

¿Social-neoliberalismo?

Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada

*José Francisco Puello-Socarrás**

*María Angélica Gunturiz***

Resumen

Este trabajo analiza los programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC) como una de las más recientes estrategias en políticas “sociales” dentro del neoliberalismo contemporáneo, que emergen en relación con los cambios y transformaciones recientes en la economía política global y regional. Señalamos las continuidades y discontinuidades en los marcos neoliberales a partir de las diferentes versiones del Consenso de Washington para destacar cómo el discurso hegemónico cambia desde las versiones ortodoxas hacia las heterodoxas incluyendo las “cuestiones sociales”; igualmente, mostramos cómo los organismos multilaterales las introducen en los diseños y prescripciones de las políticas sociales, así como la proliferación de los PTMC en medio de la profundización de la crisis global.

Palabras clave: programas de transferencia monetaria condicionada, nuevo neoliberalismo, organismos multilaterales, Consenso de Washington, crisis global.

Abstract

This paper attempts to analyze conditional cash transfer programs (CCT) as one of newest strategies of contemporary neoliberalism's “social” policies that arise related to recently changes and transformations in the global and regional political economy. Here we point out about continuities and discontinuities in neoliberal frames through different

* Docente asistente en la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina [chez.josephco@gmail.com].

** Becaria doctoral con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Buenos Aires, Argentina [angelicagunturiz@gmail.com].

¹ Sonia Álvarez Leguizamón, “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, Clacso, 2005, pp. 268-269.

versions of the so-called Washington Consensus to note how hegemonic discourse turns from the orthodox views to heterodox ones featuring social issues; actually we showed how some institutions like World Bank and InterAmerican Development Bank add this issues into policy designs and prescriptions and, finally, we warned about dissemination of Cash-Transfers Programs in the middle of present global crisis.

Key words: conditional cash transfer programs, new neoliberalism, multilateral organizations, Washington Consensus, global crisis.

Artículo recibido el 31-10-12

Artículo aceptado el 20-09-13

El sistema discursivo del desarrollo “humano” a escalas mínimas, en toda su gama, constituye un humanitarismo remozado. No cuestiona ni propone modificar las causas que producen la desigualdad y la pobreza, sino que las naturaliza y las reproduce. La promoción de la vida en los niveles básicos coloca a este nuevo arte de gobernar produciendo vida también, pero no en términos de un máximo razonable de “bienestar” –dado el desarrollo de las fuerzas productivas, de la riqueza acumulada y del nivel histórico que alcanzan las luchas sociales– sino en los mínimos básicos, casi a escala animal.¹

INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial (BM) publicó recientemente un informe en el cual destacaba cómo la mayoría de los países en el mundo “afrontan la crisis” mediante programas de protección social y transferencias monetarias condicionadas aludiendo que estas estrategias han ayudado a las familias pobres.²

El BM considera que específicamente este desempeño en América Latina ha sido exitoso para superar la pobreza extrema. Desde otro punto de vista, sin embargo, los nuevos formatos de política social heredados de la era de las reformas neoliberales han sido interpretados –por el contrario– como estrategias excluyentes, incapaces de formular salidas estructurales a la pobreza en vista de su naturaleza paliativa. Igualmente, se ha señalado que el espacio creado por estos programas resulta ser proclive para la corrupción política y la

² Banco Mundial, “Países de América Latina enfrentan crisis con programas sociales más poderosos” [www.bancomundial.org], fecha de consulta: 10 de febrero de 2009.

emergencia de un nuevo clientelismo, dado el carácter focalizado y selectivo que implican dichas políticas. En este marco, la interrogante sobre cuáles son los fundamentos y móviles que determinan el diseño, ejecución y evaluación de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en particular y de las políticas sociales en general, sigue en suspenso.

Este trabajo plantea que los programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC) son una estrategia clave de las políticas “sociales” en el neoliberalismo contemporáneo. Los poderes hegemónicos³ han visto la necesidad de tomar nota sobre las oleadas de resistencias sociales y contestaciones políticas contrahegemónicas y, en esa forma, el neoliberalismo se ha visto obligado a adoptar y adaptar en sus prácticas y políticas, “nuevas” miradas, repertorios y medidas para mantener su posición actual de poder.

La trayectoria de los argumentos de este trabajo es relativamente sencilla. En primer lugar, señalamos las continuidades y discontinuidades en los marcos neoliberales a través de las diferentes versiones del Consenso de Washington para destacar cómo el discurso hegemónico cambia desde las versiones ortodoxas hacia las heterodoxas incorporando las cuestiones sociales; en segundo lugar, mostramos cómo algunas instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) introducen estas cuestiones en los diseños y prescripciones de las políticas sociales. En tercer lugar, advertimos que la crisis global ha potenciado la idea de diseminar los PTMC como uno de los instrumentos más importantes para la difusión del nuevo neoliberalismo⁴ a nivel regional y mundial.

³ Entendemos la hegemonía neoliberal, desde una perspectiva neogramsciana, como “el proceso emergente de luchas y compromisos mediante el cual el significado del neoliberalismo es tanto reexaminado como reafirmado”, y en ese sentido “tomamos seriamente las prácticas y discursos sociales del neoliberalismo y la manera por la cual ellos han sido fuertemente arraigados en la *sociedad civil* [...] distintas luchas sociales y políticas que podrían ser leídas como *contestaciones* al neoliberalismo, lejos de ello, podrían ser vistas como parte de su evolución”. Dieter Plehwe, Bernhard Walpen y Gisela Neunhöffer (eds.), *Neoliberal hegemony. A global critique*, Nueva York, Routledge, 2006, pp. 1-2. Más puntualmente, consideramos una dicotomía subsidiaria de procesos de neoliberalización/contraneoliberalización ya que “mientras que la crisis económica global ofrece nuevas oportunidades estratégicas –aunque dentro de arenas político-institucionales relativamente dispersas– para las fuerzas sociales y las alianzas políticas interesadas en promover la restricción de los mercados o estrategias regulatorias para trascenderlos, persiste un régimen neoliberalizado y sistemas de políticas neoliberales a él asociados”. Neil Brenner, Jamie Peck y Nik Theodore, “¿After Neoliberalization?”, *Globalizations*, septiembre, vol. 7, núm. 3, 2010, p. 341.

⁴ El término “nuevo neoliberalismo” postula la emergencia de una corriente (heterodoxa), progresivamente hegemónica, al interior del neoliberalismo que se diferencia del núcleo ortodoxo desplegado durante las décadas de 1980 y 1990, como signo de la renovación neoliberal en medio de la profundización de la crisis. Este fenómeno se ha caracterizado como

LOS CONSENSOS EN WASHINGTON: VERSIONES E INVARIANTES

Hay que advertir que el significado y las realidades del neoliberalismo no deben agotarse ni pueden ser tampoco reducidas al Consenso de Washington. Ni siquiera, como veremos, a ninguna de sus varias versiones.⁵

La versión original del *Consenso* (CW-89) sintetizó por primera vez un *programa de políticas públicas* alrededor de un decálogo de prescripciones sobre las “políticas de reforma”, el cual serviría como bitácora de orientaciones de la acción del Estado para avanzar en la materialización del *proyecto* neoliberal en el marco de una economía de mercado. Vale la pena anotar además que esta primera versión reflejaba fielmente la visión compartida por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) con sede en Washington –de ahí su nombre– pero, especialmente, la del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Más allá de los detalles que pueda convocar este hecho es claro que este Consenso (CW-89), se concentraba casi exclusivamente en cuestiones de política macroeconómica y como fue advertido por varios observadores –tanto simpatizantes como críticos– se caracterizó por un énfasis marcadamente economicista en tanto apuntaba primordialmente hacia cuestiones relativas al “manejo” de la economía.⁶ Casi una década después de la aparición del Consenso original (CW-89) se suscitaron acalorados debates desde diferentes

neoliberalismos: viejo/nuevo, ortodoxo/heterodoxo (Puello-Socarrás), regulado/desregulado (Cerny; Watkins); radical/pragmático (Plehwe). José Francisco Puello-Socarrás: *Nueva gramática del neoliberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008, y “A brief history of Anti-neoliberalism. South American Political Economy and Development Paradigms in the XXI Century”, *Ciência & Trópico Journal*, vol. 35, núm. 1, Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 2012.

