
Política asistencial, programas de transferencias monetarias condicionadas y Organismos Internacionales de Crédito en América Latina y el Caribe



Adriana Rossi – Emiliano Fernández – María Paola Musso

Compiladores

Adriana Rossi

Sistemas de protección social en América Latina: fundamentos e implicancias la sociedad contemporánea /Adriana Rossi; Emiliano Fernández; María Paola Musso. - 1a ed. - La Plata: Dynamis, 2015.

E-Book.

ISBN 978-987-45825-6-0

1. Políticas Sociales. I. Fernández, Emiliano II. Musso, María Paola

CDD 320.6

Fecha de catalogación: 13/04/2015

INDICE

Presentación.....6

Prologo..... 7

Parte 1: Políticas asistenciales y cuestión social en la región

Capítulo I:

Serviços de proteção social do sistema único de Assistência Aocial no Estado da Paraíba/Brasil e sua indissociabilidade com o território.

Aires Ribeiro, Ana Cândida, Marinalva de Sousa Conserva y Patrícia Larrissa de Lima Oliveira.....13

Capítulo II:

La persistencia del modelo de asistencia y promoción

Campana, Melisa.....29

Capítulo III:

Controle Social e Participação Popular no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil.

Cerqueira da Silva, Laerge Thadeu y Maria do Socorro de Souza Vieira.....49

Capítulo IV

Gestão da informação: ferramenta estratégica para efetivação da rática dos trabalhadores do sistema único de assistência social no Brasil

De Carvalho Silva Martins Patrícia, Maria Madalena Pessoa Dias y Carmen Lúcia de Araújo Meireles.....65

Capítulo V:

Políticas sociais e os padrões de proteção social no Brasil.

De Lima Oliveira, Patrícia Larrissa; Marinalva de Sousa Conserva; Patrícia de Carvalho Silva Martins.....83

Capítulo VI:

Benefícios eventuais: Conceito, realidade e desafios para a política de assistência social brasileira.

Feliciano Mendonça, Anna Clara - Aline Ferreira de Souza Silva.....103

Capítulo VII

A política social e seus desdobramentos no contexto brasileiro

Leandro Pereira, Virgínia Serrano y Maria Souza Vieira118

Capítulo VIII

Concepções dos conselheiros de saúde: o “Bem Comum” enquanto canalizador de preferências e da formulação da política pública.

Lopes Bassi, Liana.....135

Capítulo IX

Proteção social e a política de assistência social no Brasil: limites e perspectivas de atuação do estado.

Ramalho Ribeiro, Ferreira de Souza Silva Aline, Marinalva de Sousa Conserva y Anna Clara Feliciano Mendonça.....151

Capítulo X

O acolhimento nas políticas de saúde e assistência social no Brasil.

Semzezem, Priscila y Jolinda de Moraes Alves.....162

Capítulo XI

Política Pública en salud. Reflexiones críticas desde el Trabajo social en el primer nivel de atención en salud

Zucconi, Micaela Soledad - Maria Alejandra Parkansky.....185

Parte 2: Los programas de Transferencia de Renta Condicionada en América Latina y el Caribe

Capítulo I

Transferência de renda e as implicações na economia local nos municípios de João Pessoa, Cabedelo e Bayeux.

Carvalho De Oliveira y Renata Patricia.....204

Capítulo II

Asignación universal por hijo: una mirada de los diferentes operadores rescatando la experiencia.

Feduci, Mariela, Larrumbide, Sandra y Sícoli Miriam.....220

Capítulo III

Relação entre o programa Bolsa família e trabalho: uma análise a partir do perfil dos beneficiários do município de Bayeux/PB – Brasil.

Leandro Pereira, Wanessa y Virgínia Helena Serrano.....237

Capítulo IV

Aproximación a los Programas de Transferencia Monetaria en América Latina: el caso de los Programas Juana Azurduy y Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia

Musso, María Paola.....251

Capítulo V

Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR: ¿un cambio en la forma estatal de atención de la “cuestión social” en Argentina?

Seiffer, Tamara.....267

Parte 3: Organismos internacionales de crédito y política social

Capítulo I

Las estrategias del Banco Mundial para erradicar la pobreza en América Latina: ¿intervención o respaldo?

Carcedo, Juan Facundo.....300

Capítulo II

La incidencia del BID en las políticas sociales de la región latinoamericana y caribeña. Una introducción al análisis de su discurso técnico-político.

Analé Barrera y Fernández, Emiliano.....317

Capítulo III

Os países de periferia na Sociedade Capitalista: as propostas do Banco Mundial de alívio à pobreza

Lelis, Glaucia - Luana Siqueira.....338

Capítulo II

La incidencia del BID en las políticas sociales de la región latinoamericana y caribeña. Una introducción al análisis de su discurso técnico-político

Lic. Barrera Analé

PROIEPS/CONICET

Fernández Emiliano

CEIPIL

Resumen

En el presente artículo intentamos hacer una aproximación introductoria a los aspectos discursivos presentes en la política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la región y en Argentina en particular. Nos proponemos indagar en los conceptos y nociones contenidas en informes y documentos públicos de dicho organismo financiero internacional, como así también en el discurso de intelectuales cuyo trabajo se alinea de forma orgánica con la perspectiva del organismo.

En una primera parte realizamos una breve caracterización de este actor, planteando su origen, sus objetivos declarados y sus relaciones con el sistema político y económico mundial.

