

Controversias sobre la protección social en el sistema multilateral en los albores del siglo XXI. Una aproximación desde los saberes sobre la pobreza

Eliana Lijterman

Eliana Lijterman

Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Becaria Interna Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con asiento en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Docente en la materia Política Social de la Carrera de Trabajo Social de la UBA. Investiga las problematizaciones expertas sobre la pobreza y sobre los problemas de empleo y las reorientaciones de la protección social en Argentina durante los años dos mil. El proyecto de investigación para la realización de la tesis doctoral fue distinguido por el Programa Fondo Semilla para el Fomento de la Investigación de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Ha publicado artículos en revistas académicas de Argentina, Ecuador, Brasil y España.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
E-mail: eliana.lijterman@gmail.com

Controversias sobre la protección social en el sistema multilateral en los albores del siglo XXI. Una aproximación desde los saberes sobre la pobreza

El objetivo del artículo es examinar las discusiones acerca de los sentidos de la protección social producidos y puestos a circular en la escena internacional. Se toma como objeto de análisis las programáticas sobre la pobreza elaboradas por diversas agencias internacionales de desarrollo durante un período signado por dos crisis de carácter global: la producida hacia fines de los años noventa y la abierta en 2008. El análisis se asienta en un exhaustivo trabajo de archivo sobre la producción escrita de organismos financieros y de agencias pertenecientes al sistema de Naciones Unidas. Se halló que durante el período analizado se desplegó una controversia insoslayable a propósito de la protección social, que es posible recorrer y mapear considerando los debates acerca de las conceptualizaciones sobre la pobreza, las transformaciones a realizar, el rol del Estado en su concreción y los principios de justicia orientadores. El documento reconstruye dicha polémica y propone, como conclusión, la idea de que en lugar de constituirse un nuevo consenso unificador de estas agencias, se desplegó un conflicto irreductible dado por la reformulación de la discursividad neoliberal y la reactivación de discursividades alternativas, que ejercieron una crítica hacia ella.

Palabras clave: Seguridad Social; Problema Social; Pobreza; Contexto Internacional

Controversies about Social Protection in the Multilateral System at the Dawn of the 21st Century. Approaches from the Knowledge about Poverty

The article aims to examine the discussions about the meanings of social protection on the international scene. The poverty programs elaborated by various international development agencies are taken as the object of analysis during a period marked by two global crises: the one produced towards the end of the 1990s and the one opened in 2008. The analysis is based on an exhaustive archive research on the written production of financial organizations and agencies of the United Nations system. It was found that, during the analyzed period, an unavoidable controversy regarding social protection was deployed, which is possible to navigate and map considering the debates about the conceptualization of poverty, the transformations to be carried out, the role of the State in its achievement

Recibido: 05-02-2019 y 07-10-2019 (segunda versión). Aceptado: 10-10-2019.

La configuración de comunidades epistémicas internacionales y de actores globales alteró profundamente la red de actores que participan de las disputas por la definición de las políticas sociales a nivel nacional.

and the guiding principles of justice. The paper reconstructs this controversy and proposes, as a conclusion, that instead of constituting a new unifying consensus of these agencies, an irreducible conflict was created due to the reformulation of neoliberal discursivity and the reactivation of alternative discourses that criticized it.

Key words: Social Security; Social Problem; Poverty; International Context

Introducción

Desde una perspectiva atenta a la construcción histórica y discursiva de los problemas sociales, numerosos analistas han coincidido en señalar que la configuración de comunidades epistémicas internacionales y de actores globales alteró profundamente la red de actores que participan de las disputas por la definición de las políticas sociales a nivel nacional. La consolidación del proyecto neoliberal en América Latina en los años ochenta no podría explicarse sin hacer referencia a la legitimidad de los diagnósticos y recomendaciones producidos por las agencias internacionales de desarrollo.

La hegemonía de dicho proyecto sufrió su primer envés hacia fines del siglo XX, con los procesos de crisis económicas, políticas y sociales desplegadas en el Sur Global. Entonces, a la par que se extendía la polémica sobre la globalización como modelo de desarrollo (Santos, 2008), la legitimidad de los saberes expertos transnacionales comenzó a ser conmovida. Este proceso impulsó la revisión de las reformas “de ajuste estructural” o de “primera generación” por parte de aquellas agencias que las habían promovido años atrás. Si dichas reformas se habían justificado en el diagnóstico de una crisis fiscal, progresivamente se produjeron reformulaciones en las programáticas de los organismos internacionales fundadas en una tematización eminentemente social de la crisis. Junto con la reformulación de los saberes parecía abrirse entonces un nuevo ciclo de reformas.

En la literatura especializada dichas reconfiguraciones programáticas han sido mayormente referenciadas como un “Pos Consenso de Washington” (v. gr. Molyneux, 2006; Serna, 2008; Lopes, 2011; Cuadra Montiel, 2013; Pautassi ...[et al], 2013). Esta formulación sintetiza tanto la continuidad como el giro evidenciado en la matriz discursiva neoliberal que se puede caracterizar por: la revitalización del debate sobre la desigualdad; la afirmación de la complementariedad entre Estado y mercado; la relevancia asignada a las discusiones sobre la justicia de las intervenciones públicas y sobre el

Es analíticamente productivo indagar la heterogeneidad discursiva que habita el sistema multilateral en sus formulaciones acerca del desarrollo y de los problemas sociales, y particularmente de la pobreza, a fin de ubicar las controversias que atravesaron el período acerca de los sentidos de la protección social y de las alternativas institucionales para vehicularla.

diseño de las políticas sociales. Ciertas plataformas de intervención, que alcanzaron adhesiones y apoyos crecientes dentro del sistema multilateral, parecían encarnar este nuevo consenso: los Objetivos de Desarrollo del Milenio a inicios del nuevo siglo y los Pisos Mínimos de Protección Social luego de la crisis global de 2008, ambos propuestos por agencias de las Naciones Unidas. Algunos dispositivos institucionales de política social tuvieron una presencia transversal en las recomendaciones de estos organismos, como los programas de transferencia condicionada de ingresos.

Pese a la identificación de las reformulaciones discursivas y reorientaciones prácticas que se sucedieron desde finales de los años noventa bajo una denominación común, es posible rastrear la heterogeneidad de la actividad especializada del sistema multilateral. Los análisis de Burchardt (2005) y Deacon (2005) dejan entrever las disímiles aproximaciones sobre los problemas sociales por parte de la banca internacional y de las agencias de Naciones Unidas. Para Serna (2008) esta diferencia se explica por la persistencia del ideario neoliberal en la producción de la banca global y la formulación de enfoques alternativos sobre el desarrollo social en el caso de las Naciones Unidas. Este artículo se inscribe en estos antecedentes que han relevado los bordes y límites de lo representado como un nuevo consenso.

Se considera que es analíticamente productivo indagar la heterogeneidad discursiva que habita el sistema multilateral en sus formulaciones acerca del desarrollo y de los problemas sociales, y particularmente de la pobreza, a fin de ubicar las controversias que atravesaron el período acerca de los sentidos de la protección social y de las alternativas institucionales para vehicularla. En este sentido, se abordan los saberes producidos sobre la pobreza desde una arista particular que permite cercar la multiplicidad de debates que esta involucra: se atiende, particularmente, a los modos en que es definida como un problema social a ser intervenido por el Estado, las transformaciones sobre el fenómeno que este está llamado a realizar y los principios de justicia orientadores de su acción. Es que las maneras en que la pobreza, con el carácter extraordinario con que se presenta en el Occidente capitalista, ha sido domeñada, neutralizada o conjurada, se encuentran en el corazón de la distinción de distintos regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1993) y, en suma, "sirven para identificar de qué sociedad hablamos" (Danani, 2018: 78).

Esto permite poner de relieve las batallas de sentido que rodean la elaboración de propuestas orientadoras de la política social en el siglo XXI, en un período marcado por crisis internacionales de envergadura (la de fines de 1990 y la iniciada en el año 2008) e importantes alteraciones de las relaciones geopolíticas de poder. Asimismo, permite comprender las condiciones y límites de las convergencias producidas entre discursividades disímiles.

El análisis se asienta en el trabajo de archivo sobre la producción experta del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -pertenecientes al sistema financiero internacional- y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) -ambas de las Naciones Unidas. Durante todo el período, los documentos de estas agencias señalan el sostenimiento de una polémica intensa sobre: las explicaciones de la pobreza y el lugar asignado en ellas a las transformaciones del mundo del trabajo y de la producción; la construcción de objetivos sociales y su relación con la política y la economía; los principios de justicia valorados y la concepción del rol estatal. El análisis sugiere el despliegue de dos procesos: la reformulación del pensamiento neoliberal y la reemergencia de discursividades alternativas de impronta social-distributiva que, a través de filiaciones heterogéneas, reactualizaron la cuestión del desarrollo.

