

Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso en América Latina: Algunas reflexiones en torno a la gestión de la pobreza y la individualización de los riesgos sociales.

Florencia Chahbenderian y Andrea Dettano.

Cita: Florencia Chahbenderian y Andrea Dettano (2015). Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso en América Latina: Algunas reflexiones en torno a la gestión de la pobreza y la individualización de los riesgos sociales. *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <http://www.aacademica.org/000-061/7>

XI Jornadas de Sociología de la UBA
Coordenadas contemporáneas de la Sociología:
Tiempos cuerpos saberes
13 al 17 de JULIO 2015

Mesa 1: "Miradas sociológicas desde y hacia las políticas sociales"

“Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso en América Latina: Algunas reflexiones en torno a la gestión de la pobreza y la individualización de los riesgos sociales”

Chahbenderian, Florencia - Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE), Grupo de Estudios sobre Sociología de las Emociones y los Cuerpos (GESEC-IIGG), florenciachabe@gmail.com

Dettano, Andrea - Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE), Grupo de Estudios sobre Sociología de las Emociones y los Cuerpos (GESEC-IIGG), andreadettano@gmail.com

Resumen:

El presente trabajo propone una reflexión sobre el rol de las políticas sociales en general y en Latinoamérica en particular. Más precisamente se abordan los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTCI), como la nueva estrategia de abordaje de la pobreza -que tiene más de una década en algunos casos- y que transfiere dinero a cambio del cumplimiento de ciertas contraprestaciones, vinculadas en general con la salud y la educación de los niños/as. Efectuamos un análisis que considera a las citadas políticas como instrumentos o técnicas para el gobierno de sí que tienden a individualizar los riesgos sociales, situando en lo biográfico las causas de lo estructural.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, explicitamos nuestra perspectiva teórica introduciendo algunas ideas sobre gubernamentalidad y contextualizamos el rol de las políticas sociales en el capitalismo actual en relación con los riesgos sociales, en segundo lugar desarrollamos la expansión de los programas de “lucha” contra la pobreza en la región para pensar el lugar de los destinatarios de las políticas sociales como sujetos responsables de sus

propios riesgos a partir de la influencia de los valores impulsados por el neoliberalismo y su concepción del sujeto. A modo de cierre, esbozamos algunas reflexiones finales.

Palabras clave: Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso; individualización; riesgos sociales; pobreza; gubernamentalidad.

1. Introducción

Las políticas sociales – en tanto objeto de indagación social – pueden pensarse históricamente como una forma de ejercicio de la gubernamentalidad y como técnicas del cuidado de sí. Especialmente a partir de las contraprestaciones que imponen los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTCI) sobre los destinatarios, las mismas se convierten en maneras de hacer y reflexionar dirigidas a administrar y/o regular las conductas de los beneficiarios. Como señala Boltvinik, “la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo, está en su esencia misma” (Boltvinik, 2005: 318, en Danani, 2009: 19).

Aquí recuperamos las teorías sobre “la sociedad del riesgo” para analizar el surgimiento del neoliberalismo como movimiento ideológico, práctica política y políticas económicas. La denominada sociedad del riesgo comienza a tener lugar cuando el Estado pierde centralidad y la misma es ganada por el funcionamiento del mercado y sus leyes. El riesgo constituye una amenaza, que comienza donde la confianza en la propia seguridad termina, y activa una lógica de cálculo desde el presente acerca del futuro para intentar volver predecible lo impredecible, involucrando responsabilidades (Beck, 2006). Por su parte, Fraser (2003) sostiene que, como resultado de las transformaciones acaecidas en las últimas décadas, “el ordenamiento de las relaciones sociales está sufriendo un cambio significativo en escala, equivalente a la desnacionalización y transnacionalización” (Fraser, 2003: 24), caracterizado por modelos de gubernamentalidad dispersos y sujetos al mercado. Así, “[b]ajo la etiqueta de “una gobernación sin gobierno”, muchos académicos están trazando los contornos de un nuevo aparato regulatorio en múltiples capas, que opera a escala transnacional” (Fraser, 2003: 27).

El presente propone una reflexión sobre el rol de las políticas sociales en general y en Latinoamérica en particular. Más precisamente se abordan los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTCI), como la nueva estrategia de abordaje de la pobreza, que tiene

más de una década en algunos casos, y que transfiere dinero a cambio del cumplimiento de ciertas contraprestaciones, vinculadas en general con la salud y la educación de los niños/as. Efectuamos un análisis que considera a las citadas políticas como instrumentos o técnicas para el gobierno de sí que tienden a individualizar los riesgos sociales, buscando en lo biográfico las causas de lo estructural.

