Eje 5 Política, Ideología y Discurso.

**Título de la ponencia:** Nuevas relaciones entre ciencia y política. Debates y consensos en el discurso experto de organismos internacionales sobre la cuestión social en los inicios del siglo XXI.

*Palabras clave*: cuestión social; saberes expertos; organismos internacionales; política; subjetividad.

Autora: Eliana Lijterman, Becaria Doctoral de CONICET (IIGG), [Eliana.lijterman@gmail.com](mailto:Eliana.lijterman@gmail.com), Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales, FCS-UBA (ciclo inicial en Maestría en Investigación Social).

**Introducción**

La presente ponencia busca exponer algunas de las reflexiones que son parte de la tesis de Maestría en Investigación Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), en proceso de elaboración. Nos preguntamos por las problematizaciones producidas en el campo de saberes expertos acerca de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores en condición de informalidad, en los debates sobre las políticas de asistencia y seguridad social del Estado Nacional en Argentina, durante el período 2003- 2015. Nos interesaba reconstruir bajo qué condiciones y con qué sentidos la informalidad se convertía en un problema de política social.

Nuestra investigación se asentó en un trabajo de archivo sobre la producción experta acerca de la informalidad y las protecciones. Elaboramos un *corpus* de documentos heterogéneos producidos por agencias internacionales de desarrollo (AID) y por diversos saberes locales “de Estado”. En esta ponencia, nos limitaremos a exponer algunas conclusiones acerca de la producción de las AID que estudiamos, que conformaron un capítulo ineludible del proceso: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En las últimas décadas, las mismas se constituyeron en referentes de la construcción de conocimiento orientado a la intervención estatal, en particular, en el campo de lo social (Grassi, 2003; Orlansky, 2005; Murillo, 2005; Merklen, 2010).

A partir del trabajo de archivo, pudimos identificar, hacia fines de la década de 1990, un intenso debate acerca de la cuestión social, los modos de explicarla e intervenirla, en un contexto de crisis económicas y políticas cuyo epicentro fue el Sur global. Hallamos diversas modalidades de *diálogo polémico* acerca del balance de las reformas de los años previos, los diagnósticos sobre sus “consecuencias sociales” y las propuestas para afrontarlas. Estos diálogos polémicos nos señalan el resquebrajamiento de la orientación hegemónica que había asumido la intervención sobre la cuestión social durante dicha década y un proceso de reformulaciones y disputas en torno a un *nuevo consenso*.

En este trabajo pondremos de relieve un aspecto de estas reformulaciones: *la relación entre ciencia y política que se manifiesta en la reconfiguración de los saberes expertos*. Identificamos una serie de operaciones discursivas que dan cuenta de un desplazamiento de los fundamentos de legitimidad de los diagnósticos y propuestas: la opaca y excluyente racionalidad técnica de los años previos ya no parece ser lo suficientemente legítima ni dar respuestas satisfactorias a los problemas que las nuevas programáticas delimitaban. Así, se produjo un desplazamiento de estos saberes hacia las experiencias de los “afectados” por la crisis: pobres, trabajadores, comunidades de los “países en desarrollo”.

Encontramos dos modalidades disímiles de desplazamiento: la incorporación de una dimensión valorativa sobre el curso del desarrollo, a partir de cierta politización del discurso experto; y una renovada centralidad de análisis cualitativos cuyo objeto es la subjetividad de las poblaciones (experiencias, motivaciones y comportamientos). Nuestra hipótesis es que estos desplazamientos expresan un cambio en el objeto de conocimiento y también en el fundamento de la legitimidad de los saberes.

1. **La nebulosa de las reformas: la relación entre ciencia y administración**

El estudio de los saberes expertos vinculados al campo de la política social obedece a la conceptualización de los regímenes de visibilidad y reconocimiento que entraña todo proceso de intervención social, sustentados en los efectos saber-poder. Como apunta Topalov (2004), la intervención sobre los sectores populares implica, de forma indisoluble, una mirada sobre los mismos y la representación de un “problema” pasible de ser transformado. De este modo, las categorías que piensan (y dicen) la realidad social y las prácticas para su alteración conforman un todo. La política social misma puede pensarse como un espacio en el cual los problemas sociales se conforman de manera polémica y argumental (Grassi, 2003), y no solamente como una respuesta a problemas ya constituidos de manera previa y externa al campo. Como forma política de la cuestión social, ella es espacio y producto de una batalla de categorías, explicaciones y definiciones sobre los problemas y sujetos que comprende.

La constitución histórica de la política social como campo institucional señala el enlazamiento entre “ciencia y administración” (Topalov, 2004). La estatalización de la cuestión social entrañó el proceso de la profesionalización de la intervención en torno a ella (Donzelot, 2007; Topalov, 2004). La *expertise*, como forma específica de conocer e intervenir sobre el mundo, contiene la ambivalencia de su constitución: se halla en la intersección entre el mundo académico e intelectual –pues es una práctica científica- y el campo del poder y la política. Morresi y Vommaro (2012) definen a la actividad experta como una forma específica de intervención en el campo del poder, cuya legitimidad se sustenta en la producción de bienes materiales y simbólicos técnicamente fundados, ligados a un campo disciplinar o profesional. Curiosamente, a partir de esta intersección, se producen efectos de *despolitización* en la problematización de la cuestión social, por el dominio que sobre ella ejercen estos saberes (Topalov, 2004). Ellos despliegan un doble proceso de conocimiento/enmascaramiento sobre la vida popular, rompiendo la relación entre saberes y prácticas populares. En tanto la discusión sobre los problemas sociales se torna asunto de especialistas, ellos monopolizan el debate público, alterando el carácter público del debate

La delimitación de un dominio de *expertise* tiene por condición un proceso de construcción de legitimidad de su discurso (de los saberes que entrelaza, sus formas de enunciación), de los instrumentos técnicos que moviliza, de los fundamentos de sus saberes, y de los propios expertos como portadores de los mismos (Morresi y Vommaro, 2012).Desde las primeras reformas sociales, un fundamento recurrente de legitimidad de estos saberes expertos yació en la asociación entre objetividad científica y neutralidad política, representándose a sí mismos por fuera y por encima de la lucha social. Sin embargo, no es un fundamento único ni atemporal, como intentaremos demostrar en este trabajo.[[1]](#footnote-1)Por el contrario, estos fundamentos se transforman a través de procesos interiores y exteriores a los campos de conocimiento, entre lógicas técnico-especializadas y políticas, por las que se construye una “oferta de saber” de utilidad práctica y una “demanda social” de dichos recursos y herramientas para la intervención en diversos campos de actividad (Morresi y Vommaro, 2012). Se produce, así, una red de saberes, técnicas, sujetos y espacios institucionales, que Topalov llama “nebulosa de la reforma”, en base a la cual es posible reconstruir una unidad del proceso pese a la heterogeneidad y multiplicidad de los circuitos de producción y circulación.

1. **Saberes expertos, programáticas y discursividades**

En su análisis de los estudios sobre los saberes expertos, Morresi y Vommaro distinguen diferentes programas de investigación. Entre ellos, nuestra perspectiva se vincula al estudio de la construcción de problemas públicos. A diferencia de la sociología de los problemas públicos[[2]](#footnote-2), retomamos para nuestro análisis la idea de problematización, de la cual se registran antecedentes en el campo de estudios de la política social en Argentina, como Grassi (2003), Grondona (2014) y Aguilar (2015). La idea de “problema” puede ser pensada en dos sentidos.