El artículo se organiza del siguiente modo. Primero, se presentan las coordenadas conceptuales e históricas de los saberes transnacionales como objeto de estudio y se precisan los criterios metodológicos del trabajo de archivo en el que se asienta la investigación. En segundo lugar, se realiza un análisis comparativo de las dos formaciones discursivas relevadas, en función de los ejes mencionados en los párrafos antecedentes. A modo de conclusión, se expone una síntesis y una serie de reflexiones de carácter general.

1. La construcción discursiva de los problemas sociales: la consolidación de los saberes globales

El campo de indagación de este artículo se sitúa en una intersección entre los estudios sobre política social y aquellos que tienen por objeto a los saberes expertos. Está inscripto en un programa de investigación que ha apostado por desentrañar la dimensión política de las políticas sociales, rastreando los procesos de lucha social que se despliegan en su campo por la definición de los modos legítimos de vida individual y social (Fraser y Gordon, 1997; Grassi y Hintze, 2018). Estos conforman, insoslayablemente, *batallas por el sentido*.

Las estrategias de reducción de la pobreza que caracterizan un determinado momento histórico suponen la estabilización de formas colectivas de pensamiento que la hacen socialmente inteligible, expresando y modelando a su vez el horizonte de integración social perseguido.

Las ideas, las narrativas públicas y los sistemas de explicación constituyen, transforman y normalizan la realidad social sobre la que se pretende intervenir (Somers y Block, 2005). Desde diversas disciplinas se ha aportado al análisis de la construcción discursiva de los problemas sociales indagando la actividad especializada. La *expertise* constituye una forma específica de conocer e intervenir sobre el mundo que se sitúa en una doble intersección: entre el mundo académico e intelectual y el campo del poder y la política, y entre la escena nacional e internacional, destacándose las relaciones de circulación y legitimación de los saberes a través de las fronteras nacionales (Morresi y Vommaro, 2011; Plotkin y Zimmerman, 2012).

Se retoma el concepto de problematización que, inscripto en la tradición althusseriana y foucaultiana, tiende un puente entre las prácticas discursivas y extradiscursivas por las cuales una cuestión es inscripta en el juego de lo verdadero y lo falso, constituyéndose como objeto de pensamiento y acción (Revel, 2008). Las batallas discursivas, entendidas como prácticas sociales, asumen una importancia crucial en la estabilización, visibilidad y definición de los problemas que se ubican como objeto de la acción. Las estrategias de reducción de la pobreza que caracterizan un determinado momento histórico suponen la estabilización de formas colectivas de pensamiento que la hacen socialmente inteligible, expresando y modelando a su vez el horizonte de integración social perseguido (O'Connor, 2001).

La idea de discursividad remite a las asociaciones discursivas entre una serie de problemas visibilizados, poblaciones vinculadas a ellos, dispositivos de intervención y unos determinados fines postulados como viables y deseables (Grondona, 2014). El contenido programático de los discursos refiere a la articulación gestada entre la acción y la visión ideal que orienta las transformaciones consideradas viables. Que existan dichas articulaciones no significa que las discursividades conformen un bloque armonioso y coherente. Por el contrario, estas operan sobre omisiones, tensiones, contradicciones, y se gestan en la competencia con otras formaciones discursivas.

1.1 Los saberes globales y el ascenso del pensamiento neoliberal en América Latina

Las agencias que se incluyen en la indagación fueron creadas luego de la Segunda Guerra Mundial conformando el andamiaje institucional que expresaba -y vehiculizaba- los acuerdos de *Bretton Woods* celebrados en 1944¹. Se trataba de consensos que demandaban

una gestión global del sistema monetario, financiero y comercial, sostenidos en la afirmación de una relación positiva entre crecimiento económico, pleno empleo y derechos sociales (Hobsbawm, 1999). Estas agencias fueron parte de la emergencia de un campo de conocimientos especializados y de la profesionalización de la intervención sobre los problemas del desarrollo (Escobar, 2005). Se conceptualiza a estos organismos como Agencias Internacionales de Desarrollo (AID), pues su horizonte de reflexión y elaboración programática está constituido por las formas de organización económica, política y cultural de las sociedades, especialmente las periféricas (Álvarez Leguizamón, 2005). Desde su origen, este andamiaje institucional ha involucrado agencias de naturaleza heterogénea que, en los años siguientes, experimentaron trayectorias de cambio que las diferenciaron aún más en sus roles y sus grados de participación en los procesos de definición de políticas a escala nacional.

A mediados de los años setenta las AID sedimentaron profundas alteraciones del orden político y económico mundial, en virtud de lo cual se replanteó su rol, así como sus programáticas. Las tesis desarrollistas, que habían sustentado los modelos de industrialización sustitutiva en la región latinoamericana, fueron cuestionadas y comenzaron a producirse alteraciones notables (Lijterman, 2017). En el programa del *Segundo Decenio para el Desarrollo* de las Naciones Unidas comenzó a cobrar un peso relevante la apertura económica, mientras que los diagnósticos sociales comenzaron a dar mayor protagonismo a la cuestión de la pobreza, descentrando los problemas propiamente laborales. La intersección producida entre los registros del trabajo y de la pobreza puede observarse en las reflexiones producidas durante los años setenta. La Conferencia Mundial sobre el Empleo de 1976 puso a circular el concepto de necesidades básicas como organizador de las estrategias de intervención sobre los problemas sociolaborales de los países periféricos.

Al mismo tiempo otros actores globales cobraban una creciente relevancia en la escena internacional, entre los que se destaca la Comisión Trilateral² proponiendo un “nuevo orden internacional” basado en la integración económica, con una retórica a-conflictiva de las relaciones entre las economías y los Estados nacionales (Murillo, 2005). Se trataba de un nuevo modelo institucional que combinó la labor especializada y política, aunque encontrándose por fuera del sistema de partidos políticos y del orden multilateral. Su trabajo fue

El llamado "ajuste estructural" se presentó como un imperativo técnico en función de una conexión causal, objetiva y postulada como verdadera entre la crisis fiscal y la crisis del Estado bienestarista.

fundamental en la reorientación del rol de los bancos internacionales, desde los años setenta, hacia los países periféricos y, especialmente, América Latina.

Si bien las concepciones neoliberales comenzaron a movilizar políticas económicas desde mediados de los años setenta en la región, fue avanzada la década de 1980 cuando se constituyó una intelectualidad neoliberal que fundamentó técnicamente la necesidad y viabilidad del ajuste estructural, discutiendo las alternativas a futuro en un horizonte único de inteligibilidad (Estrada Álvarez, 1992). El llamado "ajuste estructural" se presentó como un imperativo técnico en función de una conexión causal, objetiva y postulada como verdadera entre la crisis fiscal y la crisis del Estado bienestarista (Centeno, 1997)³. Los bancos internacionales de crédito fueron actores nodales en la supervisión de la ejecución de dichas reformas en el Sur global, rol que se fundamentó en la legitimidad de su *expertise* y no solo en las condicionalidades de los créditos otorgados (Merklen, 2010). Estas agencias se encontraban en condiciones privilegiadas para realizar investigaciones sistemáticas y comparativas sobre la pobreza, el empleo y las finanzas y eran respaldadas por especialistas con prestigio. Diversos análisis coinciden en señalar los reflujos que entonces experimentaron agencias heterodoxas de las Naciones Unidas, como la CEPAL y la OIT, que cristalizaban en limitaciones financieras para su funcionamiento la orientación eminentemente técnica de su labor (v. gr. Standing, 2008; Beteta y Moreno Brid, 2012). Sus trayectorias combinaron una trama de continuidades y cambios en sus matrices de pensamiento, en los modos de relación con los gobiernos de la región latinoamericana y en su influencia en el sistema multilateral.

Si previamente la pobreza como cuestión había sido inscrita en los problemas de los modelos de desarrollo, durante estas décadas fue objetivada progresivamente como un problema específico a tratar, desconectado de los procesos que afectaban el mundo del trabajo (Grassi, 2004; Vommaro, 2011; Grondona, 2014). Hacia mediados de los años noventa se hizo palpable que las tasas de pobreza habían aumentado en los países latinoamericanos y que los costos sociales del ajuste estructural eran más que efectos transitorios. Entonces, comenzaron a formularse estrategias más sistemáticas de "lucha contra la pobreza" que definían como una de las principales causas del fenómeno a la ineficiencia e ineficacia estatal en la gestión de los programas sociales. Ello fue el fundamento de las estrategias

Las crisis con las que concluyó el siglo XX en la región latinoamericana conmovieron el presupuesto "éxito" de las reformas de ajuste estructural, movilizando una serie de reformulaciones programáticas por parte de los organismos financieros con alcances en todo el sistema multilateral.

de descentralización y focalización de las intervenciones sociales del Estado, estableciéndose una nueva relación con la sociedad civil.