En una segunda parte avanzamos en el análisis de dos tipos de fuentes. La primera se basa en discursos de intelectuales ligados de forma directa o indirecta al organismo. La segunda se funda en informes y documentos públicos del BID producidas durante la primera década del siglo XXI hasta la actualidad. Estas fuentes se van a analizar a partir principalmente de dos dimensiones: la diagnóstica (cómo caracteriza el actor la “situación social” en la Argentina) y la prescriptiva (qué propuestas político-institucionales plantea para su “solución”).

Por último, finalizamos exponiendo algunas conclusiones generales y dejando planteadas posibles hipótesis de trabajo enmarcadas en un campo temático más amplio. Campo de debates que involucra la discusión acerca de la incidencia de este actor en las estructuras

y dinámicas estatales, en los procesos de diseño e implementación de políticas sociales en particular, la construcción de sentidos en el mundo académico y profesional, entre otros aspectos de relevancia.

Palabras clave: BID - pobreza - políticas públicas.

1-Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo contribuir a la problematización general acerca de la incidencia de las instituciones financieras internacionales (las IFI) y las agencias internacionales en las estructuras y dinámicas de intervención de los estados-nacionales en la región.

En este marco, se plantea la necesidad de un análisis del rol y funciones del BID en América Latina y el Caribe, observando particularmente la incidencia de su discurso en los procesos de diseño, formulación y ejecución de políticas sociales en la Argentina –en tanto país prestatario- desde comienzos de la década de 2000 hasta la actualidad.

De esta manera, se inicia un análisis sobre la discursividad del BID hacia la región desde comienzos del milenio hasta la actualidad, procurando dar cuenta de su andamiaje conceptual y sus implicancias en términos de configuración de dispositivos y dinámicas estatales que intervienen sobre la cuestión social.

Las principales fuentes consideradas son los documentos en los que el BID desarrolla las denominadas “estrategias”: proposiciones amplias que buscan hacer operativos los mandatos de la Asamblea de Gobernadores (órgano principal del Banco). Este criterio se toma por entender que en ellas se cristalizan tanto el plano teórico y político-ideológico como el plano técnico de la plataforma de propuestas del BID; dos dimensiones imprescindibles para el análisis propuesto. Bajo dicho criterio se tomaron dos documentos que por su fecha de realización ayudan a abarcar el recorte temporal anteriormente señalado, estos son: “Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social” diseñada en el año 2003 y “Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad” diseñada en el año 2011. El BID no cuenta, a diferencia del Banco Mundial,

con publicaciones sistemáticas donde plasme su mirada política acerca de la realidad social, por lo cual los documentos seleccionados no se refieren estrictamente a la misma temática. De cualquier modo, se entiende que existen importantes coincidencias entre estos organismos, tanto en los aspectos conceptuales y técnicos como en los problemas que abordan.

Por otra parte, en lo que respecta a las fuentes, también se considera los planteos realizados por intelectuales cuyo trabajo se despliega encuadrado en los lineamientos del organismo.

2- El BID y la Argentina

El hecho de que el BID se constituya como uno de los entes financieros más importantes para los países de la región, vuelve necesario analizar sus planteos políticos-ideológicos y técnicos; especialmente teniendo en cuenta que estos aspectos no están lo suficientemente estudiados en la bibliografía acerca de las políticas sociales en América Latina y en la Argentina en particular.

Nuestro país recibió del Banco a modo de préstamo más de 12.000 millones de dólares desde el año 2003. Los préstamos en general están destinados al desarrollo de infraestructura urbana (agua potable, sistema de cloacas, etc.), a programas sociales y recientemente al desarrollo científico.

La relación del Banco y Argentina, mediada por el crédito, impone la discusión acerca de otra trama (generalmente velada): la que refiere a las relaciones técnico-políticas y sus impactos en los procesos de diseño, formulación y ejecución de políticas públicas. Este punto no es menor si se considera el altísimo desarrollo técnico que presenta el organismo. A través de sus numerosas secciones y documentos se puede dimensionar su condición de usina ideológica, con un gran poder para difundir su concepción del mundo.

El BID construye y difunde un arsenal político-institucional y político-técnico para la gubernamentalidad de los estados; expresada en el planteo de técnicas, cálculos y procedimientos de gobiernos que permiten gestionar y regular el proceso de producción y reproducción social del capitalismo periférico y dependiente regional.

3- Escenario contemporáneo de actuación del BID

En términos generales, desde principios del siglo XXI la región se ve envuelta en una coyuntura económica caracterizada por las altas tasas de crecimiento con respecto a otros momentos de su historia.

A su vez, a nivel de los procesos socio-políticos la región se ve trazada por la emergencia de gobiernos que plantean (con mayor o menor concreción práctica) una ruptura con las políticas neoliberales hegemónicas en los años '90 -conviviendo aquí gestiones de tipo "progresistas" y de "centro-izquierda"- y gobiernos que exponen un mayor continuismo con respecto a la lógica de ordenamiento social neoliberal. Es este cuadro de heterogeneidad de proyectos políticos en Latinoamérica y el Caribe el que configura al decir de Antonio Gramsci el panorama ideológico de la época (Gramsci; 2010).

Estas disyuntivas en la región también se expresan en términos de políticas públicas en general y en términos de políticas sociales en particular. Este punto como los anteriores también es objeto de diversas disquisiciones teóricas en relación a qué cambios y/o rupturas se expresan en los procesos de estatalización de la "cuestión social". (Grassi; 2003).