Cabe aclarar, que el presente escrito se constituye en tanto ejercicio teórico para pensar las contraprestaciones de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso. En tanto ejercicio de lectura, este trabajo no analiza ninguna política en particular, sino que constituye una etapa de reflexión teórica previa para luego, en futuros trabajos, realizar dicho análisis.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, explicitamos nuestra perspectiva teórica introduciendo algunas ideas sobre gubernamentalidad y contextualizamos el rol de las políticas sociales en el capitalismo actual en relación con los riesgos sociales, en segundo lugar desarrollamos la expansión de los programas de “lucha” contra la pobreza en la región para pensar el lugar de los destinatarios de las políticas sociales como sujetos responsables de sus propios riesgos a partir de la influencia de los valores impulsados por el neoliberalismo y su concepción de sujeto. A modo de cierre, esbozamos algunas reflexiones finales.

2. De la gubernamentalidad en el Siglo XXI

Para comenzar, consideramos necesario recuperar algunas ideas en torno a la noción de gubernamentalidad. De Marinis (1999) aporta que el uso del concepto de gobierno y luego el de gubernamentalidad son utilizados por Foucault para introducir modificaciones en su noción del poder. La revisión de este concepto vino atada a que le parecía que quedaba aún demasiado unida a una imagen represiva (Pasquino, 1993 en De Marinis, 1999), con lo que la noción de gobierno haría dichas correcciones. De todas formas, lo más importante para este cambio es el trasfondo sociopolítico de esta transformación conceptual, que reside en la crisis de las racionalidades políticas del Estado Providencia.

La noción de Gubernamentalidad se encuentra dispersa en las últimas publicaciones sobre el autor. En primer lugar, “...podría decirse que su modelo anterior de poder estaba basado en la metáfora de la guerra y en las técnicas disciplinarias (entendidas como <anatomía política del cuerpo>) en instituciones de encierro (Vigilar y castigar)” (De Marinis, 1999: 82). Con la introducción del concepto de bio poder el análisis se amplía, incluyendo los mecanismos de

regulación de las poblaciones. Ahora bien, el concepto de gobierno para el autor hace referencia a “la conducción de la conducta”. La Gubernamentalidad “...aparece tematizada por Foucault en diferentes registros. Se trata por cierto de un neologismo, compuesto por el verbo <gobernar> (o por el sustantivo <gobierno> o por el adjetivo <gubernamental>) y el sustantivo <mentalidad>. Esto remite a una doble especificación, orientada a distinguir analíticamente (pero no a considerar separadamente) dos órdenes de cosas: el ámbito y el objeto de gobierno...” (De Marinis, 1999: 84).

La gubernamentalidad, que es fundamentalmente un conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones que permiten ejercer una forma específica de poder (Foucault, 1991), comprende fundamentalmente las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno. Las primeras refieren a campos discursivos de una configuración cambiante y que provienen de ámbitos muy diversos. Consisten en formas de pensar y en procedimientos a partir de los cuales en un determinado momento algo se percibe como un problema, se lo tematiza de ese modo y se producen alternativas prácticas para su resolución (De Marinis, 1999). “...Las racionalidades políticas no constituyen meramente una moral (aunque se encuentran teñidas de valores morales y están atravesadas por ellos), no se reducen a un saber (aunque se fundan en numerosos saberes, tanto locales y situativos como locales y abarcadores), no son meras codificaciones del lenguaje (aunque solo se vuelven pensables a través del lenguaje)” (De Marinis, 1999: 87). Las tecnologías de gobierno, por su parte, refieren a mecanismos prácticos, reales, a partir de los cuales diversos tipos de autoridades buscan conformar, guiar, normalizar, las aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros (De Marinis, 1999).

Ahora bien, en esta nueva lógica, la libertad cobra una fuerte centralidad. El problema de gobernar no es ya la restricción del deseo y el disciplinamiento corporal exhaustivo. En el siglo XIX, la soberanía y la disciplina se reubican en el campo de la gubernamentalidad. El poder y la autoridad ya no se circunscriben a la agencia que lo ejerce sino a los sujetos sobre los que se espera actuar. Así, el ejercicio del poder se reconfigura, “...más que una oposición binaria entre quienes ejercen el poder y sobre quienes se ejerce, una analítica del gobierno refiere a las estrategias, finalidades, pensamientos y conflictos que, en un momento determinado, definen el núcleo problemático de la conducción y auto-conducción de la conducta. Esto es, los modos por los que los seres humanos somos individualizados y direccionados, la variedad de prácticas a través de las cuales se produce el auto-gobierno” (Grinberg, 2007:7). En esta descentralización

del poder, de los actos de gobierno, y a partir de un nuevo estatuto de la conducta, la noción de gubernamentalidad supera la dicotomía poder-libertad.

