

# PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN ARGENTINA Y EL FINANCIAMIENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003 - 2009)

*Vanesa P. Ciolli*

IEALC-Conicet

## RESUMEN

El artículo analiza el principal programa de transferencias monetarias condicionadas de Argentina entre 2003 y 2009 –el Plan Familias por la Inclusión Social–, implementado mediante un ciclo de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es comprender por qué las políticas sociales asumieron dicha modalidad en la etapa posterior a la crisis de 2001 y por qué fueron vehiculizadas mediante el financiamiento de instituciones financieras internacionales. Para alcanzar dicho objetivo, se desarrolla un análisis interpretativo basado en análisis documental. De ello se concluye que la participación de la mencionada institución propició, por un lado, la reingeniería del aparato estatal en el sector de las políticas sociales, orientada al conocimiento riguroso de la población para su focalización, y, por el otro, el cambio en el tipo de interpelación estatal hacia la población receptora, en virtud de su regulación.

**Palabras clave:** políticas sociales - Banco Interamericano de Desarrollo - transferencias monetarias condicionadas - Plan Familias - pobreza

## ABSTRACT

This article analyzes the main program of conditional cash transfers in Argentina between 2003 and 2009: the Plan Familias por la Inclusión Social implemented through a financing cycle provided by the Inter-American Development Bank. The purpose is to understand the reason behind social policies having taken that stance after the 2001 crisis, and why they were implemented through financial assistance by international financial institutions. In order to reach that purpose, the article develops an interpretative analysis based on document analysis. This leads to conclude that the participation of the said organization promoted, on the one side, the state apparatus' reconstruction vis-a-vis the area of social policies to get a steady knowledge about the population, to its focalization; and, on the other side, changed

the state interpellation's type to the social policies receptors in order to regulate them.

**Keywords:** social policies - Inter-American Development Bank - conditional cash transfer programs - Plan Familias - poverty

Recibido: 25/09/2018 Aceptado: 16/01/2019

## INTRODUCCIÓN

Durante los primeros años del siglo XX en América Latina, se consolidó un tipo específico de política socio-asistencial: los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC). En Argentina, ello se plasmó en la creación del Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), que contó con el apoyo de un ciclo de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) iniciado en 2003.

El objetivo del artículo es comprender por qué en dicha etapa las políticas sociales asumieron la forma de PTMC y por qué las instituciones financieras internacionales (IFI) vehiculizaron los PTMC mediante la asistencia técnica y financiera a los Estados nacionales. Se advierte que, aunque se trata de procesos históricos de largo alcance que no se inician ni concluyen con el PFIS en Argentina, su caracterización y análisis aporta elementos que permiten dar cuenta de estos interrogantes.

El artículo propone como tesis principal que la implementación de un PTMC de escala nacional en Argentina –como lo fue el PFIS– significó la instauración de un *nuevo contrato social* entre el Estado y los sujetos sociales receptores directos de las políticas sociales. Ello formó parte de la transformación del *equilibrio inestable* entre las fuerzas sociales que se había construido como respuesta inmediata a la crisis de 2001. Este nuevo contrato social fue posible gracias al financiamiento del BID, que implicó la reconfiguración tanto del aparato estatal en el área de las políticas sociales como de la interpelación a los sujetos receptores, en el marco de la reconstrucción del papel del Estado en la reproducción de la hegemonía capitalista en el país.

Dichas tesis implican una reflexión interpretativa basada en los resultados de una investigación acerca del papel desempeñado por el BID en los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas sociales del Estado nacional argentino entre 2003 y 2009. La construcción de la evidencia empírica se basó en el análisis documental (normativas nacionales, manuales operativos internos y materiales de difusión del Estado nacional; propuestas de préstamos aprobados por el BID, contratos, planes de adquisiciones y rendiciones; información estadística y financiera

publicada por organismos nacionales e internacionales). Los datos se analizaron mediante codificación temática en base a una matriz analítica compuesta por tres dimensiones: institucional-operativa, entramado de actores intervinientes y conceptual-ideológica. El recorte temporal se extiende desde el 2003 –cuando comienza el ciclo de financiamiento del BID que derivó en el PFIS– hasta el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en octubre de 2009.<sup>1</sup> Sin embargo, el artículo propone una relectura crítica de la evidencia empírica que la trasciende, para dar lugar a miradas alternativas de una realidad que es objeto de discusión académica en el campo de las políticas sociales. Es por ello que dicha reflexión interpretativa no pretende ser excluyente ni concluyente, sino que busca proponer nuevos interrogantes para ampliar el diálogo.

El artículo comienza con un repaso sistematizado de la literatura acerca de los PTMC en América Latina. Posteriormente se describen las características y el contexto de surgimiento del PFIS, evidenciando la participación del financiamiento del BID. Luego se analiza la adecuación del aparato estatal y se ofrece una interpretación del papel de los PTMC en la interpelación estatal a los sujetos receptores. Por último, las conclusiones ensayan respuestas a los interrogantes planteados con el fin de aportar al análisis de los PTMC a partir del caso argentino.

## APORTES Y DEBATES EN TORNO A LOS PTMC EN AMÉRICA LATINA

Desde la última década del siglo XX se multiplicaron los programas y recursos destinados al subconjunto de políticas sociales, que Danani (2004) define a partir de su intervención en la distribución secundaria del ingreso, es decir, por operar directamente en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población más allá del “circuito de la distribución del ingreso directamente derivado del proceso de producción” (Danani, 2004: 11).

En dicho marco, Midaglia distingue el desarrollo de *tres oleadas* en América Latina, la tercera de las cuales corresponde al despliegue de “megaintervenciones de alcance nacional centradas en las TCR [Transferencias Condicionadas de Renta]” (Midaglia, 2012: 82). En un escenario continental atravesado por impugnaciones –diversas, polisémicas y contradictorias– a la hegemonía neoliberal (Svampa, 2012; Thwaites Rey y Ouviaña, 2016), los PTMC fueron implementados tanto por gobiernos identificados con el neoliberalismo como por aquellos que se asumieron como críticos o alternativos.

<sup>1</sup> Si bien la AUH presenta algunas continuidades relativas a la lógica de los PTMC, los cambios normativos que introdujo transformaron características significativas del sistema de protección social nacional.

Los PTMC consisten en la entrega de dinero a los hogares identificados como su *población objetivo*, bajo la condición de que desarrollen un conjunto de actividades constatables por las autoridades. Dichas condicionalidades estuvieron mayoritariamente vinculadas a ciertos parámetros de alimentación y a la asistencia a instituciones educativas y sanitarias del grupo familiar (especialmente los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas).

Motivados por el masivo alcance que en distintos países han tenido los PTMC, han proliferado estudios orientados a analizar un conjunto amplio de dimensiones. A continuación se sintetizan los tópicos y conclusiones más recurrentes de la vasta literatura al respecto.

En primer lugar, si bien existen tanto estudios de caso como análisis comparados, hay coincidencia en afirmar el carácter regional de los PTMC (Arza y Chahbenderian, 2014; Banco Interamericano de Desarrollo, 2006; Cecchini y Madariaga, 2011; Ibararán, Medellín, Regalia y Stampini, 2016; Lavinas, 2014; Levy y Schady, 2013; Lo Vuolo, 2011; Midaglia, 2012; Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012; Robles, Rubio y Stampini, 2015; Zarazaga, 2015). Durante la década del noventa existieron antecedentes, pero el primer programa nacional de este tipo data de 1997, a partir del Programa Oportunidades, en México. Sin embargo, fue en los primeros años del siglo XXI que adquirieron rasgos específicos, se expandieron y consolidaron como dispositivos hegemónicos de tratamiento de la cuestión social en la región.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio formulados en 2000 por la Organización de Naciones Unidas (ONU), el BID asumió el liderazgo regional en la promoción de los PTMC. Entre 1997 y 2015, veintitrés países de América Latina y el Caribe implementaron PTMC, de los cuales veintiuno fueron financiados por el BID mediante préstamos y asistencia técnica (BID, 2015; Cecchini y Atuesta, 2017).