Desde fines de los años 80' (en el contexto de las crisis de deuda externa) transitando por la década de los años 90' (contexto de mayor intensidad en el "ajuste estructural") hasta comienzos de la década de los 2000, el debate público y la agenda de los organismos multinacionales giró en torno a un aspecto central de la "cuestión social": el "problema de la pobreza", en el contexto de un proceso objetivo de pauperización de grandes contingentes de población. Este proceso de empobrecimiento fruto de la ofensiva del capital contra el trabajo desde mitad de los años 70' en la región, es identificado como contexto propicio para "desbordes" y es en este sentido que se vuelve un problema para los altos funcionarios y los mismos organismos multilaterales de crédito. Por este motivo, al mismo tiempo que se recomendaban las recetas estipuladas en el "Consenso de Washington" -que entre sus efectos se encontraba la disolución de los sistemas de

protección social estructurados en base fundamentalmente a la relación salarial-, se sugería la implementación de dispositivos político-institucionales para la construcción de consenso y la contención del conflicto social.

A partir de los primeros años del nuevo milenio hasta la actualidad, comienza en la región un proceso de reducción de los niveles de pobreza que responde principalmente en una primera etapa (2002-2008) al cambio en la dinámica laboral – ingreso por fuentes laborales- producida por el aumento en los niveles de crecimiento y, en una segunda etapa signada por la crisis (2008-2010) al papel más importante de la redistribución. (CEPAL, 2011).

Según datos de la CEPAL (2011) el índice de pobreza para el año 2010 es del 31,4 % incluyendo un índice de indigencia del 12,3%; mientras que en el año 2002 el índice de pobreza era de 43,9% incluyendo un 19,3% de indigencia. Es decir, que en esta última década la reducción de la pobreza estuvo en alrededor de los 12 puntos porcentuales. Esta particularidad, junto con otros factores relacionados como la disminución del conflicto social, puede explicar que en la centralidad de la agenda pública ya no se encuentre el “problema de la pobreza”. Sin embargo, más allá del retroceso del “problema de la pobreza” en la agenda pública, la masa de población en condiciones de pobreza sigue siendo muy elevada, sin dejar de configurarse como problema de gestión para los estados y para los entes del sistema político y financiero mundial.

4- Qué es el BID

El BID es un organismo financiero internacional fundado en el año 1959 cuando la OEA redacta su Convenio Constitutivo. Se presenta como la mayor institución de financiamiento para los países de América Latina y el Caribe, con los objetivos declarados de: (a) eliminar la pobreza y la desigualdad, y (b) promover el crecimiento económico sostenible. Pertenece al “Grupo BID”, núcleo más amplio de instituciones integrado también por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) -que apoya principalmente a la pequeña y mediana empresa- y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) – que

promueve el crecimiento del sector privado mediante donaciones e inversiones con énfasis en la microempresa-.

A pesar de que se plantee como estructura independiente de otros organismos internacionales –en tanto no constituye un órgano de la OEA o la ONU- de hecho se integra al entramado del sistema político y financiero mundial. Prueba de ello, es que los países que pretendan membresía regional deben formar parte de la OEA y los países como miembros no regionales deben como condición formar parte del FMI. Además como desarrolla en sus documentos institucionales, en su intervención regional el BID articula con el Banco Mundial entre otras instituciones. Por último, como resalta constantemente en sus artículos, sus lineamientos estratégicos están enmarcados en los Objetivos del Milenio de la ONU.

El BID cuenta con 48 países miembros entre prestatarios (26) y no prestatarios (22). Los primeros tienen la facultad de recibir préstamos en sus instancias nacionales y sub-nacionales, y tienen el 50% de poder de voto en el directorio de la institución. Los segundos pueden brindar apoyo financiero (en forma de capital integrado o suscripciones de capital) y tienen representación de voto en la Asamblea de Gobernadores del Banco y en el directorio ejecutivo de acuerdo con las suscripciones de capital.

5- Conceptos centrales en el discurso del BID

Como se señaló anteriormente, los documentos utilizados como fuentes para este trabajo se refieren a un conjunto amplio de aspectos de la realidad social que trascienden el mero campo problemático de las políticas sociales.

Por ello, aquí no se pretende abordar un análisis de la totalidad de estos elementos, sino identificar ideas-fuerza que expresan núcleos de sentido político-ideológicos presentes en la comprensión de la “cuestión social” y en las propuestas de intervención.

Todo esto supone entender que en las nociones estructurantes de la discursividad del BID subyacen ideas acerca de cómo funciona una sociedad y de cómo “debe” funcionar, que se configuran como marcos teóricos más o menos taxativos, más o menos coherentes.

-“Capital Humano”:

Este concepto aparece como vertebrador del discurso del Banco, lo cual se manifiesta tanto en el plano del diagnóstico-explicativo de la pobreza como en el plano de los lineamientos sugeridos para “superarla”. Así, en el resumen ejecutivo del documento de 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). Esta perspectiva se reafirma en el documento diseñado en el año 2011. Aquí, nuevamente se plantea 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).

En el discurso del Banco la idea de capital humano se halla entrelazada a la noción de “productividad”, que no es explícitamente definida. Esta idea articularía el concepto de “capital humano” y el de “ingreso”. Es decir, para el razonamiento del BID la baja “acumulación de capital humano” conlleva la conformación de individuos de baja “productividad”, lo que constituiría la principal causante del bajo ingreso propio de la pobreza. En términos lógicos entonces, es la inversión de esta cadena causal lo que provocaría la superación de la pobreza del individuo.

Si bien el “capital humano” es un concepto que queda sin definir a lo largo de los documentos analizados, pareciera aludir principalmente a la educación y a la salud que permitirían al individuo constituirse como “productivo” para el mercado laboral.

