



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

SILVA, Evelise Zampier da; KAUCHAKJE, Samira; DELAZARI, Luciene Stamato
LA POLÍTICA DE PERSUASIÓN DEL BANCO MUNDIAL EN SUS INFORMES DE
DESARROLLO MUNDIAL (1990-2015)

América Latina Hoy, núm. 75, 2017, pp. 75-100

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30851154004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ISSN: 1130-2887 - e-ISSN: 2340-4396
DOI: <https://doi.org/10.14201/alh20177575100>

LA POLÍTICA DE PERSUASIÓN DEL BANCO MUNDIAL EN SUS INFORMES DE DESARROLLO MUNDIAL (1990-2015) *The World Bank's persuasion policy in its world development reports (1990-2015)*

Evelise Zampier da SILVA
Universidade Federal do Paraná, Brasil
✉ zampierdasilva@gmail.com

Samira KAUCHAKJE
Pontificia Universidade Católica do Paraná, Brasil/Universidade Federal do Paraná, Brasil
✉ skauchakje@gmail.com

Luciene Stamato DELAZARI
Universidade Federal do Paraná, Brasil
✉ luciene@ufpr.br

Fecha de recepción: 29 de abril del 2016
Fecha de aceptación y versión final: 2 de marzo del 2017

RESUMEN: El artículo discute la relación entre las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales, destacando la influencia de las primeras en la formulación de políticas de enfrentamiento a la pobreza en América Latina y el Caribe a partir de 1990; en particular las políticas de tipo *Conditional Cash Transfers*. La investigación es cualitativa, complementada con recursos del análisis espacial y de técnicas cuantitativas para categorizar la información de interés.

Palabras clave: pobreza; *Conditional Cash Transfers*; difusión espacial de las políticas; Banco Mundial; América Latina y el Caribe.

ABSTRACT: This paper discusses the relationship between international organizations and national governments, highlighting the influence of the former in decision-making on policies to combat poverty in Latin America and the Caribbean from the 1990's, especially Conditional Cash Transfer policies. The research methodology is qualitative, with support of spatial analysis resources and quantitative techniques to categorize information of interest.

Key words: poverty; Conditional Cash Transfers; spatial diffusion of policies; World Bank; Latin America and the Caribbean.

I. INTRODUCCIÓN¹

El artículo presenta los resultados de investigación sobre la relación entre las organizaciones internacionales (OOII) y los gobiernos nacionales, centrándose en la promoción por el Banco Mundial (BM) de modelos de políticas contra la pobreza en América Latina y el Caribe (ALC) después de la década de 1990. El proceso que se dio en los países de ALC se desarrolla en tres momentos principales:

- a) primeramente, encontramos una directiva de las OOII extraída de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sobre la reducción de la pobreza hasta 2015, y una directiva de las instituciones financieras internacionales (IFI), promovida desde los años de 1980 e influenciada por el Consenso de Washington, que sugiere la reducción de la provisión social pública de carácter universal;
- b) en el segundo momento, se inicia a nivel local la búsqueda de soluciones que cumplen con estas directrices. La respuesta se obtuvo posiblemente mediante las políticas de tipo CCT, *Conditional Cash Transfer* (Transferencias Monetarias Condicionadas). Este modelo, por un fenómeno horizontal de diseminación, propagación o contagio, pasa a ser adoptado de forma sistemática por los países de ALC, aunque adaptado a las realidades y circunstancias de cada uno de ellos;
- c) en la tercera etapa de la dinámica, las OOII y las IFI adoptan las CCT como nueva directiva, tomándolas como modelo para ser implementado en países con diferentes situaciones económicas, sociales y políticas. Es decir, el proceso de difusión iniciado entre los países se ve reforzado por la actuación de los actores internacionales.

Es en este contexto que analizamos las prescripciones y directrices extraídas de los documentos del BM, relativos al enfrentamiento a la pobreza y su influencia en la formulación de las CCT en ALC, en los siguientes aspectos: i) la existencia de una relación entre los contenidos de los documentos y de las CCT implementadas en ALC; ii) la formación de un patrón de convergencia en la difusión de las CCT en ALC; y iii) las causas de inclusión de determinadas CCT como buenas prácticas por el BM.

Entendemos, con Skocpol y Amenta (1986), Kingdon (2010), Knill (2005), Held (1991) y Sassen (2008) que, aunque se considere que es del Estado el poder de decisión final en políticas de sus competencias, hay casos en los que se comparte esta función con las OOII, IFI u organizaciones no gubernamentales (ONG) de modo complementario o concurrente. Como consecuencia, el Estado sufre interferencias de estos sujetos en la formulación de políticas públicas al buscar soluciones externas o, por integrar una sociedad global, es influenciado por ella.

1. Las autoras agradecen los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

Discutimos el proceso de *agenda-setting* de políticas de enfrentamiento a la pobreza, especialmente en las etapas de la percepción de los problemas y soluciones, cuestionando la actuación del BM como *hidden cluster participant*, en una dimensión ideológica y persuasiva, generando ideas y haciéndolas circular y, así, interfiriendo en la percepción y la resolución de los problemas (Kingdon 2010; Capella 2004: 19; Coelho 2012: 17).

Los datos y la discusión presentados en este artículo avanzan el debate de la literatura sobre la permeabilidad entre los niveles globales y locales, lo que demuestra la influencia que los conceptos y directrices procedentes de las OOI y las IFI tienen en la toma de decisiones y la formulación de las políticas locales. Este análisis puede mostrar que, paradójicamente, la génesis de políticas de tipo CCT no es el enfrentamiento a la pobreza, sino el atendimiento de las prescripciones de los actores internacionales, sea para la concesión de los préstamos, sea para obtener legitimidad nacional e internacional, y con más influencia de cuestiones económicas que de preocupaciones sociales.

El artículo está estructurado en secciones. Después de la introducción se presenta la metodología, a continuación, los resultados y el análisis de datos relacionados con los informes del BM y políticas de tipo CCT. Por último, las conclusiones.

II. METODOLOGÍA

La investigación es básicamente cualitativa con el uso de los recursos del análisis espacial y las técnicas cuantitativas para categorizar la información de interés. Se analizaron los informes del BM (*World Development Reports*, WDR) y los documentos oficiales sobre las CCT, después se llevó a cabo la representación y análisis espacial de estos datos para identificar correlaciones entre el contenido de los WDR y las políticas en el marco de tiempo en cuestión (WDR 1978-2015; CCT 1990-2015).

Trazar una correlación temporal entre los eventos heterogéneos, aunque hay pertinencia temática entre ellos, es un procedimiento metodológico en el que existen riesgos tales como falacia temporal o falsa relación de causalidad o dependencia. Justificamos nuestra opción porque tenemos la intención de identificar las posibles conexiones y su modo, para entonces hacer un análisis estructural, guiado por un elemento común entre los eventos –el discurso sobre la erradicación de la pobreza– que aparece en una dimensión normativa en los documentos del BM y en una dimensión empírica en las CCT analizadas.