Es válido en este punto establecer una distinción que tomamos de Fraser (2003) –De Marinis (1999) también hace referencia a esto- quien considera que Foucault analiza la normalización disciplinaria justo en el momento en que el Estado Providencia se estaba desmoronando, entrando en la etapa que denominamos sociedad pos-industrial o globalización neoliberal. La autora toma los análisis de Foucault para reflexionar sobre esta nueva etapa y las formas de gubernamentalidad que habilita. Tomando como contrapunto la etapa fordista (entre la Primera Guerra Mundial y la caída del comunismo), caracterizado por un modelo de acumulación capitalista basado en la producción industrial, los bienes de consumo de masas y la integración vertical de las corporaciones. En este modelo la racionalización atravesaba no solo el espacio de trabajo (con la producción a escala) sino también la vida familiar de los trabajadores. El fordismo como forma de gubernamentalidad constituye una disciplina totalizante al trascender lo estatal, dentro de un marco nacional y orientado a la autorregulación. Lo productivo y racionalizado movilizó cuerpos útiles, a la vez que una serie de dispositivos funcionaban estableciendo las formas de vivir, educar, criar, alimentar para la formación de ciudadanos.

El posfordismo, en cambio, es una estructura regulatoria diferente, con múltiples capas de gubernamentalidad. Este modelo de regulación descansa mucho más que el anterior sobre el mercado. Emerge en una tendencia de transformar un Estado de Bienestar en un Estado competitivo, con regulaciones blandas para atraer inversiones. Los servicios sociales se privatizan, volviendo así al mercado o a las familias, la regulación social se vuelve más privatizada y dispersa que antes, y el abandono de políticas keynesianas se traduce en mayor desempleo y una distribución del ingreso más regresiva. Las formas ilegales de represión y confinamiento carcelario son parte de las políticas con las que se afronta la problemática del desempleo (Fraser, 2003). *“Mientras los vouchers reemplazan a los servicios públicos y el manejo de riesgos privado sustituye la seguridad social, los individuos son definidos para asumir nuevos niveles de responsabilidad en sus vidas. Al desplazar las técnicas fordistas de control social, los mecanismos de mercado organizan grandes segmentos de actividad humana...”* (Fraser, 2003: 30). Siguiendo a la autora, y sobre este punto profundizaremos en adelante, el nuevo dominio de la gubernamentalidad es el *agente activo responsable*.

En este sentido, la gubernamentalidad del neoliberalismo presenta unos imperativos bastante claros: *“Estamos conminados a hacernos cargo de nosotros mismos, a gestionar nuestras posibilidades y, finalmente, a saber vendernos o insertarnos en el mercado laboral”* (Castro Orellana, 2007: 8). La libertad en estos términos presenta unas posibilidades de análisis bastante amplias, la gubernamentalidad como dejar hacer, como ejercicio de la libertad, implica para nuestro ejercicio de lectura en particular nuevas desprotecciones. En conexión con lo anterior, la circulación de discursos vinculados con la gestión de riesgos, las problemáticas sociales pasan a ser leídas como cuestiones individuales, como parte del mundo privado de los sujetos.

3. Las políticas y los riesgos sociales

3.a. Las Políticas Sociales en contexto

Desde diversas interpretaciones y perspectivas, se ha resaltado la funcionalidad de las políticas sociales para garantizar derechos, para la integración social, pasando por la atenuación de los conflictos distributivos por la captación de la riqueza social y las conexiones con las necesidades del régimen de acumulación, solo por mencionar algunas. A los fines del presente, partimos de circunscribir las políticas sociales en el marco de las sociedades capitalistas, como el modo predilecto de abordar la “cuestión social”.

A su vez, entendemos que toda política pública (y en especial las políticas sociales) son performativas, es decir, construyen realidades. En este sentido, “[e]s importante observar las políticas públicas para analizar los procesos que las generan y las estructuras de poder donde se fundamentan y desarrollan, el modelo de sociedad que suponen y recrean, junto con los sectores sociales favorecidos en detrimento de otros” (Halperin Weisburd *et al*, 2011).

En este sentido, las intervenciones sistemáticas del Estado a través de las políticas públicas en general, y las sociales en particular, pueden analizarse desde cómo re-crean sociabilidades, vivencialidades y sensibilidades. “Así, las políticas sociales que construyen sociabilidades (Danani, 2004) son a su vez elaboradoras de sensibilidades: para soportar la desigualdad hay que generar un conjunto de políticas de las emociones” (De Sena y Scribano, 2014: 68).

De este modo, las políticas sociales constituyen uno de los modos en que el Estado organiza la resolución o atenuación de los conflictos sociales que trae aparejado el modo de producción capitalista. “El Estado se constituye en un actor (y en cierto ámbito) en productor y reproductor de los problemas sociales, en la delimitación de sus responsabilidades, en la definición de los

sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento” (De Sena y Scribano, 2014: 67).