⁵ José Francisco Puello-Socarrás, “Neoliberalismo y reforma judicial en América Latina. Observaciones para el análisis del caso argentino”, en Julio Gambina, Beatriz Rajland y Daniel Campione (comps.), *Neoliberalismo y reforma judicial. La posición de la Federación Judicial Argentina*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas/Fundación Rosa Luxemburgo, 2013.

⁶ John Williamson, “What the Washington Consensus means by policy reforms”, en *Latin American adjustment: how much has happened*, Washington, The Institute for International Economics, 1990. También, cfr. J. Williamson, “The Washington Consensus as policy prescription for development”, Lecture delivered at the World Bank Series Practitioners of Development, enero 13, 2004; J. Williamson, “A short history of the Washington Consensus”, Conference From the Washington Consensus towards a new Global Governance, Barcelona, Fundación CIDOB (septiembre 24-25), 2004; J. Williamson, “The strange history of the Washington Consensus”, *Journal of Poskeynesian Economics*, vol. 27, núm. 2, 2004.

perspectivas y signos ideológicos en torno a los “resultados” fruto de la aplicación del decálogo en América Latina y el Caribe.

Desde el principio, este panorama estuvo influenciado por las progresivas resistencias sociales anti-neoliberales y, posteriormente, por varias contestaciones contra-neoliberales en el plano sociopolítico y electoral, motivadas por la catástrofe de la hegemonía neoliberal, especialmente en términos sociales. La exacerbación de los niveles de empobrecimiento y de miseria, de suyo históricamente críticos –no hay que olvidar que hablamos de la región más desigual del mundo aunque no la más pobre–, fomentaron no sólo el descontento en general de las poblaciones y los movimientos sociales y populares frente al “modelo” neoliberal sino que paulatinamente fueron generando expectativas políticas en torno a posibles alternativas más allá del marco hegemónico.⁷

En ese sentido, 1998 fue un año clave. El Consenso de Washington, epicentro de las controversias, resultó ser sometido a diferentes “evaluaciones”, esta vez desde los propios lugares de enunciación hegemónicos como el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, aunque con menos visibilidad, bajo la influencia del pensamiento e ideas fondomonetaristas.

El BID fue el primero en publicar un libro titulado *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (1998), en el que incluyó un artículo de John Williamson en el cual se pretendía “revisar” el Consenso original con el fin de recrear “nuevas” coordenadas para seguir avanzando en las urgentes reformas que –en su opinión– continuaría necesitando la región de cara al próximo siglo XXI.⁸ Sin atentar contra los principios propuestos en 1989 y, más bien asegurando una fuerte continuidad con el marco presentado en el Consenso original, esta revisión pretendió innovar sugiriendo la introducción de temas adicionales a los ya consignados tales como el *fortalecimiento institucional* y la *educación*. Ambos podrían canalizar óptimamente –entre otras cosas, según Williamson– el gasto social y lograr impactos positivos para la tríada: crecimiento económico, bienestar e igualdad social.

Ese mismo año, otro organismo multilateral, el BM, reforzó este debate. A través del reporte *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma*

⁷ José Francisco Puello-Socarrás, “A brief history of Anti-neoliberalism...”, *op. cit.* Versión en español: José Francisco Puello-Socarrás, “Breve historia del anti-neoliberalism. Economía política suramericana y paradigmas de desarrollo en el siglo XXI”, en AA.VV., *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos*, núm. 1, 2013, pp. 167-186.

⁸ John Williamson, “Revisión del Consenso de Washington”, en Louis Emmerij y José Nuñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, p. 1.

institucional preparado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del BM, postulaba “ir más allá” de la *primera generación* de reformas recomendada por el Consenso original (CW-89), denunciando que este último, además de no arrojar los resultados esperados después de más de una década de reformas, habría “ignora[do] el papel potencial que jugaría el cambio en las instituciones para acelerar el desarrollo económico y social de la región”.⁹ El BM sostuvo que el proceso iniciado durante las décadas anteriores precisaría de reformas adicionales, esta vez de carácter *institucional*, marcando la necesidad de desplegar una Segunda Generación de reformas;¹⁰ esta nueva versión del Consenso se denominó *Consenso de Washington aumentado* (o “ampliado”) en vista de la complementariedad que sugería esta propuesta frente a la versión original.

Nuevamente en 1998 en Helsinki (Finlandia), durante la Conferencia Anual del Instituto Mundial para la Investigación en Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas, hizo aparición lo que se (auto)proclamaría el *Consenso Post-Washington*. Este Consenso “emergente”, en los términos de su propio autor, Joseph Stiglitz (vicepresidente del Banco Mundial de la época), proponía ir “más allá” de las visiones patrocinadas desde Washington aunque especialmente las promovidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), insistiendo en que “las políticas derivadas del Consenso de Washington son *incompletas* y, *a veces*, equivocadas”,¹¹ por lo cual —planteaba Stiglitz— se requerían *más instrumentos y metas más amplias* con el objetivo de “hacer funcionar” *bien, mejor y/o correctamente* a los mercados.¹²

El Consenso “Post-Washington” se concentraría en el crecimiento económico en el largo plazo, el “buen” desarrollo institucional y regulatorio del sistema financiero, la corrección de los fallos del mercado bajo la complementariedad estatal y la mayor efectividad en el ejercicio del “buen” gobierno que, en suma, asegurarían el “éxito” de la *economía de mercado*.

Tiempo después, durante el año 2001 y patrocinado por dos influyentes *think tanks* estadounidenses, el Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano, se hizo conocido el denominado “Contencioso

⁹ Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998.

¹⁰ Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, 1998.

¹¹ Joseph Stiglitz, “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 151, 1998, p. 691. Stiglitz se refiere al CW-89. Sin cursivas en el original.

¹² *Ibid.*, p. 1.

de Washington” (*Washington Contentious*, traducido al español como El disenso de Washington), subtítulo “Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica”. Este informe, al igual que los Consensos *revisado* (Williamson), *ampliado* (Burki y Perry) y *Post-Washington* (Stiglitz), se propuso nuevamente “corregir” la poca importancia que le habría otorgado el Consenso original de 1989 a temas ahora considerados cruciales para la región: principalmente la equidad y la reducción de la pobreza, ofreciendo “10+1” *nuevas herramientas de política*, en clara alusión al decálogo original. Con ello, al decir sus autores, Birdsall y De la Torre, confrontaban una agenda de reivindicaciones en aquellos asuntos que habían sido impactados negativamente por las reformas adelantadas durante la década de 1990, especialmente, a partir del Consenso original.¹³

Aparentemente una diferencia que pretendía marcar el Contencioso de Washington frente a las versiones anteriores radicaba en su virtual alejamiento –incluso se sugirió, su postura crítica– de las visiones que hasta ese momento mantenían los organismos multilaterales y, específicamente, los intereses de Washington. Así, fue ampliamente difundido por parte de las organizaciones privadas de la llamada sociedad civil que contribuyeron en su redacción, formulación y difusión (Fondo Carnegie y Diálogo Inter-Americano).

Sin embargo, lejos de aparecer como una apelación disidente, disruptiva o siquiera crítica, el Contencioso reproducía veladamente las perspectivas *en conjunto* de los organismos con sede en Washington. La concepción del aparente *disenso* tuvo los mismos actores clave que allende materializaron las posturas convencionales.¹⁴

¹³ El Contencioso subrayaba enfáticamente: “estamos cada vez más convencidos: el crecimiento y la igualdad requieren no sólo más espacios para las fuerzas del mercado y para la iniciativa privada, sino también la consolidación de las instituciones que son la base de los mercados”. Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, *Washington contentious: Economic policies for social equity in Latin America*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 13.

