

# Organismos Internacionales de Crédito y políticas sociales en América Latina

Tendencias a partir de los Programas de Transferencia Monetaria  
Condicionada

Manuel W. Mallardi – Emiliano Fernández – María Paola Musso

## Introducción

En el siglo XXI un conjunto de transformaciones socio-políticas y económicas van a configurar un nuevo escenario en América Latina, donde a la continuidad de una orientación estructural de la acumulación de capital se articularan procesos políticos que interpelan el proyecto neoliberal de auge en la década de los años noventa.

Por un lado, determinado en gran medida por el alza de los precios internacionales de las materias primas, se abre un ciclo económico a partir del año 2004 que estará marcado por la reactivación de los niveles de producción. Mientras que en el período 1990-2004 el crecimiento promedio fue de una tasa de 2,6 por ciento anual -según datos de Carcanholo y Saludjian (2013)- a partir del año 2004 inclusive la región presenta tasas siempre por encima del 4 por ciento anual, a excepción del año 2009 donde la tasa fue negativa (de -1,9 por ciento anual) por el fuerte impacto de la crisis mundial estallada en 2007 (CEPAL, 2012)<sup>1</sup>.

Por otro lado, el acumulado de luchas sociales desarrolladas por los movimientos sociales contra las políticas neoliberales desde fines de los años 80<sup>2</sup> decanta, en distintos países, en cambios en las relaciones de fuerza política que habilita la emergencia de gobiernos centroizquierdistas en el escenario regional (Katz, 2008). En este marco, el rechazo a la propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) como síntesis de la estrategia liberalizadora impulsada por los Estados Unidos en la región, se constituyó en la base política sobre la cual se articula una nueva etapa en el proceso de integración regional. El nuevo proceso de integración regional como un indicador clave en la nueva configuración política regional, se expresará en la construcción de una nueva institucionalidad, centralmente en la UNASUR (2008) y en la CELAC (2011)<sup>2</sup>.

A partir de registrar el nuevo contexto regional, donde se abre un proceso en que conviven rupturas y continuidades políticas, vale interrogarse por la forma

predominante que adopta el Estado en su intervención sobre la "cuestión social". Esta pregunta deriva en la necesidad de analizar la forma general que adopta la política social en la región, entendiendo siempre por política social un mecanismo político-institucional del Estado que al tiempo que interviene para garantizar la reproducción de fuerza de trabajo activa y excedente (como parte del mantenimiento general de las condiciones de producción capitalista), también interviene en las condiciones de producción de consenso político mediante la difusión de una forma de entender, hacer y sentir en el mundo<sup>3</sup>. Analizar la política social en la realidad latinoamericana actual, y específicamente la política asistencial, significa poner en discusión los denominados Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) como modalidad privilegiada de ésta. En la región estos programas surgen en municipios de Brasil en el año 1995, y desde este año comienzan un proceso de extensión e institucionalización hacia gran parte de los países de la región. En este proceso de institucionalización, donde distintos Estados nacionales diseñan e implementan como política social algún tipo de modalidad específica de estos programas, juegan un papel clave los Organismos Internacionales de Crédito (OIC), principalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A modo de ejemplo, y dando cuenta de la centralidad que adopta este tipo de lineamiento político para la estrategia de los organismos internacionales, se destaca la publicación del Banco Mundial coordinada por Fiszbein y Schady, del año 2009, denominada *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el objetivo del presente trabajo será construir una aproximación a la relación existente entre los Organismos Internacionales de Crédito –en particular, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo– y las políticas sociales de los distintos países de la región latinoamericana. En particular, se profundizará en la estrategia de

intervención desplegada a escala regional por los OIC sobre los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas sociales. De manera articulada a este objetivo, se apunta a analizar los fundamentos que caracterizan a los programas de transferencias monetarias condicionadas en tanto modalidad de política social de creciente gravitación en la región. El abordaje metodológico se construyó en base al análisis documental y el análisis estadístico, utilizando fuentes provenientes de los mismos organismos de crédito, como también de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La organización del trabajo se estructura de la siguiente forma: un primer apartado que introduce al análisis de los Organismos Internacionales de Crédito, a su relación con la política social en general y con los PTMC en particular; un segundo apartado, que profundiza en las características generales que presentan los PTMC, sus antecedentes políticos y sus fundamentos teóricos; un tercer apartado, donde se avanza en el análisis de las condicionalidades en tanto lógica que sintetiza tendencias generales de la política social; y, por último, un apartado final destinado a plantear conclusiones generales sobre el trabajo.

## **1. Organismos Internacionales de Crédito: su intervención en la política social**

Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, son organismos multilaterales de crédito, en donde se encuentran asociados distintos países del mundo (bien a modo de prestatarios o de donantes). Aunque de distinta forma, ambos pertenecen en su origen al orden geo-político y económico construido post Segunda Guerra Mundial por los Estados Unidos.

El Banco Mundial nace en el año 1944, en conjunto con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods. El Banco se constituye en una de las nuevas instituciones del sistema mundial, con el objetivo de evitar la repetición de la crisis mundial de los años 30', pero principalmente de garantizar la hegemonía global de los Estados Unidos. En la actualidad, el Banco Mundial funciona como un grupo de cinco instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas e Inversiones (CIADI)<sup>5</sup>.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo es creado en el año 1959, su creación se inscribe dentro de la estrategia de contención del comunismo planteada por los Estados Unidos en pleno contexto de la llamada Guerra Fría. El BID pertenece, a su vez, al "Grupo BID",

núcleo más amplio de instituciones que incluye a: la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) que apoya principalmente a la pequeña y mediana empresa; y al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que promueve el crecimiento del sector privado mediante donaciones e inversiones con énfasis en la microempresa. A diferencia del BM donde Estados Unidos ejercen su dirección, en el directorio del BID los países prestatarios (es decir, los latinoamericanos y caribeños) poseen el cincuenta por ciento de los votos<sup>6</sup>.

Ahora bien, independientemente de los diferentes orígenes, trayectorias y estructuras organizativas, los dos Bancos, en tanto actores del sistema financiero y político internacional, persiguen mismos vectores estratégicos. Por un lado, sus estrategias de intervención están alineadas a los objetivos geopolíticos de Estados Unidos en las regiones periféricas del mundo. Por otro lado, tales estrategias están estrechamente asociadas a los intereses de los grandes capitales transnacionales, articulándose a sus esquemas de acumulación<sup>7</sup>. La forma en que se expresa esta intervención, no se reduce a la orientación de sus préstamos (sectores económicos y sociales que privilegia, etc.) sino que se extiende a través de su asistencia técnica, la que se desarrolla mediante un conjunto de dispositivos.

La estrategia de intervención del BM y del BID en la región, inicia un proceso de re-configuración en el marco del ascenso mundial del neoliberalismo, entendiendo a éste como proyecto de clase que expresa la ofensiva de máxima del capital contra el trabajo a partir de los años 70' (Harvey, 2013). Esta reconfiguración, coloca en el centro de sus estrategias financieras y políticas el impulso de la ideología y políticas neoliberales (condensadas posteriormente en el denominado Consenso de Washington de 1989) en los países miembros prestatarios. De esta forma, las condicionalidades de sus créditos como su asistencia técnica, comienzan a estar ligadas a un programa de privatizaciones en el sector público, a la desregulación comercial y financiera, a la disciplina fiscal y a la tan mentada "modernización del Estado". Como señala Corbalán en su estudio sobre el Banco Mundial:

Después de la crisis del endeudamiento de los países subdesarrollados durante la década de los 70', el banco y otras agencias multilaterales pasan a figurar a partir de los años 80' como agentes centrales de gerenciamiento de los créditos internacionales, tornándose guardianes de los intereses de la banca privada internacional, responsables por el pago de deuda externa y por emprender la reestructuración y apertura de las economías endeudadas, adecuándolas a las nuevas condiciones del capital globalizado (2002:69).