En primer lugar, como analiza Grassi (2003), la cuestión social en tanto contradicción y antagonismo no se expresa de forma directa, sino a través de una serie de “problemas sociales”, cuya estabilización expresa la forma hegemónica en que ella es interrogada, definida y tratada. Los problemas, entonces, son producto de un proceso de disputa y hegemonización que se despliega argumentalmente en relación a sus redes de explicación, términos y soluciones. Esta conceptualización nos lleva a un segundo sentido, que destaca el carácter de “evidencia” con que se invisten los problemas. La categoría de *problematización*, propia de la tradición althusseriana y foucaultiana, tiende un puente entre las prácticas discursivas y extradiscursivas por las cuales una cuestión es inscripta en el juego de lo verdadero y lo falso, constituyéndose como objeto de pensamiento y acción (Revel, 2008). Se trata, entonces, de desentrañar los juegos entre saber y poder que producen dichas evidencias, re-escribir las relaciones e intersecciones entre ciencia y política.

Las batallas discursivas asumen, entonces, una importancia crucial en la reconstrucción de las problematizaciones. Partimos de una concepción del discurso en tanto práctica social, que se desprende de sus acepciones referenciales o sintomáticas respecto de procesos extradiscursivos. En tanto práctica, los discursos participan de la formación de los objetos de los que “hablan” y el sentido emerge no por una relación entre las palabras y las cosas, sino de una relación entre discursos (Foucault, 2008; Pêcheux y Fuchs, 1975; Robin, Normand y Maldidier, 1972). En este sentido, el trabajo de archivo nos permite poner en relación discursos heterogéneos a través de un montaje que hipotetiza acerca de sus relaciones (y pone a prueba dichas hipótesis). El corpus documental, que es medio y producto de nuestra investigación, no constituye un depósito de fuentes de las que extraer información, sino un “conjunto de los discursos efectivamente dichos/pronunciados que persisten en el tiempo, resultado de procesos de organización y distribución” (Aguilar et al., 2014: 37). Se trata de analizar los documentos poniendo de relieve las relaciones que establecen el borde entre lo dicho y lo no dicho.

En este sentido, el trabajo de archivo sobre la producción experta se orientó a reconstruir las *discursividades* que orientan las prácticas de gobierno: ellas conforman la dimensión atinente a las formas de visibilización y modos de reflexión que producen problemas y sus soluciones. Las discursividades conforman *programáticas*, esto es, una articulación entre ciertos problemas visibilizados, poblaciones vinculadas a ellos (afectadas, responsables de los mismos, o ambas), dispositivos de intervención, y unos determinados fines y transformaciones postuladas (Grondona, 2014).

1. **Los organismos internacionales como agencias de desarrollo.** **Nuevos saberes sobre y para el Tercer Mundo**

A lo largo de la ponencia, nos referimos a los organismos internacionales bajo la noción de AID (Álvarez Leguizamón, 2005, 2013; Corbalán, 2002). Ella busca enfatizar que la actividad de estos heterogéneos organismos (internacionales y regionales; financieros y técnicos) tiene por horizonte de reflexión y producción programática a las formas de organización económica, política y cultural de las sociedades y, en particular, de aquellas periféricas, entendidas como “subdesarrolladas”. Desde su surgimiento, se constituyeron progresivamente en referencias ineludibles en el despliegue del pensamiento económico y social en la región latinoamericana, al punto que Merklen (2010) conceptualiza este proceso como una “transnacionalización de lo social”, desde la década de 1980. Diagnósticos, representaciones, categorías discursivas y propuestas de intervención de agencias internacionales, saberes expertos locales y espacios gubernamentales fueron entrelazándose.

La configuración del Sistema de Naciones Unidas y la conformación de los bancos internacionales y regionales de crédito era producto y pretendía mantener los acuerdos de *Bretton Woods*, celebrados en el año 1944, justamente en una conferencia de las Naciones Unidas.[[3]](#footnote-3) Dichos acuerdos representaban consensos gestionados a nivel global sobre el sistema monetario, financiero y comercial, que postulaban una “triple afluencia” entre el crecimiento del PBI, de los ingresos familiares y del gasto público (Orlansky, 2005: 47; Murillo, 2005). La regulación global del orden monetario y financiero resultaba una condición vertebral del funcionamiento de y entre las economías nacionales. En este orden, las AID constituyeron el andamiaje institucional de estos consensos a nivel global, modelando la realidad económica, política, social y cultural de las sociedades, según un “discurso del desarrollo” en expansión del cual eran expresión y medio de vehiculización (Escobar, 2005).

Con la idea de “discurso del desarrollo” nos referimos a su inscripción en el juego de lo verdadero y lo falso: éste constituiría la solución para un nuevo problema, el Tercer Mundo. El andamiaje institucional de las AID fue parte de la emergencia de un campo de conocimientos especializados y de la profesionalización de la intervención sobre los problemas del subdesarrollo: centros de estudios, agencias de planificación nacionales y regionales, encuentros y cumbres internacionales, se añadieron a esta red. Así, se produjeron profundas transformaciones de las sociedades latinoamericanas de acuerdo a los lineamientos de “conceptos capitalistas” (Escobar, 2005: 19) sobre el trabajo, el bienestar y la riqueza. Claro que la delimitación de este campo de *expertise* fungió de apertura a discusiones relativas a la programática del (sub)desarrollo, en la que participaron –por ejemplo- las teorías dependentista y el (neo)estructuralismo latinoamericano, anteponiendo las ideas de “desarrollo periférico” y “dependencia” para dar cuenta de las relaciones de subordinación –y no de complementariedad- entre los países del Sur y las potencias industrializadas.[[4]](#footnote-4)

A partir de la década de 1970 se produjo una reformulación relevante de la programática de las AID, a partir de los balances negativos del ciclo desarrollista, del cuestionamiento de sus tesis subyacentes y de una renovada conflictividad política en el Sur global, que se agregaba al eje de conflicto Este-Oeste. En términos generales es posible señalar un desplazamiento progresivo de las problematizaciones sobre la cuestión social hacia el problema de la pobreza, desanclándose progresivamente de los problemas de empleo y de las características de los modelos de desarrollo (Grondona, 2014; Lijterman, 2017). La pobreza, a su vez, delimitaba un eje común entre estos países y por ello se tornaba relevante como potencial de conflicto (Corbalán, 2002). Los diagnósticos señalaban límites naturales y demográficos al crecimiento, por lo que la atención debía centrarse en los medios para incrementar el PBI: la apertura económica y la reducción del déficit.

La crisis en curso fue leída en clave de un evidente “problema fiscal”, que señalaba al Estado bienestarista como uno de sus principales responsables, por el incremento del gasto público y por la carga financiera del modelo de sustitución de importaciones (Grassi, 2003). El Consenso de Washington articuló, ya en los años noventa, en una programática común las recomendaciones sobre la estabilidad macroeconómica, la liberalización del comercio y del sector financiero, y la reforma del papel del Estado. La pobreza pasó a codificarse como un costo social previsible del –necesario- ajuste estructural, por lo cual se sugerían medidas compensatorias dirigidas a los “perdedores transitorios” (Grassi, 2003).