¹⁴ El *Carnegie Endowment* y el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial organizaron el primer encuentro del *Carnegie Economic Reform Network*, en el cual “además de los co-directores, Nancy Birdsall, ex vicepresidenta ejecutiva del BID (*Carnegie Endowment*) y un antiguo gerente del Banco Central del Ecuador, Augusto de la Torre (Banco Mundial) [...] el mismo Naím y Williamson. Dentro del ‘equipo’ se encontraba [...] Guillermo Perry [y Shahid Burki] (Banco Mundial)”. Andrés Mora y José Francisco Puella-Socarrás, “Economía política y política económica en el discurso transnacional de las élites intelectuales y las reformas estructurales”, en J. Estrada Álvarez (ed.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2005, p. 199.

Ahora bien, las diferentes versiones de los Consensos de Washington, desde el debut que supuso el original (1989) hasta el último Contencioso (2001), permiten observar una estructura temática, discursiva e ideológica consistente. Suponen menos rupturas que continuidades más allá de que efectivamente introducen o proponen algunos cambios, en especial, al nivel de las políticas y sus instrumentos pero no en relación con sus fundamentos o referentes ideológicos. Por ello, y en su conjunto, las distintas versiones comentadas confluyen alrededor de un Consenso “en (general)” Washington el cual, a pesar de sus fugaces “disensos”, consiente en lo esencial sobre las cuestiones ideológicas y prácticas básicas y necesarias para la persistencia del neoliberalismo contemporáneo.

El itinerario antes desarrollado muestra que los núcleos duros de las orientaciones mercadocéntricas se mantienen intactos. Sin embargo, en este proceso llama la atención que, al *interior* del intelecto neoliberal, se refuerzan mutuamente las corrientes más ortodoxas *leseferistas* y *desreguladoras* del viejo neoliberalismo, y las corrientes heterodoxas del nuevo neoliberalismo, defensoras de la lógica de mercado (aunque *regulado* por el Estado) atentas a los peligros que implicaría el *fundamentalismo* de mercado de la ortodoxia sobre todo en términos de la “aglutinación social”. Ambos neoliberalismos (ortodoxo/heterodoxo) terminan articulándose actualmente para intervenir sobre diferentes tipos de realidades, incluso, teniendo en cuenta espacialidades y duraciones sociales específicas.¹⁵ En ese trance se registra un giro *en* el neoliberalismo hacia el Estado (“regulador” en defensa de los mercados) y hacia “lo social”. El Cuadro 1 ilustra esta comparación.

Desde mediados de la década de 1990 y especialmente durante la primera década del siglo XXI, problemáticas como la creciente miseria, la pobreza y el empobrecimiento y la exclusión social, poco a poco vienen siendo abordadas por diferentes *resistencias* sociales antineoliberales, sobre todo a través de múltiples *contestaciones* políticas contra-neoliberales, a lo largo y ancho del subcontinente, amenazando potencialmente con cuestionar, desestabilizar y hasta bloquear la continuidad del proyecto del neoliberalismo.¹⁶ La *lucha*

¹⁵ Un excelente ejemplo lo ofrece la realidad contemporánea. La crisis *en general* se intenta resolver no sólo con más capitalismo sino también con más neoliberalismo. Sin embargo, mientras en Estados Unidos, y principalmente en Europa, la salida presupone una vía basada en la *ortodoxia neoliberal*, en otras regiones y espacialidades –como América Latina y el Caribe– la estrategia recurre a postulados y políticas desde la *heterodoxia neoliberal*. Sobre las diferencias entre neoliberalismo ortodoxo y heterodoxo, cfr. José Francisco Puello-Socarrás, *Nueva gramática del neo-liberalismo*, *op. cit.*

¹⁶ Por ejemplo, dos años clave en las Reformas de Segunda Generación son 1997 y 2001. Recordemos que, especialmente a partir de la creciente *oleada anti-neoliberal* desde finales

CUADRO 1
Viejo y nuevo neoliberalismo

	"Viejo" neoliberalismo	"Nuevo" neoliberalismo
RAÍCES IDEOLÓGICAS	<i>Ortodoxa</i>	<i>Heterodoxas</i>
Pensamiento neoclásico	Escuelas angloamericanas como referencias clave; "fundamentalismo de mercado": perspectiva <i>ultraneoliberal</i> leseferista (<i>laissez-faire</i>).	Austriacos / ordoliberales (alemanes) / economía social de mercado (ESM) como referencias clave. "El mercado es fundamental": perspectiva <i>proneoliberal</i> anti- <i>laissez-faire</i> .
ESTADO	<i>Desregulación</i> . Intervención estatal o planeación estatal centralizada imposible. El Estado de la <i>inacción</i> .	<i>Regulación</i> . La intervención estatal no está permitida excepto en tanto <i>regulación</i> ["acción oportunista" y momentánea]. Planeación centralizada imposible. El Estado de la <i>re-acción</i> .
MERCADO	Liberalización con extrema libertad [<i>libertinaje</i>] de los mercados. El mercado como producto de las "fallas" del Estado/gobierno.	Liberalización con <i>libertad</i> de los mercados. Regulaciones del Estado en función del mercado (y sus "fallas"). Preocupación por los efectos "sociales" (negativos) que genera la liberalización extrema de los mercados.
Desempeños		
SOCIEDAD	Espon táneos y autorregulados por los <i>mercados</i>	Inducidos vía <i>cuasi-mercados</i> , regulados por el Estado.
(Des)balances sociales y extraeconómicos		

Fuente: José Francisco Puella-Socarrás, "A brief history of Anti-neoliberalism...", *op. cit.*, p. 82; y "Breve historia del anti-neoliberalismo...", *op. cit.*, p. 173.

contra la pobreza y la *inclusión social* son repertorios que inevitablemente han debido ser "absorbidos" —a su manera y en sus propios términos— por las agendas neoliberales desplegando los dispositivos correspondientes (ideológicos, técnicos, etcétera).

del siglo XX, el neoliberalismo se cuestiona. Pero ambos años y el periodo entre ellos, marcan hitos mundialmente conocidos desde la crisis de los "Tigres Asiáticos" hasta la crisis Argentina en el 2001.

Uno de los ejemplos claves en torno a este proceso de adaptación neoliberal en concreto y, sobre todo, respecto de la adopción de innovaciones instrumentales en las políticas públicas en América Latina y el Caribe, lo registran los denominados Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC), que se constituyen en una de las respuestas decisivas –a la vez técnica y táctica (de corto plazo)–, a nivel de las políticas (*policies*) neoliberales para este nuevo milenio. En principio, sugieren estar diseñados para “corregir” algunos efectos adversos (“fallas”, en el lenguaje de sus defensores) producto de las lógicas de mercado y particularmente ser una herramienta de la lucha contra la pobreza (“extrema”, como se plantea en la gran mayoría de los casos desde el discurso oficial de los organismos multilaterales). Sin embargo, más recientemente estos programas han adquirido un significado menos coyuntural y mucho más estratégico. Se proyectan oportunistamente como una punta de lanza para intentar administrar las posibles repercusiones económicas y especialmente las sociopolíticas a partir de la profundización del *holocausto social* propio del capitalismo neoliberal. Por ello, los PTMC se han convertido en instrumentos clave dentro de las plataformas estratégicas (de largo plazo) y políticas (*politics*) que intentan relanzar exitosamente y sin mayores contratiempos sociales el (nuevo) neoliberalismo durante el siglo XXI, en medio de la profundización de la crisis más espectacular en la historia del capitalismo.