Las crisis con las que concluyó el siglo XX en la región latinoamericana conmovieron el presupuesto "éxito" de las reformas de ajuste estructural, movilizando una serie de reformulaciones programáticas por parte de los organismos financieros con alcances en todo el sistema multilateral. En el inicio del nuevo siglo la mayor parte de las AID había reajustado sus enfoques. Las nuevas programáticas incorporaron en un lugar central a lo social en las políticas para el desarrollo o crecimiento. "desarrollo inclusivo", "crecimiento de amplia base", "transformación productiva con equidad", fueron algunas de las formulaciones que expresaron las nuevas promesas de integración y de desarrollo "desde abajo hacia arriba" (Molyneux, 2006; Papalini y Echavarría, 2016). Los modelos económicos propuestos no podían prescindir de la reformulación de las promesas de integración social y de bienestar. Entonces, los balances de poder al interior del sistema multilateral se alteraron al calor de la reconfiguración de los regímenes políticos latinoamericanos y la producción de nuevas alianzas geopolíticas que dieron mayor protagonismo a las agencias de las Naciones Unidas en el debate sostenido por los nuevos gobiernos de la región con las programáticas de la banca internacional.

Pese a ciertas tematizaciones convergentes sobre la crisis y sobre las alternativas para superarla, este análisis sugiere que no solo se produjeron diagnósticos diferenciados, sino que tuvo lugar una intensa polémica en el sistema multilateral sobre los modos de reconceptualizar la pobreza, de definir los objetivos sociales proclamados y de establecer los principios de justicia orientadores de la acción estatal. Se exponen a continuación los fundamentos metodológicos del análisis propuesto.

2. Notas metodológicas sobre el trabajo de archivo

El artículo se asienta en una metodología cualitativa basada en el trabajo de archivo sobre la producción escrita de los saberes globales. Este constituye una operación de montaje de documentos diversos en una serie, a fin de poner a prueba hipótesis analíticas sobre sus relaciones (Aguilar ...[et al], 2014).

La selección de las AID se efectuó luego de un relevamiento documental extenso que señalaba la gravitación de las mismas en los debates sobre los problemas sociales y la protección social en América Latina. Para la confección del *corpus* se procura abarcar agencias

con naturalezas y trayectorias institucionales disímiles, así como con matrices conceptuales y tradiciones políticas diferenciadas, lo que se evidencia en el desarrollo del apartado anterior. Estos elementos participaron, definitivamente, de la hechura de los debates que se reconstruyen en lo que sigue, a modo de memorias y tradiciones político-institucionales, y por eso se constituyó en un criterio de selección de las agencias para el trabajo documental realizado.

La dimensión temporal del estudio comprendió documentos producidos desde mediados de la década de 1990 hasta el año 2015, pues se halla que las reformulaciones programáticas de la primera década del siglo XXI no podían comprenderse de forma aislada respecto de las dos crisis globales de fines de los años noventa y del año 2008, la cual aún permanece abierta. Se reunieron documentos eminentemente técnicos sobre las redes de problemas asociados a la cuestión de la pobreza (el desarrollo, la informalidad, el desempleo, etc.) con otros de impronta estratégica, que proponen una reflexión de largo plazo y sintetizan las miradas institucionales. En conjunto, la delimitación de las agencias productoras, la dimensión temporal y la selección temática y genérica de los textos comprendidos conformaron un *corpus* lo necesariamente homogéneo para posibilitar el análisis y lo suficientemente heterogéneo para enriquecerlo.

El análisis se basó en un proceso de codificación abierta de los textos. Inicialmente se atendió a los siguientes ejes analíticos: las formas de nominar y definir la pobreza; las redes de problemas construidas en torno a ella; los contextos de referencia en los que se la inscribía (productivo-estructural, del mercado laboral, cultural-comportamental, etc.); las responsabilidades identificadas ante el fenómeno; y el tipo de acción propuesta. En función de los emergentes del trabajo documental se incorporaron otros ejes para la codificación: los debates éticos sobre los principios de justicia; las memorias discursivas y las marcas de coyuntura (Robin, 1976); los modos de presentación de sí de los saberes, esto es, sus *ethos*. Se construyeron códigos específicos para cada organismo y se sintetizaron de forma progresiva reconstruyendo tematizaciones, es decir, redes de enunciados que producen acontecimiento *en* el lenguaje, movilizándolo juicios y debates (Guilhaumou y Maldidier, 1986).

Luego, se pusieron en relación estas tematizaciones identificando los modos en que se articulaban problemas, poblaciones afectadas, dispositivos institucionales y transformaciones propuestas. Así, se delimitaron dos formaciones discursivas cuyo análisis se expone a

Hacia fines de los años noventa la banca internacional produjo una serie de textos que exponían revisiones (auto)críticas sobre las políticas de ajuste estructural promovidas con base en las cuales se propuso una segunda generación de reformas, definidas como "institucionales".

continuación. En la medida en que este trabajo busca reconstruir la *polémica* entre sentidos en competencia sobre la protección social se prioriza la presentación de estas formaciones discursivas de modo estilizado, pero vale señalar que en las problematizaciones producidas al interior de cada una han convergido elementos heterogéneos que, aunque aquí no pueda tratarlos, alertan sobre la imposibilidad de pensar estas programáticas de manera lineal y homogénea. La heterogeneidad en el sistema multilateral no solo se expresa en las discusiones *entre* las distintas agencias que lo conforman, sino en las producciones de cada una de ellas⁴.

3. Reformulaciones del pensamiento neoliberal: la pobreza como daño subjetivo, la igualdad de oportunidades como horizonte

Hacia fines de los años noventa la banca internacional produjo una serie de textos que exponían revisiones (auto)críticas sobre las políticas de ajuste estructural promovidas con base en las cuales se propuso una segunda generación de reformas, definidas como "institucionales". El texto *Más allá del Consenso de Washington*, de Burki y Perry, publicado en 1998, es uno de los primeros de esta serie. La expresión que le daba título sintetizaba la continuidad trazada con los fines orientadores de las reformas de ajuste estructural y la reformulación de las concepciones sobre el desarrollo en que estas se habían sustentado. Se trataba de ir "más allá" de dichas reformas, haciendo avanzar sus objetivos allí donde estas habían evidenciado fallas, mediante una comprensión "más adecuada del desarrollo" (Banco Mundial, 2000: 195).

La perspectiva sobre el crecimiento económico se articulaba por la premisa de que "las instituciones importan" (Burki y Perry, 1998: 11), lo que reconducía la atención experta hacia la cualidad del crecimiento y no solo hacia su dimensión cuantitativa. Se retomaba el enfoque de la Nueva Economía Institucional, que definía a las instituciones como esquemas organizativos responsables de los incentivos hacia los individuos y las organizaciones, haciéndolos más o menos proclives a la competencia y la rentabilidad en sus comportamientos e interacciones. Otro enfoque que permeó los análisis del BM y del BID fue la Economía del Comportamiento, que discutió la figura del *homo economicus* al advertir que la acción individual no era puramente racional, sino que cobraban peso factores contextuales y subjetivos (la inercia, la aversión al riesgo, la impaciencia)⁵. Así, se reconocía

Lo que no se alteraba era la definición de la competencia y la productividad como vectores de lo común, en tanto resortes del progreso social y de la libertad individual, promoviendo su generalización como valores morales.

que los mercados eran imperfectos y que sus resultados dependían del carácter de las instituciones que los regularan, alterando la infalibilidad que previamente se les había atribuido. Se descentraron entonces algunos de los supuestos de la economía neoclásica, que se encontraba en el corazón de las redes de saber en qué se habían fundado las reformas del ajuste estructural.

Estas conceptualizaciones se orientaron a reformular la Teoría del Derrame, que había sido la grilla de inteligibilidad hegemónica en los años previos sobre la relación entre las expectativas sociales y las metas económicas. Esta había pronosticado la difusión progresiva de los beneficios de la acumulación privada entre las capas más desaventajadas de población, definiéndola como soporte del bien común y cuestión a resguardar por el Estado. Quizás sea una de las producciones simbólicas que condensan con mayor justeza la crítica ejercida hacia el Estado Social y la pretensión de su superación: “el Estado de Bienestar” es, en última instancia, el estado de una sociedad de bienestar” (Danani, 2016: 23), fundado en el compromiso político de resguardar las condiciones de vida de las personas por el hecho de ser parte de la sociedad. La Teoría del Derrame expresa, pues, la desocialización del bienestar. La actualización que se realizaba reconocía que la secuencia entre crecimiento económico privado y bienestar no era espontánea, pues existían fallas del mercado. Entonces, era preciso rediseñar esta relación estableciendo nuevas formas de complementariedad entre las metas sociales y las económicas, el Estado y el mercado. Lo que no se alteraba era la definición de la competencia y la productividad como vectores de lo común, en tanto resortes del progreso social y de la libertad individual, promoviendo su generalización como valores morales.