La intervención sobre la pobreza se disociaba del diagnóstico sobre las causas del empobrecimiento de la población, desanclándose asimismo de la cuestión del trabajo que había orientado las intervenciones sociales del ciclo previo (Merklen, 2010). En este orden, proliferaron técnicas estadísticas cuya finalidad era medir la magnitud del “costo social” del ajuste operado, determinando quiénes eran y cómo vivían los pobres. Las controversias que se desplegaban respecto de la virtud de cada una de estas técnicas (la línea de pobreza, la medición de las necesidades básicas insatisfechas, el indicador de desarrollo humano) marcaban un desplazamiento en el sujeto/objeto de las intervenciones en el campo social. Según Merklen, los grupos a los cuales se dirigía la política social eran los mismos, pero se alteraban las categorías bajo las cuales eran nominados –del “trabajador” al “pobre”- con consecuencias en la modalidad de tratamiento. De un saber centrado en causalidades estructurales se viraba hacia uno de impronta mayormente descriptiva (Grondona, 2014).

En dichas décadas se afianzó la participación de las AID en las problematizaciones sobre el crecimiento económico, el trabajo y la pobreza en la región. Ello no puede explicarse únicamente a partir de los condicionamientos de los créditos otorgados por éstas, aunque ello ejerció un disciplinamiento político notable. Fundamentalmente, su rol supervisor se fundamentó en la legitimidad de su *expertise* (Golbert y Kessler, 1996; Corbalán, 2002; Grassi, 2003; Murillo, 2005; Orlansky, 2006). Estas agencias se encontraban en condiciones privilegiadas para realizar investigaciones sistemáticas y comparativas sobre la pobreza, el empleo y las finanzas, y eran respaldadas por especialistas con prestigio y tomadas por los medios masivos de comunicación como las fuentes más confiables de información en detrimento de otras producidas nacionalmente. Así es que, a partir de 1996, el BM se autodenominaría “Banco del Conocimiento” (Murillo, 2005).

A continuación, haremos una breve referencia a las reformulaciones que comenzaron a producirse desde fines de la década de 1990 en las programáticas de las AID. Ellas constituyen un resultado y un medio por el cual se reconfiguran los saberes expertos: ellos producirán nuevas formas de conocimiento de acuerdo a los nuevos problemas delimitados.

1. **La emergencia de una nueva programática en los ocasos del siglo XX. Reconfiguraciones sobre lo social**

A continuación, analizamos de forma sucinta las reformulaciones que consideramos principales en la programática de las AID, en cuanto a los problemas definidos, las transformaciones postuladas, los dispositivos promovidos, y las poblaciones responsables/afectadas. El *corpus* en el que nos basamos se conformó por alrededor de cien documentos, producidos entre 1995 y 2015.[[5]](#footnote-5)

***4.a. Humanizar la economía. Diagnósticos sobre la crisis social.***

La crisis económica, política y social con la que concluyó el siglo XX en la región latinoamericana conmovió el presupuesto “éxito” de la agenda de reformas, que los bancos internacionales afirmaban complacidos. El ascenso de críticas hacia las mismas movilizó una serie de reformulaciones por parte de dichos organismos, con alcances en todo el sistema multilateral. De este modo, distintos estudiosos del campo de la política social señalan que desde mediados de la década de 1990 se impulsó una nueva ola de reformas, conocidas como Pos- Consenso de Washington (González et al., 2003; Molyneux, 2006).

En los documentos de nuestro *corpus* hallamos una serie de formulaciones con las que se hacía referencia a las nuevas programáticas: “reformas de segunda generación” y “reforma institucional”, para el caso del BM y el BID (Burki y Perry, 1998a, 1998b);“transformación productiva con equidad” para la CEPAL (2002, 2004, 2006); y el programa del “Trabajo Decente” para la OIT (1999, 2001, 2007). Con sus diferentes énfasis y aún bajo ciertas discusiones establecidas entre dichos programas, todos coincidieron en la necesidad de que el desarrollo económico se tradujera en resultados positivos a nivel social: “desarrollo inclusivo”, “crecimiento de amplia base”, fueron los enunciados que sintetizaron esta idea y que atraviesan nuestro *corpus*.

No podemos pasar por alto las condiciones para estas reformulaciones: nuevas crisis económicas –principalmente financieras- cuyo epicentro se localizó en el Sur; el estallido de crisis sociales, marcadas por el incremento extraordinario de la desigualdad, la pobreza, el desempleo y la informalidad; y el deterioro de la legitimidad de los regímenes políticos y la proliferación de procesos de impugnación al ordenamiento neoliberal de las sociedades.[[6]](#footnote-6) Los documentos exhiben numerosas *marcas de* *coyuntura[[7]](#footnote-7)* acerca de estos procesos: en textos del BM encontramos referencias a las críticas hacia él dirigidas en los Foros Sociales Mundiales; en distintos documentos, se leían posibles “amenazas populistas” en los regímenes políticos en ascenso (BM, 2002a, 2002b); se expresaban ciertas discusiones en torno a la globalización como antinomias en punto muerto (OIT, 2000); se problematizaba la multiplicación de sujetos que ejercían demandas hacia los regímenes democráticos (CEPAL, 2007; Márquez et al., 2008); entre otras tantas. Estas crisis fueron tematizadas “en clave social”: fueron los diagnósticos sobre las *deudas pendientes* en materia social de las reformas o las *consecuencias no deseadas* de las mismas las que explicaron la situación y reorientaron los programas. Asuntos pendientes o efectos no dimensionados delimitan dos explicaciones divergentes de la crisis, que establecen críticas disímiles al modelo de globalización vigente.

Por un lado, en los documentos del BM y el BID, el balance de las dos décadas de reformas señalaba que se habían producido resultados positivos en términos fiscales y modestos en materia de crecimiento. Se ubicaba una “deuda” de dichas reformas en la esfera particularizada de “lo social”, a partir de los diagnósticos de crecimiento de la pobreza, el desempleo, la informalidad y la desigualdad. Se señalaba, de forma autocrítica, que la primera generación de reformas no habían considerado suficientemente la importancia de la dimensión social en el crecimiento. La falla de dichas reformas había sido subestimar el rol de las instituciones en el desarrollo económico, en tanto éstas, capturadas por intereses particularistas, habían tenido efectos perniciosos en el crecimiento y habían excluido a la población pobre. De este modo, se trataba de ir “más allá del Consenso de Washington” (Burki y Perry, 1998a), incorporando los problemas anteriormente ignorados y delimitando como objeto de reforma a las instituciones, responsables de los (des)incentivos hacia individuos y organizaciones. La reforma institucional completaría, así, las promesas de las reformas desplegadas desde 1980.

La transformación de las instituciones permitiría alterar la *cualidad* del crecimiento, dándole una “base amplia”. La nueva programática anunciaba la posibilidad de compatibilizar crecimiento y “equidad”, así como asociaba la ampliación del bienestar con el incremento de la productividad. Ambas cuestiones también estarían presentes en los planteos de la CEPAL y la OIT, aunque los modos de compatibilizar lo económico y lo social difirieron.

Los diagnósticos de la CEPAL y la OIT establecían una relación causal entre la crisis yn el modelo de globalización que se había consolidado durante las décadas anteriores. Se trataba de un desacople entre la racionalidad económica y la social, sostenido en la reformulación de los instrumentos regulatorios y de su debilidad, tanto a nivel nacional como global. Asimismo, se realizaba una crítica a las consecuencias sociales, pero también productivas, del predominio de lo financiero por sobre la economía real. El punto de encuentro con las formulaciones anteriores era el foco puesto en la gestión política del cambio económico, aunque en los documentos de dichos organismos se cuestionaba la orientación de las instituciones económicas, laborales y sociales. De este modo, las polémicas entre las AID se desplegaron respecto del tipo de *institucionalidad* a modelar.