LA CONSTRUCCIÓN HEGEMÓNICA DE LOS PROGRAMAS
DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA:
EL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

¿Cómo ha sido el proceso de construcción hegemónica de los PTMC?, ¿en qué se fundamentan?, ¿cuáles son sus objetivos, fines o pretensiones? En lo fundamental, los programas de transferencias condicionadas hacen parte de las políticas que pueden considerarse como intervenciones del lado de la demanda, cuyo objetivo es promover la “acumulación” de capital humano, incentivando las inversiones que las familias realizan en la educación y salud de los niños, y de este modo actuar sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sintetiza la estructura de los PTMC, de la siguiente forma:

CUADRO 2
Caracterización de los programas de transferencia monetaria condicionada

Caracterización	Objetivos principales	Resultados esperados
Son programas diseñados para contribuir a la promoción del capital humano básico. Consisten en transferencias monetarias periódicas dirigidas a los hogares en situación de pobreza, siempre que éstos cumplan con una o más condiciones preestablecidas por el propio programa en lo que respecta a la inversión en el capital humano de niños y niñas.	Transferir ingresos corrientes a hogares en situación de pobreza. Promover la inversión de hogares en situación de pobreza en el capital humano de la generación más joven.	Reducción de la pobreza estructural. Disminución de las restricciones de recursos más acuciantes que enfrentan estos hogares. Interrupción del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Igualdad de género y transferencias monetarias condicionadas", *Taller sobre igualdad de género y programas de transferencias condicionadas*, Santo Domingo, 2010, p. 14.

Como es sabido, dos de los actores más importantes e influyentes, precisamente los encargados del diseño, implementación, evaluación e institucionalización de los PTMC han sido el BM y el BID. En este proceso no hay que olvidar que ambas instituciones se han especializado funcionalmente en liderar "reformas sociales", tanto desde el punto de vista de la concepción ideológica como de la financiación requerida para este tipo de programas. Llama la atención cómo, a pesar de contribuir con amplitud al proyecto neoliberal, especialmente desde el nuevo milenio, las actuaciones del BM y el BID han intentado desmarcarse sistemáticamente del FMI como la institución por antonomasia del "fundamentalismo de mercado".¹⁷ Esta misión ha requerido la reconstrucción de un universo emergente de "nuevos" sentidos y conceptos (capital humano, capital social, vulnerabilidad, etcétera), así como "nuevos" referentes que apunten a darles solución o respuesta (ideológica, política,

¹⁷ Beatriz Stolowicz, "La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político", en Jairo Estrada Álvarez, *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, op. cit. Habría que registrar recientemente una especie de giro heterodoxo (neoliberal) en el FMI en su enfoque de políticas macroeconómicas. Cfr. J.F. Puello-Socarrás et al., "Reflexiones sobre la Reforma al Banco Central de Argentina" [<http://bit.ly/TvWVVU>], fecha de consulta: 1 de octubre de 2012.

para las políticas e institucional), desde luego, insistimos, sin extralimitar los márgenes convencionales.

Ya desde la primera década del nuevo milenio el BM en su Informe sobre el Desarrollo Mundial titulado *Lucha contra la Pobreza* (2000/2001), proponía como una de sus tesis centrales:

[...] los exiguos activos con que cuentan [los pobres], la falta de acceso a los mercados y la escasez de oportunidades de empleo les impiden salir de su situación de pobreza material. Por esta razón, la creación de oportunidades –mediante la adopción de medidas que estimulen el crecimiento económico, consigan unos mercados más atentos a las necesidades de la población pobre e incrementen sus activos– es un factor clave para el alivio de la pobreza.¹⁸

Este planteamiento sería fruto de lo que el mismo BM considera una revisión de los diferentes enfoques sobre la pobreza que fundamentaron históricamente los Informes sobre Desarrollo Mundial desde mediados del siglo XX.

El Informe 2001 insistía en que el balance sobre las estrategias dirigidas al crecimiento económico, puestas en marcha durante la década inmediatamente anterior (1990), resultaba altamente positivo. Según el BM:

[...] en promedio, los países que han adoptado políticas basadas en los principios del mercado –apertura al comercio internacional, disciplina monetaria y fiscal y desarrollo de los mercados financieros– tienen a la larga un crecimiento más vigoroso que los países que no han aplicado esas políticas.

Sin embargo, advertía, al mismo tiempo que:

[...] las reformas que facilitan el funcionamiento del mercado se han difundido, aunque en forma despareja, por todo el mundo en desarrollo. En general, han contribuido a reducir la inflación y promover el crecimiento, que son dos factores importantes para reducir la pobreza de ingreso. Pero las reformas también pueden descarrilarse, y ello tiene penosas consecuencias para los pobres. Los fracasos se han debido a la falta de instituciones que las respalden, a errores en la secuencia de los cambios y al hecho de que individuos o grupos dominantes hayan monopolizado el proceso de reforma.¹⁹

Con ello, se destacaba la importancia de “adoptar políticas sociales” con el fin de “aliviar la carga de las reformas” mediante el fomento de los activos de los pobres, sobre todo el denominado *capital humano*.

¹⁸ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Madrid, Mundi Prensa, 2001, p. 1.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 63-64.

Precisamente, el enfoque que suscribe el Informe del BM concibe a *la pobreza* en torno al concepto de “privación”, es decir: la falta de ingresos y especialmente la falta de *activos* para satisfacer las necesidades básicas. Incluso, relaciona esta situación con la sensación de impotencia de los pobres y con su falta de representación en las instituciones del Estado y la sociedad. También le otorga un especial énfasis a la noción de “vulnerabilidad”, sobre todo ante situaciones de crisis en tanto el BM considera que los pobres son el grupo social que se encuentra más expuesto a una gran variedad de “riesgos” debido a su bajo nivel de ingresos, y a la menor capacidad para ahorrar y acumular activos, lo cual –a su vez– limitaría su capacidad para hacer frente a las crisis.²⁰

Por la misma época y en sintonía con el diagnóstico hecho por el BM, el BID –en el documento *Enfoque para reducir la pobreza* (1998)– señalaba que la pobreza no sólo era “una condición económica, esto es, la carencia de bienes y servicios necesarios para vivir como son los alimentos adecuados, el agua, la vivienda o el vestuario. Es también la falta de capacidades y oportunidades para cambiar estas condiciones”.²¹

Con base en estos diagnósticos, la propuesta del BM para luchar contra la pobreza desde el inicio del nuevo milenio se basaría en tres ejes primordiales, todos ellos por supuesto respaldados cognitivamente en el denominado *enfoque del capital humano*:

Oportunidad. Hacer llegar las oportunidades económicas a los pobres estimulando el crecimiento general y multiplicando sus activos y haciéndolos más rentables, mediante una combinación de intervenciones en el mercado y en otras esferas.

Empoderamiento. Conseguir instituciones estatales más dispuestas a rendir cuentas y a tener en consideración las necesidades de los pobres, fortalecer la participación de éstos en los procesos políticos y en las decisiones locales, y eliminar los obstáculos sociales que se derivan de las diferencias por razón de sexo, etnia, raza y condición social.

Seguridad. Reducir la vulnerabilidad de los pobres a la mala salud, las crisis económicas, las perturbaciones provocadas por las intervenciones estatales, los desastres naturales y la violencia, y ayudarles a superar las crisis cuando se producen.²²

²⁰ *Ibid.*, p. 15. Como puede observarse, el diagnóstico sobre pobreza esgrimido en el Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001, está basado ampliamente en el *enfoque de capacidades* propuesto por Amartya Sen (*Development as Freedom*, Nueva York, Knopf, 1999), consultor del mismo: “capacidades con que cuenta una persona, es decir, las libertades sustantivas que le permiten disfrutar de un tipo de vida valioso para él o para ella”. *Ibid.*, p. VII.

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo, *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*, Washington, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, 1998, p. 8.

²² Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*, op. cit., pp. 33-34.

Para el BM resulta entonces un hecho indiscutible la permanente e inevitable exposición de los hogares y las comunidades ante la diversidad de “riesgos”. ¿Cómo evitarlos, reducirlos o mitigarlos? El BM propone la existencia de dos tipos de *estrategias* para afrontar el riesgo: *a)* informales y *b)* formales. Las estrategias informales dan cuenta de las disposiciones que afectarían a los individuos y los hogares, aunque también a distintos grupos (comunidades o aldeas). Las estrategias formales se relacionan con aquellas actividades basadas en el mercado y en los mecanismos proporcionados por el sector público. A su vez, las estrategias pueden dividirse de acuerdo con el “objetivo” buscado: 1) la prevención de una crisis o 2) la supervivencia a la misma. Entre las primeras se cuentan *i)* la reducción y *ii)* la mitigación de los riesgos.