Por análisis estructural se entiende también un procedimiento que considera las implicaciones contextuales de los elementos analizados, lo que justifica la aproximación de temas que, *per se*, se separarían. Entender, aunque en general, el ambiente histórico y cultural en que se dio la producción del discurso sobre la pobreza –en el campo teórico y en el campo de las políticas– disminuye la fragilidad del análisis y el riesgo de llegar a conclusiones simplificadas e ingenuas. En este sentido, Bourdieu dice:

Si la «migración de las ideas», como dice Marx, rara vez se hace sin daño, es porque separa las producciones culturales del sistema de referencias teóricas en relación a las cuales las ideas se definieron [...] Por lo tanto, las situaciones de «inmigración» imponen una

fuerza especial que haga visible el horizonte de referencia que, en circunstancias normales, puede permanecer en estado implícito (Bordieu 1989: 7).

El análisis de contenido (Bardin 1977), por lo tanto, fue el instrumento adecuado para nuestros objetivos y los datos analizados, ya que este procedimiento permite buscar un «sentido estable», que acerca el lector a lo que el autor tuvo intención de expresar para producir el texto (Rocha y Deusdara 2005), relacionando y valorando la frecuencia de inserción de determinados temas, palabras o ideas en el texto, con el fin de extraer símbolos, significados e interpretaciones que revelen la intención del autor (Silva, Almeida y Guindani 2009: 11).

II.1. Documentos analizados

II.1.1. World Development Reports (WDR)

Fueron analizados los Informes de Desarrollo Mundial –*World Development Reports*, WDR– publicados entre 1978 y 2015². Los WDR, a diferencia de otras publicaciones del Banco, no traen la reserva de autoría, por lo que aquí se le atribuyó al BM.

De los WDR se extrajeron: a) tema; b) la concepción de pobreza (valores, definiciones y criterios de clasificación de la pobreza); c) las políticas de enfrentamiento a la pobreza (con el fin de identificar sugerencias que pueden haber sido incorporadas en el diseño de las CCT formuladas en ALC); d) responsables de la política (con el fin de identificar la capacidad de coordinación, ejecución y financiación de las políticas CCT).

II.1.2. Documentos sobre *Conditional Cash Transfers* CCT

Para el análisis de las CCT implementadas en ALC en el período considerado se utilizaron los documentos emitidos por los gobiernos adoptantes (documentos oficiales, planes y legislación) o Constituciones Federales (artículos relacionados con las políticas sociales contra la pobreza). De manera complementaria se ha utilizado la *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe* de la CEPAL³.

Se ha elaborado una hoja de datos sobre CCT con las siguientes informaciones: a) el país adoptante, nombre y período de validez de la política; b) las competencias; c) la cobertura (alcance de la política o énfasis en el público objetivo y en el mecanismo de focalización); d) tipo de condicionalidad, y e) duración (existencia de plazo de vinculación a la CCT), conforme a la Tabla I.

2. Disponibles en <https://openknowledge.worldbank.org/>.

3. Disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

TABLA I
PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS DE LAS CCT

CATEGORIA	PARÁMETRO	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
Competencias	Los responsables de la coordinación, la ejecución y de financiación	P - competencia pública Pr - competencia privada IFI - institución financiera internacional SC - sociedad civil CI - comunidad internacional I - Iglesia
Cobertura	Público objetivo: destinatarios de la transferencia	F - familia CP - condición personal (ex.: gestante, minusválido, etc.) CE - categoría de edad
	Mecanismo de focalización: mecanismos para la selección de los destinatarios	AF - autofocalización (el destinatario de la prestación se adhiere <i>per se</i> al programa) C - categórica (pertenecer a la categoría de individuo o grupo: estudiante, en paro, etc.) PC - pertenencia comunitaria (población rural, pueblos tradicionales, etc.) G - geográfica MT - <i>means test</i> (renta verificada) PMT - <i>proxy means test</i>
Condicionalidad	Modalidades de contraprestación exigidas para mantener la membresía en la política	E - educación S - salud T - trabajo D - documentación
Plazo de vinculación a la CCT	No hay límite de estancia	PI - Plazo indeterminado
	Con límite de estancia	PD - Plazo determinado

Fuente: SILVA (2015).

En los documentos referentes a las CCT, analizamos el alcance de tales políticas para delinear su forma e identificar las características, o la incorporación de directrices de las OOH y las IFI en el diseño de estas políticas.

II.2. Análisis espaciales

Para ampliar el análisis se han construido mapas temáticos sobre las características específicas de las políticas que se detallan en la Tabla I: i) la competencia (en dos⁴

4. La coordinación es pública en todos los casos analizados, por lo que esta categoría no aparece en los mapas.

aspectos: ejecución y financiación); ii) la cobertura (con énfasis en el público objetivo y mecanismo de focalización); iii) los tipos de condicionalidad, y iv) plazo de la política.

Los mapas han sido generados con el auxilio de un software ArcGIS 10 y terminados con Corel Draw. Todos los datos analizados son del tipo nominal, es decir, solo hay una categorización de la información, sin ningún orden de importancia entre ellos. Por lo tanto, es importante destacar los mapas de las diferencias entre las clases para cada tema que se representa. Así han sido generados 6 mapas: *competencia* (para la ejecución y financiamiento), *cobertura* (dividido en público objetivo y mecanismo de focalización), *tipo de condicionalidad* y el *plazo de duración de la CCT*.

Los mapas permiten observar, entre otras cosas, cómo un mismo modelo de política se diseñó de forma heterogénea entre los distintos países de ALC. El análisis con el uso de los mapas permite establecer relaciones espaciales entre los diferentes países, inferir tendencias, similitudes y diferencias. Como a lo largo del tiempo un mismo país tiene diferentes tipos de CCT, se ha utilizado como estrategia la representación de la alteración por las diferentes variables visuales (texturas). Por ejemplo, en la Figura 1, *competencia para la ejecución*, si tomamos el caso de Brasil, hay dos períodos (2001-2003, 2003-actual) con diferentes competencias. Para el primer período se ha utilizado una textura de puntos y para el segundo, una textura con líneas. La misma estrategia se ha utilizado en todos los mapas, cuyas clases presentaban diferencia temporal, o para países con CCT con diferentes características.

III. RESULTADOS

Los resultados se presentarán inicialmente por separado, primero con el análisis de los datos de los WDR, después con el análisis de las CCT y, finalmente, confrontándose los dos contenidos.

III.1. El análisis del contenido de los WDR

En los WDR, buscamos indicadores que sugiriesen el modelaje de las políticas sociales por parte del BM y la difusión de políticas exitosas como buenas prácticas en el enfrentamiento a la pobreza (y las variables de esa difusión). El análisis permitió, primeramente, identificar las concepciones de pobreza del BM que han sido relacionadas con las acciones y medidas de enfrentamiento a la pobreza en los informes analizados (Tabla II).

Nos hemos dado cuenta, después de un análisis detallado de todos los WDR, que la pobreza se ve, inicialmente, como una *condición de vida* naturalizada, un dato de la realidad, que «inventa el pobre y establece un lugar para su confinamiento» (Cerqueira 2009: 197, 200). De eso resulta la apuesta del banco por las políticas de matriz de bienestar, sin contenido de emancipación o de erradicación de las condiciones que generan el empobrecimiento.