Es en este contexto preciso, donde se acentúa la estrategia de intervención de los organismos sobre la estructura estatal, es decir, sobre las prácticas y

sentidos que organizan la gestión pública. Se acentúa porque en rigor de verdad, tal como señala Vilas (2000), la preocupación de los programas de ayuda al desarrollo de la "calidad de la gestión pública" no es novedosa, ya que en la segunda posguerra este lineamiento formó parte de las recomendaciones de política inspiradas en el Punto IV del gobierno del presidente Harry Truman, y volvió a aparecer en América Latina en los años sesenta en la agenda asociada a la Alianza para el Progreso y a algunos programas de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)

En el marco del auge neoliberal, tanto el BM como el BID, apuntaron a intervenir en el proceso de diseño e implementación de gran parte de las políticas públicas y, en particular, de las políticas sociales promoviendo programas sociales para "combatir la pobreza" como compensación al necesario ajuste estructural llevado adelante. Es decir, los organismos promovían la focalización en la pobreza de la política social, mediante programas de carácter transitorio que resolvieran lo que parecía ser el resultado de un proceso tan necesario como inevitable.

### **1.1. Estrategia general del BM y el BID en la actualidad**

Hacia fines de los años 90 y principios del siglo XXI, más que a la promoción de un ajuste estructural ya consumado, la estrategia general de los organismos parece estar más orientada a la promoción de una plataforma agroexportadora a través de proyectos de construcción de carreteras, el financiamiento de drenajes de canales orientados a la producción agrícola, el cuidado de la biodiversidad y el agua, como también la promoción de "mayor competitividad" de los pequeños y medianos productores y la comunidad indígena (Fal, 2013)<sup>8</sup>. Esta promoción de una plataforma agro-exportadora en los países de América Latina se encuentra en un marco más amplio, como lo plantea Fal en su estudio de la Argentina y el Banco Mundial:

la disputa por los recursos naturales está en el marco de una estrategia más amplia que incluye al IIRSA y otros proyectos de la misma índole, cuyo objetivo es garantizar la captura de la biodiversidad en tanto materia prima de la ingeniería genética. Este es el camino que propone el BM como salida al agotamiento de los recursos fósiles convencionales (Fal, 2013:12).

Así, la estrategia de estos organismos posee un claro direccionamiento hacia la construcción de infraestructura como base de un esquema primario-exportador, el que no es sino la contracara de la estrategia de acumulación adoptada por los grandes capitales transnacionales del mundo y que se articula, al mismo tiempo, a "la salida" propuesta ante la crisis energética por los Estados Unidos.

En este marco general de la estrategia de intervención, las líneas de préstamos (y por ende, de asistencia técnica) que van hacia lo que estos organismos denominan "desarrollo social" o el "sector social" se ubican en un lugar secundario, lo que no significa irrelevante. En los últimos años, para este sector, tanto el BM como el BID vienen impulsado a nivel regional los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), como la mejor forma de "combatir la pobreza" y aportar a la construcción de lo que el consenso mundial entre organismos (promovido por la OIT) denomina: "piso de protección social". De acuerdo a datos del año 2014 aportados por la CEPAL, al menos diez de los treinta y un programas de TMC reciben financiamiento del BID o del BM, o de los dos en su conjunto<sup>9</sup>. Lo que se verifica, es un proceso de asimilación de las primeras experiencias de implementación de los PTMC a nivel regional a los lineamientos programáticos de estos organismos. Es a partir de este proceso de asimilación, que los organismos actúan como actores claves en el proceso de expansión e institucionalización de los programas en los Estados-nacionales de la región.

### **1.2. OIC y experiencias de programas de transferencia monetaria condicionada en la región**

La incidencia de los Organismos Internacionales de Crédito sobre las políticas sociales de los Estados nacionales puede plasmarse de maneras distintas y complementarias. En el caso particular de los PTMC, esta incidencia se da, por ejemplo, mediante acuerdos crediticios con los distintos gobiernos para implementar y/o desarrollar los programas, como así también mediante capacitaciones, supervisiones, entre otros mecanismos.

En la región, la bibliografía especializada reconoce que el crecimiento y la institucionalización de este tipo de propuestas encuentra como aporte a su mayor visibilidad la promoción por parte de organismos como el BM y el BID (Cecchini y Madariaga, 2011). Grosh (s/f), intelectual del Banco Mundial, menciona, por ejemplo, que para el año 2010 el apoyo del Banco Mundial a este tipo de propuestas en América Latina implicaba la materialización de préstamos por 4.6 billones de dólares, como así también una importante agenda de encuentros de intercambio, conferencias y viaje de estudios a distintos países de la región, principalmente México, Brasil y Colombia<sup>10</sup>.

En el plano de los acuerdos bilaterales entre los OIC y los distintos gobiernos de la región, las relaciones se producen en el marco de la denominada Estrategia de Asistencia a los Países (EAP) para el caso del BM, y de las Estrategias País en el caso del BID. Mediante estos acuerdos, los miembros de dichas entidades en articulación con funcionarios gubernamentales y autoridades del país, elaboran un diagnóstico de las

dificultades que enfrenta el país en materia de “desarrollo” y delimitan las esferas donde la asistencia puede tener mayor incidencia, la cual, como se dijo, no sólo comportan transferencia financiera sino que también articulan servicios de asesoría y asistencia técnica.

A modo de ejemplo, se repasan de forma general algunos documentos de las Estrategias de Asistencia a los Países (BM) y Estrategias País (BID), que dan cuenta del monitoreo, control e intervención sistemática de estos organismos sobre la política social de los países latinoamericanos.

En la *Alianza estratégica con la República de Colombia* para los años 2012-2016, el BM (2011a) retoma los antecedentes en la asesoría en el diseño, implementación y la evaluación de la estrategia *Juntos y Unidos* desde la implementación del programa de transferencias condicionadas *Familias en Acción*. Para la misma experiencia, en la *Estrategia del BID con Colombia* para el período 2012-2014 destacan los impactos positivos del programa mencionado, principalmente en los niveles de consumo, el uso de servicios de salud y educación, e indicadores nutricionales de los hogares beneficiarios. Como aspectos a mejorar, el BID enfatiza en la persistencia de problemas de focalización orientada a asegurar la oferta social orientada a las familias más pobres<sup>11</sup>.

En igual medida, en la *Alianza estratégica con la República de Paraguay* para los años 2015-2018, se plantea que el BM brindará asistencia técnica orientada a la creación de instrumentos de focalización. Al respecto, se explicita que tal asistencia técnica estará orientada, entre otras cuestiones a “actualizar los instrumentos de focalización de varios programas dirigidos a los grupos más vulnerables, incluidos el programa de transferencias monetarias condicionadas Tekoporã y el programa de pensiones no contributivas Adultos Mayores” (BM, 2014: 36).

Para el caso de la Argentina, *Estrategia de Alianza* para el período 2010-2012, planteaba como objetivo e impacto de la alianza la “transición del Programa Jefes de Hogar a nuevos planes de transferencia de ingresos, entre ellos la función del beneficio por desempleo no contributivo y/o la ampliación de los beneficios por hijo”, destacando que el mencionado programa se está reduciendo por etapas con apoyo del organismo (BM, 2009: 107).