La reducción de los riesgos tiene por objetivo *aminorar* la probabilidad de una perturbación o una fluctuación negativa en donde, por ejemplo, las personas o los hogares pueden tomar cierto tipo de medidas por *sí mismas* (excavar pozos, vacunarse, etcétera). Sin embargo, para reducir la mayor parte de los riesgos con algún grado de eficacia resulta necesario además tomar medidas de mediana y gran escala. La mitigación de los riesgos, por su parte, pretende *reducir* los impactos de las perturbaciones. Los hogares mitigan los riesgos mediante la “diversificación” de activos (adquiriendo activos cuya rentabilidad no está perfectamente correlacionada) y seguros.²³ Las estrategias de supervivencia se proponen *aliviar* los efectos de una crisis después de que ésta se produce. Las medidas adoptadas a nivel personal podrían consistir, por ejemplo, en hacer uso de los ahorros o vender activos, tomar dinero en préstamo y/o recurrir a redes de apoyo. No obstante, son las medidas gubernamentales las que activan *transferencias* o mecanismos de ayuda laboral, los cuales constituyen las llamadas *redes de protección social*. Si esas medidas resultan insuficientes, según el BM, los hogares podrían verse obligados a reducir el consumo o aumentar la oferta de trabajo.

Estas estrategias de prevención y supervivencia a una crisis, son sintetizadas por el BM en el Cuadro 3 que expone los mecanismos de gestión de riesgos.

De acuerdo con esta línea argumentativa, cuanto menor es la cantidad de activos existentes en un hogar, menor será su capacidad para afrontar los riesgos y, al mismo tiempo, menores posibilidades de utilizar estrategias para superar la pobreza. Este círculo conduciría a la denominada *trampa de la pobreza* en tanto priva a las personas de casi todos los medios para “controlar”

²³ El Banco propone siete instrumentos de política que actúan sobre la mitigación de los riesgos y como estrategias de supervivencia: 1) seguro médico; 2) asistencia y pensiones para las personas de edad; 3) seguro de desempleo y asistencia a los desempleados; 4) programas de asistencia social vinculada al trabajo; 5) fondos sociales; 6) programas de microfinanciamiento; y, 7) transferencias en efectivo.

Mecanismos de gestión de riesgos expuestos por el Banco Mundial

Objetivo	Mecanismos informales			Mecanismos formales	
	Individuales y familiares	Colectivos	Basados en el mercado	Públicos	
Reducción del riesgo	*Prácticas sanitarias preventivas *Migraciones *Fuentes de ingresos más seguras	*Acción colectiva para infraestructura, diques, terrazas *Gestión de los recursos de propiedad común		*Política macroeconómica acertada *Política ambiental *Política de educación y capacitación *Política de salud pública *Infraestructura (diques, caminos) *Política activas relativas al mercado de trabajo	
Mitigación del riesgo <i>Diversificación</i>	*Diversificación de cultivos y terrenos *Diversificación de fuentes de ingresos *Inversiones en capital físico y humano	*Asociaciones ocupacionales *Asociaciones de ahorro y crédito rotatorio	*Cuentas de ahorro en instituciones financieras * Microfinanciamiento	*Extensión agrícola *Liberalización del comercio *Protección de los derechos de propiedad	
<i>Seguro</i>	*Matrimonio y familia ampliada *Aparcena *Reservas de estabilización	*Inversiones en patrimonio social (redes, asociaciones, rituales, donaciones recíprocas)	* Seguro de renta para la vejez * Seguro contra accidentes, discapacidad y otros riesgos	*Sistemas de pensiones * Seguro obligatorio contra riesgos de desempleo, enfermedad y otros	
Supervivencia tras la crisis*	*Venta de activos *Préstamos obtenidos de prestamistas * Trabajo infantil *Reducción del consumo de alimentos *Migraciones estacionales temporales	*Transferencias desde redes de apoyo mutuo	*Venta de activos financieros *Préstamos de instituciones financieras	*Asistencia social *Ayuda laboral *Subsidio *Fondos sociales *Transferencias en efectivo	

Nota: la superficie sobre fondo gris claro muestra las medidas adoptadas por los hogares y las comunidades, a través de mecanismos informales, para mejorar la mitigación de los riesgos y la supervivencia a raíz de las crisis. La superficie sombreada de gris oscuro muestra los mecanismos públicos para asegurarse contra los riesgos y hacer frente a las crisis –la red de protección social.

* Cuando son permanentes, los mecanismos públicos de supervivencia después de las crisis pueden servir también para mitigar sus efectos.
Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*, op. cit. p. 141. Adaptado de Robert Holzmann y Steen Lau Jorgensen, *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*. *Social Protection Discussion Paper 0006*, Washington, Banco Mundial, Red sobre desarrollo humano, 2000.

los riesgos *por sí mismas*. En la situación en la cual los activos son escasos (o inexistentes), el recurso al autoseguro sería imposible. Por ejemplo, si la cobertura en salud y la nutrición son deficientes, resultaría difícil trabajar más, o enviar a más miembros de la familia a trabajar. Además, debido a que el riesgo de incumplimiento puede ser elevado, los mecanismos de seguro colectivo suelen ser inaccesibles.

Con base en ello, el BM justifica la presencia estatal como generador de políticas públicas que les permitan a los pobres la ampliación de sus activos, sobre todo cuando los mercados no funcionan “adecuadamente” (a su favor), ya sea por su aislamiento físico o debido a las “insuficiencias” de mercado en algún sector (financiero, salud o seguros, por ejemplo). La política pública en este sentido reduciría las desigualdades iniciales aumentando las oportunidades para que los pobres se beneficien del crecimiento económico.²⁴

Para el BM entonces las medidas para la reducción y la mitigación de los riesgos son prioritarias en la construcción de redes de seguridad *anticíclicas*. En esta línea, las estrategias de supervivencia dirigidas hacia la inversión en capital humano, como es el caso de las *transferencias en efectivo*, son determinantes. Al respecto el BM puntualizaba:

Los *programas de desarrollo humano* dirigidos específicamente a las familias pobres con hijos realizan *transferencias en efectivo* o en especie sobre la base de criterios comprobables, como la edad de los hijos, la asistencia a la escuela o la participación en un programa de atención de la salud. Por lo tanto, *cumplen el doble objetivo de reducción de la pobreza y desarrollo humano*. Cuando son eficaces, impiden que los niños sufran el daño a largo plazo que se produce cuando los hogares, incapaces de controlar adecuadamente los riesgos, responden a las crisis subalimentando a sus hijos o sacándolos de la escuela para enviarlos a trabajar.²⁵

Ahora bien, la eficacia de este tipo de programas dependería, según el BM, de la calidad de los sistemas de selectividad y, sobre todo, de la focalización incorporados en los diseños de tales iniciativas. El BID previamente había sugerido que este tipo de *estrategia* (inversión en capital humano y empoderamiento) es complementaria con la de *crecimiento económico* para la reducción de la pobreza, en tanto:

[...] el crecimiento económico por sí solo no es suficiente. Se requiere además invertir en la gente para elevar su nivel de educación, capacitación y salud. Es

²⁴ *Ibid.*, p. 79.