En este sentido, las nuevas programáticas identificaban un rol positivo a asumir por el Estado en relación con el mercado. El Estado no debía pensarse de manera antagónica respecto del sector privado, sino que era preciso promover sus sinergias y prestar atención a las condiciones para una buena gestión pública. En este punto se expresaban nuevas diferencias: mientras que el BM enfatizaba como condiciones las reformas en el desempeño de la administración pública, el principio de residualidad del Estado para la cobertura de riesgos, el rol contralor de la “sociedad civil”; la OIT y la CEPAL destacan las regulaciones de los mercados financieros, las normas elementales del empleo, sin por ello colocar en un lugar secundario la sinergia entre el sector público y el privado.

Del mismo modo, el desarrollo económico y social se presentaban como complementarios en el largo plazo, aunque en el corto y mediano plazo pudieran generarse tensiones entre ambas racionalidades. De este modo, la gestión estatal debía realizar los cálculos relativos a dicha compatibilización, identificando en cada momento cuál era la combinación más adecuada de los efectos de distintas políticas sectoriales. Se trataba de lograr mayores niveles de productividad, con los menores niveles de desigualdad posible. La realización de los “objetivos sociales” ya no debía asignarse a un futuro incierto. La cuestión fue, entonces, en qué términos y con qué alcances definirlos.

Desde años anteriores, venían produciéndose diferentes enfoques para una intervención más sistemática sobre la pobreza. Ya en el año 1990 se editaba el primer Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En 1995 se realizó la Cumbre Social de Copenhague, de las Naciones Unidas, que consolidó el enfoque orientado al “desarrollo humano”. En el año 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas finalizaba con una Declaración que fijaba como objetivo la erradicación de la pobreza. Posteriormente, en el año 2002 se desagregaban metas específicas, en lo que se conoció como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): reducción de la mortalidad infantil, erradicación del hambre, combate del VIH, mejora de la salud materna, entre otras. En torno a ellos, se reunió el consenso de las diferentes ADI, con lo que se evidencia la yuxtaposición entre desarrollo social, bienestar y pobreza. De hecho, sería recién en el año 2005 cuando se incorporaran objetivos ligados al Trabajo Decente, pese a que la OIT venía elaborando un programa vasto en torno a la categoría desde 1999.

Estas reformulaciones acerca del desarrollo social convivían con el horizonte del proceso de globalización y apertura económica, para todas las AID, aún aquellas que realizaban una crítica hacia el modelo de los años anteriores. Justamente se trataba de gestionar de un modo diferente el cambio económico para prevenir los “choques” de las crisis. La globalización podría ser “sostenible” previendo una intervención sistemática, no accesoria ni secundarizada, sobre su “dimensión social”, distinguida en términos ontológicos. Podría reconvertirse en una fuerza positiva, no por las características globales de sus formas de organización social, sino por el tipo de desarrollo social que promoviera.

Por ello cobraban sentido expresiones de tinte humanitarista como: “que el mercado funcione para los pobres” (BM, 2004), “humanizar la economía” (OIT, 1999), “preservar la sociedad” (CEPAL, 2002). Estas expresiones tomaban la creciente impugnación social “desde abajo” de la programática neoliberal (Ramírez, 2016), y se hacían eco del ascenso de sensaciones de vulnerabilidad, desconfianza, frustración, malestar. Por ello, las programáticas en elaboración realizaban nuevos planteos sobre una modalidad de desarrollo “de abajo hacia arriba”, reapropiándose de nociones críticas como las del “empoderamiento” orientadas a que se escuche la voz de los más débiles y menos representados (Molyneux 2006; Papelini y Echavarría, 2016). Las preocupaciones de las AID sobre la estabilidad política, el incremento de la productividad y la desigualdad se encadenaron en la tematización de la “cohesión social” como problema, cuyos antecedentes se hunden en la década de 1990 pero se producen saltos cualitativos en su tratamiento a partir del año 2004 (Declaración de Guadalajara, 2004; BID, 2006; CEPAL, 2007).

***4.b. La transformación del sentido de las protecciones. La promoción de vidas autónomas***

Los diagnósticos acerca de la crisis social y las reformulaciones acerca de los modelos de desarrollo económico a impulsar, movilizaron la discusión sobre las formas político-institucionales a adoptar para canalizar los objetivos sociales de mayor equidad e inclusión. Los debates en torno a las políticas evidencian profundos desplazamientos en los sentidos de la protección social, en tanto actividad estatal (Danani, 2016). Ellos se vincularon con la relación establecida entre *productividad y bienestar*.

El encadenamiento entre ambos términos presenta, al menos, dos facetas. En primer lugar, el incremento de la productividad del trabajo fue ubicado por las distintas AID como el medio más sólido y duradero para un incremento sostenido del bienestar. En este sentido, el BM desplegaba una polémica con el populismo, enfatizando que toda ampliación del bienestar debía estar en relación con un avance similar en la productividad, a fin de que no se tratara de un proceso efímero y ficticio. Ello no significaba que se diera una secuencia temporal entre uno y otro. Por el contrario, se argumentaba que las protecciones sociales podían desempeñar un rol positivo en el resguardo y aumento de la productividad. Es así que dicha noción fue yuxtapuesta a la de *inversión social*. De este modo, se cristaliza la acepción económica que impregnó las reflexiones sobre la protección. Sin embargo, la afirmación de su rol positivo potencial no era ingenua: su planificación debía asumir como problema el riesgo de desincentivar el trabajo y la formalidad. La cuestión de los *desincentivos* delimitaba un problema que abordaron todas las AID, aunque fue la CEPAL la que desplegó una polémica directa respecto de que en virtud de este “riesgo” se tendieran a reducir y minimizar las prestaciones y servicios públicos. Cabe destacar que, junto con la OIT, estos organismos recogían evidencia empírica para argumentar que no era posible demostrar concluyentemente una relación positiva entre transferencias monetarias e inactividad.

Una segunda arista del encadenamiento entre productividad y bienestar consiste en los principios de justicia que lo sostenía y que complementaba la argumentación propiamente económica. Los documentos nos muestran una reflexión ética, dominada -no sin discusiones- por el paradigma de la igualdad de oportunidades. Éste conectaba con ciertos sentidos del trabajo como clivaje identitario y vector de integración.

Los diagnósticos sociales producidos desde fines de los años noventa ejercieron una reconceptualización de la pobreza. Ellos ponían de manifiesto que la definición clásica, en su énfasis en los déficits de ingresos, desatendía dimensiones relevantes para analizar su reproducción en el tiempo, así como las dimensiones subjetivas que acompañaban la carencia de ingresos. La pobreza significaba situaciones de subpertenencia: para el BM respecto de la economía de mercado, por lo cual ella se asociaba a la vulnerabilidad y la dependencia (BM, 2001, 2002b, 2005); para la CEPAL respecto de las instituciones democráticas, al expresar déficits en la ciudadanía sustantiva (CEPAL, 2006, 2007). La ampliación de las oportunidades de participación económica y en las instituciones emergía, así, como eje de las intervenciones estatales sobre dos cuestiones centrales: la estabilidad política y la productividad.