Un segundo aspecto ampliamente analizado fue la articulación conceptual e ideológica de los PTMC con la teoría del capital humano (Brown, 2016; Dallorso, 2013; Lo Vuolo, 2011; Sandoval, 2015). Esta proveyó de un marco conceptual para la elaboración de un peculiar diagnóstico acerca de las causas de la pobreza y el desempleo tras la implementación del paradigma neoliberal. La teoría de capital humano –desarrollada por la escuela neoclásica de la economía– explica las heterogeneidades en las remuneraciones del factor trabajo a partir de las diferencias en su calidad y productividad (Dallorso, 2013). Becker (1983), uno de sus principales exponentes, considera la educación y la capacitación como *inversiones* de los individuos para mejorar sus niveles de ingresos a futuro –en función de una evaluación de costo-beneficio–. Desde este punto de partida, las inversiones en capital humano refieren a todos aquellos factores capaces de mejorar la calidad y la productividad de los trabajadores, quienes asumen individualmente su costo para obtener un beneficio futuro.

Las IFI retomaron la teoría de capital humano para explicar la pobreza como resultado de la escasa inversión de las familias en la mejora de sus condiciones de productividad. De este modo, en el contexto de desempleo estructural se asumió una explicación por el lado de la oferta de mano de obra y no de su demanda, cuyo resultado fue la reducción de procesos socioeconómicos de carácter estructural a un análisis a nivel individual, microsocioal, desvinculado del conjunto de la sociedad. Ello explica que el monto de las transferencias se estableciera en niveles inferiores a los salarios mínimos, de manera tal de no *desincentivar* la reinserción en el mercado laboral (Pérez y Brown, 2015).

Este marco conceptual fue reapropiado de manera ecléctica incluso por espacios políticos que se proclamaron opositores al régimen neoliberal y que reivindicaron la responsabilidad estatal frente a la pobreza, bajo la idea de *inclusión social* (Ciolli, 2016).

En tercer lugar, se analizaron las condicionalidades desde al menos tres puntos de vista. Por un lado, desde la reivindicación del papel del Estado como garante de los derechos humanos y el consecuente reconocimiento de los sujetos receptores de las políticas como portadores de derechos, se cuestiona que los derechos sociales sean transformados en requisitos para acceder a la garantía de subsistencia (Campos, Faur, y Pautassi 2007; Pautassi, 2010). A su vez, se evidencian las deficiencias en los sistemas públicos educativos y sanitarios indispensables para el cumplimiento de tales condicionalidades (Lavinas, 2014; Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 2004; Robles *et al.*, 2015; Zaga Szenker, 2009). Por otro lado, se reconoce que las condicionalidades constituyeron un factor estratégico para la legitimidad política de estos programas frente a los sectores sociales que no participaban de ellos, ya que se articula con la lógica meritocrática (Adelantado, 2017; Barba Solano y Valencia Lomelí, 2011; Sandoval, 2015). Desde otra mirada, se polemizó con el papel de la condicionalidad como productora de determinadas conductas socialmente deseables en los sujetos receptores (Adelantado, 2017; Ciolli, 2016; Lo Vuolo, 2011; Sandoval, 2015). Para Lo Vuolo (2011) este sesgo paternalista del Estado promueve relaciones heterónomas. Mientras que Sandoval (2015) cuestiona la responsabilización de la población receptora, tanto por su contenido moralizante como por su inadecuación a las condiciones de vida de la población. Asimismo, se destacan las críticas al reforzamiento de la naturalización del papel de la mujer como responsable del cuidado familiar (Campos *et al.*, 2007; Pautassi y Zibecchi, 2011; Zibecchi, 2014).

En quinto lugar, desde el BID y la Cepal se publicaron informes que tienden a evaluar positivamente el desempeño de los PTMC (BID, 2015; Cecchini y Atuesta, 2017; Levy y Schady, 2013). Desde este lugar, destacan que la amplia cobertura de población se produjo con niveles de inversión relativamente bajos: “A nivel regional, en 2015 el 0,33% del PIB ha sido invertido en PTC” (Cecchini y Atuesta, 2017: 29).

Este rasgo fue criticado por quienes plantearon que ello no indica eficiencia sino que es producto del bajo monto de las transferencias (Barba Solano y Valencia Lomelí, 2011; Lo Vuolo, 2011).

Más allá de los aspectos analizados, el debate del campo académico latinoamericano sobre los PTMC giró en torno a la identificación de continuidades y rupturas con las políticas sociales de matriz neoliberal. Para Midaglia, el alcance de los PTMC constituyó un “leve giro político e ideológico en el tratamiento de la pobreza” (Midaglia, 2012: 82) al considerar que el Estado asume la responsabilidad de las condiciones de vida de la población, a partir de lo cual plantea su carácter dual. Sin dejar de señalar sus limitaciones estructurales, Danani y Hintze (2011) y Danani (2013) caracterizan las políticas sociales argentinas desarrolladas a partir del 2003 (que incluye PTMC) como parte de un proceso de contrarreforma que disputó el sentido de las políticas al neoliberalismo. De modo contrario, Lavinias (2014) enfatiza la existencia de una raíz neoliberal en los PTMC, en tanto contribuyen al proceso de financiarización y mercantilización como herramientas para el manejo del riesgo. La categoría de *gestión del riesgo* fue definida por Murillo como el “control de la pobreza, o mejor, de los riesgos que los pobres encarnan para el orden internacional” (Murillo, 2006: 28). Desde una mirada próxima, Dallarso (2013) sugiere que los PTMC no están destinados a suprimir la pobreza sino a regularla.

En suma, este debate no saldado aportó elementos de caracterización de las políticas sociales en la región que significaron avances relevantes en la construcción de conocimiento. Sin embargo, aún queda abierta la pregunta respecto de los factores que explican la vigencia de este tipo de programa en el contexto histórico particular. Por supuesto que la respuesta no es unívoca, pero a continuación se busca aportar elementos para la reflexión a partir del análisis del caso argentino.

## LOS PTMC EN ARGENTINA: EL PLAN FAMILIAS Y LA PARTICIPACIÓN DEL BID

La trayectoria de los PTMC en Argentina se encuadra en las características regionales mencionadas, pero presenta algunos rasgos específicos a partir del contexto político argentino. Con el fin de comprender dichos rasgos, a continuación se caracteriza el período posterior a la crisis de 2001 como una etapa de reconstrucción del papel del Estado en la reproducción de la hegemonía capitalista y se analizan las políticas sociales desplegadas. Asimismo, ello se articula con el papel desempeñado por un ciclo de financiamiento del BID orientado a la implementación del Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS) y a la desarticulación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados (PJyJHD).

El concepto gramsciano de hegemonía permite comprender la dominación capitalista como un *equilibrio inestable entre consenso y coerción* a partir de la relación de fuerzas entre sujetos sociales antagónicos en un momento histórico determinado. La dimensión consensual demanda la capacidad de las clases dominantes de ejercer la *dirección intelectual y moral* de la sociedad mediante la construcción de un *sentido común* que favorece la aceptación del *statu quo* por parte de las clases subalternas. Se trata de la construcción de una determinada visión del mundo en los sujetos sociales, que se manifiesta en formas de pensar, sentir y actuar acordes a la reproducción del *statu quo* (Gramsci, 2003). Pero el concepto de hegemonía advierte que la construcción de sentidos sociales se sustenta sobre ciertos elementos materiales o concretos. Así, la hegemonía se constituye en el cemento de las relaciones sociales vigentes (Thwaites Rey, 2007).

El Estado es el articulador de la hegemonía, ya que aparece como el lugar privilegiado donde se construyen las mediaciones y se materializan las relaciones de fuerzas cambiantes, en *equilibrios inestables* (Gramsci, 1984; Piva, 2009; Thwaites Rey, 2007).

La crisis argentina de 2001 puede ser caracterizada como la confluencia *inorgánica* de reacciones masivas divergentes frente a las consecuencias del régimen de convertibilidad, que “significaron el estallido de la contradicción entre necesidades del proceso de valorización y sus necesidades de legitimación” (Piva, 2012: 435). La yuxtaposición de manifestaciones tanto organizadas (en particular por los movimientos de trabajadores desocupados) como espontáneas expresó de modo peculiar la crisis de representación política, dando lugar a la consigna “que se vayan todos”.<sup>2</sup> Si bien resulta discutible afirmar que se trató de una crisis de la hegemonía capitalista (u *orgánica*), los sectores subalternos lograron alterar la relación de fuerzas y configurar un nuevo escenario para imponer compromisos y concesiones de las clases dominantes (Gramsci, 1984), durante el período de normalización institucional posterior.