Es en base a estos presupuestos que se construye todo el arsenal de recomendaciones políticas acerca de cómo superar la pobreza. Este esquema conceptual también es el que estructura normativamente al tipo de política social más expandida en la región en la última década: la transferencia monetaria de ingresos condicionada. Las transferencias de renta a la pobreza o a individuos que se desempeñan en el mercado de trabajo informal tienen en común el hecho de suponer precisamente condicionalidades vinculadas al cumplimiento del “beneficiario” de obligaciones en términos de asistencia escolar (del receptor directo o de su familia) y de asistencia en salud.

Así, Luis Alberto Moreno, el presidente del organismo señala:

“Entre los planes implementados en los últimos años para combatir la pobreza y la marginalidad, el que ha tenido más éxito es el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), que se ha puesto en práctica en la mayoría de los países latinoamericanos. Mediante la recepción de un estipendio mensual, una familia asegura el uso de sistemas de nutrición o de salud específicos o se compromete al envío de los menores de edad al sistema educativo, con lo cual se mejoran los ingresos promedio y se ponen las bases para que las siguientes generaciones cuenten con mejores oportunidades cuando deban ingresar al mercado laboral”. (Moreno, 2011: 43)

Lo Vuolo (2002) pone de manifiesto la tradición de pensamiento en la que se inscribe el mencionado concepto de “capital humano”: “...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” . Es decir, este concepto- que alude a las aptitudes productivas del sujeto para explicar su devenir- se enmarca en la tradición liberal, la cual: “expresa la réplica de este principio (el de individualización de la modernidad cultural) en el mercado, donde de los que se trata es de la libertad de los agentes económicos. Expresa, asimismo, la constitución del mercado como una institución autónoma de organización del proceso productivo.” (Grassi, 2003:18) A su vez, se encuentra una conexión directa con un rasgo

estructural de la acción estatal en la gestión de la reproducción de la fuerza de trabajo (o en términos más generales de respuestas estatales a la “cuestión social”) la individualización de los “problemas sociales”; se trata, al decir de Netto, de “una óptica de individualización que transfigura los problemas sociales en problemas personales privados.” (Netto, 1997: 27).

-“Capital social”:

Con menor importancia relativa que el concepto de “capital humano”, la noción de “capital social” se plasma la mayoría de las veces de forma implícita.

El Banco plantea en el marco de lo que denomina el sector de la “competitividad” iniciativas que: “promueven la eliminación de la exclusión social y fortalezcan la capacidad de países para prevenir la proliferación de problemas sociales que afectan de manera desproporcionada a los pobres mediante el desarrollo del capital social y acciones para eliminar la discriminación” (BID. 2003:4). El concepto aparece tácitamente cuando se afirma “el Banco apoyará y promoverá el fortalecimiento de sistemas de protección social (...) tomando en cuenta los arreglos informales de protección social usados por las poblaciones afectadas y la participación de la sociedad civil”. (BID, 2003:4).

Asimismo Kliksberg recurre al análisis de distintas experiencias en América Latina y el Caribe con el objetivo de resaltar la importancia de incorporar la noción de “capital social” en el desarrollo. En estas experiencias se habría apelado a:

“(…) elementos intangibles, no captados por los abordajes productivos usuales. Se ha promovido la puesta en acción de fuerzas latentes en los grupos sociales, que pueden incidir considerablemente en su capacidad de generar soluciones, y de crear. En todas las experiencias se hizo entrar en juego la capacidad de buscar respuestas y ejecutarlas cooperativamente, se creó un clima de confianza entre los actores, se partió de sus culturas, se las respetó cabalmente, y se estimuló su desarrollo, y se fomentó un estilo de conducta cívica solidario y atento al bienestar general.” (Kliksberg, 2000: 25)

Este reconocimiento de redes de reciprocidad y re-distribución en función de parentescos o vecindades no es novedoso en el discurso de los organismos internacionales. Como señala Hintze (2004) fue el mismo BID junto al Banco Mundial desde principalmente la década de los años '90 el promotor en la utilización del concepto. Este concepto se desarrolla en el debate en las ciencias sociales fundamentalmente en la década de los años '60 , y es tomado luego por estos organismos supra-nacionales.

Independientemente de que se presente sin definición clara en el discurso del organismo, lo que parece destacar el concepto es la importancia asignada a la consideración de “entramados sociales” en la acción estatal por parte de estos organismos. Lo que supone a su vez, una profundización en la detección de aspectos de la vida cotidiana de las clases trabajadoras empobrecidas en función de su contención y control. Esta última peculiaridad se desarrolla, además, en paralelo con el componente legitimador que poseen estas estrategias estatales al saber articular y reconocer el sistema de prácticas sociales de las clases trabajadoras. Esta sofisticación en las estrategias y tácticas de gubernamentalidad por parte de los organismos internacionales, implica el desarrollo más preciso de los dispositivos político-institucionales de gestión de fuerza de trabajo ocupada o excedente.

-Matriz costo-eficiencia y “fiscalismo”:

Las posiciones fiscalistas del Banco, al menos en los documentos analizados, no emergen ligadas a propuestas de “ajuste estructural” como en las recomendaciones de instituciones financieras de crédito en la década de los '90. El fiscalismo sí aparece, en cambio, ligado a la idea de estabilidad macroeconómica y de control de la inflación.