La ampliación de las oportunidades constituía la vía más sólida y duradera, pues enlazaba el desarrollo social con el económico, al mismo tiempo que pretendía restablecer un principio de justicia dañado en las sociedades latinoamericanas: la recompensa por los esfuerzos, desplazada como criterio de distribución ante las capturas particularistas del Estado y los corporativismos. Del mismo modo se argumentaba respecto del empleo: éste constituía no solo un clivaje identitario, sino el medio más sólido para el crecimiento individual y colectivo. En este sentido, las intervenciones sociales del Estado estaban dirigidas a expandir las oportunidades y maximizarlas, promoviendo una actitud proactiva de los sujetos para asumir mayores riesgos, los que generarían mayores réditos (Holzman y Jorgensen, 2000; BM, 2014). El antónimo de la pobreza no era la riqueza, según las nuevas definiciones en ciernes, sino la autonomía y una trayectoria ascendente de éxito. Entonces, las protecciones ya no se asentaron en su sentido clásico de aseguramiento y de conjura de los riesgos, sino que fueron resemantizadas desde el léxico de la inversión, como imperativo para los Estados, las unidades económicas y los sujetos.

En este punto se desarrolló un debate importante, que podríamos sintetizar con el contrapunto: incentivos/garantías; oportunidades/resultados. Mientras que las reflexiones del BM y el BID sobre la pobreza y la informalidad estaban centradas en el problema de los “incentivos” que las políticas podían generar para mayores inversiones en activos, apelando al viraje hacia un paradigma de igualdad de oportunidades, la OIT y la CEPAL destacaban a su vez el rol estatal en el establecimiento de ciertas garantías elementales en cuanto a derechos laborales como sociales. La idea de garantías estatales se vinculaba al paradigma de la igualdad de resultados, que debía complementarse a la de oportunidades: aún interviniendo en las desigualdades iniciales, intervenían factores adscriptivos en las trayectorias que hacían que la igualdad de oportunidades fuese virtual sin ciertas garantías del Estado. En los documentos de la CEPAL esta polémica alcanza su máximo espesor, pues se cuestionaban de forma explícita aquellas posiciones únicamente ancladas en la recompensa del mérito. Sin embargo, es interesante poner de relieve la transversalidad que asume la perspectiva de la igualdad de oportunidades, que es la que finalmente tiñe la noción misma de igualdad que predomina en los documentos. Ésta, como la equidad, ya no estaría contrapuesta con la desigualdad, si es que ésta era un justo resultado de las inversiones de los individuos o, en planteos más “distributivistas”, si éstas asumían un nivel éticamente tolerable para la sociedad.

La redefinición de los problemas sociales a los que hacer frente pujaban por la “actualización” de los sistemas tradicionales de seguridad social. En esta necesidad de *aggiornamiento* confluían viejos y nuevos límites: por un lado, se argumentaba que los Estados de Bienestar en América Latina habían tenido una realización parcial y el principio de protección en base al trabajo asalariado formal tenía como consecuencia “exclusiones” que cada vez se hacían más amplias; por otro, se explicaba que la globalización interponía nuevos riesgos, sobre todo el de la volatilidad de ingresos y el de la descalificación, que exigían una nueva institucionalidad laboral y social. Era preciso relevar el principio de inclusión social por el empleo, que lo hacía rígido frente a los nuevos requerimientos de movilidad, para transitar un camino hacia la protección social.

De este modo, la reformulación del sentido de la protección y de la institucionalidad laboral (es decir, de la formalidad del empleo y sus atributos) conducía a poner el foco en las poblaciones trabajadoras, no ya inactivas o desempleadas, sino informales y precarias. A ellas estuvieron dirigidas las intervenciones que buscaban reducir los déficits de trabajo decente (OIT), la pobreza (BM), y que luego confluyeron hacia el 2012 en la plataforma de Pisos Mínimos de Protección Social (BM, 2012; OIT, 2013).

**5. Un cambio de objeto. Nuevos saberes en ascenso**

Las reformulaciones de la programática de las AID producidas desde fines de la década de 1990 tuvieron como condición de posibilidad una transformación de los saberes expertos: los problemas fueron delimitados en virtud de redefiniciones de los fenómenos que exigían la construcción de nuevos objetos de conocimiento. Los fenómenos sociales como la pobreza o la informalidad eran definidos desde nuevas dimensiones cualitativas, que emergían a partir del foco puesto en los individuos –sus comportamientos, decisiones y motivaciones- y en la interacción entre ellos, a partir de lo cual se reflexionaba sobre el lazo social. La impronta cualitativa de los estudios ponen en evidencia cierto desplazamiento que dichos saberes procuraron realizar, por el cual el proceso de conocimiento se iniciaría en las aflicciones y experiencias de los sujetos que sufrían más directamente las crisis, desde abajo hacia arriba. Ello revela que, además del cambio de objetos que fue parte de la reconfiguración de los saberes expertos, se transformaron las condiciones de legitimidad de los mismos.

A continuación, desarrollaremos la hipótesis de que las críticas hacia los saberes expertos transnacionalizados hacia fines de la década de 1990 movilizó un desplazamiento de los mismos, recomponiéndose como “saberes próximos”. Luego nos dedicamos a dos formas en que se ejerció dicho desplazamiento: a partir de la centralidad de lo individual como objeto de análisis; reincorporando a la discusión técnica a la política (“en mayúsculas”). Si bien la primera modalidad resulta transversal a las AID, la segunda fue parte de las programáticas de sesgo más “distributivista”.

***5.a. “Lo que quiere la gente”. Un conocimiento “de abajo hacia arriba”***

Un rasgo común a las distintas tematizaciones de las AID respecto de la “crisis social” radica en la referencia a los padecimientos y deseos “de la gente” como puntapié para pensar las nuevas agendas de intervención. Se trataba de restablecer una conexión aparentemente perdida con las experiencias de los afectados por dichas crisis.

Al respecto, resultan interesantes algunas formulaciones que encontramos en documentos de la OIT. Hemos mencionado en el apartado anterior que la globalización constituía un eje de debate entre las AID en lo respectivo a sus efectos en la evidente crisis social, así como también en el ámbito político. La OIT reconocía en un documento del año 2004 que dicho debate se encontraba en un “punto muerto” a partir de las antinomias ideológicas. En este punto, escuchar la voz de la gente aparecía como una operación a realizar por los saberes expertos y los políticos para “pasar del debate estéril a la acción práctica”, dejando de lado “antiguas convicciones e ideologías”. A los técnicos les correspondía la obligación de correrse del “elevado pedestal de las salas de juntas de las empresas y de las reuniones gubernamentales” para volver su mirada hacia las “comunidades en las que viven” las personas (OIT, 2004a: vii) y conectarse con el sentir de quienes sufrían los impactos negativos de la globalización. Este desplazamiento prácticamente material y geográfico bien podría ser una metáfora del cambio de objeto de análisis que hemos destacado.

Ahora bien, consideramos que este desplazamiento en los objetos señala, a su vez, una alteración en los fundamentos de legitimidad de estos saberes. El desplazamiento físico sugerido en las formulaciones de la OIT nos devuelven un imperativo que los estudios debían cumplir: estos debían ser producto de unos saberes próximos, cosustancializados con las *experiencias* subjetivas de los fenómenos que abordaban, fuese la pobreza, la informalidad o la exclusión. No se trataba tanto de un movimiento propiamente empirista, de que la experiencia hablase por sí misma, sino subjetivista, pues señalaba las condiciones que los saberes sobre las mismas debían cumplir: la comprensión y explicación adecuada de los fenómenos eran aquellas que incorporaban sus dimensiones subjetivas, las las expectativas y acciones de las personas implicadas. En este sentido planteamos que este desplazamiento en los objetos de los nuevos saberes parece indicar una transformación en el fundamento de la legitimidad de los mismos: en lugar de ser su objetividad técnica el parangón de credibilidad y seguimiento de sus preceptos, la proximidad parecía volverse un nuevo requisito para generar una comprensión genuina de los fenómenos y reformular las programáticas.