El efecto era la definición del Estado como *locus* privilegiado de reforma. Su rol legítimo se circunscribía a la coordinación general de los sistemas institucionales públicos, mercantiles y privados, velando por el resguardo de los incentivos hacia la competitividad en todos ellos. El Estado deseable es aquel que resguarda y preserva la competencia como asunto de interés común. El atraso institucional se constituía en una nueva faceta del “subdesarrollo” (Banco Mundial, 2007: 19). La región latinoamericana se caracterizaba por sus regímenes de “Estado de Bienestar Frustrado” (Banco Mundial, 2007: 12; Márquez ...[et al], 2008: 91), definidos por tres vectores: la captura particularista de las instituciones públicas, que desvirtuaba la competencia en pos del privilegio de ciertos sectores; la “exclusión”

que se generaba al subsidiar exclusivamente a sus bases electorales, gravando fuertemente a los grupos ricos y excluyendo a los pobres; y su incapacidad de efectivizar los marcos regulatorios establecidos. Las fallas del mercado eran ocasionadas por fallas estatales que reproducían una amplia gama de desigualdades⁶. El modelo de Estado se presentaba como un problema y, al mismo tiempo, como condición fundamental en la concreción del crecimiento de “amplia base” propuesto.

4. La pobreza como dependencia: abordajes cualitativos y subjetivos del fenómeno

La cuestión de la desigualdad como núcleo de los diagnósticos sociales producidos hacia fines de los años noventa se desplazó prontamente hacia el tratamiento de la pobreza en los documentos del BM y del BID. Subyacía una mirada anclada en el principio de equidad y en el paradigma de la igualdad de oportunidades, que reelaboró el problema de la desigualdad:

Una distribución de ingresos en la que unas personas son mucho más ricas que otras debido a que, ante oportunidades similares, las más ricas han trabajado mucho y más duro puede considerarse justa. La misma distribución puede considerarse injusta si ha sido generada gracias a que el grupo más rico tuvo acceso a escuelas o empleos mucho mejores, únicamente debido a su riqueza (Banco Mundial, 2006: 61).

La acción estatal en lo social debía circunscribirse a aquellas desigualdades consideradas negativas, esto es, originadas en formas de acaparamiento de poder político y económico que desincentivaran la productividad y la rentabilidad y afectarían así al conjunto social. Estos argumentos participan del giro conceptual y valorativo sobre la desigualdad por el cual esta pasa a ser objeto de apreciación: las sociedades competitivas y creativas no funcionan sino *en* la desigualdad. La pobreza se definía como el tipo más extremo y pernicioso de desigualdad, constituía un desperdicio de potencial productivo, así como un problema para la estabilidad política y la cohesión social (Banco Mundial, 2000, 2001 y 2006; BID, 2006; Márquez ...[et al], 2008). El horizonte social del modelo de crecimiento propuesto se asentaba en la reducción de desigualdades múltiples y en particular de la pobreza, pues era la más urgente y distorsiva.

Hacia el año 2001 el BM sistematizó una nueva plataforma que se proponía ampliar las oportunidades económicas de la población

En la reconceptualización de la pobreza resultó crucial la perspectiva del “Manejo Social del Riesgo”. El fenómeno no consistía tanto en la *carencia* de activos para gestionar los riesgos, sino en la *ineficiencia* de aquellos disponibles por dicha población y en las consecuencias negativas que generaba en la rentabilidad futura de los mismos, lo que explicaba su reproducción en el tiempo.

pobre, su empoderamiento y el establecimiento de redes de seguridad elementales ante las crisis. Esta propuesta entrañaba una redefinición de la pobreza que buscaba “ampliar” las consideradas concepciones “tradicionales” de carácter eminentemente socioeconómico (Banco Mundial, 2001: 15). Los argumentos identificaban que el problema de las definiciones basadas en umbrales de ingresos y consumos era que no permitían adoptar una mirada *preventiva* sobre el fenómeno, pues los indicadores lo captaban una vez consumado. Esto sugiere un proceso de revisión de las causalidades y “soluciones” esperables ante el fenómeno.

En la reconceptualización de la pobreza resultó crucial la perspectiva del “Manejo Social del Riesgo” (MSR), formulada por expertos asociados al BM (Holzman y Jorgensen, 2000). De acuerdo con ella, el fenómeno no consistía tanto en la *carencia* de activos para gestionar los riesgos, sino en la *ineficiencia* de aquellos disponibles por dicha población y en las consecuencias negativas que generaba en la rentabilidad futura de los mismos, lo que explicaba su reproducción en el tiempo. El problema de la distribución se desplazaba desde los ingresos y el mundo laboral hacia múltiples y heterogéneos instrumentos de gestión de riesgos, entre los que se contemplaban capacidades humanas, redes sociales y diversos patrimonios físicos y financieros. Ello entrañaba la referencia en plural a las desigualdades, desanclando la cuestión del registro productivo-económico.

Desde esta perspectiva se consideraba que los riesgos eran inherentes a la vida humana, a lo largo de toda su historia, naturalizándolos y des-historizándolos. Se revestían de un carácter positivo al definirse como la contracara de las oportunidades: mientras que ellas representaban la posibilidad de beneficios ante un evento, los primeros constituían la probabilidad de pérdida. De este modo, se argumentaba que cotidianamente los individuos y organizaciones gestionaban una multiplicidad de riesgos, realizando un cálculo (no puramente racional) de costos y beneficios que determinaba la decisión de aprovechar o no las “oportunidades” y el tipo de instrumento a adoptar ante los riesgos (de prevención, mitigación o alivio de sus consecuencias). Se trataría de un cálculo extensible a individuos, comunidades, familias y empresas, definidos todos como agentes económicos. La vida se volvía objeto de inversión productiva y la peor elección era no asumir riesgos. Estos razonamientos le asignaban un carácter universal a la competencia, extendiéndola más allá del ámbito mercantil.

La perspectiva sobre la integración social de la población pobre, que subyacía en estos enfoques, era su conversión en parte activa del crecimiento, generando las condiciones para que asumieran comportamientos productivos y fortaleciera sus activos.

4.1 El imperativo de invertir: la acepción económica de las protecciones

Bajo esta mirada la seguridad trasmataba su sentido: ya no refería a la exención de riesgos⁷, sino a su administración proactiva, productiva y eficaz por parte de individuos. Esto alteró radicalmente el sentido de la protección como actividad estatal al adoptar el sentido de una *inversión* en capital humano y social, condición que la volvía compatible con el incremento de la productividad.

La promesa “social” acerca de la integración que encarnaba la programática de estas agencias se basaba en la recompensa a los esfuerzos, que debía alcanzar incluso a los más perjudicados por el mercado. El horizonte de igualdad se correspondía con la imagen de una sociedad organizada por el mérito, en la que todos los individuos pudieran acceder indistintamente de sus orígenes, a “trayectorias de éxito” según sus talentos y esfuerzos (Alalmo ...[et al], 2015: 204).

El bienestar en estos planteos refería a la “libertad de elección y de acción y [la] capacidad de controlar la propia vida” (Banco Mundial, 2000: 16). El ideal sobre las transformaciones a realizar estaba dado por la autonomía entendida en un sentido eminentemente individual sintetizado en la formulación sobre las “trayectorias de éxito”. El bienestar, entonces, no refería a una visión compartida sobre qué tipo de vida (social e individual) vale la pena vivir y la discusión política sobre proyectos colectivos al respecto no tenía lugar. La productividad se presentaba como la única vía para ampliar la libertad y, por ende, se volvía un imperativo hacia todos los individuos. En consecuencia, la pobreza encarnaba la contracara de ese ideal, entendida ya no como un estado de carencia material, sino como un daño en la subjetividad que instalaba el riesgo de dependencia (Márquez ... [et al], 2008). La perspectiva sobre la integración social de la población pobre, que subyacía en estos enfoques, era su conversión en parte activa del crecimiento, generando las condiciones para que asumieran comportamientos productivos y fortaleciera sus activos.