En términos generales, y más allá de las experiencias concretas de cada país, podemos identificar el surgimiento de una trayectoria de políticas sociales en América Latina cerca de la década del '40 del Siglo XX. Estas conformaban respuestas a los problemas de vivienda, salud, educación, empleo, entre otros. Sobre todo a partir de la segunda posguerra, el Estado tuvo una gran injerencia en los procesos económicos y en las políticas de producción, empleo y distribución. A partir de los años '70, y como consecuencia de las políticas neoliberales implementadas, se inició un marcado proceso de profundización de las desigualdades sociales a lo largo de toda la región. Como corolario y agudización de ese proceso, en la década del '90 comienzan a aplicarse una serie de políticas acordes al denominado “Consenso de Washington”¹. Las medidas implementadas consistieron en el establecimiento de un tipo de cambio fijo y bajo, la apertura importadora de la economía, privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados (el laboral incluido), y descentralización de los servicios públicos de salud y educación. En este contexto, en los años noventa emergen renovadas modalidades de políticas sociales (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 1999). A pesar de que la característica de la época fue la pobreza y el desempleo, las respuestas estatales consistieron en una serie de programas focalizados, de escasa cobertura y duración. Este tipo de programas, se van consolidando y es partir de ponerles atención que se puede visualizar la conexión entre el concepto de gubernamentalidad y las formas que asumen las políticas sociales de fines de siglo XX y principios del XXI. Las racionalidades políticas en cuestión son abordadas en el próximo apartado, desde los abordajes existentes sobre los riesgos sociales y las tecnologías de gobierno se corresponden con las formas que asumen las políticas sociales como PTCL.

A continuación profundizaremos en las transformaciones acontecidas a fines del siglo XX para luego introducirnos en los programas bajo estudio.

3.b. Los riesgos sociales ¿individuales?

¹Nombre dado a una serie de medidas que instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional acordaron debían aplicarse en ciertas economías como medidas de estabilización y ajuste económico. En términos generales dicho consenso abogaba por un paquete conjunto de políticas económicas tales como: lucha contra el déficit público por la vía de reducción del gasto, las reformas para reducir la progresividad impositiva, la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional, la minimización de las condiciones a la entrada de inversión extranjera directa y la desregulación de los mercados laborales, entre otras.

Siguiendo a Murillo (2013), mientras que el liberalismo sostuvo la propiedad, libertad e igualdad como derechos universales, inaugurando el conflicto denominado “cuestión social”, por la distancia entre los principios y la realidad concreta, el neoliberalismo a finales de siglo XX, reemplazó la centralidad del Estado por la del mercado. El valor que impuso el neoliberalismo fue el de la libertad individual, centrando el análisis *“en la estructura de la conducta individual, sosteniendo que la ruina o el éxito, en todos los aspectos de la vida humana solo dependen de la libre decisión individual”* (Murillo, 2013:72). En este sentido, si todo pende de las decisiones individuales, entonces las problemáticas que acechan la vida de los sujetos también se vinculan con su propia conducta, características y decisiones. De este modo los problemas sociales se desdibujan, ya que lo que queda es el mercado y la competencia entre sujetos aislados para garantizar su reproducción material. Si los sujetos no logran alcanzar lo requerido y se encuentran en alguna situación de carencia esto puede deberse a la propia suerte, astucia, laboriosidad, entre otros rasgos que pueden atribuirse a la personalidad.

Ahora bien, al indagar en los orígenes de la incorporación de la lógica del riesgo en los sistemas de protección social, no es casual que los mismos propulsores de los programas bajo estudio fueron quienes propugnaron la incorporación de un enfoque del manejo social del riesgo en América Latina. De esta forma, “El Banco Mundial ha sido el organismo financiero internacional que más enfáticamente ha promovido la apropiación del enfoque de riesgo en la protección social” (De Martino Bermúdez; Vecinday Garrido, 2011:37).

¿Qué implicancias tiene que dicho enfoque haya atravesado los esquemas y acciones de la protección social? Una de ellas se vincula con una constante individualización de las problemáticas sociales. La responsabilidad individual es aquello de lo que penden las condiciones de la propia vida modelando un sujeto que debe hacerse a sí mismo. Así, se consolida un sujeto “siempre listo”, libre y flexible, versátil y adaptable a los procesos de mundialización de la economía. “[E]s el propio Beck (1998) el que resalta que el concepto de “riesgo” no tiene un estatuto ontológico sino que es producto de la razón del analista, del científico y, por lo tanto, agrega Douglas (1990), muy manipulable políticamente. Entonces, ¿qué significa “población en riesgo” o “familia en riesgo”? Lo que los diseñadores e implementadores de las políticas sociales consideren en un contexto socio histórico específico, y ello no implica –de ninguna manera– que el carácter adjetivo de “en riesgo” pueda ser imputado ontológicamente a los sujetos involucrados” (De Martino Bermúdez; Vecinday Garrido, 2011:38).