De igual modo, la *Estrategia de Parceria de país para a República Federativa do Brasil* para el período 2012-2015 define como objetivo estratégico del Banco Mundial en el mencionado país mejorar la prestación de servicios públicos para las familias de baja renta, donde se explicita que el gobierno se compromete a fortalecer el programa Bolsa Familia de transferencia monetaria condicionada, considerado el mayor del mundo y uno de los más prestigiosos en términos de direccionalidad. Particularmente, sobre la intervención del BM, el

documento sostiene que puede colaborar con Brasil en sus esfuerzos al “gerar trabalho analítico sobre a dinâmica da pobreza, [...] criar parcerias com os governos nacionais e subnacionais no monitoramento e avaliação de componentes selecionados do *Brasil sem Miséria*, incluindo o Bolsa Família, [...] ajudar o MDS a reforçar o *Bolsa Família*, inclusive melhorando seu sistema de identificação de beneficiários (Cadastro Único) e governança do programa. (BM, 2011b: p. 36)<sup>12</sup>.

En la misma línea, la Estrategia del BID con Brasil para el período 2012-2014, incluye observaciones en torno a la implementación del Programa Bolsa Familia, experiencia de transferencia monetaria condicionada pionera en la región. Uno de los aspectos centrales enunciados en la estrategia se encuentra vinculado a la promoción de la inclusión productiva de los beneficiarios de los Programas Bolsa Familia y Plan Brasil sin Miseria. Para ello, se sostiene que un “desafío crítico es la integración de los beneficiarios del programa Bolsa Familia a la red de protección social existente, lo que ampliaría el acceso de estas personas a servicios y oportunidades de capacitación vocacional. También habrá que hacer frente a los bajos resultados educativos y la falta de calificación laboral” (BID, 2012b: 23-24).

En este marco, el BID se propone orientar sus acciones al fortalecimiento de la integración entre servicios socioasistenciales y los programas de transferencia de ingresos, al apoyo de programas de inclusión social y la ampliación de oportunidades para jóvenes y adolescentes, y la profundización de estrategias de inclusión laboral de los beneficiarios de los programas mencionados. Al respecto se menciona como necesario abordar problemas como las bajas tasas de empleo productivo de los beneficiarios de los programas Brasil sin Miseria y Bolsa Familia, la escasa integración y desequilibrio entre las políticas de mercado laboral activas y pasivas, y la falta de programas locales específicos de calificación laboral y empleo de jóvenes en situación de riesgo<sup>13</sup>.

Para finalizar con los fragmentos que ejemplifican la vigencia de la incidencia de los OIC en la región, se retoman algunos aspectos incluidos en la Estrategia de país BID con Bolivia para el período 2011- 2015, donde se parte de la consideración de que “la oferta de servicios de DIT (Desarrollo Infantil Temprano) es percibida como fragmentada y carente de programas integrales. El programa Desnutrición Cero, el Seguro Universal Materno-Infantil (SUMI) y el reciente programa Bono Juana Azurduy (BJA), se centran en aspectos nutricionales o de salud materno-infantil, mientras que el Programa de Atención a la Niñez (PAN) ejerce actualmente más bien las funciones de guardería. En general, la oferta existente de servicios DIT es limitada, tanto a nivel de cobertura como de calidad de los servicios prestados” (BID, 2011: 7). En este marco, en consecuencia, las acciones del BID se orientarán a apoyar al gobierno a mejorar el acceso a dichos

servicios a poblaciones pobres e indígenas, donde se destaca el apoyo “en el establecimiento de una institucionalidad adecuada que mejore los problemas asociados con la fragmentación del sistema, y de manera paralela y consistente con el grado de desarrollo institucional que se vaya estableciendo, se apoyará el desarrollo y ejecución de proyectos que diversifiquen las modalidades de atención a la primera infancia con un enfoque intersectorial (salud, nutrición, educación/estimulación y protección)” (BID, 2011: 7).

En síntesis, este repaso permite apuntar la presencia de tres elementos en la intervención de los OIC sobre la política social regional: la articulación existente entre el BM y el BID en sus lineamientos estratégicos hacia la política social de los países de la región; la integralidad de estos lineamientos estratégicos en tanto que intervienen en el conjunto del ciclo de la política social: en el proceso de diseño, de implementación y de evaluación; y, por último, la gran centralidad que hoy revisten en estos lineamientos los programas de transferencias monetarias condicionadas.

## **2. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: antecedentes e institucionalización en América del Sur**

Los programas considerados tienen su experiencia inicial en el año 1995, en localidades de Brasil -Bolsa Escola en Brasilia y Campinas- donde se otorgaban transferencias en dinero efectivo, y como contrapartida se exigía cumplimientos en la educación primaria y secundaria de niños y adolescentes. Estos programas antes de su unificación y reforma, fueron replicados por otras localidades del país. El siguiente programa de TMC, que además se va a tornar paradigmático en la época, es el Progreso que comienza a implementarse en zonas rurales de México en el año 1997; siendo el antecesor del programa posteriormente denominado Oportunidades (2001) que comenzará a expandir las prestaciones en zonas semi-urbanas y urbanas<sup>14</sup>. A fines de la década de 1990 las TMC estaban presentes en tres países de América Latina, en la actualidad son veinte los países que llevan adelante alguna modalidad de estos programas. El número total de programas implementados por el conjunto de estos países es de treinta y uno, coexistiendo en algunos países más de dos programas (es el caso de Brasil y de Colombia por ejemplo)<sup>15</sup>. El proceso de institucionalización creciente de las TMC en la región se manifiesta, entonces, en su expansión geográfica y en su densificación institucional.

Las TMC están destinadas aproximadamente a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas) lo que significa alrededor del 20 por ciento de la población del América Latina (CEPAL, 2010<sup>16</sup>). A nivel de gasto, el conjunto de las TMC se traducen en términos estimativos en el 0,4% del PBI regional (CEPAL, 2010). Independientemente de esta estimación

promedio, la proporción de gasto que significan las TMC con relación a los PBI de los respectivos países posee divergencias. Así, por ejemplo, medido en términos porcentuales se puede observar la brecha existente entre el 0,11 por ciento que el Chile Solidario representa para el PBI de Chile, con el 1,17 por ciento en relación al PBI que representa el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador.

Las TMC poseen su eje de intervención en lo que, hace cuatro décadas, se convirtió en el sujeto destinatario por excelencia de las políticas sociales: el pobre. En otros términos, la orientación de la política busca complementar con mínimos de transferencia de valor el ingreso de una creciente porción de proletariado que posee obstáculos para su propia reproducción biológica y social. Los diferentes modos de “seleccionar a la población destinataria” que se registran en las distintas formas de instrumentalización político-institucional de las TMC, se enhebran alrededor de este objetivo común: apuntalar el consumo de los pobres para lograr su reproducción fisiológica. Por lo demás, evidenciando este lineamiento, no son otros los objetivos declarados por gobiernos y organismos internacionales en las reiteradas referencias a: “el combate a la pobreza”, la “reducción de la pobreza” o la “mitigación de la pobreza”<sup>17</sup>.

### **2.1. Políticas de Inserción y *workfare*: antecedentes de los programas transferencias monetarias condicionadas**

Los fundamentos teóricos de los PTMC se encuentran en el bagaje de la teoría económica neoclásica, que logra hegemonizar el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas (y, dentro de estas, de las políticas sociales) cuando gana terreno el proyecto neoliberal en los Estados-nacionales.

Al mismo tiempo, y desde un punto de vista más general, estos fundamentos se entroncan en el pensamiento liberal-conservador que configuró la intervención del Estado sobre la “cuestión social” en el marco del capitalismo monopolista, en tanto que, tal como expresa Netto (2002) el destino personal se vinculaba exclusivamente al individuo como tal. Este autor asocia el proceso de fragmentación y parcialización de la “cuestión social” con el reforzamiento de la dimensión privada de los llamados “problemas sociales”. La sobrevaloración del *ethos* individual conlleva el proceso de psicologización de los problemas sociales, donde su atenuación, sostiene el autor, se vincula a la modificación de características personales del individuo. En consonancia, estrategias como la inducción comportamental y el disciplinamiento psicosocial adquieren impronta en la intervención de las clases dominantes sobre las distintas expresiones de la “cuestión social”.