En el campo de las políticas sociales esto se materializó en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados (PJyJHD), creado en 2002, que amplió el alcance de la población receptora (alcanzó a 2.000.000 de familias) e incorporó la participación de las organizaciones sociales y comunitarias en distintas etapas de la formulación e implementación. En este escenario, la capacidad estatal para articular la reproducción hegemónica asumió una dinámica reactiva, ya que, junto a la ampliación del

<sup>2</sup> La conflictividad social provocó la renuncia del presidente constitucional Fernando de la Rúa, el 20 de diciembre. En los siguientes días se sucedieron tres presidentes provisionales, hasta que la Asamblea Legislativa Nacional eligió a Eduardo Duhalde el 2 de enero de 2002. Allí se inició un período de normalización institucional hasta la convocatoria a elecciones presidenciales por sufragio universal. Néstor Kirchner asumió el 25 de mayo de 2003.

alcance de las políticas sociales, acudió a acciones de represión abierta frente a las presiones de los movimientos de desocupados.<sup>3</sup>

Los antecedentes más significativos de programas nacionales que brindaron transferencias monetarias bajo contraprestaciones o condicionalidades pueden encontrarse a mediados de la década del noventa en el Plan Trabajar –creado en 1996– y, luego, en el mencionado PJyJHD. Ambos estuvieron financiados parcialmente por el Banco Mundial y gestionados en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Sin embargo, fue en 2005 cuando el reordenamiento de las políticas sociales brindó un lugar destacado a un nuevo PTMC cuyas características se encuadraron en la tercera oleada de políticas sociales latinoamericanas (Midaglia, 2012). Este se denominó Plan Familias por la Inclusión Social y fue ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) a partir del 12 de mayo de 2005 (Resolución N° 825/2005 del MDS).

El componente principal del PFIS fue la transferencia de ingresos no remunerativos mensuales de un monto inferior al salario mínimo y vital (proporcional a la cantidad de hijos e hijas y embarazadas de la familia) a los hogares que formaban parte del Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH)<sup>4</sup> y del PJyJHD (que fueran clasificados como *inempleables*). También se incorporó a familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, con personas a cargo de hasta 19 años de edad, y a las mujeres embarazadas. Respecto de las transferencias monetarias, el cambio más relevante que propone el PFIS es que las beneficiarias son las familias y no las personas consideradas como jefas de hogar y, en virtud de ello, se establece el pago de montos diferenciales según la cantidad de hijos. Por su parte, la condicionalidad para tener derecho a percibir lo que el MDS llamó *beneficio* fue la presentación de “los certificados correspondientes de controles de salud, asistencia y permanencia escolar y embarazo, emitidos por los efectores públicos pertinentes” (Resolución N° 825/2005). Asimismo, como advierte un informe publicado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la mencionada Carta Compromiso supone la renuncia a tener “derecho a reclamo alguno” en caso de que “por distintas circunstancias” deje de ser receptor/a” (Campos *et al.*, 2007: 19). Los componentes secundarios no condicionales incluyeron apoyo escolar y talleres de promoción familiar y comunitaria.

Al igual que sus semejantes, el PFIS fue impulsado por el BID, mediante un ciclo de financiamiento para “la reducción de la pobreza” (BID, 2003b, 2003a, 2004, 2005, 2009), que sumó un total de 3.950 millones de dólares aprobados entre 2003

<sup>3</sup> El 26 de junio de 2002, Darío Kosteki y Maximiliano Santillán –jóvenes militantes de Movimientos de Trabajadores Desocupados– fueron asesinados intencionalmente por la policía en ocasión de un piquete. Inmediatamente, amplios sectores de la sociedad manifestaron su repudio. A pocos días, el entonces presidente interino, Eduardo Duhalde, adelantó el llamado a elecciones presidenciales.

<sup>4</sup> Creado en 2002 como un componente dentro del “Programa de Atención a Grupos Vulnerables” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

y 2009 (Tabla 1). En el presente artículo se sostiene que, si bien el PFIS fue creado en 2005, las acciones financiadas por el BID durante 2003 y 2004 constituyeron condiciones de posibilidad para su implementación. Es por ello que los cinco préstamos son comprendidos como un ciclo.

**Tabla 1**  
Préstamos para la reducción de la pobreza del BID al Estado nacional argentino aprobados entre 2003 y 2009

Denominación del programa	Abreviatura	Año aprobación	Monto aportado por el BID*	Monto contraparte local*	Plazo de ejecución	Presidencia
Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza	P-BID 2003a	2003	1500	Sin cuantificar	5 meses	Eduardo Duhalde
Programa protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza (II)	P-BID 2003b	2003	400	Sin cuantificar	2 meses	Néstor Kirchner
Programa sectorial social “Argentina avanza”	P-BID 2004	2004	500	Sin cuantificar	22 meses	Néstor Kirchner
Programa apoyo al “Plan familias”	P-BID 2005	2005	700	300	29 meses	Néstor Kirchner
Programa apoyo al “Sistema de protección e inclusión social de Argentina”	P-BID 2009	2009	850	10	49 meses**	Cristina Fernández de Kirchner

\* Cifras expresadas en millones de dólares.

\*\* El 97% de los desembolsos se efectuaron en los primeros 18 meses (2009 y 2010).

Fuente: Elaboración propia en base a contratos e informes del BID.

Los dos primeros programas se otorgaron con carácter de emergencia a poco más de un año del estallido social de diciembre de 2001. En aquel contexto, el BID priorizó el financiamiento a la Argentina por sobre el resto de los países de la región, lo cual fue una situación inédita, ya que previamente el país era ubicado dentro de los países con mejores indicadores sociales de la región (BID, 2005). En 2003 estos programas canalizaron el 53,6% de los fondos del BID aprobados para inversión social. Durante esta etapa, los préstamos del BID apuntaron a priorizar el gasto social<sup>5</sup> a partir

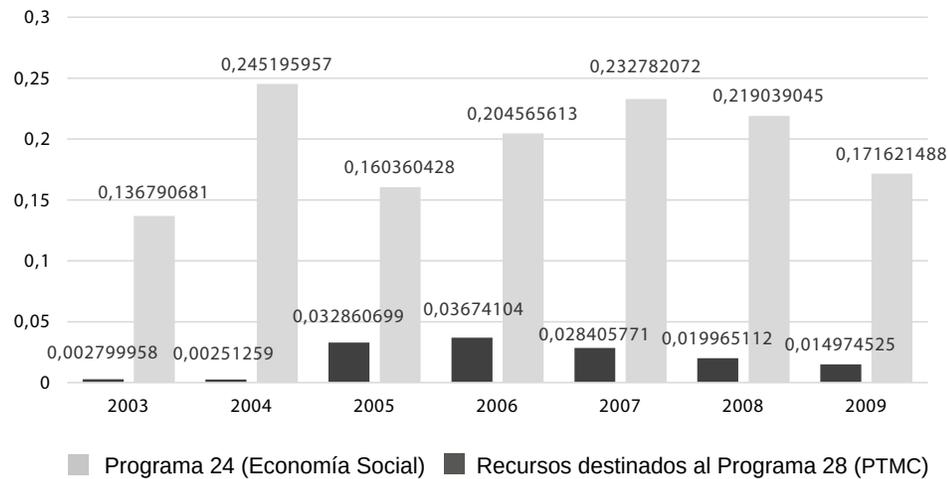
<sup>5</sup> Con *gasto social*, el BID se refiere al segmento del presupuesto de la administración pública nacional destinado a erogaciones en infraestructura, equipamiento, insumos y otros recursos materiales, financieros y humanos requeridos para brindar bienes y servicios a la población que no

de la selección de un conjunto de programas focalizados al tiempo que se propiciaba el establecimiento y vigencia de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional orientados a restituir las condiciones de endeudamiento de Argentina. Con el tercer préstamo del 2004, el BID asumió enfáticamente la desactivación del PJyJHD, que en aquel momento era el programa asistencial de mayor alcance. Los últimos dos préstamos se concentraron en la consolidación del PFIS como eje de la política social.