Los procesos que se inician en la década del '70 se vinculan con una pérdida de injerencia de los Estados Nacionales en tanto reguladores de la vida económica y social, producto de las modificaciones estructurales en los patrones de acumulación a escala global, que implican una fuerte internacionalización de la producción y el consumo. En América Latina en particular, la situación se complejiza por el sobreendeudamiento público en el marco de estrategias aperturistas de los mercados. El consenso de Washington dará un diagnóstico sobre las posibles causas de las crisis económicas de los '80. El diagnóstico se fundamenta en el tamaño del Estado, sus empresas ineficientes, exceso de regulación e incapacidad de controlar las demandas salariales. Las soluciones propuestas –conocidas como reformas de primera generación- se centran en la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y una transformación del Estado, donde su papel se minimice, otorgando mayor libertad al mercado, en tanto asignador eficiente del producto social. Avanzados los '90 comienzan las reformas de segunda generación, centradas en el fortalecimiento e innovación de las instituciones públicas y privadas a los fines de garantizar el desarrollo y contener las problemáticas sociales que trajo la primera serie de reformas. Así, el Estado está a disposición del mercado, como un complemento para garantizar el crecimiento económico y la gobernabilidad (Borzese; Gianatelli; Ruiz, 2006).

Ahora bien, en materia de “lucha” contra la pobreza, en esta segunda ola de reformas los organismos internacionales de crédito sugieren el fortalecimiento del capital social de los pobres, su empoderamiento. Así: “...es óptimo que este amplio y heterogéneo espectro de organismos representados en organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y sociales, asociaciones y entidades de bien público pueda asumir la provisión de ciertos servicios públicos y la privatización de otros de manera alternativa al Estado” (Borzese; Gianatelli; Ruiz, 2006: 49). Esta descentralización del Estado puede considerarse como una ilustración y ejemplo de las formas de gubernamentalidad que arriba se desarrollaron. Las autoras citadas definen este proceso como “des-estatalización del gobierno”, en el sentido de que ya no es el Estado quien hegemoniza las tecnologías de gobierno, sino que son los propios sujetos y sus organizaciones quienes ejercen el poder sobre sí mismos en base a construcciones ideales de lo que es ser un buen ciudadano. En esta línea las autoras agregan: “El ciudadano deseable por el BM [Banco Mundial] es el «pobre brillante» o «pobre exitoso» que representa el ejemplo de que es posible «salir» de la pobreza asumiendo los propios riesgos y obligaciones para con la propia situación:

los riesgos que supone la gestión de su propia vida y la obligación que supone ser un sujeto activo...” (2006: 51).

En relación con lo anterior, y reflexionando específicamente sobre las formas en que las capacidades de gobierno se dirigen en el contexto de un Estado de Bienestar desmembrado, se retoman algunos aportes de Rose (2007), que replantea la cuestión acerca de cuáles son las esferas donde los gobiernos pueden actuar en un mundo reconfigurado desde la descomposición de los Estados de Bienestar y los procesos de privatización de los servicios vinculados al bienestar social como la salud y la educación. Lo que el autor presenta es la manera en que el sujeto queda posicionado en el mundo del no-empleo cuando el Estado de Bienestar ha perdido su peso y capacidad de dar respuestas. La transformación que describe implica una responsabilización creciente de los sujetos, en cuanto a la satisfacción de necesidades, servicios y protección contra riesgos en un contexto de considerable informalidad laboral, que impide el acceso a los beneficios tradicionales de la seguridad social.

Por lo dicho, partimos de evidenciar las tensiones propias del individualismo moderno entre emancipación y vulneración frente al debilitamiento de las protecciones sociales en la región latinoamericana. Por un lado, debido a esquemas de protección social muy vinculados a la seguridad social – y por ende a la participación de las personas en mercados laborales formales – y, por otro, debido a la liberalización de los mercados de empleo, reforma que introdujo profundas transformaciones que afectaron la tradicional arquitectura de protección social. En lo dicho hasta el momento sobre la consolidación de servicios e instituciones ligados al bienestar de la clase trabajadora y su protección frente a riesgos, es posible observar como el siglo XX finaliza con un notable enflaquecimiento de esas protecciones, a través de los antedichos procesos: la desregulación del mercado laboral, la descentralización de los servicios públicos que implicó inequidad en la distribución de los recursos, y la consolidación de programas focalizados y de escasa cobertura en un contexto de pauperización creciente.

Este trabajo se propone analizar críticamente la emergencia de los PTCI como principal estrategia de “lucha” contra la pobreza en la región, haciendo especial hincapié en las contraprestaciones exigidas. Así, se busca rastrear la forma en la que dichos programas–a través de las condicionalidades que imponen- suponen a un sujeto que asume sus propios riesgos, que debe hacerse a sí mismo para “superar” su situación de pobreza. Estas suposiciones que los programas

albergan presentan serias dificultades para abordar los problemas sociales, ya que otorgan “soluciones biográficas a problemas producidos socialmente” (Bauman, 2005: 66).