En los debates contemporáneos, estas estrategias se argumentan sosteniendo que, estando asistiendo a una "nueva cuestión social", ajena a la contradicción capital/trabajo, es necesario avanzar en la explicación de situaciones particulares, superando métodos tradicionales, obsoletos de las ciencias sociales y la gestión estatal. Sería preciso, para esta perspectiva, comprender los procesos sociales en un nivel más individualizado. La materialización de este posicionamiento en los mecanismos de gestión de la reproducción de la fuerza de trabajo encuentra antecedentes que exceden a las TMC, siendo los principales los denominados *ingresos mínimos de inserción*, en distintos países de Europa, y el *workfare* en Estados Unidos y Gran Bretaña.

Identificar algunos elementos generales de estas estrategias de intervención sobre la "cuestión social", es la base para avanzar en la consideración de las TMC como una expresión metamorfoseada de las alternativas gestadas en la consolidación del neoliberalismo. Para ello, se recuperan postulados analíticos de distintos autores que abordan sus consideraciones, donde sobresalen los aportes de Rosanvallon, pensador que retoma los fundamentos de tales alternativas para proponer una alternativa al Estado de Bienestar.

En Francia, por ejemplo, la experiencia del Ingreso Mínimo de Inserción (R.M.I. según su sigla francesa), comienza a implementarse en el año 1988 bajo la presidencia de Mitterrand y entre los argumentos para su implementación se sostenía

el R.M.I. aporta una respuesta nueva a las dificultades de las personas y de las familias en situación de abandono para prevenir los fenómenos de exclusión de que son víctimas, proponiéndoles una esperanza real de poder asumir plenamente sus responsabilidades sociales y familiares<sup>18</sup>.

Por su parte, en la divulgación oficial se planteaba al mismo como un contrato de inserción, donde

Durante los tres primeros meses que reciba el R.M.I., prepararemos con Ud. un contrato de inserción. Este contrato precisará las actividades que le permitirán el día de mañana disponer de sus propios recursos y responder a sus dificultades. Esto quiere decir que según sus necesidades, intentaremos ayudarle, por ejemplo reemprendiendo una formación, buscando una actividad o un empleo. En estos casos Ud. mantendrá una parte de su prestación monetaria, además de las ganancias de su trabajo<sup>19</sup>.

Al respecto, como plantea Rosanvallon (2004), empieza a surgir una nueva forma de pensar la intervención del Estado sobre las relaciones sociales, donde la *inserción* sería el concepto que articularía a los derechos sociales con las obligaciones morales, en tanto espacio intermedio entre empleo asalariado y actividad social. Como resultado, se configura un nuevo

tipo de derecho social, síntesis de derecho y contrato, fundado en el compromiso recíproco entre el Estado o colectividad y el individuo. El compromiso del individuo para avanzar hacia la inserción implica desde acciones de formación, actividades de interés general en administraciones o asociaciones e incluso simples esfuerzos personales de readaptación.

Este vínculo entre asistencia y mercado laboral, mediante diferentes grados de condicionalidad y participación de las personas usuarias a través de contraprestaciones, paulatinamente se torna predominante en el debate sobre la implementación de rentas mínimas en Europa (Gutiérrez, 2014).

Por su parte, el *welfare to work* estadounidense –o su contracción *workfare*–, se constituye en otro antecedente fundamental para comprender la esencia de las TMC como mecanismo de gestión de la reproducción de la fuerza de trabajo. Este vínculo entre la política pública estadounidense y las TMC es reconocido por los propios intelectuales del Banco Mundial, en tanto que en el año 2006, de la Brière y Rawlings mencionan que en la década de 1990 requisitos de empleo fueron introducidos en los programas de transferencia de asistencia social en Estados Unidos y Gran Bretaña: *Temporary Assistance for Needy Families* y *New Deal respectivamente*.

Al respecto, en lo que respecta a la trayectoria del *workfare*, cabe mencionar que si bien el término es acuñado en la administración de Nixon en 1969, recién en la década de 1980, bajo la presidencia de Ronald Reagan, la legislación de dicho país autorizó su implementación. El fundamento general del *workfare* sostiene que los individuos deben realizar comportamientos meritorios como contrapartida a la percepción de un recurso por parte del Estado. Para esta lógica, la ciudadanía se vincula a la obligatoriedad de obtener un empleo para poder percibir algún tipo de prestación social.

Así, la experiencia del *workfare* incluye tres factores articulados. Por un lado, un nivel bajo de prestaciones en el plano asistencial, considerando como destinatarios únicamente a las familias en situación de pobreza; la inserción laboral de las personas es vista como una responsabilidad individual; y, quienes son asistidos por el Estado se encuentran obligados a la realización de determinadas acciones (Pérez Eransus, 2005).

Cabe mencionar que si bien en la génesis de la política pública que materializa el *workfare* las condicionalidades se vinculaban al ámbito laboral, posteriormente se comienza a promover la participación en actividades de formación y capacitación. La experiencia de Gran Bretaña, mediante el *New Deal* impulsado por Tony Blair es síntesis de esta metamorfosis en este tipo de estrategia.

Handler (2003) sintetiza el discurso conservador que sustenta el *workfare*, el cual transversalmente posee la lógica que sostiene que hay que incidir en la conducta

de los desempleados como mecanismo necesario para no erosionar la "cultura del trabajo". Subyace a estos postulados la necesidad de generar mecanismos de vigilancia y monitoreo, con el fin de garantizar que la percepción de una transferencia monetaria no sea causal de desincentivo para la inserción de las personas al mercado de trabajo.

Se aprecia, en este tipo de propuestas, como la pobreza es considerada por los gestores de la política pública como responsabilidad de los individuos, en tanto producto de decisiones individuales racionales. Como correlato, la recepción de una prestación se asocia al cumplimiento de condicionalidades, donde la asistencia social es mercantilizada y la ciudadanía es erosionada y deviene en contrato que exige el cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos (Moreno Márquez, 2008).

La síntesis de estas dos experiencias, con sus distintas expresiones según se trate de un país u otro, constituye el punto de partida para Rosanvallon al momento de hacer su propuesta teórico-metodológica en torno a relación asistencial entre Estado e individuo, lo cual repercute en los términos en cómo es considerada la ciudadanía. Para el mencionado autor las experiencias arriba sintetizadas conducen a una reinterpretación de los derechos sociales en el marco de una perspectiva contractualista que articula derechos y obligaciones. Estas últimas, por su parte, no se tratan de cualquier tipo de obligaciones, sino que adquieren un carácter positivo que estaría dado por el derecho a la utilidad social.

Mediante compromisos recíprocos, donde el individuo se compromete a participar en acciones de inserción<sup>20</sup> mientras que la colectividad asegura la oferta de tales actividades, se recupera, para esta perspectiva la responsabilidad de los individuos ante su destino. Para dar sustento a este argumento, el autor recupera la opinión de un trabajador social, quien sostiene que el contrato

establece una relación de reciprocidad, una responsabilización del beneficiario considerado como actor de su propio devenir, una obligación de medios de parte de la sociedad (Garapon, 1993, in Rosanvallon, 2004: p. 172).

Sobresale en los argumentos y en la programática que se vislumbra en los planteos del pensador francés la sobrevaloración a las trayectorias individuales como horizonte explicativo de la inserción o no en el mercado de trabajo. En este sentido, Rosanvallon afirma que

las variables explicativas de la duración de la desocupación, se sabe hoy, deben buscarse en un lugar distinto del de los meros datos sociológicos habituales. Es preciso comprender las cosas en un nivel mucho más fino e individualizado [...] Lo que debe describirse para comprender qué es la desocupación de larga duración

son situaciones y trayectorias individuales y no de grupos o poblaciones (Rosanvallon, 2004: p. 191).