De modo diagnóstico se plantea “Por un lado, no se ha avanzado lo suficiente en las reformas para lograr una recaudación tributaria más efectiva y una mejor gestión del gasto público social. (...) aunque en la mayoría de los países se registró un aumento de este gasto, su eficacia continuó siendo limitada por insuficiencias en su monto, en la focalización de programas y, en algunos casos, ineficiencias en su distribución y uso”. (BID, 2003:3). Así, por ejemplo en tema de la cobertura de salud (uno de los considerados dos

servicios “básicos” para el desarrollo del capital humano) se afirma: “el gasto en salud sigue concentrado excesivamente en servicios curativos y de atención hospitalaria en desmedro de intervenciones preventivas de mayor costo-efectividad y que benefician mayoritariamente a los pobres” (BID, 2003:3).

Esta línea, que tiene que ver con una matriz costo-beneficio de la política social emparentada a una perspectiva “fiscalista” (de reducción de costos ante recursos fiscales escasos), se reafirma en el documento del año 2011 donde también en el marco de las políticas de salud se plantea: “Ante las restricciones de recursos y las crecientes necesidades, los gobiernos deberán fortalecer cada vez más los mecanismos de fijación de prioridades explícitas. Ello habrá de hacerse sobre la base de criterios de eficiencia desde el punto de vista de los costos, protección financiera y capacidad de respuesta, e incluir procesos consulta pública”. (BID, 2011: 29) Aquí se observa además cómo la búsqueda de eficiencia se articula a la recomendación de la focalización de la política social.

Ana María Ezcurra (1998) plantea en el marco del análisis de las políticas neoliberales llevadas adelante en la década de 1990 en la Argentina y de las reformas sectoriales (principalmente de la salud y educación): “En efecto, la banca multilateral evalúa que el problema capital (de dichos sistemas) no radica tanto en la escasez de recursos cuanto en su ineficiencia. Una ineficiencia social: un bajo acceso de los más pobres a las prestaciones; y, a la vez, “técnica” (en términos de costo/beneficio).” (Ezcurra; 1998:111).

-“Modernización del Estado”

La idea de “modernización del Estado” es expresada con fuerza a lo largo de los documentos analizados y refiere al: “fortalecimiento del sistema democrático y la inclusión política de los pobres promoviendo su representatividad en sistemas electorales, parlamentos gobiernos locales e instituciones comunitarias; el fortalecimiento del estado de derecho y el acceso de los pobres a la justicia mediante el aumento de la transparencia, la disminución de la corrupción y la modernización de la administración de la justicia (...).” (BID, 2003: 4).

Bernardo Kliksberg, en referencia a un trabajo del BM publicado en el año 1998 expresa:

“... (...) Con una sola excepción (la protección de los derechos de propiedad) las prescripciones de políticas del Consenso de Washington ignoran el rol potencial que los cambios en las instituciones pueden jugar en acelerar el desarrollo económico y social”. Un amplio número de investigaciones recientes da cuenta de correlaciones estadísticas entre buen funcionamiento de instituciones básicas (...) y los avances en crecimiento, desarrollo social y equidad (2000: 5).

Estos planteos se dan en el marco del denominado pasaje de la “estrategia de ajuste” a la “estrategia de desarrollo” que tendría lugar hacia fines del siglo XX en el BID . Dicho pasaje consistiría centralmente en el otorgamiento de una mayor importancia al fortalecimiento institucional y democrático, entendido como base del desarrollo social (Landau et al., 2012)

Además el vertimiento de estos planteamientos manifiesta como patrón común el reconocimiento de los individuos denominados “pobres” en tanto sujetos “políticos”, otorgando todo un conjunto de facultades correspondientes a esta condición, lo que revela cierta preocupación por una supuesta “no participación” y consecuencias “negativas” –la manifestación del conflicto social- que ésta implicaría. Es decir, la modernización del Estado se ligaría principalmente con una estrategia de contención socio- política de “pobres” apelando a la articulación con planteos históricos de corrientes políticas denominadas “progresistas”.

Esta estrategia debe ser entendida en términos de construcción de hegemonía: al articular intereses “particulares” (el de los “pobres” y su participación política) al Estado como representante del interés “general”.

-“Descentralización”

Este concepto, si bien presente en el discurso del BID según las fuentes relevadas, no se constituye como idea-fuerza con la misma intensidad que las señaladas anteriormente. Al respecto, el Banco plantea “El Banco también seguirá poniendo énfasis en la descentralización de los servicios de salud, el desarrollo de sistemas de salud con un

enfoque comunitario (...).” (BID, 2003: 22) Es importante señalar, no obstante, que contradictoriamente en el documento del año 2011 se plantea “La prestación de servicios puede verse afectada de forma crítica por arreglos institucionales como la descentralización y las autoridades subnacionales.” (BID, 2011:4).

-“Flexibilidad laboral”

Como la anterior, esta idea básica no aparece especialmente en el documento del año 2003, aunque la importancia en la configuración de sistemas de políticas sociales amerita su consideración. Así el Banco desarrolla:

Aunque la insuficiencia de ingresos para salir de la pobreza obedece fundamentalmente al bajo nivel de capital humano (...) estudios recientes muestran que ello se debe también a regulaciones laborales que obstaculizan la inserción de trabajadores, particularmente los de poca ecuación, en empleos de mayor productividad. Para mejorar las condiciones de inserción laboral de estos trabajadores es necesario promover políticas que, de manera simultánea, reduzcan los costos de contratación y despido y aumenten la generación de empleos”. (BID, 2003:10).