Dos experiencias de producción de conocimiento son significativas respecto de las condiciones que los estudios debían desarrollar. Una de ellas fue un trabajo de campo desarrollado por el BM, cuyo informe fue publicado en el año 2000, intitulado La voz de los pobres ¿Puede alguien escucharnos?”. El mismo constituyó un antecedente crucial en la redefinición de la pobreza y en la primera estrategia de reducción de la pobreza para el siglo XXI. La presentación del documento destacaba el proceso de investigación del que era resultado: el trabajo de campo se había realizado sesenta países subdesarrollados y se habían entrevistado alrededor de 60.000 “hombres y mujeres pobres”. El énfasis puesto en el trabajo de campo nos señala aquello que se resaltaba y valoraba positivamente: era el “esfuerzo sin precedente” de los técnicos en la recolección de “casos reales” (BM, 2000: 3), sus voces, experiencias y aspiraciones. Los técnicos habían logrado contactarse sin mediaciones, de forma directa, con las personas que sufrían el fenómeno, desplazándose hacia sus lugares de residencia. Uno de los testimonios más citados durante los años siguientes, en otros IDM, fue el de un habitante de Kenia:[[8]](#footnote-8)

No me pregunten qué es la pobreza porque la han encontrado fuera de casa. *Miren* la casa y cuenten los agujeros. *Miren* mis utensilios y la ropa que llevo. *Miren* todo y *escriban* lo que ven. *Eso que ven, eso es la pobreza*” (BM, 2000: 3; 16; resaltado propio).

Al leer el testimonio constatamos la fidelidad de los técnicos: efectivamente miraron, describieron y escribieron lo relatado por esta persona. Vinculado a esta forma de estudio y, sobre todo, de presentación de sí de los técnicos responsables, en uno de los documentos del BID en el que se analizaba la exclusión se retomaba un concurso de cortos documentales auspiciado por el organismo. El diagnóstico de que la exclusión se había transformado y asumía “nuevas caras” –que excedían a los tradicionalmente marginados- promovía la necesidad de tomar contacto con ellas y conocer de forma directa su “dramático relato”. El concurso de cortos tenía por objetivo premiar producciones que permitieran narrar esas experiencias “a través de los ojos de los propios excluidos” (Márquez et al., 2008: 4).

Estas nuevas formas de conocer se presentaban a sí mismas desde la valoración positiva de la proximidad entre técnicos y afectados. En el análisis del discurso, la noción de *ethos* refiere a la presentación de sí que el orador construye y proyecta discursivamente y que denotan rasgos y características puestos en juego para atraer la atención, persuadir y asegurar su autoridad (Montero, 2011). La identificación durante el trabajo de archivo de este *ethos* renovado de los saberes próximos nos permitió pensar en el proceso de transformación de los fundamentos de legitimidad de los mismos, en contraposición a la racionalidad tecnocrática, ajena a la política pero también al sentir de las técnicas y estudios de los fenómenos sociales durante las décadas del ochenta y noventa por parte de las AID.

En esta proximidad entre saberes y los sujetos/objetos de conocimiento, parece haberse producido cierta cosustancialización, en la que los primeros representaban –aunque fuese en el plano técnico- los intereses de la gente, en un momento en el que la representación política misma estaba atravesando múltiples transformaciones. Así, se desarrolla una relación interesante entre ciencia y política:

Hemos examinado la globalización a través de la mirada de la gente, trascendiendo a nuestros mandantes y captando fielmente las esperanzas y los temores de nuestra humanidad compartida. (…) Creemos que la perspectiva dominante en lo que atañe a la globalización debe dejar de ser una preocupación limitada a los mercados y convertirse en una preocupación más amplia respecto de la gente (OIT, 2004a: vii).

El giro cualitativo incluyó la reapropiación de ciertas categorías que las teorías sociales críticas habían producido durante las décadas anteriores. En primer lugar, se trata del reconocimiento de que “las instituciones importan” (Burki y Perry, 1998a: 11) y que “los comportamientos existen”. Es decir, se incorporaba la dimensión subjetiva y, sobre todo, la referencia a la capacidad de agencia de los sujetos de estudio. En este sentido, estos estudios compartían y albergaban la crítica al *homo economicus* de la economía neoclásica en nombre de la subjetividad. En segundo lugar, hallamos categorías que son tomadas y alteradas en su sentido, cuyo caso más paradigmático es la de *empowerment*: nacida del movimiento negro y feminista de las décadas del sesenta y setenta, teniendo una raíz colectiva para pensar el poder, fue tomada por el BM y se propagó su referencia al resto de las AID para pensar una nueva tesitura que cada individuo debía desplegar en su relación con las agencias públicas y con los demás (Molyneux, 2006; Papalini y Echavarría, 2016. Hacer la voz de cada uno en la sociedad civil era la expresión de este nuevo empoderamiento.

Ahora bien, la forma de este desplazamiento fue disímil: algunos saberes hicieron aparecer a la política en la discusión técnica, otros tuvieron a los individuos como la unidad de análisis por excelencia. Ambos recomponían lo social de maneras diferentes.

***5.b. El desfondamiento de la técnica y las reemergencia de la política***

En los desplazamientos producidos en los saberes expertos por las transformaciones programáticas y en su propia legitimidad, una de las modalidades en que ello se realiza consistió en la limitación de la técnica como racionalidad autosuficiente para determinar las orientaciones del cambio societario, para hacer emerger a la política como ámbito de relaciones. La encontramos en los documentos de la OIT y la CEPAL, cuya programática daba relevancia al Estado como *locus* de la gestión de acuerdos políticos orientadores y como agente responsable de ciertas garantías para la vida individual y colectiva.

Sus diagnósticos distinguían la dimensión social de la globalización mediante una discursividad atravesada por la reflexión ética, poniendo de relieve las desigualdades e injusticias que asediaban al modelo de globalización vigente. Además del fundamento económico de las protecciones, se destacaba que portaban un valor en sí mismo: su contribución a la justicia social, su rol distributivo.

Mientras que el éxito de una economía suele medirse mediante índices de crecimiento de la producción o de los ingresos, *el progreso social se calcula en base al* *goce de ciertos derechos y libertades, de seguridad y de protección social*. (…) No obstante, (…) el trabajo realizado en condiciones decentes, recibiendo ingresos decentes, también puede contribuir a la *eficacia económica*. (…) *El trabajo decente es a la larga rentable*. Evidentemente, esto no siempre ocurre así y los avances que se realicen en el ámbito del trabajo decente tendrán a veces un *costo*. Pero creo que con frecuencia estos costos se exageran, o los beneficios se subestiman. *El trabajo decente es un objetivo por derecho propio* (…). *Ni la productividad ni la justicia social son «malas palabras» para la OIT.* (OIT, 2001a: 18; destacado propio)

En este sentido, los documentos de estas agencias reconocían que, en el centro de la discusión sobre la reorientación de las políticas, yacía la distribución, que era una cuestión más política que técnica. Y desde allí había que asumirla: las nuevas programáticas debían prever la construcción de acuerdos propiamente políticos, que se propusieran ir más allá de aparentes restricciones técnicas, como la presupuestaria. La política y el Estado no eran sustituibles (CEPAL, 2002). En este sentido, el saber producido por las AID estaría orientado a la construcción de saberes de Estado.