La exhortación a recurrir a la historia individual para comprender las trayectorias de inserción de las personas, sostiene el autor, permitirá entender por qué algunos pueden insertarse laboralmente de manera muy rápida, por qué otros tienen experiencias entrecortadas con desempleo y, finalmente, por qué muchos tienen una relación inestable con el mercado de trabajo. Esta individualización de las trayectorias lleva al autor a sostener que la pobreza se encuentra inscripta fundamentalmente en la historia personal.

### **3. Capital Humano, individualización de la pobreza y transferencias monetarias condicionadas: la reactualización del pensamiento conservador**

En los lineamientos de los OIC el concepto de capital humano se despliega tanto en el plano del diagnóstico-explicativo de la pobreza, como en el plano normativo acerca de los lineamientos sugeridos para "superarla". En el resumen ejecutivo del documento *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social* del BID (2003) se plantea: "los indicadores de ingresos muestran también que los países de la región están entre los más desiguales del mundo (...). Esto obedece principalmente a las grandes disparidades en la distribución de activos, especialmente en el nivel y calidad del capital humano y en sus retornos" (BID, 2003: 1).

En consonancia con este análisis de las causales de la pobreza se propone (en sintonía con un marco de crecimiento económico): "un conjunto de acciones orientadas simultáneamente a crear oportunidades productivas para los pobres y los grupos excluidos (...) enfrentar las desigualdades estructurales en la distribución de los activos (especialmente educación)" (BID, 2003: 2). Este enfoque se reafirma en el documento *Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad* (2011), en el cual se sugiere para hacer frente a la "pobreza estructural": "Desarrollar el capital humano de los pobres, facilitar su ingreso en el mercado laboral y asegurar que existan mecanismos eficaces para ayudar a los hogares a administrar los riesgos son todos elementos importantes para incrementar la productividad y la igualdad" (BID, 2011: 30).

Este concepto pertenece precisamente a la "teoría del capital humano", desarrollada en el año 1964 por Gary Becker y tiene por principales postulados: "1) la educación puede ser considerada como otra forma de capital físico, es decir, como una inversión que proporciona una tasa de rentabilidad determinada 2) existe una relación positiva entre el desarrollo económico y las tasas de escolarización de todos los niveles educativos". "(...) la teoría se apoya en la

invariable cadena entre inversión educativa-más productividad-mejor remuneración” (Otero, Di Virgilio y Boniolo, 2011:17).

Así, poniendo de relieve la raíz la raíz teórica del concepto de “capital humano”, Lo Vuolo (2002) plantea:

(...) la teoría del ‘capital humano’, engendrada en la vertiente neoclásica del pensamiento económico, aparece como el esfuerzo más importante por justificar el carácter productivo de los gastos en política social. En su desarrollo, la teoría del capital humano no pudo ignorar el carácter dual del proceso de trabajo<sup>21</sup>.

El concepto y la teoría del capital humano, se constituyen en el fundamento teórico de las condicionalidades en la otorgación de transferencias monetarias, conectándose así con los antecedentes identificados en las trayectorias europea y norteamericanas. Ahora bien, mientras que las experiencias del Ingreso Mínimo de Inserción y el *workfare* centran sus condicionalidades en la definición de trayectorias que *garanticen* la inserción de las personas en el mercado de trabajo, las experiencias latinoamericanas de transferencias condicionadas, bajo el discurso del capital humano, depositan las expectativas de su impacto en los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, la exigencia que se plantea a los adultos que pertenecen a las familias que participan en los mecanismos de la política pública no se orienta a su inserción en el mercado de trabajo, sino a garantizar acciones que garanticen la incorporación de capital humano en sus hijos. La acumulación de capital humano derivaría en “mayor productividad” de la mano de obra en formación, por lo tanto en mayores salarios, lo que sacaría a los individuos de la pobreza rompiendo el llamado “ciclo intergeneracional de la pobreza”.

En este sentido, la lógica que estructura los PTMC en consonancia con los lineamientos de los OIC, puede plantearse como la reactualización de las premisas del modelo neoliberal de política social impulsadas por gobiernos conservadores en distintos países del mundo, principalmente los Estados Unidos y Europa, durante las décadas de 1980 y 1990.

En este sentido, si bien las transferencias monetarias tienen un impacto en la reducción de la indigencia, el énfasis en la inducción comportamental mediante las condicionalidades orientadas a fortalecer el llamado capital humano, lleva a plantear el interrogante de si el horizonte de estas propuestas en lugar de pretender suprimir la pobreza, en esencia lo que buscan es regularla (Dallorso, 2013).

En la programática de los OIC, y en la de intelectuales y documentos asociados a estas políticas en la región, la inducción comportamental que supone adoptar la noción de capital humano se expresa en una intervención político-institucional sobre los problemas sociales cuyo sustrato articula estrategias individualizadoras con la corresponsabilidad como

horizonte de acción, al mismo tiempo que descarga sobre la familia gran parte de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo.

Con respecto a la corresponsabilidad es importante mencionar que en los últimos años se han realizado cambios sustanciales en la legislación y en la política pública de América Latina que involucra a diversos sectores de la población. La incorporación de discusiones internacionales en torno a determinadas problemáticas, la participación e incidencia de las distintas expresiones de la Sociedad Civil en la definición y ejecución de las políticas públicas han incorporado a las estrategias institucionales de intervención sobre la “cuestión social” el planteamiento de la corresponsabilidad, el cual se expresa en dos acepciones distintas pero complementarias. Por un lado, la corresponsabilidad aparece como un elemento legitimador de la participación de la Sociedad Civil en las políticas públicas y, por el otro, se constituye en un horizonte en la intervención con los ciudadanos, planteando distintos grados de responsabilidad en las causas de los situaciones problemáticas que interpelan su cotidiano, y, por lo tanto, en las posibles soluciones. Tomando como referencia la segunda forma de comprender la corresponsabilidad, en tanto discurso que trastoca los alcances de la noción de ciudadanía, se puede afirmar que la misma constituye una de las lógicas constitutivas de los PTMC<sup>22</sup>.

En el ya citado informe elaborado por Fiszbein y Schady se plantean una serie de argumentos que tienden a justificar las políticas sociales con corresponsabilidad, entre los cuales se menciona que los ciudadanos que aportan mediante distintos impuestos a la recaudación estatal estarían más interesados en apoyar el diseño y ejecución de políticas sociales destinadas a personas que *se están ayudando a sí mismos, en lugar de a otras personas igualmente pobres que se consideran como perezosas o descuidadas*. De este modo, la ciudadanía con corresponsabilidad viene a plantear un tipo de asistencia social que establece un nuevo tipo de “contrato social mediante el cual la sociedad (a través del Estado) apoya a las familias pobres que están dispuestas a hacer el esfuerzo de “mejorar sus vidas”, es decir, los *pobres meritorios*”<sup>23</sup> (2009: 63).

Esta postura plantearía una nueva relación del Estado para con los ciudadanos, en tanto que cuando “las condiciones se consideran como corresponsabilidades, tratan al receptor más como un “adulto”, capaz de resolver sus propios problemas. El Estado es un socio en el proceso y no una nodriza” (Ibid.: 66).