TABLA II
CONCEPCIONES DE POBREZA Y MEDIDAS DE ENFRENTAMIENTO

AÑO	CONCEPCIÓN DE POBREZA	MEDIDAS DE ENFRENTAMIENTO
1990	Pobreza como la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo.	Transferencias de dinero.
1995	Miembros más pobres de la sociedad tienen menos acceso a la tierra, al crédito y a los servicios sociales, y son menos capaces de lograr una alta productividad y sectores con salarios más altos.	<i>Safety nets</i> ; planes de empleo público; reinserción en el mercado laboral; transferencias adicionales en dinero.
2000	La pobreza es más que renta o desarrollo humano inadecuado, es también la vulnerabilidad, la falta de participación, del poder y representación.	Transferencias en dinero focalizadas.
2004	La pobreza es multidimensional: baja renta, analfabetismo, falta de salud, desigualdad de género.	Programas de transferencias monetarias condicionadas pueden promover la educación, la salud y la nutrición a gran escala.
2015	La pobreza es un contexto en el que se toman decisiones, imponiendo limitaciones cognitivas que hacen que sea difícil que los individuos pobres piensen deliberadamente.	Reconocer las dimensiones cognitivas y sociales de la pobreza puede cambiar las estimaciones rentables de las políticas públicas, tales como transferencias de dinero y el desarrollo de infraestructuras, instituciones y mercados con el fin de reducir la carga cognitiva de la pobreza.

Fuente: SILVA (2015)

Después de los años de 1990, cuando el BM adopta la concepción de pobreza como «incapacidad» para alcanzar un nivel mínimo de vida y, como tal, para obtener mejores puestos de trabajo o aumentar la productividad, el BM pasa a sugerir la adopción de programas de capacitación, las políticas de *workfare*, reinserción en el mercado laboral, etc. Esto también se debe a la idea de que el trabajo es «el principal activo de personas de baja renta», de ahí la necesidad de hacerlas más productivas para reducir su pobreza (Banco Mundial 2005: 2).

Aunque, en la mayoría de los casos, el principal objetivo de las CCT en ALC es la erradicación de la pobreza, hay también componentes relacionados con la educación y la salud como una forma de desarrollar las habilidades de sus usuarios, con énfasis en las políticas que promuevan la «acumulación de capital humano». Nos dimos cuenta de esta característica en las siguientes políticas: Bolivia, *Bono Juana Azurduy* –previsión de iniciativas destinadas al *desarrollo integral*–; Brasil, *Bolsa Família* –«generación de renta e inclusión productiva»–; Colombia, *Ingreso para la Prosperidad Social* –«fortalecimiento de capacidades y competencias para la generación de renta, desarrollo de hábitos de trabajo»–; Honduras, *Bono 10.000* –«la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y competencias»–; y República Dominicana, *Progresando con Solidaridad* –«cambio de comportamiento, generación de capacidades, promoción de valores»–.

Otro aspecto para tener en cuenta son las condicionalidades de algunas CCT, que valoran la acumulación de *capital humano* y que, en algunos casos (como en Haití y Chile), prevén la comprobación del rendimiento académico, vinculando, de esta manera, el ámbito de actuación de las CCT al éxito o al fracaso en la escuela. Este enfoque en el ámbito de las CCT pone tales políticas como estrategias de individualización de riesgos, dando a la persona en situación de pobreza –independientemente del contexto social y económico en el que surgió la situación– la responsabilidad de su superación. Además, los recursos que se ofrecen para el desarrollo humano en ALC, especialmente mediante prestación de los servicios públicos de salud y educación, son considerados con precariedades y carencias por autores como Arretche *et al.* (2015), Draibe y González (2009) y Fagnani (2005), lo que limita las condiciones de superación individuales estructuradas en las relaciones económicas y sociales.

Otros aspectos por los que los WDR se preocupaban eran los responsables de la coordinación, ejecución y el financiamiento de políticas de enfrentamiento a la pobreza. Los roles de los propios países son discutidos (en los WDR de 1978, 1984, 1987, 1997); de las ONG como «alternativas a la acción del gobierno» (WDR de 1983 y 1997); de asistencia de los países donantes, comunidad internacional y fuentes bilaterales y multilaterales como las OOI y las IFI por subvenciones y préstamos (WDR de 1990, 1992, 1995, 1997, 2000, 2014); y del sector privado (WDR 1998 y 2000).

Los datos denotan, como se mostrará a continuación, que las categorías y concepciones de las CCT, implementadas en ALC después de 1990, presentan similitudes significativas con el contenido de los WDR, mientras que, después de determinado momento, las CCT de algunos países pasaron a ser difundidas por aquella institución como modelos para enfrentamiento a la pobreza.

III.2. El análisis del contenido de las CCT

La investigación ha abarcado los países de ALC de acuerdo con la clasificación de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Han sido identificadas, en el período analizado, treinta y seis CCT divididas en veintidós países, conforme a la Tabla III. Han sido consideradas como CCT las políticas con transferencias en dinero, focalización, presencia de condicionalidades y objetivo de enfrentamiento de la pobreza.

Entre los países latinos, solo Cuba y Venezuela no poseen CCT en el tiempo considerado. En Cuba encontramos un modelo de política social que confiere «un papel relativamente menor a los ingresos monetarios en el acceso al bienestar, y, en consecuencia, mayor importancia al acceso incondicional y gratuito a los servicios sociales, para el cual la universalidad de esos servicios resulta una condición necesaria» (Muruaga 2004: 58). Las transferencias monetarias realizadas en Venezuela, bajo la categoría general *Misiones Bolivarianas*, son del tipo no condicionadas y, por eso, no son objeto de estudio de este trabajo. Formarían «la base de la política social actual del gobierno venezolano, en el contexto del proyecto político denominado revolución bolivariana», siguiendo un modelo alternativo al neoliberal (Chacín 2009: 86).

TABLA III
CCT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990 A 2015)

País	CCT	PERÍODO
Argentina	Jefes de Hogar Desocupados Familias por la Inclusión Social Asignación Universal por Hijo	2002-2005 2005-2010 2009-
Bolivia	Bono Juancito Pinto Bono Juana Azurduy	2006- 2009-
Brasil	Bolsa Escola <i>Bolsa Família</i>	2001-2003 2003-
Chile	Chile Solidario Ingreso Ético Familiar	2002- 2012-
Colombia	Familias en Acción Red Unidos (Juntos) Ingreso para la Prosperidad Social	2001- 2007- 2011-
Costa Rica	Avancemos	2006-
Ecuador	Bono Solidario Bono de Desarrollo Humano	1998-2003 2003-
El Salvador	Comunidades Solidarias	2005-
Guatemala	Mi Familia Progres a Mi Bono Seguro	2008-2011 2012-
Haití	<i>Ti Manman Cheri</i>	2012-
Honduras	PRAF - Programa Asignación Familiar Bono 10.000	1990- 2010-
México	Progres a - Oportunidades Prospera ³	1997-2014 2014-
Nicaragua	Red de Protección Social Beca Familiar	2000-2006 2013-
Panamá	Red de Oportunidades	2006-
Paraguay	<i>Tekopora</i>	2005-
Perú	Juntos	2005-
República Dominicana	Solidaridad Progresando con Solidaridad	2005-2012 2012-
Uruguay	Plan de Atención Nacional a Emergencia Social Asignaciones Familiares	2005-2007 2008-
Belice	BOOST - <i>Building Opportunities of our Social Transformation</i>	2011-
Granada	SEED - <i>Support for Education, Empowerment and Development</i>	2011-
Jamaica	PATH - <i>Programme of Advancement Through Health and Education</i>	2002-
Trinidad y Tobago	TCCTP - <i>Targeted Conditional Cash Transfer Programme</i>	2006-

Fuente: SILVA (2015).