La problematización sobre la cohesión social, cuestión relevante en la producción experta internacional durante el período, da cuenta de las perspectivas sobre la integración como problema. En los textos del BID las sociedades “cohesivas” son aquellas que conjuran la fragmentación social en virtud del problema político y económico de la “desafección” y “polarización” entre grupos sociales e individuos (BID, 2006: 7). Para el organismo, la cohesión era un concepto de valor eminentemente pragmático, al señalar los medios para el crecimiento

Las políticas distributivas, sobre todo las de carácter universal, se contemplaban como las más propensas a introducir desincentivos hacia la rentabilidad de los activos de la población en condición de pobreza.

antes que constituir un fin en sí mismo: se trataba de potenciar las interacciones positivas entre los agentes, neutralizando las externalidades negativas para una mayor cooperación en el mercado. En el logro de mayores niveles de cooperación adquiría un lugar importante la extensión de oportunidades a “las grandes masas hoy excluidas”, cuya finalidad era que estas se hicieran cargo “de su propio destino [para] prosperar en una sociedad donde el éxito dependa de la capacidad y del esfuerzo, y no de las circunstancias en las que cada uno nace” (Márquez ...[et al], 2008: X; Alalmo ...[et al], 2015).

4.2 La igualdad de oportunidades y la crítica hacia la acción distributiva

Estos argumentos ejercían una crítica hacia las políticas distributivas clásicas que, según ambos bancos, debían reformularse incluyendo incentivos hacia la productividad, la movilidad y la autonomía de los sujetos (Alalmo ...[et al], 2015). De otro modo, podrían gestarse desincentivos hacia el trabajo y la productividad que harían de las políticas protectoras un obstáculo tanto para el crecimiento como para el bienestar.

No sería conveniente que las autoridades trataran de compensar una movilidad social insuficiente con redistribuciones de la riqueza de corto plazo que, aunque inicialmente parezcan muy populares, a la larga pueden demostrar su ineficacia para mejorar el estatus socioeconómico de quienes las reciban. Las políticas deberán subrayar la igualdad de oportunidades mediante el desarrollo de capital humano y social, y no mediante intentos de corto plazo para igualar los resultados (Márquez ...[et al], 2008: 130).

La cuestión de los desincentivos fue clave en las problematizaciones producidas por estos organismos sobre la intervención social del Estado y parecen reeditar la polémica sobre los fundamentos del bienestarismo, en una coyuntura en la que el neoliberalismo estaba siendo sometido a impugnación social. Las políticas distributivas, sobre todo las de carácter universal, se contemplaban como las más propensas a introducir desincentivos hacia la rentabilidad de los activos de la población en condición de pobreza. Estos razonamientos se formalizaban en dos principios de la perspectiva del MSR: el de la economía de riesgos (gestionándolos siempre que fuera posible mediante los sistemas más próximos basados en la autosuficiencia, como las familias o los seguros de mercado) y el de la subsidiariedad estatal (Banco Mundial, 2007).

De este modo se argumentaba la propuesta de establecer redes sociales, garantizadas por el Estado, dirigidas a contener las caídas producidas por efecto de situaciones puntuales de pérdida y crisis y que debían ser transitorias para evitar perpetuar el estado de dependencia, clave en la reproducción de la pobreza. En este punto, se hallan en algunos documentos un desplazamiento desde una reflexión ética sobre la integración de “los pobres”, basada en el paradigma de la igualdad de oportunidades, hacia una afirmación moral de ocuparse de dicha población “por seguridad o por compasión” (Banco Mundial, 2006: 13).

5. Actualizaciones del bienestarismo y reactivación de los discursos sobre el desarrollo: la pobreza como problema económico y de la democracia

Los diagnósticos de la CEPAL y la OIT explicaron los problemas de pobreza y de empleo de fines de siglo por las características del modelo de desarrollo consolidado mediante las reformas de ajuste estructural, al que definieron como “globalización financiera” (CEPAL, 2002; OIT, 2000 y 2004a). Esto dio lugar al establecimiento de una polémica explícita con los organismos financieros destacando su responsabilidad por el fracaso de dichas reformas.

Las nuevas programáticas de ambas agencias, de Trabajo Decente en el caso de la OIT y de “transformación productiva con equidad” y más tarde de “cambio estructural” en el caso de la CEPAL, tenían dos premisas en común: la idea de que la globalización constituía una tendencia inmanente al desarrollo productivo y que, como tal, era inevitable; junto con la afirmación de que esta tendencia no implicaba *per se* la precarización del trabajo y el empobrecimiento, sino que ello dependía del modelo político que la gestionara (OIT, 1999 y 2004a; CEPAL, 2002 y 2012). Estos discursos se hacían eco de las demandas sociales que ponían en entredicho la globalización, mientras que trazaban una línea demarcatoria con aquellos movimientos considerados “radicales”, por su rechazo a la globalización en sí misma. Se cristalizó así una argumentación basada en la valoración de los “beneficios” de la internacionalización y en la identificación de sus “impactos sociales negativos” a neutralizar políticamente.

Según estas agencias las reformas de los años noventa habían generado que el cambio económico perdiera sentido para la gente, al desacoplarse la racionalidad financiera de todo compromiso con las

Se realizaba una triple crítica hacia este modelo de desarrollo en nombre de sus regresivas consecuencias sociales: de carácter económico, por el desaprovechamiento del potencial productivo de los contingentes de trabajadores desplazados e informales; de carácter ético, porque la distribución regresiva del ingreso afectaba la condición ciudadana; y política, por la desestabilización del orden que ejercía la agudización de la desigualdad.

expectativas y necesidades sociales (CEPAL, 2007: 27; OIT, 2004b). Se realizaba una triple crítica hacia este modelo de desarrollo en nombre de sus regresivas consecuencias sociales: de carácter económico, por el desaprovechamiento del potencial productivo de los contingentes de trabajadores desplazados e informales; de carácter ético, porque la distribución regresiva del ingreso afectaba la condición ciudadana; y política, por la desestabilización del orden que ejercía la agudización de la desigualdad. Se cuestionaba el dislocamiento social producido por lo que se consideraba un furor desregulador del mercado (CEPAL, 2002: 103) y se visibilizaban los efectos nocivos en la matriz productiva del predominio de la especulación financiera, con consecuencias directas en la calidad y el volumen del empleo⁸. La desigualdad y los problemas de empleo constituyeron tópicos centrales para ambos organismos. Quizás el foco puesto en la relación entre la desigualdad como problema y el ámbito del trabajo, como un *locus* central de su origen y su reproducción, sea el gesto bienestarista por excelencia reactualizado en estos discursos. Es decir, la reposición del trabajo como espacio en el que se forjan riesgos sociales de incidencia individual que, como tales, deben ser asumidos colectivamente.

5.1 Trabajadores pobres: la desestabilización del mundo del trabajo en las explicaciones de la pobreza

En estas programáticas los problemas sociales se explicaron por las características del patrón de especialización productiva dominante en los años previos y por las políticas estatales orientadas a la precarización del trabajo, tejiéndose una causalidad de tipo político-institucional⁹. Así, estas conceptualizaciones conectaban de forma íntima la pobreza con el mundo laboral y productivo. El horizonte programático de estas elaboraciones se correspondía con una reanudación del crecimiento económico con la democracia, a través de una labor de compatibilización entre las metas económicas con los objetivos sociales que únicamente podían desarrollar los Estados nacionales, las instancias de coordinación regional y el sistema multilateral. Era preciso instalar un dique político que salvaguardara la sociedad, dando lugar a otra globalización definida por su carácter “inclusivo” y “equitativo” (OIT, 2003, 2009a, 2013 y 2014; CEPAL, 2006, 2012 y 2015).

En un mundo de riesgos globales la consigna de sustituir la política y el Estado por la economía es cada vez menos convincente. Por consiguiente, conviene recordar la categórica advertencia de Polanyi

La tematización sobre la productividad del trabajo constituye un eje de actualización de las perspectivas bienestaristas en las programáticas de estas agencias. Al respecto, el programa cepalino sobre el desarrollo se estructuraba en la búsqueda de armonización entre la eficacia *schumpeteriana*, basada en la innovación tecnológica y productiva, y la *keynesiana*.

en su análisis del colapso de la primera fase de la globalización: si el mercado pretende subordinar a la sociedad, terminará por destruir sus propios cimientos (CEPAL, 2002: 25).

Estas premisas actualizaban las memorias de las teorías *keynesianas* sobre la regulación del mercado y, en especial, del mercado laboral en torno a lo que se polemizó de forma expresa con la banca internacional. Tanto para la OIT como para la CEPAL el trabajo humano constituía el factor productivo por excelencia, motor del crecimiento y principal fuente de valor. Se argumentaba que la innovación tecnológica no había desplazado su centralidad y que, además, continuaba siendo el principal factor distributivo, asignando ingresos y protecciones. Se visualizaba como un organizador de la vida en sociedad: era el principal medio de aportar productivamente al bien común, establecía correspondencias entre derechos y obligaciones, y permitía un pasaje de lo privado a lo público (CEPAL, 2012). También se investía de valor moral al definirse como el medio privilegiado para una vida “decente y autónoma” (OIT, 2003: 19).

