (...) Antes de llegar el financiamiento de parte del BID se tuvo que liberar por parte del departamento legal esta conceptualización” (experto PTC, BID)” (Osorio Gonnet, 2017:85).