²⁵ *Ibid.*, p. 158. Sin cursivas en el original.

necesario hacer esfuerzos para ayudar a los pobres a ganarse los medios que les permitirán salir de la pobreza y mejorar la calidad de sus vidas. Se deben dar los pasos que conduzcan a aumentar la participación de los pobres no sólo en proyectos específicos, sino también en el proceso de formulación de políticas públicas.²⁶

Desde el *Enfoque para reducir la pobreza de 1998*, el BID ya había llamado la atención sobre la “ineficaz” inversión del gasto social en América Latina sugiriendo que una política social realmente efectiva y que beneficiara a las poblaciones *más pobres* necesitaría “redireccionar” los recursos mediante *procesos de focalización*, basados en variables categoriales y no solamente en variables de ingreso:

Como porcentaje del PIB, los países latinoamericanos gastan más en educación y salud a través de su sector público que lo que gastan otras naciones en desarrollo, y los gastos privados en salud superan la proporción equivalente del PIB en otros países en desarrollo. El problema entonces es de distribución del gasto social, más que de cantidades absolutas. Para beneficiar a los pobres, los sistemas de prestación de servicios deben ofrecer un acceso equitativo a servicios de calidad y dedicar más recursos a la salud y educación básicas, en vez de otorgar subsidios cada vez mayores a las universidades o favorecer servicios complejos de atención, que benefician de manera indebida a los grupos de altos ingresos.²⁷

Estos postulados se verían reflejados en el documento de Desarrollo Social que hacía parte del marco estratégico del BID en respuesta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde se plantean cuatro grupos de acciones destinadas al desarrollo social, enmarcadas en los principios de inversión en capital humano, gestión de riesgos y focalización en los más pobres: *a)* orientación de las reformas en salud, educación y vivienda hacia las necesidades específicas de la población; *b)* programas de desarrollo humano que abarquen el ciclo de vida; *c)* promoción de la inclusión social y prevención de los males sociales; y *d)* provisión de servicios integrados, con focalización territorial.²⁸

Ahora bien, a partir de considerar las PTMC como un instrumento adecuado para la “redistribución” dirigida hacia los más pobres, el BM esgrimió dos tipos de argumento con el fin de justificar las transferencias monetarias y las condicionalidades a las que éstas se encuentran sujetas.

²⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, *Para salir de la pobreza...*, op. cit., pp. 4 y 16.

²⁷ *Ibid.*, pp. 17-22.

²⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo social. Documento de estrategia*, Washington, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, 2003, p. ii.

El primer argumento considera que la inversión privada en el capital humano de los hijos es demasiado baja; el segundo argumento se refiere a las condicionantes en la economía política donde la redistribución es políticamente más factible si se supedita al “buen comportamiento” de los beneficiarios, bajo la idea de “pobres meritorios”. En esta perspectiva, la “subinversión” en capital humano puede deberse a que *los actores no toman decisiones bien informados o simplemente porque las decisiones no serían plenamente racionales*. “esta situación puede suceder porque los padres valoran su propio bienestar más que el de sus hijos, o no están lo bastante informados sobre los rendimientos de las inversiones en educación, salud y nutrición, o porque son miopes y descuentan el futuro en forma muy fuerte”.²⁹

Otro tipo de subinversión se presenta cuando existen externalidades a las inversiones en capital humano. Por ejemplo, los efectos no tenidos en cuenta por los individuos racionales al tomar decisiones sobre sus inversiones en contextos donde la población está mejor educada o es más saludable. En este caso, los PTMC son justificados en términos de *la eficiencia social de las inversiones de los actores*.

Cuando se considera que hay una “desinversión” en capital humano en los hogares, el Estado –en su rol de planificador social– puede hacer de este tipo de capital un “bien meritorio”,³⁰ incentivando la inversión de los hogares en el mismo:

[...] si la sociedad de alguna forma le da un valor a cada niño que asiste al colegio o tiene acceso a servicios de salud, mayor que el valor que los mismos individuos le dan, entonces una TMC [Transferencia Monetaria Condicionada] ofrecerá un incentivo hacia ese consumo adicional del bien meritorio, como se desea. El paternalismo podría bien justificarse si los individuos en cuestión mantienen creencias erróneas en forma persistente; o si no son agentes unitarios, pero en cuyas familias puede haber conflictos de intereses; o si se comportan en forma miope.³¹

²⁹ Ariel Fiszbein, Norbert Schady *et al.*, *Transferencias monetarias. Reducción de la pobreza actual y futura*, primera edición en castellano, Colombia, Banco Mundial/Mayol Ediciones, 2009, pp. 4-61. Estos autores hacen alusión, por ejemplo, a conflictos de intereses entre padres e hijos o entre los mismos padres. Se señala también que una de las posibilidades es la alineación entre los objetivos de la madre con los de sus hijos, una razón para efectuar las transferencias monetarias a la madre en lugar del padre, tal y como sucede comúnmente en los programas de transferencia monetaria condicionada.

³⁰ La argumentación deriva de la idea de que hay algunos bienes específicos que la sociedad considera esenciales, como la descripción de bienes meritorios o deseos meritorios de Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1959.

³¹ Ariel Fiszbein, Norbert Schady *et al.*, *Transferencias monetarias...*, *op. cit.*, p. 53.

Un tercer conjunto de circunstancias que hacen deseable –según el BM– la ejecución de los PTMC es cuando existen *consideraciones de economía política* que justificarían imponer *condicionalidades* a las transferencias, como por ejemplo, “cuando es más fácil sostener un presupuesto para un programa si se percibe a las transferencias no como una donación sino como un *quid pro quo* en el que el gobierno entrega dinero a las familias si –y sólo si– éstas actúan ‘responsablemente’ e invierten en sus hijos”.³²

Para el BM la *condicionalidad* es un elemento que implica “responsabilidad” por parte de los beneficiarios y permite que los PTMC vayan “más allá” del asistencialismo social:

La condición se justifica haciendo la redistribución más aceptable para los contribuyentes y los votantes y posiblemente para muchos beneficiarios. Otra forma de ver esto es que, a diferencia de una TMI [transferencia monetaria incondicionada], una TMC puede considerarse no como asistencia social llanamente, sino como parte de un 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. 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.³³

La condicionalidad bajo este presupuesto, además de hacer “más aceptable” el programa para la opinión pública al responsabilizar al beneficiario, destituiría también el componente paternalista propio de las políticas sociales y evitaría así los peligros del clientelismo favoreciendo la creación de “más oportunidades” para las personas. La utilidad y conveniencia de los PTMC para la redistribución y la justicia social serían entonces automáticas y evidentes, sobre todo en ambientes donde los regímenes de protección social han sido históricamente excluyentes, como es el caso de América Latina y el Caribe.³⁴

³² *Ibid.*, p. 44.

³³ *Ibid.*, p. 54.

³⁴ “Esta visión de las TMC como instrumento habilitador, que crea viabilidad política para una redistribución focalizada que efectivamente llega a los pobres, resuena en muchos de los países latinoamericanos que introdujeron PTMC en la última década. Los sistemas de protección social en la región se han caracterizado por ‘estados de bienestar truncado’ (De Ferranti y otros, 2004) que canalizan recursos públicos significativos para subsidiar planes de seguro social para la fuerza laboral formal y ofrecer poca redistribución, si ofrecen alguna (particularmente en forma de dinero), a los segmentos inferiores de la distribución de ingresos. Como en otras esferas (por ejemplo, prestación de servicios [Fiszbein, 2005]), la captura política

CUADRO 4
Síntesis de la perspectiva del BM y el BID sobre los PTMC

Diagnóstico del BM y el BID	Postulados de política social	Argumentos a favor de la aplicación de PTMC
Pobreza entendida en tanto privación de activos y oportunidades.	Inversión en capital humano.	Rompimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza.
Los pobres están más expuestos en las crisis.	Manejo social del riesgo.	Nivelación del consumo de los pobres.
El crecimiento económico contrarresta la pobreza pero las “fallas del mercado” hacen necesarias políticas focalizadas para los más pobres.	Focalización en los más pobres.	La condicionalidad de los programas les otorga mayor factibilidad política y aceptación social

Fuente: Angélica Gunturiz, “Construcción de ciudadanía a través de políticas contra la exclusión social: el caso de “Familias en acción” y “Familias por la inclusión social” en los Conurbanos de Bogotá y Buenos Aires”, tesis de maestría en políticas sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2013. En el capítulo I se lleva a cabo una revisión de varios documentos del BID y el BM sobre los PTMC en América Latina (2001-2012); igualmente se presenta un panorama de los estudios sobre PTMC en la región, varios de los cuales incluyen análisis y críticas de las perspectivas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