De allí la importancia capital de la política y del Estado. De la política, porque la concurrencia de agentes para transformar el patrón productivo y seleccionar sectores a potenciar necesita de *pactos políticos* que garanticen voluntad y sostenibilidad para esta opción del desarrollo (…). La experiencia muestra que la autorregulación de los mercados no optimiza la asignación de factores, no promueve sinergias, no integra socialmente, no selecciona de la manera más adecuada ni asegura orientación sostenible en el desarrollo. (…) Quien puede regular, fiscalizar, seleccionar y coordinar en el ámbito nacional (...) es el Estado” (CEPAL, 2012: 291).

***5.c. “Los comportamientos importan”. El individuo como eje de nuevos saberes disciplinares***

Como hemos señalado, nuestro trabajo de investigación prestó especial atención a los diagnósticos relativos a la informalidad laboral. El trabajo de archivo nos permitió ubicar un intenso debate por el cual el fenómeno fue redefinido y, dentro de las posiciones en discusión, las producciones del BM y del BID fueron las que introdujeron la voluntariedad como factor explicativo de la renovada magnitud que el mismo alcanzaba. En las reconceptualizaciones de la pobreza y de la cohesión social, ambos bancos también fueron punta de lanza para introducir categorías que analizaran las razones de las personas para sus comportamientos y que orientaban la interacción.

En un documento del BID encontramos una reconstrucción del enfoque propuesto para “entender para reformar” (Bosch et al., 2013: 64). Se trataba de una nueva disciplina, la economía del comportamiento, ubicada en la intersección entre economía y psicología. Su objeto de análisis son las decisiones de los individuos. Su punto de partida era el redescubrimiento de que los comportamientos importan: la forma en que la economía neoclásica que los comprendía era insuficiente, pues no todas las decisiones tomadas por los sujetos son “racionales”. Esta disciplina argumentaba y demostraba, mediante situaciones experimentales, que el contexto constituía un factor determinante en la definición de sus inclinaciones. Asimismo, en los “cálculos” efectuados por los individuos se ponderaban factores subjetivos como la inercia, la dejadez, la impaciencia, la aversión al riesgo. Finalmente, estos estudios experimentales concluían que las decisiones solían orientarse por reglas simples, por lo cual las fallas en los canales de información podían ser cruciales para los comportamientos, incluyendo la decisión de no actuar.

La importancia de esta disciplina se vinculaba a la idea predominante acerca del rol estatal: un moldeador de los incentivos mediante las reglas formales y sus consecuencias en las normas informales construidas por individuos y grupos. Era preciso entender los mecanismos subjetivos por los cuales los individuos determinaban sus acciones para poder incidir en ellas. O, en palabras del documento citado, “lograr cambios de comportamiento a bajo costo” (Bosch et al., 2013: 136). En virtud de ello, los análisis sobre la cohesión social apuntaban a distinguir en qué condiciones los individuos de distintos grupos sociales decidían “cooperar” entre ellos y entre sí. Esto era especialmente relevante para pensar las reformas previsionales y los distintos mecanismos de ahorro a establecer: este documento recogía investigaciones en las que la economía del comportamiento se ponía “en acción” y permitía probar mecanismos cooperativos de aporte previsional, trasvasando los sistemas públicos.

La economía del comportamiento tiene antecedentes en la década de 1970 pero pasó a primera plana en el año 2002, cuando un psicólogo y un economista ganaron el Premio Nobel de Economía por introducir la investigación psicológica en el análisis económico de la toma de decisiones en contextos de incertidumbre. Aunque no hallamos referencias a ella en nuestros documentos, emparentada con la economía del comportamiento cobró visibilidad la economía de la felicidad, cuyo objeto de estudio económico es el bienestar emocional. Tal es la relevancia de estos enfoques que en el año 2015, el Informe de Desarrollo Mundial del BM, intitulado “Mente, sociedad y desarrollo”, se dedicó de lleno al análisis de los comportamientos individuales. Por otro lado, desde el año 2012 Naciones Unidas mide anualmente el Índice de Felicidad y festeja el 20 de marzo el Día Mundial de la Felicidad. Dicho índice combina indicadores clásicos, como el PBI y la esperanza de vida, con otros que refieren a las redes sociales de apoyo de las personas, su confianza hacia los gobiernos y su libertad para “elegir” (Papalini y Echavarría, 2016).

**Conclusiones**

La fisonomía que asumen los saberes expertos, sus bases epistemológicas, sus objetos, su *ethos*, es determinante en las transformaciones de las programáticas de las AID. Como en otros momentos de la historia, los métodos científicos –esta vez centrados en los comportamientos- habilitan el pensamiento y la intervención sobre nuevos objetos, demandados por las programáticas mismas. El planteo con el que iniciamos nuestro trabajo se vuelve más concreto: los saberes expertos se hallan en la intersección entre ciencia y política y sus reconfiguraciones se entienden a partir de ambas lógicas. Hemos podido identificar que la reconfiguración de estos saberes comprende tanto un cambio de objeto, como de fundamento de legitimidad, lo cual repercute no solo en los métodos y lenguajes con los que se problematiza la realidad sino en las justificaciones del rol que estos saberes y las AID pretenden ocupar, próximos y fieles a los sujetos afectados.

Pudimos identificar que, al tiempo que se desplegaron diálogos polémicos sobre ciertos contenidos de la programática, también se dieron transversalidades fuertes, que se expresan en la generalización de la impronta cualitativa y subjetivista de los conocimientos. Esta transversalidad se extiende pese a un disenso importante que se mantiene abierto: ¿cuál es el lugar que ocupa la política en las orientaciones sobre lo social?

**Bibliografía**

Álvarez Leguizamón, S. (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.

Álvarez Leguizamón, S. (2013). La Nueva Economía Política de la Pobreza. *Voces en el Fénix*, *4*(22), pp. 26-36.

Corbalán, A. (2002). *El Banco Mundial, intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblós.

Danani, C. (2016). Sociedad y Estado en la discusión del bienestar social. A propósito de los procesos latinoamericanos de principios del siglo XXI. *Revista Ensambles*, *III* (4-5), pp. 21-32.

Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En: Mato, D. (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

Foucault, M. (2008) *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI,

González, C. et al. (2003). La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales. En: Aquín, N. *Trabajo Social, Estado y Sociedad: Cuestión Social, políticas públicas y Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Golbert, L. y Kessler, G. (1996). Latin America: Poverty as a Challenge for Goverment and Society. En: Oyen, M. *Poverty. A global Review*. Oslo.

Grassi, E. (2003). *Políticas* *y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006.* Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Guiller, D. (2014). ¿Teoría de la dependencia? Orígenes y discusiones en torno de una categoría problemática. *Revista del CCC*, 8(21).

Lijterman, E. (2017). La informalidad como campo de discusión en el contexto de emergencia del concepto. Yuxtaposiciones entre problemas de empleo y pobreza. *Trabajo y Sociedad*, n° 29, pp. 391- 411.

Merklen, D. (2010). El impacto de la cooperación ¿Qué tipo de relaciones sociales genera la solidaridad internacional? En: Vallone, M. y Arias, A. *La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*. Buenos Aires: CICCUS.