Solo el empleo productivo, regulado y protegido podía asumir estos roles y articular los objetivos de incrementar la productividad y apuntalar la distribución y la protección (OIT, 2004b). La globalización financiera había hecho del trabajo un campo de incertidumbre, dañándolo como eje de integración: “la realidad laboral” se encontraba “en profunda contradicción con lo que el trabajo significa en su mejor expresión” (OIT, 2001: 5). En este orden, la protección de los trabajadores -formales e informales- adquirió centralidad.

5.2 Flexiseguridad: la protección del empleo del futuro

La tematización sobre la productividad del trabajo constituye un eje de actualización de las perspectivas bienestaristas en las programáticas de estas agencias. Al respecto, el programa cepalino sobre el desarrollo se estructuraba en la búsqueda de armonización entre la eficacia *schumpeteriana*, basada en la innovación tecnológica y productiva, y la *keynesiana*. Sostener la demanda agregada y el consumo era tan importante como promover la productividad del trabajo, con miras a fortalecer la competitividad sistémica y ampliar la participación en el ámbito laboral de los sujetos desplazados.

El cambio estructural es el eje de un proceso de crecimiento con empleo e igualdad en el largo plazo. Este cambio no es resultado de fuerzas espontáneas; todas las experiencias exitosas de desarrollo

Las regulaciones del empleo fueron repensadas con el objetivo de combinar flexibilidad, movilidad y adaptabilidad de la fuerza laboral con la estabilidad y seguridad de los trabajadores.

han contado con políticas activas de estímulo a sectores de alta productividad con mayor intensidad en conocimiento (eficiencia schumpeteriana) y fuerte dinamismo de sus demandas interna y externa (eficiencia keynesiana). (...) Las tareas urgentes de corregir la desigualdad (...) son consistentes con los esfuerzos por sostener la eficiencia keynesiana y la demanda agregada. Ellas deben ser complementadas con políticas dirigidas a mejorar la operación del mercado laboral (...). La capacitación de los trabajadores y la educación son así variables estratégicas (CEPAL, 2012: 242).

Así, la noción de protección social combinó la referencia bienestarista a la estabilización y a la seguridad como objetivo, entendida como extinción de los riesgos y las incertidumbres, e incorporó la idea de inversión -económica y productiva-, aunque con un sentido diferente al producido por los textos de la banca internacional. En estos discursos de impronta distributivista, la acepción económica de las protecciones disputaba la legitimidad de las mismas en los debates respecto de la baja de los costos laborales y no subordinaba su definición como derecho. Además, la seguridad era resaltada en su sentido de estabilización de la vida frente a los riesgos gestados en el ámbito laboral y productivo. Esta contribuía a los procesos de crecimiento sustantivo y de largo plazo al promover la formación de los trabajadores (OIT, 2001), como también conformaba el núcleo de la condición ciudadana. Tanto por razones de eficacia económica, como éticas y morales, la adaptabilidad no sería posible sin *mínimos* de seguridad para el sujeto de trabajo (OIT, 2003 y 2004a).

Las regulaciones del empleo fueron repensadas con el objetivo de combinar flexibilidad, movilidad y adaptabilidad de la fuerza laboral con la estabilidad y seguridad de los trabajadores (CEPAL, 2002 y 2010). La idea de que los procesos de trabajo se habían alterado de forma crucial por el cambio tecnológico era el sustrato de estas elaboraciones y esto ejercía una actualización importante de las memorias del *keynesianismo* y de los instrumentos políticos asociados a este, pese al recentramiento de la distribución y la desigualdad como núcleos problemáticos. Se percibían transformaciones estructurales que hacían del bienestarismo una "fórmula descontextualizada" (CEPAL, 2010: 174), pues "la estabilidad laboral ya no es una característica dominante en la organización del trabajo" (CEPAL, 2002: 337).

La perspectiva de la "flexiseguridad" dominó la reflexión sobre las protecciones del trabajo incluyendo en un rol protagónico a las políticas laborales "activas", basadas en la vinculación entre

las transferencias monetarias propias de los seguros sociales y múltiples modalidades de capacitación, actualización y búsqueda laboral durante los momentos de pérdida del empleo. El desempleo pasaba a constituir un momento previsible de las trayectorias laborales, debido al carácter flexible y móvil de los procesos de producción. La neutralización de los efectos nocivos en la vida de las personas pasaba por regular dichos momentos de retiro del mercado para una rápida reinserción y por generar modalidades novedosas de regulación.

En paralelo, estas programáticas divisaban que, pese a que se estableciera el crecimiento del empleo y en particular del empleo protegido como meta de políticas, era necesario prever la situación de aquellos trabajadores desplazados y ocupados informalmente. ¿Cómo hacerlos parte de la sociedad si se encontraban excluidos del empleo decente? ¿A través de qué dispositivos protegerlos y contribuir a su futura reinserción laboral?

5.3 Trasmutaciones de la “universalidad”: los Pisos Mínimos de Protección Social

Progresivamente comenzó a asentarse en las programáticas de ambas agencias la propuesta de un “régimen” o “cimiento social básico” (OIT, 2003 y 2007), no contributivo y desacoplado del tipo de inserción laboral, que en 2009 se formuló bajo la idea de Pisos Mínimos de Protección Social (PMPS)¹⁰.

Estas recomendaciones se definían por el objetivo de “universalizar” la protección, fundado en la problematización de las viejas y nuevas exclusiones del sistema de seguridad social por su anclaje en la inserción laboral. En este punto operaba un desplazamiento en el sentido de lo universal, que en política social remite a la construcción del sujeto de las protecciones bajo una única categoría, que encuentra en la de “ciudadanía” su más clásico ejemplo histórico (Danani, 2018). En estos planteos la universalidad remitía en cambio a la cobertura total de la población, aunque fuera a través de métodos y esquemas institucionales disímiles (y desiguales). Resulta ilustrativa la formulación de la OIT sobre el principio de universalismo con “pluralismo de métodos” a través del cual concretar el cimiento básico de protecciones. Este precepto valoraba la heterogeneidad de los mecanismos de protección considerando la heterogeneidad de los problemas a atender y de las capacidades de aporte de los sujetos (OIT, 2011: 146).

Los PMPS asumían una retórica incremental que preveía la progresión en el tiempo de los niveles de cobertura, así como de la calidad de las prestaciones. En términos de la OIT se trataba de una “escalera ascendente” de la protección social que estipulaba el “orden lógico” de avance.

Los PMPS asumían una retórica incremental que preveía la progresión en el tiempo de los niveles de cobertura, así como de la calidad de las prestaciones. En términos de la OIT se trataba de una “escalera ascendente” de la protección social que estipulaba el “orden lógico” de avance (OIT, 2011: 151). El objetivo prioritario era superar las exclusiones de la seguridad social que afectaban a la población desocupada e informal, mientras que el logro de una cobertura total constituía un objetivo intermedio. Sobre este punto los técnicos cevalinos expresaron su adhesión junto con algunas preocupaciones: advertían el riesgo de legitimar y consolidar una política de Estado sostenida en la provisión de servicios y prestaciones elementales dirigidas a la población en condiciones de pobreza. Este argumento subrayaba la contradicción con “el carácter universal de los derechos sociales” (CEPAL, 2006: 21).

Huelga decir que esta tensión solo pudo emerger y formularse en una formación discursiva que se interrogaba por la convivencia de los sujetos como “iguales” en el seno de la sociedad. En estos planteos, la vida “como iguales” se sostenía de garantías para la participación en la vida colectivas respaldadas por la intervención del Estado nacional. El sentido de las garantías radicaba en su extensión “independientemente de [los] logros individuales y recursos monetarios” (CEPAL, 2010: 11). En este punto, la polémica con la banca internacional por su problematización de los desincentivos y de la igualdad de oportunidades resulta insoslayable.

Los principios que caracterizaron a los Estados de Bienestar en la posguerra *recuperan terreno* con respecto a las miradas más individualistas y centradas en el mercado (...). Lo hacen de la mano de *innovaciones prácticas y teóricas*, donde la idea de *capital social, cohesión social y aseguramiento* frente al riesgo reingresan en el debate y el diseño de políticas públicas (CEPAL, 2010: 192; destacado propio).