LAS “TRANSFERENCIAS” HACIA LA ACTUAL CRISIS GLOBAL

La crisis actual reviste un triple carácter: *estructural* (multidimensional: económica, política y socialmente hablando), *global* (afecta al sistema global aunque diferenciadamente) y *de largo plazo* (en términos retrospectivos como prospectivos). En este sentido, la profundización paulatina de varias de sus contradicciones desata —vía regulaciones/intervenciones oportunistas del Estado, principalmente— una serie de tácticas y estrategias, las cuales han sido “ensayadas” en la forma de supuestas reorientaciones políticas (*politics*) y nuevas políticas (*policies*) o publicitadas como “novedosas” reconfiguraciones socioeconómicas, como vimos, especialmente en América Latina y el Caribe. Hoy por hoy, y de manera diferencial, estos dispositivos hegemónicos (discursos y prácticas, sobre todo en la forma de políticas sociales concretas)

de las instituciones estatales y las políticas por parte de élites tuvo el significado de un patrón histórico de baja asistencia social. Desde esa perspectiva, la introducción de programas de TMC desde finales de la década de 1990 puede considerarse como un rompimiento con la historia”. *Ibid.*, p. 67.

CUADRO 5
Cobertura de algunos PTMC en América Latina

País	Nombre del programa	Beneficiarios (hogares)	Beneficiarios (individuos)	Pobreza (%)	Beneficiarios/ pobres (%)
El Salvador	Comunidades Solidarias (antes Red Solidaria)	80 000	380 800	47.5	12
Argentina	Plan Familias	454 000	2 161 040	21.0	27
Costa Rica	Supermonos	58 000	276 080	19.0	34
Chile	Chile Solidario	221 000	1 051 960	13.7	47
Perú	Juntos	420 000	1 999 200	44.5	17
Paraguay	Tekoporã	100 000	476 000	60.5	13
Panamá	Red de Oportunidades	55 000	261 800	30.8	27
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	170 000	809 200	71.6	17
Colombia	Familias en Acción	1 700 000	8 092 000	46.6	39
Rep. Dominicana	Solidaridad	400 000	1 904 000	44.5	46
México	Oportunidades	5 000 000	23 800 000	31.7	72
Brasil	Bolsa Familia	11 000 000	52 360 000	33.3	84
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	1 200 000	5 712 000	43.0	101

Fuente: Julia Johanssen, Luis Tejerina y Amanda Glassman, *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and opportunities*, BID, Social Protection and Health Division, 2009, p. 6. Elaborado a partir de los documentos del programa y de las tasas de pobreza de la CEPAL (2008).

se extienden a otras latitudes teniendo en cuenta los distintos ritmos e intensidades que expresan las contradicciones críticas y sus intentos de “superación” o gestión.³⁵

Conforme avanzaba la crisis global del capitalismo, especialmente con el *shock* financiero en Wall Street y los salvatajes bancarios desde de 2007/2008, el BM fue uno de los primeros en pronunciarse trazando su visión sobre la manera como se deberían solventar las cuestiones más urgentes de dicha crisis a través del documento titulado *Salvataje a los más pobres del mundo* (2008).³⁶ El documento sugería desplegar diferentes políticas sociales focalizadas (o “diferenciadas”, como se intenta insinuar ahora) con el fin de gestionar la población extremadamente pobre relegando, a su vez, la meta de combatir la pobreza integralmente.

El BM iba todavía más allá al plantear la posibilidad de establecer una mayor distinción entre “los más pobres de los pobres”. Desde ese momento es dable –y, en términos de los diseños e implementaciones de la política social, “deseable” en la crisis actual– diferenciar al interior de esta categoría entre quienes son vulnerables a los choques que se esperan y quienes no lo son, con el fin de identificar eficientemente los verdaderos sujetos de las políticas. Resumiendo, los presupuestos enunciados para “salvar a los más pobres” siguen consolidando los juicios y las definiciones “técnicas” (las cuales, por el contrario, resultan ser contundentemente políticas) que, en la mayoría de los casos, plantean líneas de pobreza cercanas a los 1.25 dólares diarios de subsistencia.³⁷

³⁵ José Francisco Puello-Socarrás, “Escribiendo un ‘nuevo’ neoliberalismo”, *Anuario de investigaciones*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, núm. 1, 2011. Es interesante ver cómo el Banco Mundial, ante el reciente ciclo contencioso en el Medio Oriente, conocido como *La Primavera Árabe*, propone argumentos de este tipo para ser trasladados a las políticas estatales, principalmente, en su aspecto “social”. Grupo del Banco Mundial, “El Oriente Medio y Norte de África: un nuevo contrato social para promover el desarrollo”, discurso pronunciado por Robert Zoellick en el Peterson Institute for International Economics (6 de abril de 2011) [<http://web.worldbank.org/>]. Para un análisis sobre este particular, véase José Francisco Puello-Socarrás, “¿Un ‘nuevo pacto social’ para el mundo árabe? El insolente oportunismo del Banco Mundial”, *Revista Izquierda*, Bogotá, Espacio Crítico, núm. 11, 2011, pp. 16-21.

³⁶ Martin Ravallion, “Bailing Out the World’s Poorest”, World Bank Policy Research Working Paper Series, diciembre 1, 2008 [<http://ssrn.com/abstract=1293176>]. Nótese que el título original en inglés (*Bailing out*) sugeriría un “rescate financiero”, jerga popularizada a partir de los *salvatajes* y *rescates* al sistema financiero y bancario de la época a escala mundial.

³⁷ Línea de pobreza diseñada por el BM: “[e]n 1991 [...] estimó una línea internacional de pobreza equivalente a 1 US\$ PPA diario a precios de 1985, razón por lo cual la línea se dio a conocer como “1 dólar al día”. En el 2000 la línea fue recalculada a precios de 1993, y se fijó en 1.08 US\$ PPA. Posteriormente, sobre la base de los nuevos índices de PPA generados por

No habría que perder de vista entonces que dicho salvataje pretende compensar los efectos negativos de esta coyuntura para preservar –en sus palabras– “los activos físicos y humanos claves de la gente pobre y sus comunidades”, evitando asumir el significado de las crisis recurrentes del capitalismo y, especialmente, las de la época neoliberal donde se evidenció la profundización de la pobreza (tanto en incidencia como en intensidad) en todas las regiones del mundo.³⁸ Y aunque el BM reconoce literalmente que la crisis aumentará la pobreza en el mundo –por el incremento de los precios de los alimentos, los combustibles y los fertilizantes, principalmente–, mantiene con obstinación sus históricos criterios reactivos y particulares, a la hora de ofrecer alternativas, especialmente, su confianza en el “libre mercado”.³⁹

De las varias estrategias que deben seguirse para encarar la crisis global, la reforma a las redes públicas de protección social resulta ser una cuestión ineludible. El BM considera que éstas deberán concentrarse en la intervención directa de los gobiernos, particularmente en los países en vías de desarrollo, mediante la implementación de los PTMC y programas de “alivio laboral”, enfatizando muy especialmente en estos últimos.

Los esquemas de transferencia pretenden constituir un ingreso o consumo “básico” –y aquí debemos mantener en mente el estimativo de “pobreza” que utiliza el BM– que asegure una relación sólida con el consumo. También se mantiene el criterio de *condicionalidad*, el cual expone la modalidad típica de *privatización* de los derechos ciudadanos largamente experimentada en América Latina durante más de dos décadas de contrarrevolución neoliberal.

La política social en tiempos de crisis, lejos de basarse en criterios redistributivos y avanzar en una perspectiva de derechos sociales universales, apunta a ser una acción más residual incluso que en el pasado pues, por un lado, en este caso las intervenciones son posteriores y temporales, y por el otro, son obtusamente particulares, exageradamente selectivas⁴⁰ y no han logrado implementarse como complemento de sistemas de bienestar ampliado para toda la población.

el Programa de Comparación Internacional de 2005, se determinó un nuevo umbral, de 1.25 US\$ PPA diario”. Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del milenio; el progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Chile, ONU, 2010, p. 25.