5. El programa presenta significativos cambios bajo la nueva nomenclatura.

En el Caribe han sido identificadas CCT en Belice, Granada, Jamaica y Trinidad y Tobago. Bahamas, Barbados y Surinam están en fase de implantación de sus políticas de transferencia monetaria, mientras que países como Antigua y Barbuda, Dominica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas y Guyana poseen transferencias monetarias en versiones no condicionadas.

Las CCT identificadas han sido comparadas entre sí y con los elementos detectados en los WDR, en los siguientes temas: la competencia (coordinación, ejecución y financiamiento); el público objetivo; método de focalización; tipo de condicionalidades y plazo. Los resultados de estos análisis serán presentados a continuación.

III.2.1. Competencias

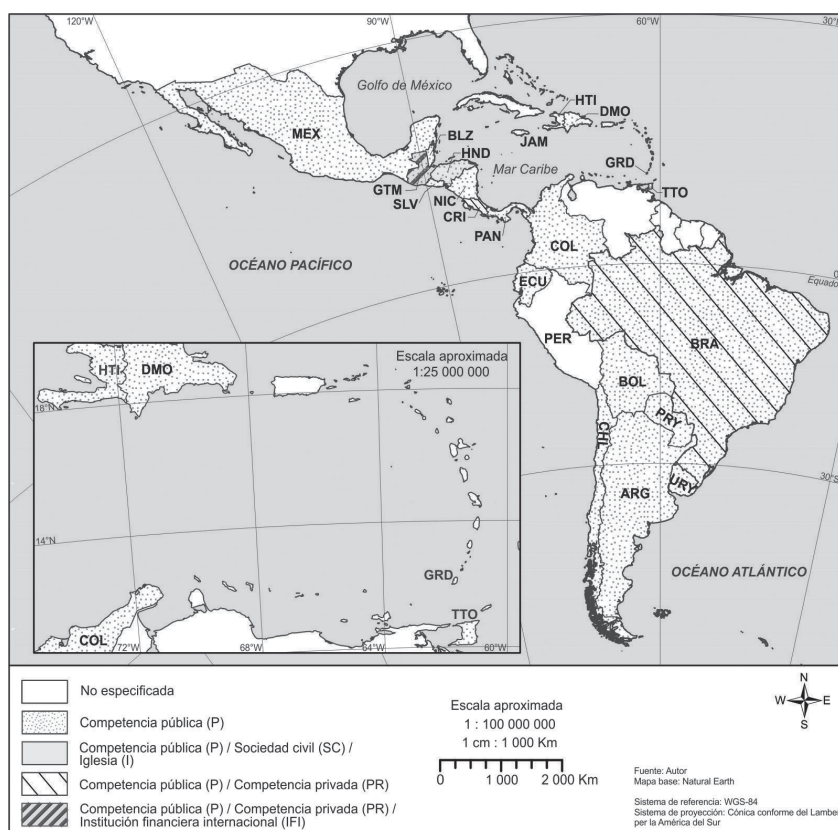
Con respecto a la coordinación, todas las CCT identificadas tienen la coordinación pública en órganos ubicados dentro de la estructura gubernamental (Presidencia de la República, Ministerios, Consejos de Ministros, etc.). Se observa de esta forma la formación de un patrón en la región. El propio BM incentiva, para las CCT, que la coordinación se centralice en órganos gubernamentales, en especial en el nivel federal, para funciones esenciales como la elaboración del sistema y criterios, la selección de beneficiarios, las actividades gerenciales y de auditoría, etc.; mientras que las demás esferas se responsabilizarían de las actividades administrativas (Castaneda y Lindert 2005: 43). Otra característica del diseño de las CCT de ALC, en lo que se refiere a la coordinación, es su vinculación al Poder Ejecutivo, lo que no exige reformas en el sector social (Coutinho y Sant'anna 2008: 19-20).

Para entender la coordinación no compartida de ese tipo de políticas es importante recordar que las CCT también son relevantes en las dinámicas políticas internas de los gobiernos de partidos de izquierda o de derecha de la región. Como cualquier política social, la implantación puede estar relacionada con objetivos programáticos del gobierno y, junto con esto, con la búsqueda de establecer conexiones electorales. Pero si las CCT realmente tuvieron efectos electorales en los países de la región, aún no está respaldado por la investigación sobre el tema. Correa (2015), por ejemplo, cuando analiza las elecciones en Brasil en el período de aplicación del programa de tipo CCT, señala el peso electoral de la buena ejecución de la política económica de la época.

Con respecto a la ejecución de las políticas, solo cuatro han compartido competencias entre el poder público y otras entidades, como el sector privado, la sociedad civil y la Iglesia, como queda demostrado en la Figura 1. A través del mapa observamos que las CCT brasileñas oscilaron entre la ejecución compartida entre órganos gubernamentales y entes privados (el extinto *Bolsa Escola*), y competencia para ejecución exclusivamente pública (*Bolsa Família*). La CCT costarricense *Avancemos* tiene ejecución compartida entre órganos públicos y entes privados, y en Honduras, el *PRAF* tiene ejecución pública y el *Bono 10.000* tiene ejecución compartida entre el poder público, la sociedad civil y la Iglesia. En Guatemala, el extinto *Mi Familia Progres*a poseía competencia de ejecución pública, mientras que el actual *Mi Bono Seguro*, creado en un gobierno socialdemócrata, pero con características neoliberales (Óscar Arias Sánchez), se ejecuta por instituciones

públicas, privadas e IFI. En el Brasil, durante la vigencia del programa *Bolsa Escola*, el hecho de que entes públicos y privados compartiesen funciones retrataba la opción del gobierno de centroderecha de Fernando Henrique Cardoso de promover un escalonamiento entre sus políticas sociales en tres ejes, inicialmente, servicios universales y de competencia pública; en segundo lugar, programas prioritarios y también públicos; y, por último, el combate a la pobreza, articulado entre poder público y sociedad civil en el que se insertaría el *Bolsa Escola* (Draibe 2003: 74).

FIGURA I
COMPETENCIA PARA LA EJECUCIÓN DE CCT EN ALC



Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación⁶.

6. Agradecemos a Rhaissa Viana Sarot (doctoranda en Ciencias Geodésicas de la *Universidade Federal do Paraná*), la elaboración de los mapas de las Figuras I a VI.