Desde una perspectiva complementaria, la corresponsabilidad en las políticas públicas se justifica a partir del mencionado análisis de la transmisión intergeneracional de la pobreza, que se expresa, desde el momento del nacimiento de una persona, en

problemas nutricionales para los niños, ingreso tardío al sistema educativo, deserción escolar por la necesidad de inserción en el mercado de trabajo entre otros aspectos. De este modo, las políticas con corresponsabilidad aportarían a romper el círculo perverso de transmisión de la pobreza (Cohen y Franco, 2006)<sup>24</sup>

En consecuencia, la corresponsabilidad supone la incorporación de la familia a la implementación cotidiana de las políticas públicas, donde sobresale la funcionalidad que se le otorga a la mujer en el cumplimiento de las condicionalidades. En términos analíticos, se puede afirmar que la importancia de la familia se fundamenta por ser la encargada de garantizar la fuerza de trabajo para la producción y reproducción del capital. Es necesario promover que la familia garantice, tanto en el plano objetivo como subjetivo, la presencia de trabajadores libres dispuestos a ser parte del proceso de venta de su fuerza de trabajo<sup>25</sup>.

En este proceso, podemos definir a la familiarización como un mecanismo que configura las políticas asistenciales y determina un modo particular de intervención sobre la "cuestión social", focalizándose en la familia<sup>26</sup>. En el marco de los PTMC, esta lógica es el fundamento de su intencionalidad de afrontar la pobreza a través del trabajo sistemático con las familias, donde las condicionalidades adquieren principal relevancia. De este modo, la transferencia de recursos económicos en articulación con la presencia de condicionalidades, bajo la retórica del desarrollo de "capacidades humanas", enfatiza en las obligaciones y las conductas que deben cumplir las familias en función del beneficio que perciben por parte del programa.

Siguiendo con la misma lógica argumental, el BM plantea que las TMC "son programas que transfieren dinero, generalmente a familias pobres, con la condición de que éstas efectúen inversiones especificadas de antemano en el capital humano de los hijos" (Fiszbein y Schady; 2009: 1)<sup>27</sup>. En consecuencia, las condicionalidades de los programas se justifican, desde el BM, con el argumento de que hay familias que no invierten lo suficiente en el capital humano de sus hijos. La presencia de creencias erróneas en forma persistente puede constituirse para los autores en la base para la toma de decisiones que vayan en detrimento del capital humano de sus hijos. Dicen que

es posible también que las personas mantengan creencias incorrectas sobre cómo se acumula el capital humano (y no sobre los rendimientos). Pueden creer que la escolaridad formal requiere niveles muy altos de talento natural que no se encuentran en sus familias. Pueden ignorar la existencia de los vínculos entre la escolaridad formal y las destrezas de cuidado de los hijos o los resultados en salud e higiene. Estas creencias imprecisas pueden ser resultado de la insuficiente disponibilidad de información o de dificultades en procesar la información

disponible. Si los padres tienen una educación deficiente, esto puede limitar su capacidad de procesar la información sobre complementariedades educativas o sobre las tasas de rendimiento. (Fiszbein y Schady, 2009: 56).

Frente a este panorama, las TMC se presentan, para la lógica dominante, como la mejor opción para intervenir por parte del Estado. A diferencia de una campaña informativa y/o de sensibilización, donde los padres pueden optar por participar o no, condicionar la percepción del dinero puede favorecer a que los padres asistan y participen de las actividades previstas. Por ello, se afirma, las TMC son instrumentos poderosos para inducir cambios en el comportamiento de las personas, superior a las transferencias no condicionadas. Así, este tipo de propuestas corregirían el comportamiento privado subóptimo a un bajo costo.

### **A modo de cierre**

A lo largo del trabajo, se intentó demostrar el rol que juegan los OIC en la articulación de lineamientos regionales en el campo de las políticas sociales de los países de América Latina. El proceso de expansión e institucionalización de las experiencias de PTMC que se dio en los países de la región en los últimos veinte años, constituye una manifestación de este rol. El mismo los evidencia como actores centrales en la construcción de hegemonía a escala regional, en tanto que bajo diferentes mecanismos de asistencia técnica y financiera logran imponer su dirección intelectual y moral en el diseño de políticas estatales, en este caso de políticas sociales. Esta dirección intelectual y moral está orgánicamente ligada a las necesidades del desarrollo del capitalismo periférico actual, expresadas en el imperativo de contener (al tiempo que de sostener atributos productivos mínimos) una creciente población excedente y súper-explotada. Como se analizó, la concepción del mundo que estructura esta dirección intelectual sigue los trazos del pensamiento neoliberal – y más ampliamente de la tradición liberal-conservadora-, que opera bajo el supuesto del individualismo metodológico.

Además, este proceso de expansión fue al mismo tiempo un proceso de consolidación de los fundamentos básicos que marcaron las primeras experiencias de PTMC. Por lo tanto, la institucionalización de los PTMC significó también la consolidación de una lógica político-institucional marcada por la corresponsabilidad, la familiarización y la maternalización de la política social, que se materializa sintéticamente en el mecanismo de la condicionalidad -en materia de educación y/o salud- que se exige para la otorgación de la prestación monetaria. Como también se planteó en el trabajo, más que una ruptura con la lógica neoliberal en las políticas sociales, los PTMC expresan su continuación mediante la re-

actualización del discurso y de la lógica de instrumentalización de los programas sociales.

Por último, se plantea la importancia de continuar profundizando en análisis que intenten develar las articulaciones nacionales, regionales e internacionales en el diseño e impulso de lineamientos de políticas estatales (y, dentro de estas, de políticas sociales) por parte de los OIC, en tanto que el campo de estas articulaciones se torna central en la construcción de hegemonía del capital sobre las clases sub-alternas del mundo. El estudio de la construcción de hegemonía del capital en la sociedad, debe ser insumo para pensar y plantear en la práctica estrategias políticas alternativas que superen la mera lógica de la administración de la pobreza en un contexto de agravamiento de la crisis capitalista mundial desatada a finales del año 2007.

<sup>1</sup> Carcanholo y Saludjian (2013) explican el crecimiento económico regional por un crecimiento económico mundial que propicio la demanda de productos en que la región se volvió a especializar al mismo tiempo que se da una aceleración en el precio de esos productos de exportación (llamados commodities) desde 2002-2003. Por otra parte, un alza en el ciclo internacional de liquidez internacional (2002-2007) permitió bajas tasas de interés en el mercado de crédito mundial dando margen para la reducción de las tasas de interés doméstico y a la fuerte entrada de capital externo que contribuyó a al incremento de las reservas internacionales. No obstante este cuadro general no debe llevar a homogeneizar los procesos a lo largo de la región, Argentina por ejemplo complejiza en términos de las causales la explicación de este crecimiento económico en los últimos años.

<sup>2</sup> La UNASUR aprueba su Tratado Constitutivo en el año 2008, el que entra en vigencia en el año 2011. Por su parte, la CELAC fue creada en febrero del año 2010 en México, posteriormente en Venezuela quedará definitivamente constituida. Para profundizar sobre el escenario regional abierto en el siglo XXI, Cfr. Katz (2014), y para una mirada de la actual coyuntura política, Cfr. Morgenfeld (2015).

<sup>3</sup> Para un análisis de la política social en relación a la dinámica capitalista, Cfr. Fleury (1994).

<sup>4</sup> Este texto, de referencia para los ideólogos de este tipo de programas en la región, se trata de una de las únicas publicaciones completas de la institución en idioma español y en él se encuentran los principales fundamentos para la implementación de transferencias monetarias condicionadas, como así también los argumentos a favor y en contra de este tipo de intervención sobre la "cuestión social". La versión original es Conditional Cash Transfer. Reducing present and future poverty (Fiszbein y Schady, 2009). Como antecedentes institucionales a esta publicación, se destacan los trabajos de Rawlings y Rubio, 2003 y de De la Brière y Rawlings, 2006.

<sup>5</sup> Extraído de sitio oficial del BM: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

<sup>6</sup> Actualmente el BID es la mayor institución de financiamiento para los países de la región, por ejemplo para el año 2013 el total de préstamos y donaciones aprobadas por el Banco fue de US\$14.000 millones.