Conclusiones

El abordaje comparativo de las programáticas sobre la pobreza de las agencias internacionales de desarrollo seleccionadas da cuenta de la heterogeneidad de las discursividades expertas sobre la pobreza al interior del sistema multilateral. La circulación de estos discursos, más allá de convergencias y consensos, señala una intensa polémica entre las agencias analizadas en torno a la concepción de los problemas sociales (y de la pobreza en particular), las transformaciones sociales imaginadas, el rol del Estado y los principios de justicia

Anclados en el valor social del trabajo para los sujetos y los órdenes democráticos, los expertos de la OIT y la CEPAL cuestionaron directamente el peso de los desincentivos y el riesgo de "dependencia", advertido por los bancos internacionales, para determinar el alcance y la calidad de las protecciones sociales.

orientadores de su acción. De modo que, la centralidad asignada a los problemas sociales y a la cuestión de la desigualdad hacia fines de los años noventa promovió a su vez una serie de debates sobre modelos de desarrollo y de Estado, así como renovadas discusiones éticas. La tematización eminentemente social de la crisis con que se cerraba el siglo XX, en el marco de recesiones económicas y conmociones políticas, tuvo como efecto paradójico la politización de los términos en que los problemas sociales fueron debatidos.

Es por ello que cobra relevancia un enfoque analítico que, por debajo y detrás de los consensos, pueda dar cuenta de las heterogeneidades discursivas y de las confrontaciones de sentido producidas al interior del sistema multilateral poniendo en suspenso miradas tendientes a su homogenización. Solo así es posible observar que, aún bajo una consideración transversal de las dimensiones cualitativas sobre la pobreza, la relación del fenómeno con el conflicto por la distribución fue destacada por aquellos discursos que reactualizaron el bienestarismo. De modo análogo, la acepción económica de la protección como "inversión" no licuó en dichos discursos su significación a partir de la lógica de los derechos sociales como cemento de una sociedad integrada. Anclados en el valor social del trabajo para los sujetos y los órdenes democráticos, los expertos de la OIT y la CEPAL cuestionaron directamente el peso de los desincentivos y el riesgo de "dependencia", advertido por los bancos internacionales, para determinar el alcance y la calidad de las protecciones sociales. En el marco del reconocimiento generalizado hacia el paradigma de la igualdad de oportunidades, destacaron que las garantías estatales constituían una condición para la plena realización de aquella: pues solo a través de derechos estatalmente garantizados es que pueden reconocerse *socialmente* necesidades sociales y sus sujetos. Estos elementos constituyeron ejes de confrontación experta y política insoslayables que impiden hablar de la reposición de un nuevo consenso sobre las agendas de la pobreza a nivel global.

Se adentra en ciertas aristas del debate especializado en la escena internacional a propósito de la pobreza a fin de vislumbrar los consensos y controversias gestados a propósito de la protección social y, en este recorrido, se ha procurado poner de relieve el carácter profundamente problemático de la misma: de sus definiciones y del valor asignado a ella en la construcción de la sociedad como conjunto unificado. Lo relevante es advertir que al calor de estas discusiones la discursividad neoliberal fue reformulada, mientras que también

Se considera que el período analizado se caracteriza más por la batalla de ideas y discursos al interior del sistema multilateral, por desplazamientos al interior de las discursividades neoliberal y bienestarista y por compromisos establecidos entre ellas en la dinámica de su confrontación, que por la dominancia unívoca de uno de estos proyectos.

se reactivaron discursividades alternativas de impronta social-distributivista que actualizaron, a su vez, la retórica del bienestarismo.

Entonces, es posible plantear como hipótesis interpretativa de estos procesos que la crisis del pensamiento neoliberal con la que concluyó el siglo XX no se siguió de la reposición de un nuevo consenso sobre los modelos de política social y sobre las perspectivas para la integración que estos suponen, sino que fue seguida de una forma particular de confrontación y controversia. El análisis invita a interrogar aquellas hipótesis que, aligerando estas polémicas y controversias, han afirmado la emergencia de un nuevo consenso ya pos-neoliberal, ya como puro relanzamiento del neoliberalismo.

Se considera que el período analizado se caracteriza más por la batalla de ideas y discursos al interior del sistema multilateral, por desplazamientos al interior de las discursividades neoliberal y bienestarista y por compromisos establecidos entre ellas en la dinámica de su confrontación, que por la dominancia unívoca de uno de estos proyectos. Interesa reflexionar sobre las condiciones en que el proyecto neoliberal, en lugar de agotarse durante este ciclo en ocasiones calificado como “posneoliberal”, se ha reeditado. Así como también indagar los contenidos y las condiciones con las que se ha desplegado un discurso crítico hacia el pensamiento neoliberal, puntualmente en lo que refiere a la definición del trabajo y de la reproducción de la vida. Ella conforma un núcleo central en la disputa de sentidos, pues remite a la definición de los sujetos sociales y, con ello, de los modos de sociabilidad, de responsabilidad individual y colectiva y de las nociones recreadas sobre lo común y compartido.

Notas

(1) La excepción es la OIT creada luego de la Primera Guerra Mundial, en el año 1919. Sin embargo, participa de este mismo ciclo de creación institucional en la medida en que en el año 1946 se constituyó en una de las primeras agencias especializadas del flamante Sistema de Naciones Unidas.

(2) Esta se fundó en 1973 por la iniciativa de un conjunto de expertos, financistas, empresarios y funcionarios estatales de Estados Unidos, Japón y potencias europeas -entre ellos, el empresario David Rockefeller.

(3) Estos discursos identificaban un “problema fiscal” intrínseco a los modelos de bienestar, debido a la tendencia ascendente del gasto público y los desequilibrios en las balanzas comerciales (Leal Ivo, 2005).

(4) Un problema de otro orden está dado por el hecho de que en la labor especializada que estas agencias emprenden, a menudo auspician y ponen a circular estudios elaborados por expertos externos a ellas, cuyos

posicionamientos en ocasiones entran en tensión con las programáticas institucionales. Por un lado, estas tensiones pueden ser significativas para analizar las modalidades en que las formaciones discursivas se conforman, reuniendo elementos heterogéneos y estableciendo relaciones determinadas con saberes que son exteriores a ellas. Por otro, presentan un problema metodológico para la conformación del *corpus* documental que debe lidiar con la diversidad que presenta la producción institucional de estas agencias.

(5) En documentos del BID la perspectiva adoptada por el organismo se fundamenta en esta base disciplinar (v. gr. Bosch ...[et al], 2013: 138-139). Sus antecedentes se remontan a la década de 1970, aunque pasó a la escena pública en 2002 cuando un psicólogo y un economista ganaron el Premio Nobel de Economía por introducir la investigación psicológica en el análisis económico de la toma de decisiones.

(6) Estos argumentos pueden rastrearse en múltiples documentos. En el caso del Banco Mundial, ver las referencias de los años 2000, 2001, 2003, 2004, 2009, 2013 y 2014. Otros se encuentran en: BID, 2006; Freije, 2002; Márquez, 2005; Márquez ...[et al], 2008; Bosch ...[et al], 2013.

(7) Esta acepción es la primera con la que la Real Academia Española define la cualidad de “seguro/a”.

(8) Estos argumentos se reeditaron en las explicaciones sobre la crisis global de 2009 y las propuestas para la neutralización de los efectos. Por ejemplo: OIT, 2009a, 2009b y 2011; CEPAL, 2014 y 2015.

(9) En este punto los estudios de la OIT y la CEPAL se distanciaron: mientras que para la primera los problemas sociolaborales se explicaban eminentemente por la mala gobernanza del mercado laboral; para la segunda cobraba relevancia la matriz productiva de la región latinoamericana, caracterizada por su heterogeneidad estructural.

(10) Este abarcaba: 1) la “seguridad de ingresos” para la población pasiva (niños, personas con discapacidad y adultos mayores); 2) el “apoyo de ingresos” combinado con “garantías de empleo” (programas basados en obra pública, economía social y/o reentrenamiento laboral) para las personas en edad de trabajar (OIT, 2011: 152); y 3) el acceso a servicios básicos de salud.

Bibliografía

- Aguilar, Paula; Glozman, Mara; Grondona, Ana; y Haidar, Victoria (2014), “¿Qué es un corpus?”, en *Entramados y Perspectivas*, Vol. 4 N° 4, pp. 35-64.
- Alalmo, Verónica; Bosch, Mariano; Kaplan, David; Pagés, Carmen; y Ripani, Laura (2015), *Empleos para crecer*, Washington, BID.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2005), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO.