Si bien en el documento de 2011 no se encuentra un llamado a la “flexibilidad” explícito, deben destacarse ciertos aspectos. Por ejemplo, para explicar la informalidad laboral se exponen los clásicos argumentos neoliberales, planteando que se debe a “los altos costos de registro empresarial, el reducido acceso a financiamiento, los elevados impuestos aplicados a las empresas, la rigidez de la normativa laboral y los altos costos de transacción” (BID, 2011:23). Para su solución no se recomienda explícitamente la “flexibilización”, sino que se pide por mayor financiamiento, una difusa “simplificación del entorno de negocios” y principalmente mejorar “la calidad” de las capacitaciones y eliminar los no incentivos de las prestaciones no contributivas. Es decir, la flexibilización no sería una estrategia del capital para lograr mayores beneficios y desarrollar su propia capacidad de competencia en el mercado sino que el problema estaría depositado en los

individuos ya sea por una falta de calificación técnica o simplemente por conductas desincentivadas hacia empleo.

-“Focalización”

La focalización como criterio técnico-político encuentra un gran espacio en los documentos. Este criterio que predominó en las políticas desarrolladas en los años ‘90 (conllevando un amplio mosaico de programas desarticulados y desorientados) permite librar el llamado “combate contra la pobreza” cuidando por un lado la “escasez de recursos” (antes señalado) y detectando con precisión las “carencias” de los individuos; así se plantea: “La concentración exclusiva de criterios que pueden ser manipulados por los beneficiarios potenciales (...) puede repercutir en los incentivos para trabajar”. (BID, 2011:11)

6- Características generales y modelo de política social latente en el discurso

La formulación conceptual del BID en su totalidad se sustenta en una gran coherencia lógica interna. Los principios conceptuales en los que se edifican sus estrategias “de combate” a la pobreza se corresponden coherentemente con los diagnósticos expuestos para la descripción y explicación de la pobreza. Así, el diagnóstico sitúa sin rodeos el “problema social” en el plano individual y de la carencia de calificación técnica personal. Para ello entonces, se proponen una serie de programas sociales destinados a aumentar la “inversión de capital humano” de los pobres que se traducirá en una mayor calificación técnica personal con la cual lograra mayores ingresos en el mercado laboral y una “salida” de la pobreza.

Es preciso definir con exactitud cuál es el sustento de esta individualización, que ya no se construiría desde el fundamento de las concepciones y estrategias de moralización clásicas propias de la filantropía burguesa o la caridad cristiana. Es decir, el problema individual/privado no encuentra basamento en una “atrofia moral” para la cuál es necesario el consejo, la enseñanza del ahorro o la donación. Tampoco se expresa, con claridad la matriz teórico-cultural funcionalista que marcó en gran medida la perspectiva

de la intervención estatal en la cuestión social a lo largo de la historia con el par normal/patológico.

Es quizá el economicismo que predomina en el conjunto de los documentos analizados el que brinda una pista para el reconocimiento y problematización de la matriz teórica-cultural del discurso. Se puede observar cómo a lo largo de los textos se vierten conceptos como: “inversión”, “capital” (humano o social), “productividad”, “eficiencia”, “costos sociales”, “competitividad” entre otros.

Se plantea, entonces, en forma de hipótesis que la construcción conceptual sostenida por el Banco se halla en estrecha consonancia con los postulados de la economía neo-clásica que posee como uno de sus rasgos definitorios el supuesto del individuo como sujeto de la economía por sobre estructuras o agregados sociales. En este sentido, aparece el esquema ya referido: escasa inversión en capital humano- baja productividad- bajos ingresos-permanencia en la pobreza que se enmarcaría en el círculo vicioso de la denominada reproducción inter-generacional de la pobreza. Ante este diagnóstico la recomendación es simple: se debe conducir la conducta de estos individuos para que con la inversión en “capital humano” puedan lograr constituirse en “productivos” conllevando luego un mejor ingreso: superando la “pobreza”.

De aquí la referencia a los documentos analizados a las transferencias monetarias condicionadas: es decir otorgamiento de ingresos no contributivos a condición de cumplir requisitos como educación y salud para el aumento de capital humano. Esta modelación de la conducta social, enmarca estos lineamientos con un rasgo estructural de la política social: las “inducciones comportamentales” y el “disciplinamiento psico-social” al que hace referencia Netto (1997).

Demostrando coherencia lógica, estas medidas para que los individuos “superen su pobreza” se tienen que desarrollar a través de programas focalizados los cuales permitirían articular la necesidad de eficiencia en las políticas, la necesidad de detectar los “verdaderos pobres” (para no crear “desincentivos”) y la necesidad de cuidar los gastos.

Si bien los documentos analizados no son presentados como propuestas de modelos o sistemas de políticas sociales, se identifican en el discurso ciertos supuestos que responden a un enfoque determinado de política social.

En su ya clásica categorización Esping-Andersen (1999) distingue tres modelos o regímenes de bienestar: el socialdemócrata, el conservador y el liberal. Los regímenes de bienestar liberales reflejan el compromiso político de minimizar el estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado; lo que plantea una estrategia de relegación de los derechos ciudadanos. Este tipo de formato posee un carácter residual en varios sentidos que se expresa en las definiciones restringidas de sujeto destinatario de sus políticas y de riesgos que se deben considerar “sociales” -la ayuda apunta a los riesgos inaceptables-, en el fomento del mercado y en la focalización de la asistencia social a los casos en los que las necesidades básicas no puedan resolverse en su esfera. (Esping-Andersen, 1999).

Esta formulación de políticas sociales se basa en la premisa de que existen dos caminos “naturales” (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades del individuo: el mercado y la familia. Debiendo las instituciones de bienestar intervenir únicamente ante la “falla” de alguna de estas dos vías, e incluso entonces, de forma temporal. Estas características corresponden con un modelo residual de política social (Titmuss; 1981).