Entre los organismos responsables de la coordinación y ejecución, prevalecen casos en que esta competencia se ejerce por los ministerios y los departamentos relacionados con el bienestar y al desarrollo social, seguido por otros en los que la competencia es de la Presidencia de la República. Con menos frecuencia la competencia de coordinación o ejecución se atribuye a entidades como los ministerios del Trabajo (*Jefes de Hogar*, Argentina), de Educación (*Bono Juancito Pinto*, Bolivia) o de Salud (*Bono Juana Azurduy*, Bolivia).

Con relación a la financiación, la mitad de las políticas analizadas recibe o ha recibido fondos de alguna IFI, incluyendo los tres programas más grandes de la región: *Bolsa Família*, *Oportunidades/Prospera* y *Familias en Acción* (han sido el caso del *Bolsa Família*, o son los demás, cofinanciados por el BM), como se puede ver en la Figura II.

FIGURA II
COMPETENCIA PARA LA FINANCIACIÓN DE LAS CCT EN ALC



Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación.

Se verifican cambios en las formas de financiamiento en países donde hubo interrupción de las CCT y creación de nuevas modalidades. Los extintos CCT argentinos (*Familias por la Inclusión Social* y *Jefes y Jefas de Hogar*) fueron financiados con presupuesto público y por IFI, y la política actual, *Asignación Universal por Hijo*, tiene financiamiento público. Igualmente ha pasado en Brasil, donde *Bolsa Escola* tuvo financiamiento público y *Bolsa Família* tuvo financiamiento público y de IFI al principio; hoy, solo público. En Guatemala, *Mi Familia Progres* (extinto) contó con financiamiento público y con presupuesto oriundo de la comunidad internacional; *Mi Bono Seguro* (actual), financiamiento público y de IFI. En Nicaragua, *Red de Protección Social* (extinto), financiamiento público y de IFI; *Atención a Crisis* (extinto) solo de IFI. En República Dominicana, *Solidaridad* (extinto), financiamiento público y de IFI; *Progresando con Solidaridad* (actual), financiamiento público. Hay países que mantienen CCT, simultáneamente, con diferentes características, como Bolivia (*Bono Juancito Pinto*, financiamiento público; y *Bono Juana Azurduy*, financiamiento público y de IFI) y Colombia (*Familias en Acción*, financiamiento público y de IFI; *Red Unidos* e *Ingreso para la Prosperidad Social*, con financiamiento público).

La importancia de las IFI en el financiamiento de las CCT puede ser consecuencia de su presencia en la región desde la década anterior, fomentando reformas estructurales y macroeconómicas. En los años siguientes, esa presencia se extiende a la propagación del consenso en torno a la necesidad de combatir la pobreza, del modelo de política ideal para este fin y a la intermediación financiera para que tales políticas puedan implementarse.

Otro punto para poner de relieve es la inclusión de las CCT como buenas prácticas en los WDR analizados. Considerando que estos financiamientos se obtienen mediante préstamos y que los créditos integran la cartera de servicios prestados por el BM, se infiere que las frecuentes referencias a estos tres programas en los WDR estudiados divulguen no solo las CCT, sino también los servicios de asesoramiento y financiamiento del BM.

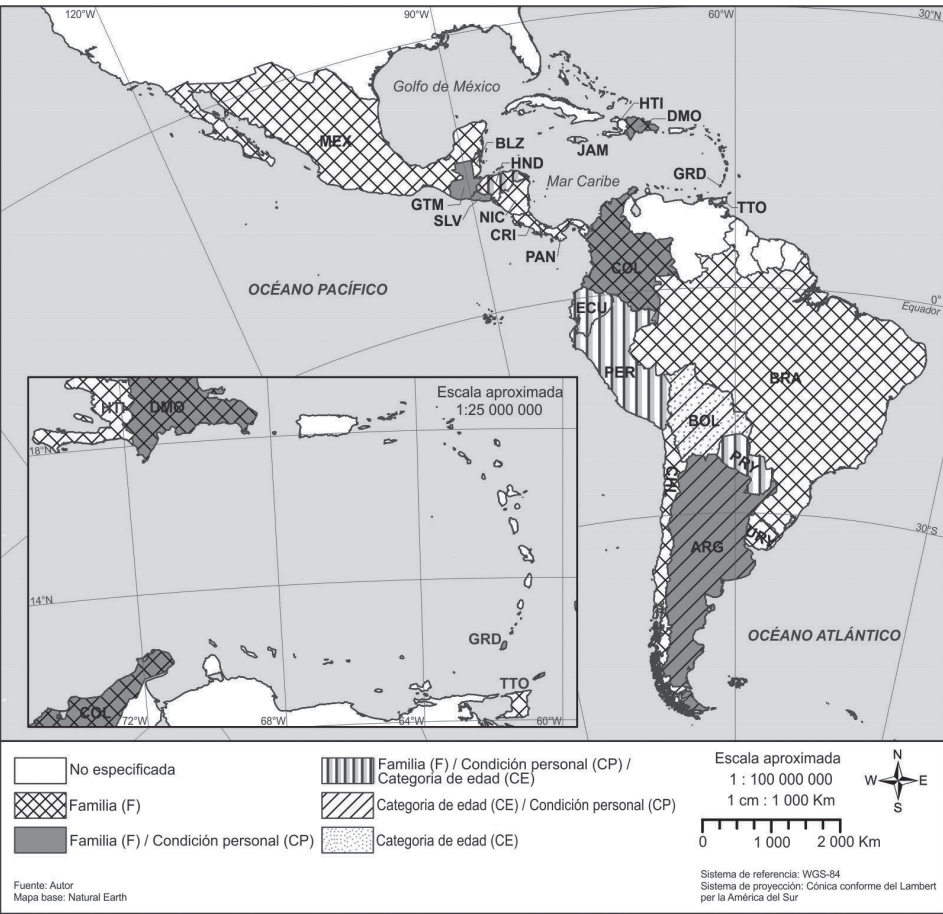
En este contexto es donde se comprende la convergencia de los países de ALC en torno a un modelo de política, aunque se consideren las diferencias existentes entre ellos. No se puede, sin embargo, ignorar los factores internos que hicieron a los países de ALC permeables a las interferencias de las IFI (Coelho 2012), como la coerción moral oriunda de las asimetrías entre centro y periferia, la búsqueda de legitimidad internacional o simplemente la necesidad de cumplir con las metas establecidas por las OOH (Holzinger y Knill 2005: 785, Stone 2000: 20).

III.2.2. Público objetivo

En relación al público objetivo (Figura III), el 91,7% de los programas analizados están diseñados para familias. Las excepciones son la *Asignación Universal por Hijo*, de Argentina, y los dos programas bolivianos, *Bono Juancito Pinto* y *Bono Juana Azurduy*, que tienen como público objetivo algunas franjas de edad o individuos con determinadas condiciones personales. Este enfoque en la familia se pone de relieve en los WDR y denota una tendencia a la individualización de riesgo, atribuye al grupo familiar la

responsabilidad de proteger a las personas, lo que remite a los modelos rudimentarios de la solidaridad descritos por Kauchakje (2015), basados en la pertenencia a la comunidad y en la filiación familiar.