La mayor parte del ámbito académico en el país ha desconocido o subestimado este aspecto en virtud de destacar el carácter endógeno y original de las políticas sociales del entonces gobierno nacional. Esto puede explicarse tanto por la efectiva existencia de otros programas sociales novedosos –como lo fue el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”– como por el enfático discurso gubernamental contra la influencia de las IFI en las políticas nacionales durante los gobiernos previos. Sin embargo, la Figura 1 muestra que las iniciativas vinculadas a los PTMC tuvieron mayor peso presupuestario que aquellas destinadas a la promoción de la economía social.<sup>6</sup>

**Figura 1**

Participación del PMO y el PFIS en el gasto del Ministerio de Desarrollo Social (2003-2009)



Notas: (1) El Programa 24 del MDS se denominó “Promoción del Desarrollo Social y Productivo”, a partir de 2005 “Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local” y recién en 2006 “Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra”. Las erogaciones correspondientes al PMO en los años previos provenían de este componente presupuestario; (2) El Programa 28 del MDS se denominaba “Atención a grupos vulnerables” (incluyendo al IDH) y a partir de 2006 pasó a llamarse “Familias por la Inclusión Social”.

Fuente: Elaboración propia en base a leyes de presupuesto nacional.

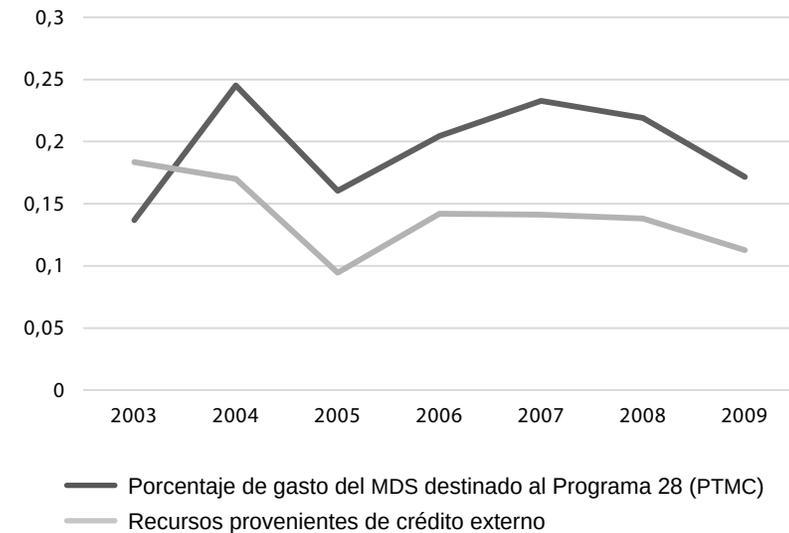
accede a ellos a través del mercado. Allí se incluyen los sistemas públicos de salud, educación, previsión y seguridad social y las políticas asistenciales.

<sup>6</sup> No obstante, las pensiones no contributivas continuaron canalizando la mayor parte del presupuesto del MDS.

Asimismo, la Figura 2 evidencia una correlación entre la evolución de los recursos provenientes de crédito externo y las erogaciones destinadas a PTMC respecto del presupuesto total del MDS. Aun en el caso en que la totalidad de los recursos provenientes del crédito externo hayan sido destinados a los PTMC, estos demandaron recursos del tesoro nacional para su implementación.

**Figura 2**

Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social: porcentaje de recursos provenientes de crédito externo y gasto destinado a PTMC



Fuente: Elaboración propia en base a leyes de presupuesto.

El proceso de desactivación del PJyJHD se encaró mediante el reempadronamiento de la población beneficiaria y su clasificación de acuerdo al criterio de empleabilidad. A partir de ello, se inició un proceso a través del cual la población clasificada como inempleable fue migrada paulatinamente al PFIS y la población empleable al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE).<sup>7</sup>

No obstante, como evidencian las Tablas 2 y 3 sobre la población cubierta por tales programas, la migración no fue masiva y el PJyJHD permaneció durante todo el período analizado con un carácter residual. Es decir, su vigencia fue prorrogada en sucesivas reglamentaciones con el fin de contener a la población que no había sido migrada y se crearon mecanismos para su encuadre dentro de la matriz socio-asistencial que se configuró a partir de los tres planes nacionales gestionados por el MDS y el SCyE del MTEySS –como fue la creación de un componente específico

<sup>7</sup> Institucionalizado por el Decreto N° 336 del 31 de abril de 2006 y reglamentado a través de las Resoluciones MTEySS N° 502/06 y SE N° 677/06.

dentro del PMO. Sin embargo, fue perdiendo su relevancia en la captación de recursos financieros, administrativos y técnicos. La mayor dificultad para concretar el proceso de migración residió en su modelo de gestión descentralizado. Debido a que los legajos de las personas receptoras del PJyJHD estaban en los municipios, estos debieron asumir la clasificación y migración de las personas beneficiarias en articulación con el MDS y el MTEySS.

**Tabla 2**  
Evolución de las familias receptoras del PFIS

	2005	2006	2007	2008	2009
Cantidad de familias destinatarias.	240.000	375.000	520.677	574.876	695.177
Cantidad de niños y niñas bajo programa.	661.347	1.035.475	1.528.065	1.767.808	1.988.922
Cantidad de familias traspasadas del PJyJHD.	9.800	149.352	300.000	375.438	398.927

Nota: valores tomados a diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a "Memorias del estado de la Nación" publicadas anualmente por la Jefatura de Gabinete de Ministros y MDS (2009).

**Tabla 3**  
Población receptora de PTMC (2009)

Programa	Autoridad de aplicación	Cantidad de personas
PF	MDS	695.177
PJyJHD	MTEySS	486.607
SCyE	MTEySS	85.075
Total		1.266.859

Fuente: Elaboración propia en base a "Memorias del estado de la Nación" publicadas anualmente por la Jefatura de Gabinete de Ministros y MDS (2009).

En el conjunto de América Latina, en cuanto a los PTMC de esta tercera oleada, aumentó la población cubierta (Cecchini y Atesta, 2017; Midaglia, 2012), pero las Tablas 2 y 3 evidencian que en este caso el aumento de la cobertura del PFIS no compensó la disminución resultante del proceso de desactivación del PJyJHD iniciado. De este modo, el PFIS se desarrolló en el marco de una política no universal, sosteniendo un nivel de masividad importante, aunque menor al que tuvieron las iniciativas durante la crisis. La focalización apuntó a grupos poblacionales específicos, muchos de los cuales podían estar contemplados dentro de las pensiones no contributivas –que el MDS mantuvo durante todo el período–. No obstante, la diferencia sustancial con aquellas fue la regulación de las condicionalidades.

## REINGENIERÍA DEL APARATO ESTATAL

Una vez descritas las características principales del PFIS, a continuación se expone una sistematización de los cambios en las estructuras y prácticas estatales en el campo de las políticas sociales, promovidos por el financiamiento del BID en el marco de la implementación del PFIS. Ello se basa en el análisis de documentos y normativa acerca de las operaciones de préstamos referidas y del PFIS.

Un rasgo común de los cinco programas del ciclo de financiamiento del BID –que atraviesa transversalmente objetivos, metas, acciones financiables y condicionalidades para los desembolsos– remite a la construcción o perfeccionamiento de los sistemas de información relativa tanto al proceso de diagramación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales como a las características de la población definida como destinataria, tal como se observa en la Tabla 4.

**Tabla 4**  
Tipo de acciones financiadas por los préstamos del BID

	P-BID 2003a	P-BID 2003b	P-BID 2004	P-BID 2005	P-BID 2009
Estabilización macroeconómica	X	X	X		
Protección presupuestaria del gasto social	X	X	X		
Diseño, reordenamiento y coordinación de políticas sociales	X	X	X	X	X
Desarrollo e implementación de sistemas de relevamiento y procesamiento de información sobre políticas sociales	X	X	X	X	
Desarrollo e implementación de sistemas de relevamiento y procesamiento de información sobre población beneficiaria de programas sociales	X	X		X	X
Determinación y aplicación de mecanismos de focalización	X	X	X	X	X
Desarrollo e implementación de herramientas de participación y control social	X				
Aplicación de mecanismos de bancarización de las transferencias			X	X	X
Transferencias a personas beneficiarias				X	X
Capacitación a personas beneficiarias				X	X
Auditoría de Objetivos del Milenio			X		
Difusión y promoción de los programas sociales				X	X

Fuente: Elaboración propia en base a propuesta y contratos de los préstamos e informes de ejecución presupuestaria, difundidos por el BID.