En base a estos apuntes se pueden pensar algunos caracteres que presenta el discurso del Banco y que develarían un determinado modelo de política social.

En primer lugar, la construcción conceptual del Banco no incorpora en la propuesta de programas sociales, la problematización acerca de la seguridad social para el conjunto universal de la población, es decir, en términos contractuales para la toda ciudadanía. El sujeto destinatario del conjunto de los programas propuestos es estrictamente “el pobre”. Luego de señalar la prioridad del Banco es la primera infancia, se plantea “Asegurar que los niños pobres tengan acceso a servicios integrales de desarrollo de la primera infancia”. Aquí se observa por ende un aspecto de la residualidad subyacente a las estrategias propuestas por el banco: el de su cobertura población mínima. Se conjuga a este rasgo el

dispositivo de la focalización y el marco fiscalista que pone de manifiesto la lógica “costo-beneficio” ya descritos.

En segundo lugar, en estrecha vinculación con este primer rasgo los servicios sociales tales como la educación, salud y previsión social aparecen considerados “básicos”; y en el mismo sentido considerados muy por encima de lo que podrían ser otros tipos de servicio no menos básicos como la vivienda. Esta primacía tiene estricta explicación en el “productivismo” propuesto hacia los pobres en el marco de la “inversión en capital humano”. Aquí se observa otro aspecto de la residualidad implícita en las estrategias, a saber: el de la garantía de servicios sociales mínimos.

En tercer lugar, es importante visualizar cómo entra en juego la consideración del mercado en la estructuración conceptual. Al respecto se señala: “Hay fallas profundas en el mercado que hacen que sea muy difícil para los pobres protegerse contra los diversos riesgos. Sin la intervención del gobierno, los pobres carecerán de protección o adoptarán comportamientos destructivos o ineficientes desde el punto de vista social como, por ejemplo, sacar a los niños de la escuela (...). El banco prestará apoyo a los países para crear sistemas que gestionen mejor los riesgos individuales”. (BID, 2011: 12). Como señala Esping Andersen: “el carácter residual liberal hace referencia a la selección de los riesgos inaceptables que el fallo del mercado ha dejado al margen” (Esping Andersen; 1999: 114). O sea, el Estado no debería actuar en función de garante de derechos ciudadanos universales sino en tanto existan fallas en el mercado como distribuidor de los recursos sociales.

En cuarto lugar, según el marco conceptual antes descrito, en el tipo-ideal de régimen liberal, el mercado es promovido como distribuidor de los recursos en la sociedad, ello se traduce en procesos de mercantilización de necesidades sociales. El Banco sugiere al respecto que “Los gobiernos desempeñan un papel fundamental en el establecimiento del marco normativo aplicable a la prestación de servicios y en materia de supervisión. Con frecuencia pueden ser los proveedores más eficaces de servicios pero esto no siempre es así. En algunas circunstancias, los sectores privados o sin fines de lucro pueden igualar o

superar al sector público en cuanto a prestación eficaz de servicios o podría ser preferible poder elegir entre distintos proveedores.” (BID, 2011:11).

En quinto lugar, en consonancia con el re-surgimiento de estrategias filantrópicas plantea: “Así mismo además de las organizaciones bilaterales y multilaterales, las fundaciones y corporaciones de beneficencia privada se han convertido en importantes fuentes de financiamiento y han ayudado a impulsar la agenda del sector social”. (BID; 2011:11).

Todos estos rasgos de residualidad en la propuesta del banco manifiestan una orientación hacia un determinado modelo de políticas sociales, que según los autores citados se corresponde con el tipo “liberal”. En este cuadro, además, se revela la total ausencia de conceptos ligados a la idea de ciudadanía con encuadre en el derecho internacional que señala un conjunto de derechos inalienables de los hombres soslayados de forma absoluta por el discurso del BID.

Se construye, entonces, un andamiaje conceptual que se apoya en una concepción del mundo que se manifiesta en tres operaciones ideológicas en el discurso del BID: la fragmentación social por sobre la totalidad social, la dislocación de sentido y la naturalización por sobre el análisis histórico-social de la realidad concreta.

Así, el complejo ideológico que soporta la matriz analítica del BID imprime una lógica fragmentaria a la totalidad social, que escinde los procesos socio-políticos de los procesos económicos, permitiendo plantear legítimamente medidas sociales de carácter compensador de los ciclos económicos sin que exista una mínima referencia a cambios o reformas en las estructuras socio-económicas. A su vez, el mismo complejo ideológico no oculta fenómenos sino que actúa dislocando los sentidos explicativos de los mismos. El BID no niega la gran masa de población regional sumida en la pobreza y tampoco niega los grandes niveles de informalidad laboral, es decir, no está en la negación de estos fenómenos el carácter mistificado del discurso. La operación ideológica, en cambio, actúa procesando desplazamientos explicativos: la pobreza se explica por el esquema conceptual capital humano-productividad-ingresos y no por ser una ley inherente al proceso de acumulación capitalista que conlleva en sí mismo un proceso de pauperización y desposesión; y la informalidad se explica por “los altos costos de contratación” y no por

ser una estrategia deliberada del capital en función de bajar los costos de contratación de fuerza de trabajo, aumentar su tasa de ganancia y competir con mayor fortaleza en el mercado. Además, se observa la naturalización misma de los procesos sociales en la sociedad capitalista. Se puede señalar aquí un gran conjunto de líneas donde se manifiesta esta cosificación de la procesualidad social, pero se indicará sólo un punto por entender que es de alguna manera fundamental. Este punto es el de la naturalización de la escisión constitutiva de la sociedad capitalista: la separación entre medios de producción (que pasan a manos de propietarios capitalistas) y la fuerza de trabajo (convertida en la única propiedad para el intercambio) de trabajadores. Todo el diseño discursivo del BID pasa por alto el carácter histórico (no eterno) y específico de la sociedad capitalista que posee como condición de posibilidad esta escisión.