4. Las políticas sociales masivas de la región: Los PTCI y sus condicionalidades

Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI) fueron impulsados por los gobiernos y las instituciones multilaterales de crédito, en especial el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), constituyendo la principal herramienta de *combate* a la pobreza en América Latina durante el último decenio largo (Lavinás, 2013). Siguiendo a Lavinás (2013), desde finales de los ‘90 los países de la región se convirtieron en laboratorios de implementación de las nuevas estrategias *anti-pobreza* con la expansión de los PTCI, que luego se expandieron a otros países del Sur Global.

Los PTCI cuentan con dos objetivos. En el corto plazo, reducir la extrema pobreza por ingresos (para lo cual se transfiere dinero en forma directa) y, en el largo plazo, promover la inversión en capital humano de los beneficiarios mediante la exigencia de contraprestaciones. Esto último apunta a mejorar las capacidades y los ingresos potenciales, promoviendo en los beneficiarios la acumulación de capital humano (Marchionni y Conconi, 2008).

Las contraprestaciones, si bien dependen del país y el programa, suelen vincularse con demostrar ciertos niveles de nutrición, el acceso a controles de salud por parte de los niños/as y/o mujeres embarazadas, y la matriculación y asistencia escolar de los niños/as. Además se deben seguir demostrando los requisitos de acceso, puesto que estos programas no otorgan derechos, sino que son revisados a un plazo y mantenidos hasta que se demuestre el cambio de situación. Y, si bien los criterios de egreso varían en cada caso, muchas veces el no cumplimiento de la contraprestación conlleva la expulsión automática del programa (Villatoro, 2007).

En esta línea, pensar las condicionalidades implica que la transferencia intergeneracional de la pobreza depende de las características individuales de los sujetos, que muchas veces son un obstáculo para la acumulación de “capital humano”. Por otro lado, nos posibilita dar cuenta de los modos de estructurar conductas para seguir siendo sujetos *merecedores* de la asistencia. Así, las condicionalidades presentes en el diseño de los PTCI permiten identificar la mirada de la política social sobre *cómo se debe vivir*, al determinar las reglas de merecimiento y los modos de reproducción de la vida socialmente aceptados y aceptables, además de establecer las obligaciones o responsabilidades que recaen sobre los beneficiarios. A su vez, el carácter punitivo

de las condicionalidades evidencia como los PTCI no buscan garantizar derechos. En línea con estos razonamientos, y salvando las distancias de contexto, Offe sostiene que: *“Una pre-condición importante para obtener los servicios del Estado de Bienestar es la capacidad del individuo para plegarse a las rutinas y requerimientos de las burocracias y organizaciones de servicios del Estado de Bienestar, una capacidad que –inútil es decirlo- suele relacionarse de modo inverso con la propia necesidad”* (1990:145). En este punto, resulta interesante indagar en los estereotipos de conducta que entran en juego en estos programas, ya sea como incentivo o como imposición (Danani, 2009).

Siguiendo a De Martino Bermúdez y Vecinday Garrido (2011), en términos foucaultianos es posible evidenciar la configuración de nuevas formas de gobierno de las poblaciones mediante las “tecnologías de seguridad” y las “técnicas del yo”. Las primeras constituyen “modos de regular, objetivar y controlar la experiencia” (2011: 35), mientras que las segundas son aquellas prácticas vinculadas con cómo el individuo se construye a sí mismo, en función de roles asignados institucionalmente y de ciertos grados de libertad. Así, “permiten fomentar, por un lado, el autogobierno o gobierno de sí y, por otro, la conducción de la conducta de los otros” (De Martino Bermúdez y Vecinday Garrido, 2011: 36).

De este modo, a través de la internalización de las normas de conducta y el moldeamiento de las subjetividades que suponen estos programas, los Estados gobiernan una población diversa del modo más eficiente. Por ende, sostenemos que en el liberalismo avanzado, los sujetos tienen un rol más activo que en otros momentos históricos, puesto que deben “auto-cuidarse”, “auto-emplearse” y “auto-ayudarse” a sí mismos. De esta forma, *“[a]sistiríamos a una suerte de privatización de las contradicciones, donde los sujetos tienden a experimentar los conflictos estructurales de la sociedad como asuntos que corresponde resolver en el ámbito de lo personal. De esta forma, se produce una invisibilización de la dimensión social de los problemas y todo «queda atado y bien atado» en la simple docilidad del individuo”* (Castro Orellana, 2007: 10).

Según Merklen (2013), estos programas pueden entenderse como parte de un conjunto de políticas de individuación o del individuo, que consisten en la implementación de una serie de medidas que tienen por objetivo la producción de individuos en sí, donde los sujetos *in-corporan* el mandato de ser los únicos dueños de sí mismos. De este modo, cada sujeto es responsable de sus acciones y de sus consecuencias, y debe activar su voluntad individual. Es así como en el

diseño de estos programas es posible identificar los mandatos de activación y responsabilización como vectores de individuación (Merklen, 2013).