FIGURA III
PÚBLICO OBJETIVO DE LAS CCT EN ALC



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la investigación.

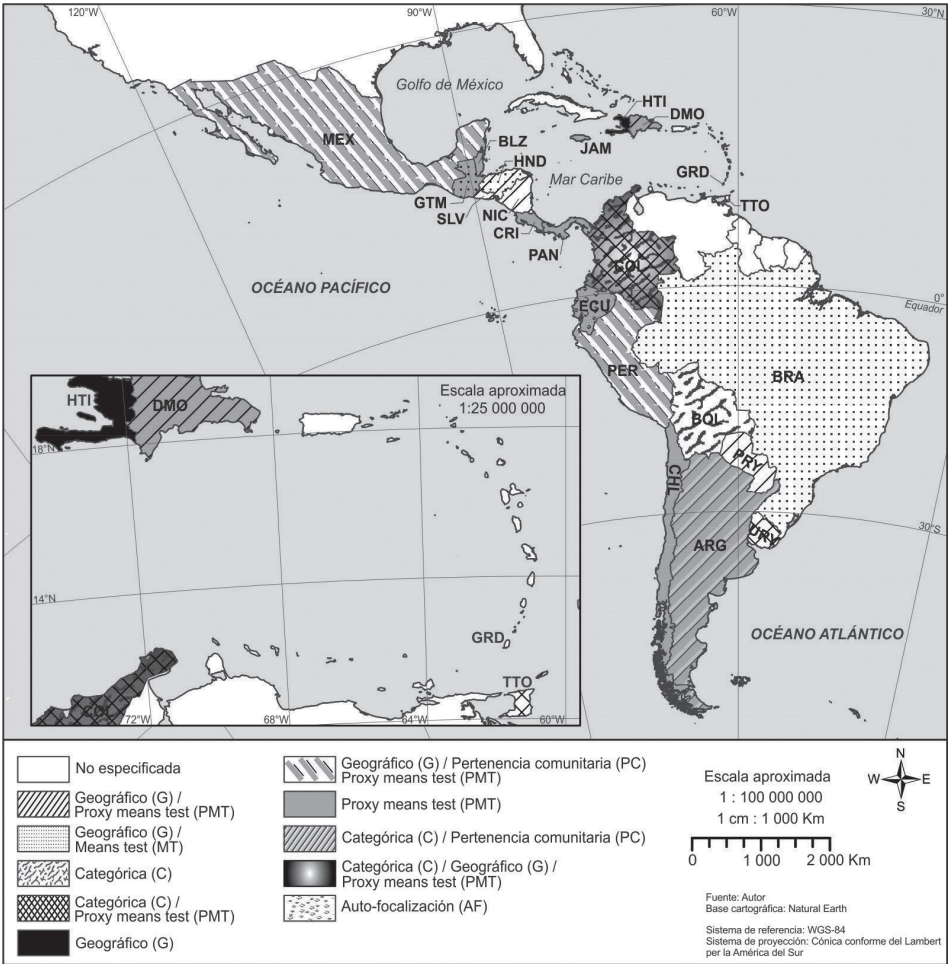
Esta tendencia, aunque promueva el alcance de mayores cantidades de personas, restringe el acceso de otras tantas al no considerar, por ejemplo, el crecimiento del número de familias sin hijos (la mayoría de los programas van dirigidos, cumulativamente, a familias con hijos) o monopersonales (Cobo 2010: 21), o a individuos también empobrecidos, pero sin vinculación familiar, quienes no pueden unirse a los esquemas de protección social que ofrecen las políticas de tipo CCT. Además de esto, aquellos que están por encima de las líneas de corte de tales políticas e integran la zona de vulnerabilidad social, «ese espacio social inestable donde se conjuga la precariedad del trabajo junto con la fragilidad de las redes de sociabilidad y de protección social» (Lo Vuolo 1999: 287).

III.2.3. Mecanismos de focalización

Entre los programas evaluados, el 66,67% utilizan el *proxy means test* (PMT) como mecanismo de focalización, que identifica el público objetivo mediante la ponderación de indicadores relacionados con la pobreza, como la escolaridad, la propiedad de bienes, etc. Este mecanismo es ampliamente citado en los WDR por su eficiencia en la focalización, aunque el banco presente reservas con respecto al método por su complejidad y los costes administrativos, que lo torna inviable en países muy pobres.

Para el BM un eficiente mecanismo de focalización debe: i) maximizar la cobertura de los pobres; ii) minimizar el *spill over* para no pobres; iii) minimizar costes operacionales; y iv) tener transparencia (Castaneda y Lindert 2005: 47). El mismo documento informa que el PMT se considera como *patrón oro* de focalización, a pesar de poder tener una implementación excesivamente cara, ser administrativamente inviable para países en desarrollo o con alto grado de informalidad (Castaneda y Lindert 2005: 64). Como se observa a través de los datos de la investigación, estas reservas no se aplican en los países más pobres de ALC, teniendo en cuenta la amplia adopción de este modelo en la región, en países con altas tasas de pobreza como Guatemala, El Salvador, Honduras y México.

FIGURA IV
MECANISMO DE FOCALIZACIÓN DE LAS CCT EN ALC



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la investigación.

Algunos países utilizan más de un mecanismo de focalización, lo que restringe aún más la cobertura de la política. Además, hay países que han cambiado el mecanismo de focalización conforme extinguieron y crearon CCT; es el caso de Argentina, donde el extinto programa *Jefes de Hogar Desocupados* utilizaba focalización categórica o por pertenencia comunitaria, mientras que el actual *Asignación Universal por Hijo* utiliza

el PMT; o de Ecuador, que anteriormente utilizó la autofocalización (programa *Bono Solidario*) y actualmente utiliza el PMT (*Bono de Desarrollo Humano*).

La defensa de la focalización permea todos los informes incluidos en este estudio, como una forma de identificación más eficaz de las transferencias. Las evidencias empíricas indican que esta orientación ha sido recibida en las políticas de CCT de ALC, apartando los sistemas de protección social de la región del modelo universalista. Las razones de esto, muy probablemente, se derivan de decisiones sobre el gasto público, ya que las inversiones en las CCT siguen niveles bajos en la mayoría de los países estudiados. Es decir, la focalización es una herramienta para reducir al mínimo la inversión pública. Por ejemplo, en 2005, la República Dominicana ha invertido solo el 0,19% de su PIB en el programa *Solidaridad* (Cobo 2012: 122), mientras que, en Brasil, la inversión anual promedio en el *Bolsa Família* es solo del 0,4% (MDS 2014).