En primer lugar, un equipo de representantes del BID y del gobierno nacional recopiló información sobre todos los programas sociales existentes y se realizó una

selección de los “programas sociales prioritarios” (BID, 2003a; 2003b), cuyo presupuesto fue protegido mediante los tres primeros préstamos. Dentro de la priorización prevaleció la adecuación a los parámetros impulsados por el BID: “esta[r] explícitamente focalizados en atender población en situación de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y/o vulnerabilidad, o si sus criterios de focalización tienen una fuerte correlación con la pobreza” (BID, 2003a:16) y “exigir contraprestaciones asociadas con cualquier subsidio otorgado” (BID, 2004: 18).

Sobre dicha base, ya durante la presidencia de Néstor Kirchner se reordenaron (a partir de adecuaciones, supresiones y reabsorciones) todos los programas sociales nacionales vigentes dentro de tres líneas: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO) y el Plan Nacional Familias –dentro del cual se desarrolló el PFIS promovido por el BID–.

En segundo lugar, se diseñó un plan estratégico que incluyó la auditoría y ampliación de las capacidades de los sistemas de información y las bases de datos existentes. A partir de ello, un conjunto significativo de acciones estipuladas en los préstamos del BID destinados al área de políticas sociales apuntó a la readequación y ampliación del alcance de las bases de datos sobre la población receptora. De este modo, se integraron las bases de datos del Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (Sisfam) y el Sistema de Identificación Tributario y Social (Sintys) –ambos creados en 1998 en el marco de la “reforma y modernización del sector público” promovida por préstamos del Banco Mundial– y se creó el Registro Único de Beneficiarios.

En el marco del presente Préstamo, el Siempro/Sisfam cumple un papel importante al asegurar que los programas sociales lleguen efectivamente a los más pobres, que no se producen duplicaciones de beneficios y que no se continúa otorgando el beneficio a las familias cuando estas dejan de ser elegibles (BID, 2003b: 7).

Posteriormente, comenzó el relevamiento a través de la Ficha de Identificación de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Sociales (rebautizada por el MDS como “Las Familias Cuentan”) y el reempadronamiento de las personas beneficiarias del PJyJHD (y de otros programas). Para ello, debió compatibilizarse la definición de *vulnerabilidad* de las distintas políticas y programas.

En tercer lugar, en cumplimiento de una de las condicionalidades para el desembolso de los fondos del Programa “Argentina Avanza”, se firmó el Decreto N° 1506/2004. Este estipuló los requisitos y perfiles para determinar la empleabilidad de la población beneficiaria de los planes sociales y para identificar las partidas presupuestarias pertinentes. La empleabilidad fue definida como la capacidad de la

población adulta para gestionar un conjunto de activos que se ponen a prueba en el mercado de trabajo y cuya inexistencia constituiría un factor de vulnerabilidad.

De este modo, la combinación de los criterios de vulnerabilidad y empleabilidad fueron los ejes para la focalización del conjunto de las políticas sociales. A partir de ello, se buscó aplicar rigurosamente la focalización, corrigiendo las irregularidades existentes (no adecuación a los criterios, cambios en la situación de empleo o familiar, duplicaciones):

En esta operación se ha enfatizado la utilización de mecanismos de focalización, identificación de beneficiarios, registro unificado y otros, orientados a facilitar la salida automática de los beneficiarios una vez que pierden las condiciones de elegibilidad (BID, 2003b: 26).

La clasificación de la población receptora de políticas sociales asistenciales de acuerdo con dichos criterios se cristalizó en la división funcional entre dos ministerios. El MDS concentró la atención a la población clasificada como inempleable, mientras que la población empleable quedó bajo la responsabilidad del MTEySS, tal como se mostró en la Tabla 3.

A su vez, el financiamiento del BID impulsó el pago de las transferencias por tarjeta bancaria, lo que constituyó el último eslabón de la cadena de acciones que generó las condiciones de posibilidad para el desembarco del nuevo PTMC: el PFIS.

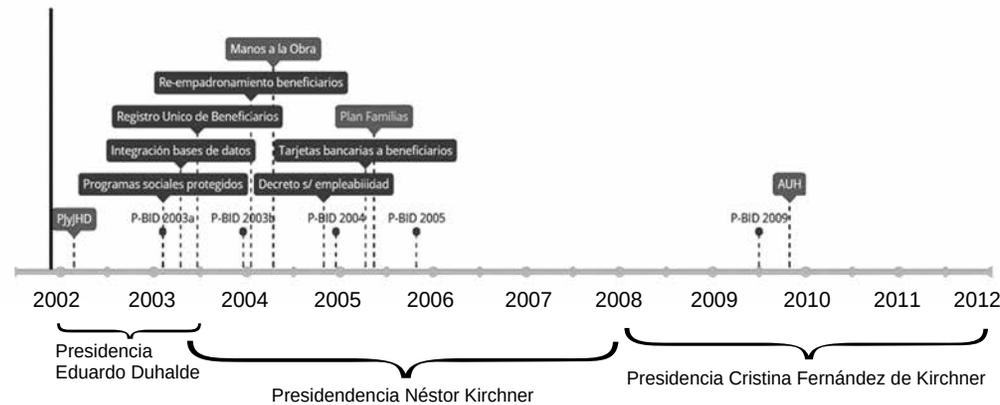
Este tipo de acciones captaron un volumen significativo de los recursos del ciclo de programas del BID. La información sobre los montos totales destinados a cada una de las acciones no se encuentra disponible debido a las políticas de acceso a la información establecidas por el BID durante esos años. Sin embargo, pueden realizarse algunas estimaciones a partir de la información recopilada. Para los tres primeros préstamos, pueden analizarse sus metas de cumplimiento. Allí la transferencia de dinero a la población constituyó un aspecto marginal (ya que solo figura en el tercer préstamo y con un volumen acotado: cobertura de asignaciones a 100.000 jóvenes y 110.000 personas adultas mayores). Si se toman en cuenta los últimos dos préstamos (con información desclasificada), las transferencias a la población ocuparon un lugar más relevante, representando el 85% y el 63%, respectivamente. De este modo, es posible estimar que solo el 30% (1.200 millones de dólares) de los fondos de los programas se destinó directamente a la población. El resto se dirigió hacia metas orientadas a la transformación de las prácticas, de las herramientas y de las estructuras del Estado, entre las cuales el manejo de la información acerca de la población ha tenido una importancia sustancial. Su objetivo explícito fue mejorar los procesos de focalización, evitando prestaciones duplicadas o inadecuadas (BID, 2003b, 2003a, 2004, 2005, 2009).

La Figura 3 presenta cronológicamente las acciones llevadas a cabo con el fin de implementar cambios al interior del aparato estatal, propiciados por el ciclo de fi-

nanciamiento del BID en el área de políticas sociales iniciado en 2003. Ello permite evidenciar que dichos cambios constituyeron condiciones de posibilidad para la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas, denominado PFIS en 2005.

**Figura 3**

Línea de tiempo sobre ciclo de políticas articuladas al PFUS



Estallido de la crisis

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo expuesto, es posible concluir que: i) si bien hubo especificidades locales, el BID desempeñó un papel clave a la hora de desarrollar las condiciones de posibilidad para el desarrollo de un PTMC de escala nacional en Argentina; ii) el BID impulsó acciones que fueron evaluadas y planificadas a partir de los aprendizajes obtenidos de sus predecesoras, encadenando entre sí los cinco préstamos mencionados en un ciclo cuyo punto de llegada fue el PFIS; iii) lejos de ser intervenciones puntuales, parciales, marginales y fragmentadas de las lógicas de funcionamiento del área de las políticas sociales, terminaron siendo un elemento *regulador* de acciones cada vez más abarcadoras, propiciando una reingeniería del aparato estatal en el sector; iv) dicha reingeniería apuntó a un conocimiento riguroso y exhaustivo de esa población con el fin de focalizar las iniciativas estatales orientadas al tratamiento del problema de la pobreza.