Cena (2014) analiza la estructura de estos programas, donde las soluciones propuestas se basan en el aumento del *capital humano* de los sujetos pobres, lo cual “ha contribuido a la definición de la situación problema a abordar, a fin de promover que los sujetos sean agentes de sus condiciones de carencias, e individualizar, en tanto diagnóstico, las causas de las condiciones de carencias mediante la autorresponsabilización de los destinatarios” (2014: 7). Por ende, el diseño de los PTCI desecha cualquier explicación *estructural* del problema que intenta abordar, individualizando y despolitizando la “cuestión social”.

En este sentido, con las antedichas transformaciones, los destinos económicos de los ciudadanos se desacoplan, des-socializan y son gobernados en función de sus niveles particulares de emprendimiento, habilidad, inventiva y flexibilidad (Rose, 2007). Desde este gobierno de lo individual, una de las formas que actualmente asumen las suturas del Estado en América Latina consiste en la creación de PTCI con contraprestaciones. Así, “[s]e descubre la emergencia de un nuevo método de conceptualizar y actuar sobre las relaciones entre el gobierno de vida económica y el autogobierno del individuo” (Rose, 2007: 129). En esta línea, el gobierno de la vida económica implicaría responder ante una población que en su mayoría no accede a los beneficios del trabajo formal y el autogobierno del individuo se relaciona con las maneras en que las poblaciones objeto de los PTCI deben *ser y hacer*, marcadas por los requisitos y las condicionalidades de dichos programas. El sujeto es responsable por su subsistencia y su bienestar. “La noción de gobierno se abre, así, para referir a la forma en que un individuo se cuestiona sobre su propia conducta (o la problematiza), de modo de poder gobernarla. En otras palabras, el gobierno implica no sólo cómo se ejerce la autoridad sobre los otros o cómo gobernamos unidades abstractas tales como el Estado o las poblaciones, sino cómo nos gobernamos a nosotros mismos” (Grinberg, 2007: 4).

Cabe resaltar que las familias – y las mujeres/madres en particular – tienen un lugar preponderante en la intervención estatal, puesto que los PTCI se dirigen a las familias y exigen que las mujeres sean las titulares. Esto implica no sólo responsabilizarse por el cobro, sino también por la administración burocrática para acceder al beneficio y mantenerlo. Es posible evidenciar en este punto cómo las políticas públicas, en tanto formas de gubernamentalidad, conforman espacios de conducir conductas. Además, estos programas, al sostener como uno de

sus objetivos evitar la transferencia intergeneracional de la pobreza, contienen implícitamente un cálculo sobre riesgos futuros.

De este modo, “[e]ste nuevo arte de gobierno no consiste en aplicar medidas represivas sino en lograr que tanto la disciplina como el control de sí sean interiorizados” (De Martino Bermúdez; Vecinday Garrido, 2011: 40). En este punto cabría preguntarse acerca de las consecuencias de estas políticas en la vida de los sujetos destinatarios, en tanto son ellos los que deben internalizar las tensiones propias del capitalismo, y gestionar sus propios riesgos (De Sena y Scribano, 2014). Para resaltar el rol fundamental que tienen las ideas y los valores en la re-producción de las aludidas políticas, se requiere una mirada sobre las ideologías que subyacen a los problemas y las soluciones propuestas. El presente ofrece una vía posible al indagar en las contraprestaciones de estos programas en la actualidad latinoamericana, sugiriendo de este modo posibles cruces entre la construcción de subjetividades, las técnicas de cuidado de sí y las políticas de individuación neoliberales.

5. Conclusiones

En el capitalismo actual, el Estado sutura y compensa las fallas del mercado laboral para la reproducción de la población por medio de mecanismos de control social y de asistencia a la pobreza. En el contexto latinoamericano, dichos mecanismos de sutura adquieren la forma de PTCI. Estas prácticas de gobierno corren el eje de la problemática de lo social-estructural a lo individual, manteniendo el carácter de a-funcional de aquella “población excedentaria”, tratando de evitar que se consoliden como una amenaza para el orden social y político vigente.

De acuerdo al desarrollo precedente, sostenemos que los PTCI constituyen una arista de las muchas prácticas ideológicas basadas en la individuación, la auto-responsabilización frente a problemas estructurales y la oclusión de lo social. La racionalidad política que poseen se vincula con políticas que apunten al incremento del capital humano como vía para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza. En esta línea, las tecnologías de gobierno que tienen lugar son unas condicionalidades ligadas a las políticas que se han trabajado, que contribuyen a la conducción de las conductas. Cabe entonces volver la mirada a la lente desde la cual se formulan los problemas, se aborda el estudio de las políticas públicas en general (y de las sociales en particular) y se estructuran los sistemas de protección social en la actualidad.