Minteguiaga, A. (2009): *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina.* México: FLACSO.

Molyneux, M. (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresa/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme. *Social Policy and Administration*, *40*(4), pp. 425- 449.

Montero, S. (2011). Los ‘usos’ del ethos: acepciones lingüístico-discursivas y sociológicas. *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*. IIGG, FCS, UBA.

Morresi, S. y Vommaro, G. (2012). *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina*. Buenos Aires. Prometeo.

Murillo, S. (2005). “Del par normal- patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social”. En: Murillo, S. (Coord). Banco Mundial. *Estado, Mercado y Sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Orlansky, D. (2005). El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa. *Documentos Aportes a la Administración Pública y la Gestión Estatal*, Nº6, CABA.

Papalini, V. y Echavarría, C. (2016). Los significados contrapuestos del bienestar: de la felicidad al wellness. *Revista Ensambles*, *III* (4-5), pp. 35-53.

Pêcheux, M, Fuchs, S. (1975). Mises au point et perspectives à propos de l'analyse automatique du discours. *Langages*, Nº 37, p.7-80

Ramírez, R. (2016). Adiós desarrollo, bienvenida vida buena. En: Grondona, A. et al. *Estilos de desarrollo y Buen Vivir*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Revel, J. (2008). *Diccionario Foucault*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Robin, R., Normand, C., Maldidier D. (1972). Discours et idéologie: quelques bases pour une recherche. *Langue française,* Nº 15, p.116-142.

Robin, R. (1976). Discurso político y coyuntura. En: León, P., Miterrand, H. (comp.) *L´analyse du discours*, Montreal: Centre Educatif et Culturel.

Terán, O. (1991). *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina.*Buenos Aires: Siglo XXI.

Vallone, M. y Arias, A. (2010). *La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*. Buenos Aires: CICCUS.

**Fuentes documentales**

Banco Mundial (2002a). Empoderar a los pobres y promover la rendición de cuentas en LatinoAmérica y el Caribe. Marco y estrategia regionales para el trabajo con la sociedad civil. Civil Society Team: Washington.

Banco Mundial (2002b). Globalización, crecimiento y pobreza. Construyendo una economía mundial incluyente. Alfaomega: México.

Banco Mundial (2004). Servicios para los pobres. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. Mundi-Prensa: Madrid.

Banco Mundial (2005). Un mejor clima de inversión para todos. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005. Mundi-Prensa: Madrid.

Banco Mundial (2012). Capacidad de recuperación, equidad y oportunidad. Estrategia para la protección social y el trabajo. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012. Mundi-Prensa: Madrid.

Banco Mundial (2014a). Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2014. Washington.

Bosch, M., Melguizo, A., Pagés, C.  (2013). Mejores Pensiones. Mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. BID.

Burki, S. y Perry, G. (1998a). Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington.

Burki, S. y Perry, G. (1998b). La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington.

CEPAL (2002). Globalización y desarrollo. Brasilia: Naciones Unidas.

CEPAL 2004. La economía informal. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Naciones Unidas.

CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo: Naciones Unidas.

CEPAL (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Secretaría General Ibero-Americana, Naciones Unidas, Agencia Española de Cooperación Internacional.

Declaración de Guadalajara (2004). III Cumbre América Latina y el Caribe- Unión Europea.

Holzman, R. y Jorgensen, S. (2000). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Unidad de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial. Serie de Documentos sobre Protección Social N°6. Washington.

Márquez G., Chong, A, Mazza, J., Ñopo, H., Dunyere, D. (2008) ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe de Progreso Económico y Social. Washington: BID/ Harvard University/ David Rockefeller Center for Latin American Studies.

OIT (1999). Trabajo Decente. Memoria del Director General. 87° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

OIT (2000). Report of the Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade. Goverment Body. Ginebra.

OIT (2001). Reducir el déficit de Trabajo Decente. Memoria del Director General. 89° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

OIT (2007). Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo “El trabajo decente para un desarrollo sostenible”. 96° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

OIT Regional para América Latina y el Caribe (2013). Los pisos de protección social en el marco de la estrategia de extensión de la cobertura de seguridad social en América Latina y el Caribe. Documento de discusión del Seminario Regional “El rol de los pisos de protección social en los sistemas integrales de seguridad social en América Latina y el Caribe”. Lima.

1. Por ejemplo, en su estudio de las burocracias estatales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, durante el mismo período que abordamos, Perelmiter (2015) explica que el cambio en los contenidos y fundamentos de legitimidad de la destreza asistencial discurrió por una amalgama de fundamentos técnicos, políticos y afectivos, que confrontaban con el modelo gerenciado de asistencia social, de racionalidad tecnocrática. [↑](#footnote-ref-1)
2. Compartimos la lectura crítica de Minteguiaga (2009) al respecto. La autora destaca elementos a rescatar de la misma (como por ejemplo, la conflictividad que es parte del proceso por el cual ciertos problemas devienen públicos), así como ciertas cuestiones a rever, como el supuesto de la acción racional de los actores participantes, cierta exterioridad entre la sociedad civil y el Estado, expresada en la idea de “intermediación de intereses”, y una relativa secundariedad de la visión histórica. [↑](#footnote-ref-2)
3. La OIT fue creada luego de la Primera Guerra Mundial, en el año 1919. Sin embargo, en el año 1946 se constituyó en una de las primeras agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas, a un año de su fundación. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver sobre este debate: Terán, 1991; Escobar, 2005; Guiller, 2014; Grondona, 2014. También: Cardoso y Faletto, 1969; Marini, 1973; Pinto, 1970; Prebisch, 1970. [↑](#footnote-ref-4)
5. Por limitaciones de espacio, en este apartado abordaremos las reformulaciones transversales haciendo referencia a las polémicas, aunque sin tratarlas en profundidad. Por la misma razón, evitaremos el recurso a las citaciones directas. [↑](#footnote-ref-5)
6. Por ejemplo: la experiencia zapatista en Chiapas en 1994; el ascenso de los movimientos sociales territoriales y el descrédito de los partidos políticos; los cambios en los regímenes de gobierno y la conformación de nuevas alianzas políticas en Venezuela (1999), Argentina (2003), Brasil (2002), Ecuador (2006) y Bolivia (2006). [↑](#footnote-ref-6)
7. En el curso del trabajo de archivo, decidimos identificar las “marcas de coyuntura” en los documentos. Esta operación analítica se basó en la reflexión sobre la relación problemática entre el discurso y lo extradiscursivo. Robin (1976) propone pensar dicha relación a través de la noción de “coyuntura”, entendida no como el momento actual, sino como la unidad de las contradicciones que se articulan en una sociedad en un momento dado. Así entendida, la coyuntura produciría efectos en las formaciones y prácticas discursivas, a nivel argumental, léxico y semántico: censuras, tabúes, términos obligados, cuyo efecto se pierde cuando la coyuntura se transforma. Por ejemplo, las amenazas de retorno al populismo que los textos advierten en el momento de la crisis de fines de siglo XX, conecta con un modo de argumentación recurrente en todos los documentos, por los cuales se ejercía una crítica al modelo de globalización vigente y, de manera simétrica, se sentenciaba la imposibilidad de retorno a los Estados bienestaristas y los acuerdos populistas. [↑](#footnote-ref-7)
8. El recurso a la citación de “testimonios” asume relevancia en los Informes de Desarrollo Mundial del Banco desde entonces. [↑](#footnote-ref-8)