7- Conclusiones e hipótesis de trabajo

En el desarrollo del trabajo se intentó comenzar a desentrañar una concepción del mundo vertida a través de una arquitectura conceptual con implicancias políticas y técnico-políticas.

El conjunto de vectores conceptuales señalados se enmarcan en lo que se planteó a partir de la idea de múltiple residualidad como modelo liberal. Este modelo a su vez se sustenta en un complejo ideológico que tiene como lógicas básicas a la fragmentación social, el dislocamiento de sentido y la naturalización de los procesos socio-históricos concretos. El modelo de sistema de política social se insinúa además con tópicos que vertebraron el discurso y la práctica neoliberal en la década de los años '90 como la descentralización administrativa, el costo-beneficio, la focalización, la flexibilización laboral entre otros.

El conjunto de hipótesis propuestas por el presente trabajo se entienden conjugadas y enmarcadas en problematizaciones o hipótesis de trabajo más amplias. El primer interrogante que surge es ¿cuál es la real incidencia de este discurso en los efectivos procesos de diseño y ejecución de políticas sociales en la Argentina en particular y en la región en general? .Este interrogante general, lleva a otros más específicos ¿cuáles serían los concretos mecanismos por los cuales se viabilizaría esta incidencia? En la misma línea,

¿qué impacto tiene esta incidencia en las estructuras y dinámicas estatales que intervienen sobre la cuestión social?

De la mano de estos planteos, se desprenden interrogantes que aluden a la matriz ideológico-política de estos discursos: ¿qué hay de nuevo y qué hay de viejo en el discurso del BID? ¿Se puede hablar de un continuum neoliberal (en línea con la absoluta ausencia de mención a “errores” en este proyecto) o existen re-definiciones en el discurso?

Por último, es interesante analizar cómo se conecta el discurso (diagnóstico y prescripciones) del BID con la actual fase de mundialización del capital. Es decir, ¿cómo se traducen los procesos de internacionalización y trans-nacionalización del capital en términos de configuración de un mercado laboral específico (con fuerza de trabajo formada para las diferentes necesidades del capital) y en términos de configuración de consenso político? ¿Cuáles son en este escenario las alternativas que se pueden plantear desde proyectos sociales emancipatorios?

BIBLIOGRAFÍA

BID “Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social”. Documento Estrategia, 2003.

BID “Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad”. Documento Estrategia, 2011.

CEPAL. Panorama social de America Latina. Cepal, Naciones Unidas, 2011.

Clarín; 13-9-12

Ezcurra, Ana María. “¿Qué es el neoliberalismo?”. Evolución y límites de un modelo excluyente. Lugar Editorial, Buenos Aires, 1998.

Esping-Andersen, Gosta. “Fundamentos sociales de las economías postindustriales”. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1999.

Fernández Soto, Silvia. “Neoliberalismo, matriz asistencial y Trabajo social”. Artigos, 1999.

Foucault, Michael. “Estética, ética y hermenéutica”. Paídos. Barcelona, 1999.

Gramsci, Antonio. “Antología”. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires, 2010.

Grassi, Estela. "Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal". La otra década infame I. Espacio Editorial, Buenos Aires, 2003.

Hintze, Susana "Capital social y estrategias de supervivencia". Reflexiones sobre el capital social de los pobres"; en Política social y economía social. Debate fundamentales, Buenos Aires, UGS/Fundación OSDE. Versión digital en: http://riless.org/components/com_virtualtecas/assets/archivos/46/hintze___capital_social.pdf, 2004.

Kliksberg, Bernardo "Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo", Documento de divulgación 7 BID, Buenos Aires, 2000.

Landau, "Clases virtuales", correspondiente al curso "Modelos de participación y gestión democrática", Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, 2012.

Langou y Repetto "El papel de la asignación universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral". CIPPEC, 2010.

Lo Vuolo, Rubén. "Capitalismo y necesidades humanas", 2002. En sitio virtual: www.fes.org.ar.

Marchini, Jorge. "Quién financia a quién hoy en América Latina", 2006.

Moreno, Luis Alberto "La década de América Latina y el Caribe. Una oportunidad real", BID, Washington, 2001.

Murillo, Susana. "Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social". Ediciones CCC; Buenos Aires, 2006.

Netto, José Paulo, "Capitalismo monopolista y servicio social"; San Pablo, Cortez, 1997.

Urbina Osorio y Sebastian Jaime "Crítica de la ciencia vulgar. Sobre Epistemología y método en Marx"; Revista Colectivo Herramienta, 2004.

Pulleiro A., Gambina A, Allievi C., Ronconi y Gomez.Rodolfo "La reconfiguración de la hegemonía cultural: significaciones en disputa en la esfera pública, los medios masivos de comunicación y el campo intelectual (2001-2007)". En *Hegemonía y proceso de acumulación capitalista 2001-2007. El caso argentino*. Compiladores: Julio Gambina, Beatriz Rajland, Daniel Campione, Fisyp, 2007.

Titmuss, Richard.M., "Política Social", Editorial Ariel, Barcelona, 1981.