El presente escrito consistió en una reflexión teórica, dejando para el futuro un insumo disponible desde el cual analizar alguna política en particular. Asimismo se dejan planteados una serie de interrogantes que consideramos relevantes para abrir nuevos caminos investigativos a futuro, ¿cuál es y cuál debería ser el rol del Estado en estas sociedades que demandan flexibilidad bajo una lógica de individuación de las protecciones? ¿Cuáles son las nuevas formas de conducir conductas y de vigilancia preventiva? ¿Cómo se materializa la gubernamentalidad en las políticas sociales y en las prácticas de los beneficiarios?

Por último, dado que los PTCI profundizan un esquema de “apoyo público a la responsabilidad privada” (Lavinás, 2013: 6), en tanto la concepción de riesgo colectivo permanezca en las penumbras de la acción política, se seguirán dando respuestas individualizadas e individualizantes frente a problemas globales. Se trata de una de las tantas expresiones de la conformación de sociedades que buscan moldear individuos responsables de sí y de sus propias trayectorias biográficas frente a riesgos sociales, individualizando la cuestión social.

6. Bibliografía

- Bauman, Z. (2005) Amor Líquido. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires
- Beck, U. (2000) “Retorno a la teoría de la <sociedad del riesgo>” En Boletín de la A.G.E N° 30-2000.
- Beck, U. (2006) La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. Paidós. Barcelona.
- Bericat Alastuey, E. (2000) “La sociología de la emoción y la emoción en la sociología”. Disponible en: <http://ddd.uab.es/pub/papers/02102862n62p145.pdf>(Fecha de consulta: 15/08/11).
- Borzese, D; Gianatelli, N; Ruiz, R. (2006) “Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza” en Documento de trabajo N° 70: Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Castro Orellana, R. (2007). Gubernamentalidad y ciudadanía en la sociedad neoliberal. *Ponencia presentada en las IV Jornadas de Filosofía Política, Universidad de Barcelona*, < www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/2-GubernayCiudad%20en, 20.
- Cena, R. (2014) “Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individuación de la cuestión social.” *Boletín Científico Sapiens Research* N° 4 (1), p. 3-8.
- Danani, C. (2009) “La gestión de la política social: Un intento de aportar a su problematización”. En CHIARA, M. y M. M. DI VIRGILIO (Org.) La gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: UNGS-Ed. Prometeo.
- De Marinis, P. (1999), " Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)" , en: GARCÍA SELGAS, Fernando y RAMOS TORRE, Ramón (comps.), *Retos Actuales de la Teoría Social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- De Martino Bermúdez, M.; Vecinday Garrido, L. (2011) “Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales”. *Revista Tendencias y Retos* Vol. 16.

- De Sena, A. y Scribano, A. (2014) "Consumo Compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado?." Revista *Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES* N°15. Año 6. Agosto - Noviembre 2014. Córdoba, p. 65-82.
- Foucault, M.(1991)," La gubernamentalidad" , en: AA. VV, *Espacios de poder*, Madrid, Ediciones La piqueta.
- Fraser, N. (2003) "¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización"; en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de México. Vol. XLVI. N° 187.
- Golbert, L. (2013) "La compleja trayectoria de las políticas sociales Argentinas" en Voces en el Fenix. Año 4, N°22, Marzo 2013
- Grinberg, S. (2007) Gubernamentalidad: estudios y perspectivas. *Rev. argent. sociol.* [online]. 2007, vol.5, N°8, pp. 97-112.
- Halperin Weisburd, L. *et al* (2011). Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral. *Cuadernos del CEPED*, Núm. 11 (Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo) Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Buenos Aires, Argentina.
- Krmpotic, C. (2011) "La concepción de sujeto en la trama de la política social". *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, Vol. 12, N° 101, Florianópolis.
- Lavinas, L. (2013). 21st Century welfare. En: *New Left Review*, 84, 5-40.
- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L.; Rodríguez, C. (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Madrid, Buenos Aires: CIEPP / Miño y Dávila Editores.
- Marchionni, M. y Conconi, A. (2008). ¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos. En G. Cruces, J. M. Moreno, D. Ringold y R. Rofman (Eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el bicentenario. Visiones y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de individuación. En R. Castel et. al. (Ed.), *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Murillo, S. (2013) "La estrategia neoliberal y el gobierno de la pobreza" En: Voces en el fénix, Año 4, N° 22.
- Offe, C. (1990) "Algunas Contradicciones del Moderno Estado de Bienestar" en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Universidad.
- Rose, N. (2007) ¿La muerte de lo social?: Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*. Buenos Aires, v. 5, n. 8, jun. 2007.
- Villatoro, P. (2007) "Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y sombras". Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas". CEPAL, IPEA, GTZ.