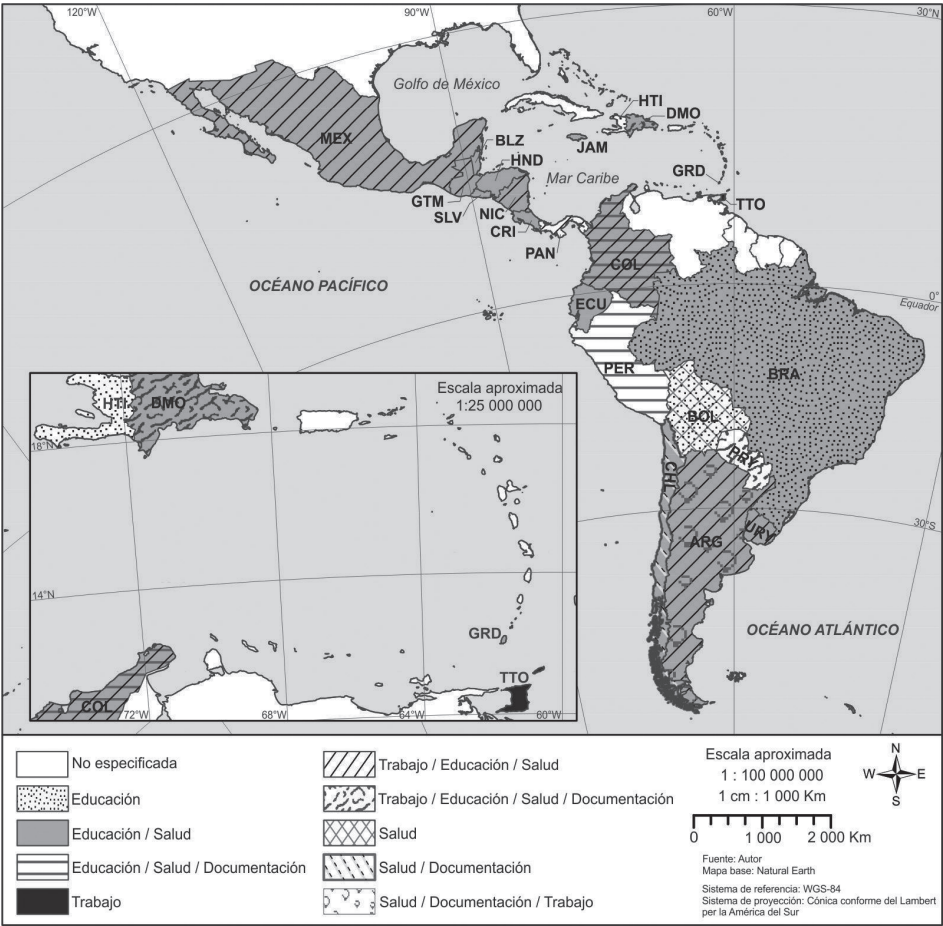
III.2.4. Condicionalidades

Las condicionalidades son las contraprestaciones que el público objeto debe cumplir para tener acceso —o permanecer vinculado— a la CCT. Alrededor del 90% de las políticas estudiadas presentan condicionalidades vinculadas a la educación, lo que significa que el aumento de la matrícula y la asistencia a la escuela son componentes clave del énfasis en la acumulación de *capital humano* que adoptan estas políticas (ver Figura V).

La figura demuestra la variación de las condicionalidades entre CCT ya extintas, y también entre las vigentes en un mismo país. En Argentina, las políticas anteriores exigían condicionalidades ligadas a la capacitación profesional o a la expedición de documentos civiles, mientras que la CCT vigente (*Asignación Universal por Hijo*) establece condicionalidades volcadas a la educación y salud del público objetivo. En Bolivia, mientras el *Bono Juancito Pinto* lista condicionalidades ligadas a la educación, el *Bono Juana Azurduy* está relacionado con la salud. En Brasil, el *Bolsa Escola* exigía contraprestaciones escolares, ya el *Bolsa Família* exige condicionalidades ligadas a la educación y la salud. En México, el *Oportunidades* estaba volcado a condicionalidades en el área de educación y salud; su nueva versión, el *Prospera*, incluye componentes relacionados con la capacitación y el mercado de trabajo.

Condicionalidades vinculadas a la educación, así como contraprestaciones que abarcan las actividades de promoción e inversión en la formación de las personas (el 27,8% de las CCT evaluadas tienen compromisos para participar de actividades formativas y de capacitación como requisitos para permanencia), demuestran una tendencia que puede haber sido asimilada en el modelo CCT —el *cappability approach*, que es una constante en los WDR analizados—. Políticas como las CCT, las políticas de *workfare* y capacitación o la promoción de la empleabilidad son ejemplos de sugerencias del BM para el aumento de las capacidades.

FIGURA V
TIPOS DE CONDICIONALIDADES ADOPTADAS POR LAS CCT DE ALC

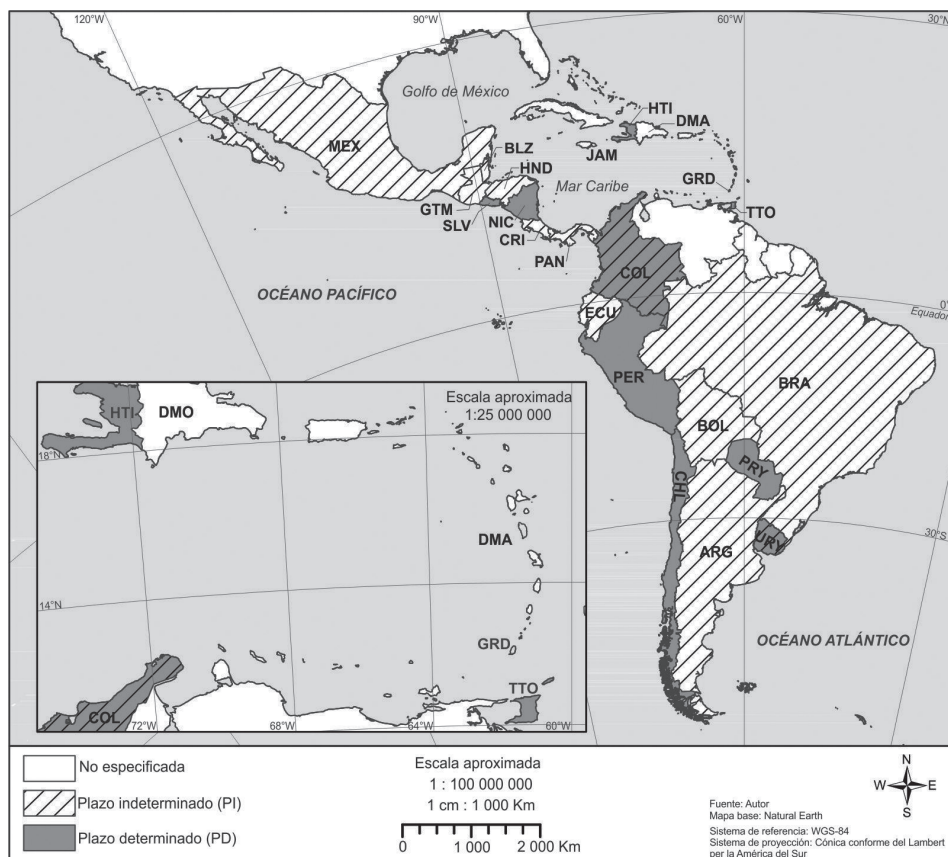


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la investigación.