### INTERPELACIÓN ESTATAL A LOS SUJETOS RECEPTORES

A partir de la exposición del proceso de reingeniería institucional desarrollado en el marco de la implementación de un programa de transferencias monetarias condicionadas, a continuación se desarrolla un análisis interpretativo respecto de sus re-

percusiones en el modo en que el Estado interpela a la población receptora de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso.

Las políticas sociales, a la vez que brindan protección o asistencia a un determinado segmento poblacional, construyen los parámetros de normalidad, el perfil moralizador y los rasgos de ciudadanía. Ello torna muy difusas las fronteras entre prácticas compensatorias y disciplinadoras (Krmptotic, 2004). Es aquí donde reside un aspecto relevante de la mencionada dimensión consensual de la hegemonía.

Desde este marco teórico es posible recuperar el concepto de *interpelación ideológica* desarrollado por Althusser (2002) para dar cuenta del papel que las estructuras ideológicas desempeñan en el modo en que se establece la relación entre las condiciones materiales de existencia y la representación que de ella se hacen los sujetos. Esta se materializa mediante aparatos ideológicos orientados a construir sujetos que en sus prácticas reproducen el sistema de dominación vigente (Althusser, 2002). No obstante, la interpelación es un proceso social situado históricamente, en consecuencia, forma parte de las relaciones entre fuerzas sociales.

Por ello, la identificación de los modos en que el Estado interpela a los sujetos receptores de los PTMC que se presenta a continuación no implica su traducción unívoca e inmediata en las prácticas sociales de dichos sujetos. Vale aclarar que analizar su incidencia en las representaciones y prácticas sociales de las personas receptoras requiere un tipo de abordaje metodológico que excede el alcance de la presente investigación. Sin embargo, analizar los modos en que se reconfigura la interpelación estatal constituye una contribución a la hora de reflexionar acerca del papel del Estado en la construcción hegemónica.

En primer lugar, tal como se ha mencionado, los conceptos de vulnerabilidad y empleabilidad resemantizaron la definición de pobreza para seleccionar a la población destinataria de los programas sociales.

Por un lado, la población empleable fue aquella que contaba con capacidades para integrarse al mercado de trabajo formal o de generar actividades cuentapropistas en un contexto de expansión relativa de la demanda de mano de obra. Hacia ella se dirigieron el Seguro de Empleo y Formación en la órbita del MTEySS y un conjunto de políticas laborales orientadas a restituir los derechos a los empleados formales. Por otro lado, la población pobre inempleable fue aquella que no alcanzaba los umbrales aceptables de capacidades y requisitos para el mercado laboral. Hacia ella se orientaron las políticas sociales asistenciales. Este segundo grupo poblacional se subdividió en dos subgrupos: en uno permanecieron las personas receptoras puras de asistencia, hacia las cuales se dirigieron las políticas de transferencias monetarias condicionadas como el *PFIS* y las pensiones no contributivas. En el segundo subgrupo se ubicaron las personas receptoras mediatizadas por el desarrollo de alguna actividad laboral a través del apoyo estatal a microemprendi-

mientos socioproductivos que se desplegaron en circuitos alternativos al mercado de trabajo formal. Así, estas últimas son consideradas como potenciales emprendedoras, ya que desde el gobierno se analizó que las causas de su condición de desempleo obedecían a los límites estructurales del mercado laboral resultante del proceso de desindustrialización.

Sin embargo, el resultado del proceso de clasificación es que el par empleado/desempleado, que daba cuenta de la posición de una persona en una estructura socioeconómica objetiva, se trasladó al interior del propio sujeto a través del par empleable/inempleable. Es decir, la condición de empleo de cada persona pasó a estar determinada por la capacidad o el capital humano acumulado individualmente. Ello supuso considerar el desempleo como una falencia en la oferta de fuerza de trabajo y no en su demanda. Así se expresa en los documentos de los préstamos:

El programa también amplía el concepto de creación de capital humano con la premisa que la adquisición de destrezas para la vida (life-skills) es un paso fundamental para complementar las estrategias laborales y educativas así como el desarrollo familiar y comunitario (BID, 2005a: 5).

En consecuencia, se establece una tendencia a desacoplar la situación individual de las relaciones sociales de producción y de la configuración de sujetos colectivos, propiciando la construcción de un sujeto *des-clasado*.

Tal como analiza Merklen (2005), durante las últimas décadas del siglo XX las instituciones financieras internacionales problematizaron la cuestión social en términos de pobreza, lo cual trajo aparejado un tipo de intervención institucional escindida del tratamiento de sus causas. El autor afirma que esta redefinición de las formas de intervención social contribuyó a formar una nueva politicidad en las clases populares. En dicho sentido, Grassi (2003) señala que el rasgo central de las políticas sociales argentinas durante la década del noventa fue la desconexión entre las condiciones de vida y las condiciones de trabajo.

Sin embargo, a medida que el desempleo aumentaba y las condiciones de vida se degradaban de manera generalizada, surgieron espacios de socialización a nivel barrial o territorial que significaron la reunificación en la práctica de aquello que se buscó fragmentar mediante programas y discursos: la articulación de las condiciones de vida del conjunto de la población trabajadora. Ello dio lugar a nuevas formas de *politicidad* popular, cuyo resultado más novedoso fue la emergencia de los movimientos de personas trabajadoras desempleadas (MTD), cuya inscripción identitaria combinó la recuperación de la identidad trabajadora y la reivindicación del derecho al trabajo con el despliegue de estrategias de organización comunitaria y repertorios de acción directa desde el territorio (Piva, 2012; Svampa y Pereyra, 2003, 2004). A partir de ello, uno de los ejes de conflictividad social durante el período

previo y posterior al estallido social del 2001 fue el desempleo como fenómeno estructural, pero esto no estuvo escindido de la demanda de soluciones inmediatas frente al hambre.<sup>8</sup>

A partir de allí, durante el período de normalización institucional posterior a la crisis, las políticas sociales fueron presentadas a partir de los objetivos de la inclusión social y la recuperación de la dignidad del trabajo. En ese marco, los MTD se constituyeron en interlocutores ineludibles a la hora de operativizar las políticas sociales en los territorios.

Sin embargo, la reclasificación de la población a partir de su *empleabilidad*, que comenzó a implementarse a partir del ciclo de financiamiento del BID, apuntó a restituir un tipo de interpelación fragmentadora entre personas desempleadas (recientes) y pobres (estructurales), cuya confluencia había reforzado el desarrollo de una identidad común en los MTD, expresando modalidades de organización social disruptivas.

En segundo lugar, debe destacarse que el 64% de las personas perceptoras del PjyJHD eran mujeres (Arcidiácono, 2012), que durante la crisis asumieron un papel protagónico, tanto en la movilización callejera como en las actividades productivas y comunitarias desarrolladas en el marco de las organizaciones sociales territoriales. Ello fue propiciado por el tipo de politización no tradicional que se gestó a nivel territorial.

No obstante, a la hora de clasificar a la población a partir del criterio de *empleabilidad*, las mujeres madres y/o jefas de hogar fueron consideradas como población *inempleable por default* y, consecuentemente, destinatarias del PFIS. Este parámetro se basó en el documento de la estrategia de reducción de la pobreza del BID, en el cual ser mujer jefa de hogar fue concebido como un factor de “desigualdad estructural en la distribución de los activos” (BID, 2003c: 6).

Asimismo, el mencionado informe del CELS señaló que en la operatoria del PFIS “la titular del subsidio debe ser la madre [...], si el titular del PJJHD es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales” (Campos *et al.*, 2007: 19).

A partir de ello, la interpelación fragmentadora mencionada previamente se vio profundizada por otra interpelación que reforzó la naturalización (histórica) de la fragmentación entre hombres y mujeres respecto de sus capacidades, condiciones (activos) y conductas esperables. En el contexto argentino, ello constituyó un desincentivo institucional explícito a la participación de las mujeres en las organizaciones

<sup>8</sup> Es preciso señalar que el repertorio de acciones y demandas de los distintos MTD no fue homogéneo; para un análisis de sus rasgos comunes y divergentes, Svampa y Pereyra (2004a, 2004b) y Ciolli (2017).

sociales y comunitarias y, consecuentemente, una interpelación estatal orientada a su *retorno* al hogar.