<sup>7</sup> Para profundizar sobre los lineamientos históricos del BM hacia los países dependientes, Cfr. Toussaint (2007).

<sup>8</sup> Por ejemplo, según el documento Estrategia País 2012-2015 del BID, la cartera activa actual (el conjunto de los préstamos de inversión) de éste con el sector público de la Argentina incluye 54 operaciones con un monto aprobado de US\$ 9.206,4 M. Este conjunto de operaciones está distribuido en: un 61 por ciento en proyectos dirigidos a promover lo que el Banco denomina como "el crecimiento y la competitividad" (transporte, energía, ciencia y tecnología, desarrollo rural y agropecuario, turismo), en un 28 por

ciento en el denominado "desarrollo social" (agua potable y saneamiento, educación, salud y desarrollo social y desarrollo urbano) y un 11 por ciento en lo que el Banco llama la "mejora de la gobernabilidad" (modernización del aparato del Estado, gestión fiscal, seguridad ciudadana). Por otro lado, este plan reconoce un foco geográfico de priorización de los préstamos, el que comprende las zonas de la Región Norte Grande y Conurbano Bonaerense del país. El Banco Mundial también coincide en señalar a estas dos zonas como el principal destino de su crédito.

<sup>9</sup> Aquí cabe la siguiente aclaración: es que de tres programas, de los treinta y uno, no se poseen datos, lo cual hace más representativo el dato de los diez programas con financiamiento externo.

<sup>10</sup> Fiszbein y Schady (2009) destacan que una forma de fortalecer los PTMC es la realización de conferencias globales patrocinadas por agencias internacionales, destacando las experiencias de Puebla, México, en el año 2002; en 2004 en São Paulo, Brasil y en 2006 en Estambul, Turquía.

<sup>11</sup> En este marco, en dicho documento, el Banco propone (i) apoyar al Gobierno de Colombia en la implementación de su estrategia "De Cero a Siempre", en aspectos como: la expansión de la cobertura de atención integral de servicios con modelos adecuados para diferentes grupos etarios o poblaciones específicas, la consolidación del marco institucional y la territorialización de la estrategia, el desarrollo de alianzas público privadas para cubrir los déficits de infraestructura que demanda la atención integral, el desarrollo del sistema de información, monitoreo y evaluación, y el establecimiento de un sistema de aseguramiento de calidad para la primera infancia; y (ii) apoyar la operación y el fortalecimiento de Familias en Acción y la Red Unidos. Concretamente, en el caso de Familias en Acción se apoyara su rediseño, así como su agenda de evaluaciones y estudios. En el caso de la Red Unidos, el Banco apoyara la estructuración de modelos de alianzas público-privadas para la superación de la pobreza extrema; la consolidación de modelos de gestión de la Red Unidos a nivel local; y el desarrollo de innovaciones para el acceso flexible de servicios sociales para poblaciones vulnerables (BID, 2012c: p. 18-19).

<sup>12</sup> Similares elementos se encuentran en los documentos disponibles en el sitio oficial del Banco Mundial para los distintos países de la región, tales como, por ejemplo, la Alianza Estratégica con el país para el Estado Plurinacional de Bolivia para el período 2012-2015, Estrategia de Alianza con el país República De Chile para el período 2011-2016, entre otras.

<sup>13</sup> A partir de este diagnóstico, el BID sostiene que "debe apoyar técnica y financieramente (i) el diseño y la implantación de las modalidades de inclusión productiva de los programas Bolsa Familia y Brasil Sin Miseria, propiciando el acceso de la población urbana en situación de extrema pobreza a oportunidades de empleo e ingresos, por medio de acciones de inclusión productiva; (ii) iniciativas encaminadas a integrar las políticas de empleo activas y pasivas, con el fin de aumentar la eficiencia del sistema y los gastos relativos en formación profesional e intermediación de mano de obra en relación con los pagos del seguro de desempleo; y (iii) el nivel de los estados, tanto sus políticas de intermediación de mano de obra, basándose en las necesidades diagnosticadas por el Sistema Nacional de Empleo, como sus políticas de formación profesional y empleo de jóvenes en situación de riesgo" (BID, 2012b: 30-31)

<sup>14</sup> Denominado desde el año 2014 como PROSPERA, Programa de Inclusión Social.

<sup>15</sup> De acuerdo con: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc>.

<sup>16</sup> Es importante una breve anotación metodológica. Estos datos son aproximativos, ya que la definición utilizada por la CEPAL es más amplia (comprendiendo transferencias en especie) que la que aquí se emplea. Por lo que es de suponer que existe algún grado sobreestimación en este último dato.

<sup>17</sup> Que el destino de la política sea exclusivamente la población pobre, se torna como una cuestión casi de hecho -naturalizada- en las prescripciones de organismos internacionales de crédito. Esta

naturalización de los objetivos de la política social, se puede observar en el siguiente comentario del Banco Mundial: "La selección de la población beneficiaria es el primer tema que se debe resolver en el proceso de implementación de un programa de TMC. Los programas de TMC deben diseñarse para llegar a los hogares pobres (para los que existe una mayor justificación para redistribuir) que sub-invierten en el capital humano de sus niños" (Fiszbein y Schady, 2009:22).

<sup>18</sup> Palabras de Claude Evin, Ministro de la Solidaridad, de la Salud y de la Protección Social de Francia. Extraído de Vila López, 1989.

<sup>19</sup> Tríptico de Divulgación oficial del Ministerio de la Solidaridad, de la Salud y de la Protección Social de Francia. Extraído de Vila López, 1989.

<sup>20</sup> Para Rosanvallon las políticas de inserción económica, en Francia, pueden ordenarse en cuatro categorías: "los procesos que facilitan el ingreso de los jóvenes al mercado laboral; las técnicas de recalificación social y readaptación profesional de los excluidos, los dispositivos que permiten el empleo de personas poco calificadas; las medidas que favorecen el retorno al empleo de los desocupados de larga data" (2004: 182-183).

<sup>21</sup> Continúa: "Desde aquí se derivó todo un esquema conceptual destinado al análisis de la vinculación entre los talentos productivos de las personas y su potencial capacidad para captar ingresos generados en el proceso productivo. Destacando la relación entre las calificaciones personales y la facultad de captar ingresos a lo largo del ciclo de vida, desde esta vertiente también se difundió la teoría del ingreso y la riqueza "permanentes" (Lo Vuolo, 2002).

<sup>22</sup> En sintonía con estos planteos, intelectuales de la CEPAL afirman que "las principales innovaciones radican en la primordial importancia otorgada a la corresponsabilidad de las familias beneficiarias; la condicionalidad concebida como incentivo llevado al plano familiar (no como mecanismo de autoselección y focalización) y como elemento de articulación de metas a corto y largo plazo; la prioridad explícita otorgada a la búsqueda de sinergias sectoriales con fines de acumulación de capital humano, no solo de los niños de edad escolar sino también en la primera infancia, y el papel preponderante que se ha dado a la mujer en la recepción de los beneficios y en la participación en la aplicación y seguimiento." (CEPAL, 2006: 165-166).

<sup>23</sup> La noción de que los programas de TMC constituyen una nueva forma de contrato social entre el Estado y los beneficiarios se ha manifestado en el uso del término corresponsabilidades (en lugar de

condiciones) en una mayoría de programas, al menos en América Latina (Fiszbein y Schady, 2009: 63).