³⁸ El BM de la mano de resultados empíricos en crisis anteriores (países asiáticos), considera al mismo tiempo que “no todos los pobres serán afectados”, lo cual justificaría su criterio diferenciador. Martin Ravallion, “Bailing Out the World’s Poorest”, *op. cit.*, 2009, p. 3.

³⁹ Robert Zoellick, “Free Markets Can Still Feed the World”, *The Financial Times*, 5 de enero de 2011 [versión en español disponible en la página del Banco Mundial [<http://bit.ly/gftiPU>].

⁴⁰ Cfr. Ana Fonseca, “Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas”, Regional Bureau of Latin America, PNUD, 2006.

Según el BM, entre otros componentes a los que se refiere, esta sería la alternativa que “puede ayudar en la lucha contra la pobreza crónica tanto como la pobreza de transición en una crisis”.⁴¹ Se destaca paralelamente la idea de que el Estado debe actuar para corregir las “fallas del mercado”, sin ir en detrimento del crecimiento económico como estrategia sustancial para reducir la pobreza, combinándolo con el direccionamiento de recursos hacia los más pobres. Aquí los PTMC serían uno de los instrumentos más adecuados:

Aunque es probable que el crecimiento económico impulsado por el mercado sea el principal motor de la reducción de la pobreza en la mayor parte de los países, los mercados no pueden hacerlo solos. La política pública tiene un papel central en proveer los fundamentos institucionales dentro de los que operan los mercados, en proveer bienes públicos y en corregir las fallas del mercado. En adición a establecer los fundamentos para el crecimiento económico, la política puede complementar los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza y uno de los instrumentos que los gobiernos pueden utilizar para ese fin es dirigir la redistribución de los recursos hacia las familias pobres.⁴²

Desde luego, y como sucedió allende en términos de los diseños originales de los PTMC, estas medidas apuntan, claramente, a gestionar el conflicto social que si bien está presente en las lógicas del sistema, se agrava de manera muy particular en las crisis –insistimos, sobre todo teniendo presente la magnitud de la actual crisis del capitalismo–, con el fin de aliviar los potenciales riesgos sociales y mantener niveles de legitimidad o –como se ha dado en denominar en los últimos tiempos– de gobernanza. No hay duda que este “renovado humanismo” aprovecha la afectación de la crisis y el escenario recesivo para profundizar el neoliberalismo o, lo que es lo mismo, pretende conjurar la crisis no sólo con más capitalismo sino –aún peor– con más neoliberalismo.

SÍNTESIS FINALES

1. A pesar de las distintas “re-visiones” al Consenso de Washington, se logra identificar invariablemente la ampliación, complementación y perfeccionamiento de sus referentes básicos, de acuerdo con los diferentes ritmos, duraciones y temporalidades que exhibe el avance del proyecto hegemónico (neoliberalismo) y la inevitable dialéctica frente a las emergentes resistencias

⁴¹ Martin Ravallion, “Bailing Out the World’s Poorest”, *op. cit.*, p. 18.

⁴² Ariel Fiszbein, Norbert Schady *et al.*, *Transferencias monetarias...*, *op. cit.*, p. 8.

sociales antineoliberales y, en varios casos, contestaciones contra-hegemónicas (contra-neoliberales) a nivel regional y global. El Consenso “en” Washington (original + revisado + ampliado + Post-Washington) es un marco de orientaciones *generales* readaptado y, posteriormente, adoptado de modo funcional que notoriamente influye en cuestiones “de política” *específicas*. Temas como la pobreza, la inclusión social pero también “nuevas” formas de actuación institucional como la (mayor) presencia estatal (reguladora) y postulados como las fallas del mercado, por ejemplo, son directrices sistemáticamente incorporadas por los organismos encargados de gestionar el proyecto político en determinados ámbitos (definiciones en la política social, en este caso).

2. La construcción de los fundamentos de los PTMC por parte del BM y el BID permite sintetizar los dispositivos de producción de prácticas discursivas y los canales de reproducción de sentidos específicos en torno a problemáticas de urgencia social y de gran significado político, a nivel local, regional y mundial. Es así como por medio de este tipo de políticas públicas se logra instrumentalizar técnicamente y actualizar e intervenir políticamente en lo concreto el proyecto neoliberal intentando garantizar su permanencia. El BM y el BID han consolidado su hegemonía en el establecimiento de la cuestión social⁴³ al particularizar esta última en la problemática de la pobreza, entendida a su vez como la carencia de activos y oportunidades, cuya resolución puede encontrarse en la inversión en el capital humano de los pobres. Así pues, desde la perspectiva de estos organismos multilaterales, existen tres argumentos a favor de la implementación de PTMC:⁴⁴ eficacia en la ruptura de la transmisión

⁴³ Una problematización de la hegemonía en el establecimiento de la cuestión social, puede encontrarse en Estela Grassi, *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires, Espacio, 2003; y en Claudia Danani, “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de la población-objeto”, en S. Hintze (ed.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, UBA, 1996.

⁴⁴ Un desarrollo de las críticas a estos argumentos puede encontrarse en Angélica Gunturiz, “Construcción de ciudadanía a través de políticas contra la exclusión social...”, *op. cit.*, pp. 23-43. Por ejemplo, aquella que recae sobre la teoría del capital humano –en la cual se basan estos programas– y que se dirige hacia la circularidad del argumento, puesto que la escolarización se coloca como determinante de la renta, de ganancias futuras, de movilidad, de ecualización social por la ecualización de las oportunidades educacionales; al mismo tiempo, el acceso a la escuela, la permanencia en ella y el desempeño, en cualquier nivel, se explican fundamentalmente por la renta y otros indicadores que describen la situación económica familiar. Una segunda clase de crítica se dirige hacia la política social de mínimos vitales que se fundamenta en la perspectiva de gestión del riesgo, mientras que la tercera crítica aborda el redimensionamiento utilitarista de la sociedad civil y el tercer sector desde la lógica de los organismos multilaterales de crédito que intervienen en la ejecución de los PTMC.

intergeneracional de la pobreza, nivelación del consumo de los pobres y mayor factibilidad política y aceptación social de los programas, debido a la condicionalidad de los mismos. Tal perspectiva ha marcado una fuerte impronta en los diseños nacionales de PTMC, constituidos a su vez como protagonistas de las formas de intervención social del Estado a lo largo de América Latina; así, por ejemplo, en el 2011 se encontraban en ejecución 18 PTMC en la región,⁴⁵ en este sentido, América Latina y el Caribe parecen ser un laboratorio donde se ensayan este tipo de tentativas, las cuales hoy por hoy se replican alrededor del mundo (p.e. África y Medio Oriente).

3. Los PTMC revelan ser uno de los instrumentos productivos en medio de la actual crisis del capitalismo neoliberal. A partir de la profundización de la misma –especialmente en sus dimensiones sociales–, la difusión y extensión de los contenidos dispuestos en este tipo de programas logran ser paradigmáticos para las políticas “sociales” del nuevo neoliberalismo. La estrategia en su conjunto se encubre bajo el eufemismo de la “inclusión social” y se dispone seguir aprovechando la devastada situación social, histórica y actual –y que el mismo neoliberalismo ha profundizado a niveles innumbrables desde hace décadas– para elevar entonces a concepto político y objeto de las políticas, las deplorables condiciones de pobreza, miseria, desigualdad, etcétera, que involucran progresivamente grandes porciones de la población global. Las prácticas y discursos desplegados apuntan exclusivamente a la problemática en sus límites, en sus extremos (pobreza extrema, desigualdad extrema), desentendiéndose así de su núcleo estructural.

⁴⁵ Cfr. Simone Cecchini y Aldo Madariaga, *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011, p. 130.