En tercer lugar, esto tuvo una expresión operativa en el PFIS y el proceso de desactivación del PJyJHD. La diferencia sustancial entre ambos fue la modalidad de contraprestación. El PJyJHD era considerado un programa de empleo y las contraprestaciones debían estar orientadas a la reinserción en el mercado laboral –tales como terminalidad educativa y capacitación– y a la participación en proyectos productivos o en servicios comunitarios. Mientras que el PFIS apuntó al refuerzo de la institución familiar, ya que las conductas exigibles y los espacios de sociabilidad se reorientaron al ámbito doméstico. Dicho rasgo puede interpretarse como un tipo de interpelación *desmovilizadora*<sup>9</sup> de aquellas personas receptoras de la asistencia estatal.

Como se ha mencionado previamente, el proceso de desactivación del PJyJHD fue inconcluso y este se mantuvo durante el período, aunque con un carácter residual. Dicha residualidad se evidenció en la desconexión entre buena parte de los espacios de organización comunitaria con las instancias operativas de gestión del programa, lo que significó que se diluyeran las responsabilidades en la provisión de espacios para (y en el control de) dichas contraprestaciones. De este modo, en buena medida la población que permaneció percibiendo ingresos por vía del PJyJHD vio limitados sus espacios de inserción comunitaria para desarrollar las contraprestaciones requeridas, al tiempo que se relajaron las instancias de control correspondientes.

En cuarto lugar, otra modalidad de interpelación sobre la formas de sociabilidad de los sujetos receptores de las transferencias monetarias estuvo vinculada al cambio en el entramado de participantes de las políticas (Ciolli, 2017). El PJyJHD estaba gestionado por el MDS, pero descentralizaba tareas –como la selección de beneficiarios y la asignación y control de las contraprestaciones– en gobiernos subnacionales, MTD y organizaciones comunitarias. Por su parte, el PFIS centralizó todas las etapas de implementación en el MDS, con el apoyo de la Unesco y las universidades nacionales –en el diseño y desarrollo de los talleres de capacitación– y el PNUD –en la coordinación del monitoreo–. De este modo, el PFIS apartó formalmente a las organizaciones sociales de su operatoria<sup>10</sup> y, como con-

<sup>9</sup> Debe mencionarse que este proceso se desplegó en el marco de una disminución relativa en la participación y en la capacidad de movilización de los MTD y organizaciones territoriales, propiciada por el mejoramiento de los índices de empleo y de actividad económica (Piva, 2012). De este modo, es incorrecto afirmar que ello se debe al tipo de diseño del PFIS. Sin embargo, ello no quita que el PFIS se haya orientado hacia un tipo de movilización desmovilizadora.

<sup>10</sup> Ello no significa que la gestión de las políticas sociales desarrollada por el MDS haya prescindido del vínculo con las organizaciones sociales; por el contrario, se crearon nuevas modalidades formales e informales de articulación. Sin embargo, en el modelo de gestión del PFIS –a partir del financiamiento del BID– prevaleció el distanciamiento con estos actores colectivos territoriales.

trapartida, construyó los Centros de Integración Comunitaria (CIC) a lo largo del territorio nacional, que significaron una nueva forma de presencia territorial del Estado nacional.

En quinto lugar, el acceso a ingresos mínimos como garantía de subsistencia y a servicios de educación y salud se constituyeron en requisitos exigibles, que se presentaron bajo la forma de una *relación contractual*. Este modo de concebir las políticas sociales implicó la asignación de responsabilidades bien definidas (aunque no del todo explicitadas), tanto para los individuos receptores como para el Estado. Mientras que el Estado estuvo llamado a “promover la inclusión social y el capital humano de los pobres” (BID, 2003a: 1–2), su responsabilidad concreta se plasmó en la transferencia de dinero y el control del cumplimiento de las condicionalidades. Por el otro lado, el compromiso asumido individualmente por las personas receptoras consistió en acudir y/o hacer que sus hijos e hijas acudieran a controles de salud y a instituciones educativas.

En suma, el PFIS desarticuló las políticas sociales del período de normalización institucional y, mediante sus características institucionales, operativas y simbólicas, desplegó un tipo de interpelación estatal sobre la población receptora orientada a la *gestión del riesgo social* y su *regulación*, en virtud de reconstruir el papel del Estado en tanto articulador de la reproducción de la hegemonía capitalista en el país. Ello se enmarcó en una nueva transformación del *equilibrio inestable* entre las fuerzas sociales, donde el Estado nacional recuperó la iniciativa política en el campo de las políticas sociales.

A partir de lo expuesto, puede interpretarse que la apelación a la forma reificada de un *nuevo contrato social* contribuyó a la reconstrucción del consenso por vías alternativas a la represión abierta. En este caso, no se trataba del peligro a la seguridad que implicaba el *estado de naturaleza* de individuos ingobernados, sino de un *estado de desigualdad naturalizado* que en Argentina había eclosionado en la crisis del 2001. El contrato apuntaba a propiciar la desarticulación del conflicto social para restablecer la sostenibilidad de dicha desigualdad. Es decir, para garantizar la seguridad de los distintos sectores sociales: unos mantenían sus posiciones dominantes, mientras otros consentían su condición subalterna a cambio de la asistencia estatal. La otra peculiaridad de este contrato –que garantizaba al mismo tiempo la gobernabilidad y la desigualdad– es que el Estado se constituía en una de las partes y no solo en el garante último. Ello, por un lado, actualizó la particularización del problema de la pobreza como un problema de los propios pobres, sellando su aparente separación del devenir del resto de los estratos sociales. Lo que resulta novedoso es que este tipo de interpelación estatal propiciada por el PFIS se desplegó de manera simultánea a un discurso gubernamental centrado en el cuestionamiento y la contraposición al papel de las instituciones financieras internacionales en los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales. Por otro la-

do, el mencionado contrato contribuyó a la relegitimación del Estado a partir de su acercamiento y su contención de los problemas cotidianos.

## CONCLUSIONES

A lo largo del artículo se analizó un programa de transferencias monetarias condicionadas implementado en Argentina entre 2003 y 2009 –el Plan Familias por la Inclusión Social–, mediante un ciclo de cinco programas de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Dicho análisis estuvo enmarcado en la caracterización del contexto argentino como una etapa de reconstrucción del papel del Estado en la reproducción de la hegemonía capitalista en el país, luego de la crisis de 2001.

El análisis interpretativo propuesto permite ensayar una respuesta al primer interrogante: ¿por qué en dicha etapa las políticas sociales asumieron la forma de PTMC? Los cambios institucionales, operativos y simbólicos introducidos por el PFIS en las políticas sociales pueden ser interpretados como contribuciones a la transformación del *equilibrio inestable* entre las fuerzas sociales que se había construido como respuesta inmediata a la crisis de 2001, durante el período de normalización institucional. El PFIS –en tanto forma específica de gestión del riesgo social– recreó la forma reificada de un *nuevo contrato social* entre el Estado y los sujetos sociales receptores directos de las políticas sociales, orientado a restablecer el consenso de los sectores sociales subalternos, que habían protagonizado los conflictos sociales durante la crisis y luego de ella.

Esta reflexión permite abordar el segundo interrogante: ¿por qué el BID desarrolló su intervención a través del financiamiento al Estado nacional? El ciclo de asistencia financiera y técnica del BID al Estado nacional apuntó a la reconfiguración de la fisonomía del aparato estatal en el área de las políticas sociales y de las interpelaciones estatales a los sujetos sociales receptores de los PTMC, bajo la mencionada lógica contractual. Ambas dimensiones –establecidas en los contratos de los préstamos– se orientaron a incorporar un conjunto de criterios conceptuales y procedimientos operativos aparentemente técnicos y neutrales en los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas sociales, que tuvieron repercusiones en las formas de construir los diagnósticos sobre la pobreza y el papel del Estado en su tratamiento. Su eje significó actualizar la autonomización de la pobreza como un problema de la propia población que la sufre y no de la sociedad en su conjunto. Con ello, el BID contribuyó a reforzar el papel del Estado en la reproducción de las mediaciones que configuran el fundamento de su poder para mantener el orden social.