- Banco Mundial (2000), *La voz de los pobres: ¿puede alguien escucharnos?*, Washington, Oxford University Press.
- _____ (2001), *Lucha contra la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*, Madrid, Mundi-Prensa.
- _____ (2003), *Informe sobre el desarrollo mundial: desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de instituciones, crecimiento y calidad de vida*, Washington, Banco Mundial; Mundi-Prensa; Alfaomega.
- _____ (2004), *Informe sobre el desarrollo mundial: servicios para los pobres*, Washington, Banco Mundial; Mundi-Prensa; Alfaomega.
- _____ (2006), *Informe sobre el desarrollo mundial: equidad y desarrollo*, Washington, Banco Mundial; Mundi-Prensa; Alfaomega.
- _____ (2007), *Informalidad: escape y exclusión*, Bogotá, Banco Mundial; Mayol Ediciones.
- _____ (2009), *Informe sobre el desarrollo mundial: una nueva geografía económica*, Washington, Banco Mundial; Mundi-Prensa; Mayol Ediciones.
- _____ (2013), *Empleo: panorama general*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2014), *Informe sobre el desarrollo mundial: riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*, Washington, Banco Mundial.
- Beteta, Hugo y Moreno Brid, Juan Carlos (2012), "El desarrollo en las ideas de la CEPAL", en *Economía UNAM*, Vol. 9 N° 27, pp. 76-90.
- BID (2006), *La cohesión social en América Latina y el Caribe: análisis, acción y coordinación*, Washington, BID.
- Bosch, Mariano; Melguizo, Ángel; y Pagés, Carmen (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2005), "El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?", en *Nueva Sociedad*, N° 193, pp. 120-132.
- Burki, Shahid y Perry, Guillermo (1998a), *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial.
- Castel, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Centeno, Miguel (1997), "Redefiniendo la tecnocracia", en *Desarrollo Económico*, Vol. 37 N° 146, pp. 215-240.
- CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL.

- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL.
- _____ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL; SEGIB; AECID.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago, CEPAL. 33° período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, Brasil, 30 de mayo a 1 de junio.
- _____ (2012), *Eslabones de la desigualdad*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL.
- _____ (2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Santiago, CEPAL. 35° período de sesiones de la CEPAL, Lima, Perú, 5 a 9 de mayo.
- _____ (2015), *Desarrollo social inclusivo*, Santiago, CEPAL. Documento preparado para la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, CEPAL, Lima, Perú, 2 al 4 de noviembre.
- Cuadra Montiel, Héctor (2013), "Consenso y pos Consenso de Washington: dos generaciones de reformas incompletas", en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 8 N° 1, pp. 21-44.
- Danani, Claudia (2016), "Sociedad y Estado en la discusión del bienestar social. A propósito de los procesos latinoamericanos de principios de siglo XXI", en *Ensamblés*, Año 3 Nos. 4-5, pp. 21-35.
- _____ (2018), "Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales", en *Sociedad*, N° 37, pp. 77-94.
- Deacon, Bob (2005), "From 'Safety Nets' back to 'Universal Social Provision'. Is the Global Tide Turning?", en *Global Social Policy*, Vol. 5 N° 1, pp. 19-28.
- Escobar, Arturo (2005), "El postdesarrollo como concepto y práctica social", en *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Daniel Mato (coord.), Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Estrada Álvarez, Jairo (1992), "Dimensiones básicas del neoliberalismo económico", en *Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo*, Jairo Estrada Álvarez y Jesús Gualdrón (comps.), Bogotá, Centro de Estudios e Investigaciones Sociales.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfons el Magnánim.
- Fraser, Nancy y Gordon, Linda (1997), "Una 'genealogía de la dependencia'. Rastreado una palabra clave del Estado benefactor en los Estados Unidos", en *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "post-socialista"*, Nancy Fraser (ed.), Bogotá, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes.

- Freije, Samuel (2002), *El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de políticas*, Washington, BID.
- Grassi, Estela (2004), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*, Buenos Aires, Espacio.
- Grassi, Estela y Hintze, Susana (2018), *Tramas de la desigualdad: las políticas y el bienestar en disputa*, Buenos Aires, Prometeo.
- Grondona, Ana (2014), *Saber de la pobreza: discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*, Buenos Aires, Ediciones del CCC.
- Guilhaumou, Jacques y Maldidier, Denise (1986), "Effets de l'archive: l'analyse de discours du coté de l'histoire", en *Langages*, Vol. 21 N° 81, pp. 43-56.
- Hobsbawm, Eric (1999), "Primer y Tercer Mundo después de la Guerra Fría", en *Revista de la CEPAL*, N° 67, pp. 7-14.
- Holzman, Robert y Jorgensen, Steen (2000), "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá", Washington, Banco Mundial (Serie de Documentos sobre Protección Social; N° 6).
- Leal Ivo, Anete (2005), *La destitución de lo social: Estado, gobierno y políticas sociales*, Santiago, CEPAL.
- Lijterman, Eliana (2017), "La informalidad como campo de discusión en el contexto de emergencia del concepto. Yuxtaposiciones entre problemas de empleo y de pobreza", en *Trabajo y Sociedad*, N° 29, pp. 391-411.
- _____ (2018), "Reformulaciones programáticas y reconfiguraciones en las formas expertas de conocer. Un análisis de la producción de las agencias internacionales de desarrollo (1995- 2015)", en *Revista e-Latina*, Vol. 16 N° 63, pp. 29-46.
- Lopes, Carlos (2011), "Crescimento económico e desigualdade: as novidades pósConsenso de Washington", en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N° 94, pp. 3-20.
- Márquez, Gustavo (2005), *¿Para bien o para mal? Debate sobre el impacto de la globalización en los mercados de trabajo de América Latina*, Washington, BID.
- Márquez, Gustavo; Chong, Alberto; Duryea, Suzanne; Mazza, Jacqueline; y Ñopo, Hugo (2008), *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Washington, BID; Harvard University. David Rockefeller Center for Latin American Studies.

- Merklen, Denis (2010), "El impacto de la cooperación. ¿Qué tipo de relaciones sociales genera la solidaridad internacional?", en *La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*, Miguel Vallone y Ana Arias (comps.), Buenos Aires, Fundación Centro de Integración, Cultura y Sociedad.
- Molyneux, Maxime (2006), "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresá/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme", en *Social Policy and Administration*, Vol. 40 N° 4, pp. 425-449.
- Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comps.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Murillo, Susana (2005), *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- O'Connor, Alice (2001), *Poverty Knowledge. Social Science, Social Policy and the Poor in Twentieth-Century U.S. History*, Princeton, Princeton University Press.
- OIT (1999), *Trabajo decente. Memoria del Director General*, Ginebra, OIT. 87° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- _____ (2000), *Report of the Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade*, Ginebra, OIT.
- _____ (2001), *Reducir el déficit de trabajo decente. Memoria del Director General*, Ginebra, OIT. 89° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- _____ (2003), *Superar la pobreza mediante el trabajo. Memoria del Director General*, Ginebra, OIT. 91° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- _____ (2004a), *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Ginebra, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización; OIT.
- _____ (2004b), *ILO Activities on the Social Dimension of Globalization: Synthesis Report*, Ginebra, OIT.
- _____ (2009a), *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Ginebra, OIT. 98° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- _____ (2009b), "Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo", Ginebra, OIT. Resolución adoptada por la 98° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

- _____ (2011), *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra, OIT. 100° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- _____ (2013), "Los pisos de protección social en el marco de la estrategia de extensión de la cobertura de seguridad social en América Latina y el Caribe", documento presentando en el Seminario Regional: El Rol de los Pisos de Protección Social en los Sistemas Integrales de Seguridad Social en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 26 y 27 de agosto.
- _____ (2014), *La transición de la economía informal a la economía formal*, Ginebra, OIT. 104° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- Papalini, Vanina y Echavarría, Corina (2016), "Los significados contrapuestos del bienestar: de la felicidad al *wellness*", en *Revista Ensamble*, Año 3 Nos. 4-5, pp. 35-53.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar; y Straschnoy, Mora (2013), "Asignación universal por hijo para la protección social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos", Santiago, CEPAL; UNICEF (Serie Políticas Sociales; N° 184).
- Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo (2012), "Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX", en *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa.
- Revel, Judith (2008), *Diccionario de Foucault*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Robin, Regine (1976), "Discurso político y coyuntura", en *L'analyse du discours*, Pierre León ... [et al] (comps.), Montreal, Centre Educatif et Culturel.
- Santos, Boaventura de Sousa (2008), "El Foro Social Mundial y la izquierda global", en *El Viejo Topo*, N° 240, pp. 39-62.
- Serna, Miguel (2008), "Las políticas de la pobreza en el pos Consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social", en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 21 N° 24, pp. 46-60.
- Somers, Margaret y Block, Fred (2005), "From Poverty to Perversity: Ideas, Markets and Institutions over 200 Years of Welfare Debate", en *American Sociological Review*, Vol. 70 N° 2, pp. 260-287.
- Standing, Guy (2008), "The ILO: an Agency for Globalization?", en *Development and Change*, Vol. 39 N° 3, pp. 355-384.

Vommaro, Gabriel (2011),
“Los pobres y la pobreza
como dominio experto:
contribuciones a una socio-
historia”, en *Saber lo que se*

*hace. Expertos y política en
Argentina*, Sergio Morresi y
Gabriel Vommaro (comps.),
Buenos Aires, Prometeo.