<sup>24</sup> Posteriormente los autores afirman que la idea de la corresponsabilidad "establece, en realidad, que el Estado asume el deber de procurar la transferencia y los bienes y servicios adecuados, y la familia beneficiaria se compromete, a su vez, a hacer uso de estos últimos; marca diferencias respecto de otros programas para superar la pobreza que se basaban en la entrega de productos (bienes y servicios) sin exigir nada en contrapartida. Esto implica que las prestaciones están condicionadas; vale decir, que se entregan solo si el beneficiario cumple los compromisos asumidos con el Programa." Para los autores, entonces, se supone que el ejercicio de cumplir las contraprestaciones contribuirá a que las familias aumenten la seguridad en sí mismas, incrementen su responsabilidad sobre el futuro del grupo y de las nuevas generaciones, y adquieran habilidades para acceder a instancias administrativas y de mercado que les permitan avanzar en la solución autónoma sus problemas (Cohen y Franco, 2006: 44-45).

<sup>25</sup> El proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, siguiendo a Torrado, hace uso de la familia tanto para sufragar los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, como así también para asegurar el disciplinamiento de sus miembros. La autora afirma al respecto que "puesto que de esta institución depende la reproducción biológica, la preservación y perpetuación del orden social, cultural y económico, así como la gestión de la reproducción de la fuerza de trabajo, muchos y potentes mecanismos sociales y políticos se ponen en marcha en cada situación concreta para asegurar dicho control" (2003: 127).

<sup>26</sup> A lo largo de la historia, esta estrategia de intervención estatal ha estado presente de diferentes formas, configurando gran parte de las políticas públicas, en determinados contextos políticos, económicos y sociales. En la actualidad, en el marco de tendencias neofamiliaristas se produce la transferencia de responsabilidades hacia las familias, concibiendo a éstas como una unidad económica y política para la resolución de los distintos problemas del modelo (De Martino, 2001).

<sup>27</sup> Posteriormente, el documento afirma que el hecho de que las condiciones se centren en construir el capital humano de los hijos (y no simplemente apoyar a los padres) añade a la aceptabilidad política de las transferencias monetarias condicionadas como instrumento para promover "oportunidades", ya que es difícil culpar a los niños por ser pobres.

## Bibliografía

- CARCANHOLO DIAZ, M. y SALUDJIAN, A. 2013. Os efeitos da integracaosul-americana sob a influencia neoliberal. Editorial Arcis-CLACSO, 215-141.
- CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. 2011. Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CORBALÁN, A. 2002. "Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina", Buenos Aires, Biblos.
- DALLORSO, N. S. 2013. La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas. Estudios Sociológicos, vol. XXXI, núm. 91. México: El Colegio de México.
- DE LA BRIÈRE, B. y RAWLINGS, L. 2006. Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion? Washington: World Bank.
- FAL, J. 2013. "Las operaciones del Banco Mundial en la Argentina: injerencia en el sector agrícola. Notas sobre el control territorial, social y biológico". En Revista Periferias 21. Buenos Aires, FISYP.
- FISZBEIN, A. y SCHADY, N. 2009. Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura. Washington: World Bank.
- FLEURY, S. 1997. Estados sin ciudadanos: Seguridad social en América Latina, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- GROSH, M. Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). En el mundo, América Latina y El Caribe, Perú. Washington: World Bank. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe> (Acceso: 05/12/2014).
- GUTIÉRREZ, E. 2014. Nueva pobreza y renta mínima de inserción. Catalunya: Taula d'entitats del Tercer Sector de Catalunya.

- HANDLER, J. F. 2003. "Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato". En: Lindenboim, J. y Danani, C. Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Buenos Aires: Biblos.
- HARVEY, D. 2015. "El neoliberalismo como proyecto de clase" Entrevista a Harvey. Revista Herramienta.
- KATZ, C. 2008. Las disyuntivas de la izquierda en América Latina. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- KATZ, C. 2014. "Dualidades de América Latina. Economía y clases". Publicado en: [www.rebellion.com](http://www.rebellion.com). (visto el 10/2014).
- LO VUOLO, R. M. 2010. Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina en Documento de Trabajo N° 76 pp. 1-30
- MORENO MÁRQUEZ, G. 2008. La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. Revista EKAINA. Madrid.
- MORGENFELD, L. 2015. "La renovada ofensiva de Estados Unidos y los desafíos para Nuestra América" en Revista Épocas, Buenos Aires.
- NETTO, J. P. 2002. Capitalismo monopolista y servicio social. San Pablo: Cortez Editora.
- OTERO, M., DI VIRGILIO M. P. y BONIOLO P. 2011. Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: Introducción a un problema complejo en Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, CLACSO, pp. 11-29.
- PÉREZ ERANSUS, B. 2005. Políticas de activación y rentas mínimas. Madrid: FOESSA.
- RAWLINGS, L. y RUBIO, G. 2003. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. Lessons from Latin America. Washington: World Bank.
- ROSANVALLON, P. 2004. La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Buenos Aires: Manantial.
- TORRADO, S. 2003. Historia de la Familia en la Argentina Moderna 1870-2000. Buenos Aires: Ed. De la flor.
- TOUSSAINT, E. 2007. Banco Mundial: el golpe de estado permanente: la agenda oculta del Consenso de Washington, Editorial el Viejo Topo.
- VILA LÓPEZ, L. 1989. El Salario de Inserción Francés, una Oportunidad para el Trabajo Social. Revista Cuadernos de Trabajo Social N° 2. Universidad Complutense. Madrid.
- VILAS C. 2000. "¿Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial". En Reforma y Democracia, Revista del CLAD 18.

#### **Fuentes documentales**

- BANCO MUNDIAL. 2009. Estrategia de alianza con la República Argentina: 2010-2012. Washington: World Bank.
- BANCO MUNDIAL 2011a. Alianza estratégica con el país para la República de Colombia: Años fiscales 2012-2016. Washington: World Bank.
- BANCO MUNDIAL. 2011b. Estrategia de parcería de país para a República Federativa do Brasil: Exercícios fiscais 2012 a 2015. Washington: World Bank.
- BANCO MUNDIAL. 2014. Estrategia de alianza con la República del Paraguay: Años fiscales 2015-18. Washington: World Bank.
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (1996). Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Primera edición 1959. Washington D.C.: IADB. Extraído el 3 de agosto de 2014 desde [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2003) "Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social". Documento Estrategia, 2003. Washington D.C.: IADB. Extraído el 2 de septiembre de 2012 desde [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2011) "Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad". Documento Estrategia, 2011. Washington D.C.: IADB. Extraído el 2 septiembre de 2012 desde [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2011) "Estrategia de país del BID con Bolivia 2011-2015". Documento Estrategia, 2011. Washington D.C: IADB. Extraído el 5 de agosto de 2014 desde [www-iadb.org](http://www-iadb.org)
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2012) "Argentina. Estrategia país 2012-2015". Documento Estrategia, 2012. Washington D.C: IADB. Extraído el 5 de agosto de 2014 desde [www-iadb.org](http://www-iadb.org)
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2012b) "Estrategia del BID con Brasil. 2012-2014". Documento Estrategia, 2012. Washington D.C: IADB. Extraído el 5 de agosto de 2014 desde [www-iadb.org](http://www-iadb.org)
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2012c) "Colombia. Estrategia país del BID 2012-2014". Documento Estrategia, 2012. Washington D.C: IADB. Extraído el 5 de agosto de 2014 desde [www-iadb.org](http://www-iadb.org)
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2012) "América Latina y la filantropía en contexto de crisis global". Washington D.C.: IADB. Extraído el 5 de septiembre de 2014 desde [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- BID --Banco Interamericano de Desarrollo- (2012) "Programa de Fortalecimiento de las Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia". Washington D.C.: IADB. Extraído el 5 de septiembre de 2014 desde [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2014) "Paraguay. Estrategia del BID con el país 2014-2018". Documento Estrategia, 2014. Washington D.C: IADB. Extraído el 10 de agosto de 2015 desde [www-iadb.org](http://www-iadb.org)
- CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible en: [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc>. Consulta: 4-2-2014