En función del marco teórico trabajado, aquí se interpreta que la capacidad hegemónica de los Estados –incluso con un gobierno con lógicas de acción y discursos

contestatarios al papel de las IFI– es una condición de posibilidad para garantizar las condiciones para la acumulación capitalista a escala planetaria. Ello se expresó en la necesidad de alterar un determinado equilibrio entre las fuerzas sociales que presentaba el riesgo de impugnar las relaciones de dominación existentes. Por este motivo, luego de la crisis de 2001 el BID priorizó el financiamiento a la Argentina con el fin de consolidar el papel del Estado en la construcción de herramientas capaces de expresar materialmente la idea de representación del interés general. En ese sentido, las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso, bajo la modalidad de PTMC, ocuparon un lugar central.

El recorrido planteado permite poner en discusión el propio concepto de políticas sociales que se redefinió a partir de los PTMC. A partir del análisis del PFIS, se evidencia que el Estado intervino sobre las condiciones de vida y reproducción de la vida de la población, pero no solo operando sobre la distribución y redistribución social (secundaria) del ingreso (Danani, 2004), sino también –y con mayor contundencia– operando sobre los propios sujetos. Desde este lugar, la política social quedó, por su propia lógica, encerrada en este dilema: entre la aceptación de la desigualdad y la construcción ilusoria de salidas que no rompieron la escisión entre política social particularizada y estructura socioeconómica.

Las respuestas ensayadas no se presentan como conclusiones cerradas, sino como una búsqueda abierta de nuevos interrogantes para contribuir al diálogo y la reflexión teórica acerca de la naturaleza de los programas de transferencias monetarias condicionadas en un contexto determinado. ■

## Referencias bibliográficas

- ADELANTADO, José, "Reestructuración de los Estados de Bienestar: ¿Hacia un nuevo paradigma?". Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, N° 97, 2017.
- ALTHUSSER, Louis, *La filosofía como arma de la revolución*. México: Siglo Veintiuno, 2002.
- ARCIDIÁCONO, Pilar, *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- ARTESE, Agustín, "Los usos del concepto hegemonía. Discusiones y aportes para su relectura a partir del Cuaderno 22", *Actas I Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata: a diez años de la reapertura de la carrera de Sociología en Mar del Plata*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2017, pp. 1164-1180.
- ARZA, Camila y Florencia Chahbenderian, "Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile". Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, 2014.
- BARBA SOLANO, Carlos y Enrique Valencia Lomelí, "Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas". En: Barba Solano, Carlos y Néstor Cohen (eds.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2011, pp. 195-224.
- BECKER, Gary, *El capital humano*. Madrid: Alianza, 1983.
- BID, *Argentina. Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza. (AR-0295) Propuesta de Préstamo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003a.
- , *Argentina. Programa de protección social y reducción del impacto de la crisis sobre la pobreza II. (AR-0296) Propuesta de préstamo de emergencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003b.
- , *Argentina. Programa sectorial social: Argentina avanza (AR-0290). Propuesta de préstamo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- , *Argentina. Apoyo al programa Familias (AR-L1006). Propuesta de préstamo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- , *Informe anual 2005*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- , *Argentina. Programa de apoyo al sistema de protección e Inclusión social de Argentina - Fase I (AR-L1098). Propuesta de préstamo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.
- , *Estudios de casos comparativos. Evaluación del apoyo institucional del BID a los programas de transferencias monetarias condicionadas en tres países de ingreso medio-bajo*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- BROWN, Brenda, *Sistema de Protección Social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de activación" en Argentina 2003-2013*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2016.

CAMPOS, Luis, Eleonor Faur y Laura Pautassi, *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007.

CECCHINI, Simone y Bernardo Atuesta, *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile: Cepal-Naciones Unidas, 2017.

CECCHINI, Simone y Aldo Madariaga, *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal-Naciones Unidas; ASDI, 2011.

CIOLLI, Vanesa, *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003-2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social*. Tesis de Doctorado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires 2016.

----, "Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009". *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 1(1), 80-108, 2017.

DALLORSO, Nicolás, "La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas", *Estudios Sociológicos*, Vol. XXXI, N° 91, 2013, pp. 113-139.

DANANI, Claudia, "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social". En: Coraggio, José Luis y Claudia Danani, *Política social y economía social: debates fundamentales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira-Fundación OSDE, 2004, pp. 9-38.

----, "El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 22(2), 2013, pp. 145-170.

DANANI, Claudia y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

GRAMSCI, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1984.

----, *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2003.

IBARRARÁN, Pablo, Nadín Medellín, Ferdinando Regalia y Marco Stampini, *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

KRMPOTIC, Claudia, "El derecho a la asistencia y la política de protección social en la construcción de un nuevo orden local-global". En: Mendicoa, Gloria (ed.), *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR. Opciones para el debate*. Buenos Aires: Espacio, 2004, pp. 101-123.

LAVINAS, Lena, "Políticas sociales en América Latina en el siglo XXI: Los programas de transferencias monetarias condicionadas", *Desarrollo Económico*, Vol. 54, N° 212, 2014, pp. 3-34.

LEVY, Santiago y Norbert Schady, "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, Nº 2, 2013, pp.193-218.

LO VUOLO, Rubén, "Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano", *Revista Internacional de Pensamiento Político - I Época*, Nº 6, 2011, pp. 193-222.

LO VUOLO, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez, *La pobreza... de la política de la pobreza*, Centro Interdisciplinario para el estudio de las Políticas Públicas. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004.

MIDAGLIA, Carmen, "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado", *Nueva Sociedad*, Nº 239, 2012, pp. 79-89.

MURILLO, Susana, "Del par normal-patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social". En: *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, 2006, pp. 11-23.

PAUTASSI, Laura, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010.

PAUTASSI, Laura y Carla Zibecchi, "Tensiones en los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina. ¿Quién pensó en el cuidado?". En: Rico, María Nieves y Carlos Maldonado Valera (eds.), *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011, pp. 153-162.

PÉREZ, Pablo y Brenda Brown, "¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal", *Estudios Sociales del Estado*, Vol. 1, Nº 2, 2015, pp. 94-117.

PIVA, Adrián, "Hegemonía, lucha de clases y estado", *Nuevo Topo: Revista de historia y pensamiento crítico*, Nº 6, 2009, pp. 111-132.

-----, *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos, 2012.

REPETTO, Fabián y Fernanda Potenza dal Masetto, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Argentina*. Santiago de Chile: ONU-Cepal-Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo-Gíz, 2012.

ROBLES, Marcos, Marcela Rubio y Marco Stampini, *¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe?*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

SADER, Emir, *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Clacso-CTA, 2008.

SANDOVAL, Benjamín, "Tensiones entre la condicionalidad del Oportunidades y las ideas de responsabilidad y reciprocidad que le subyacen", *Estudios Sociológicos XXXIII*, Nº 97, 2015, pp. 2-28.

SVAMPA, Maristella, "Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina", *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, Nº 32, 2012, pp. 15-38.

SVAMPA, Maristella y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2003.

-----, "La política de los movimientos piqueteros", *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Nº 15, 2004.

THWAITES REY, Mabel, "Legitimidad y hegemonía. Distintas dimensiones del dominio consensual". En: *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

THWAITES REY, Mabel y Hernán Ouviaña, "Tensiones hegemónicas en la Argentina reciente". En: Oliver, Lucio (ed.), *El Estado ampliado en América Latina y el Caribe*. México: UNAM, 2016, pp. 114-136.

ZAGA SZENKER, Daniel, *Programa Familias por la inclusión social: un análisis comparado*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2009.

ZARAZAGA, Rodrigo, "Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja", *Desarrollo Económico*, Vol. 54, Nº 214, 2015, pp. 333-356.

ZIBECCHI, Carla, "Mujeres cuidadoras en contextos de pobreza. El caso de los Programas de Transferencias Condicionados en Argentina", *Estudios Feministas*, Vol. 22, Nº 1, 2014, 91-113.