III.2.5. Plazos

A continuación tratamos de la existencia, o no, de límite máximo de permanencia del usuario en el CCT (Figura VI).

FIGURA VI
PLAZOS DE LAS CCT DE ALC EN EL PERÍODO DE 1990 A 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la investigación.

Entre las CCT analizadas⁷, el 63,89% no tiene límite de tiempo máximo y la salida del usuario ocurrirá por la pérdida de la condición de admisibilidad (llegar a la edad máxima, por ejemplo) o por el incumplimiento de las condiciones. Esto indica una flexibilidad en la realización de los programas y una mayor gama de transferencias. Sin embargo, bajo una perspectiva normativa, entendemos que existe un riesgo de que el

7. El programa colombiano *Familias en Acción* poseía plazo indeterminado de permanencia, los dos CCT que vinieron después (*Red Unidos* e *Ingreso para la Prosperidad Social*) tienen plazo determinado. En Uruguay, el programa *PLANES* tenía plazo determinado, y el actual *Asignaciones Familiares* tiene plazo indeterminado.

Estado, en virtud de una lógica de acción gradual para proporcionar indefinidamente una política social de indicadores de bajo coste y de éxito establecidos en sus metas, no sería susceptible de formular y aplicar políticas de principio universal, consideradas emancipadoras, y aumentar la diversidad y amplitud de las políticas sociales que se ofrecen. La opción reiterada por las políticas del tipo CCT o de cambios incrementales (*path dependency*) puede inhibir la toma de decisión innovadora que podría traer mejores resultados en la lucha contra la pobreza. Además de la perspectiva normativa, estudios como de Draibe (2003) y Bichir (2010) sugieren que, en las sociedades con desigualdad social aguda, la superación de la desigualdad es el resultado de una combinación de políticas universales y focalizadas.

III.3. Comparación del contenido de los WDR y de las CCT

Al principio del artículo establecimos como objeto de nuestro estudio identificar: i) la existencia de una relación entre los contenidos de los WDR y las características de las CCT implementadas en ALC; ii) la formación de un patrón de convergencia en la difusión de las CCT en ALC; y iii) las causas de la inclusión de determinadas CCT como buenas prácticas por el BM. Hechas las declaraciones por separado, pasamos a consolidar los resultados.

III.3.1. La existencia de una relación entre los contenidos de los WDR y las características de las CCT implementadas en ALC

Identificamos similitudes, además de la correspondencia de contenido, y observamos un proceso que se retroalimenta y está marcado, primero, por la difusión de directrices sobre políticas de transferencia monetaria y, después, por la inserción de esas directrices como características de las políticas de enfrentamiento a la pobreza formuladas (*proxy means test*, público-objetivo, tipo de condicionalidades, *capability approach*).

Aunque Knill (2005) puso de relieve que la convergencia no depende de los procesos causales que llevaron a la adopción de un modelo por diferentes unidades jurisdiccionales, cuando se trata de la convergencia de las CCT en ALC es importante tener en cuenta el contexto en el que se realizó. Las raíces de este proceso están en los tipos de *welfare state* residual y/o conservador de la región, que según Draibe (1997) se habría sumado a la ola reformista neoliberal de los años 1980-1990, y a la apelación para el ajuste del gasto social a objetivos macroeconómicos, reorientándose la inversión del área con foco en los grupos empobrecidos a la priorización de las iniciativas dirigidas al desarrollo y a la inversión en el capital humano. Estas presiones han encontrado respuesta satisfactoria en las CCT.

Con relación a las CCT, el BM participa en los procesos llamados *de difusión y transferencia de políticas* (Dolowitz y Marsh 1996, 2000), que pueden ocurrir voluntariamente, de modo condicional o por la coacción –negociada o coercitiva directa, dependiendo del grado de coerción en cuestión (Evans 2006: 480)–. Dedujimos que la propagación

de las CCT en ALC se hizo a través de un proceso que mezcla elementos voluntarios, ligados probablemente al perfil de los gobiernos que asumieron la región, y aspectos coercitivos, residuales de los ajustes económicos que los países latinoamericanos implementaron en la década anterior.

Si seguimos la clasificación de Weyland (2006), que se ocupa de las causas motivadoras de la propagación de las políticas públicas, llegaremos a la conclusión de que en la difusión de las CCT de ALC ocurrió una combinación de variables, presentándose simultáneamente presiones externas ejercidas por las OOH y las IFI (principalmente en los países donde la implementación de las CCT se deriva de los acuerdos de préstamo y, por lo tanto, el espacio de toma de decisiones de los gobernantes es más estrecho), un recurso simbólico o normativo debido a la nueva norma de la provisión social que las CCT representaban, compeliendo a los gobiernos a adoptarlas, y la cuestión de *atajo cognitivo*, la búsqueda de soluciones que ya se trató, evitando el desgaste político y material resultante de la creación de una nueva política aún no probada empíricamente.

En este contexto, los WDR, así como otros documentos de evaluación y diagnóstico emitidos por la entidad regularmente, actuarían como *canales de comunicación*, como fue descrito por Rogers (2003), por los cuales la institución ejerce su función persuasiva, su poder simbólico (Bordieu 1989), interfiriendo en la producción de políticas locales.

III.3.2. Formación de un patrón de convergencia en la difusión de las CCT en ALC

Dedujimos que hubo una dinámica de incorporación de las directivas del BM en el ámbito de las CCT implementadas por los países de ALC y, posteriormente, para la adopción por el BM de modelos de CCT (México primero y luego Brasil) como buenas prácticas. Este proceso dio lugar a la formación de un patrón de esta política en la región y la disminución en la variedad de las políticas de lucha contra la pobreza, lo que lleva a la uniformización (convergencia). Las políticas analizadas indican la existencia de una relativa uniformidad en sus características básicas, además de la condicionalidad y de la transferencia de dinero: aspectos tales como el mecanismo de focalización (con predominio del PMT), el público objetivo y los tipos de condicionalidades.

Como destaca Rogers (2003), las innovaciones se propagan con mayor velocidad conforme los beneficios que representan, su compatibilidad con la trayectoria anterior y la facilidad de comprensión y adaptación al contexto adoptante. Teniendo en cuenta una cierta uniformidad en el contexto macroeconómico de ALC desde la década de 1980 –a pesar de las diferencias históricas, sociales y también la intensidad del fenómeno de la pobreza en cada país–, las condiciones de la región fueron favorables y también llevaron a la adopción del modelo CCT. La consolidación de esas políticas promovió un efecto de contagio (Stone 2000), impulsado por la difusión de las mejores prácticas por las OOH, porque de acuerdo con Holzinger y Knill (2005) y Knill (2005) el grado de adherencia aumenta a medida que más unidades se adhieren al modelo o que conduce a una disminución en la aparición de nuevas políticas. Además, las medidas activas de propagación del modelo CCT (como los informes del BM y la iniciativa de cooperación técnica del gobierno brasileño relacionada con el programa *Bolsa Família*, llamada

Mundo sem pobreza) o la adopción de cambios incrementales relacionados con la *path dependency* pueden ser factores de inhibición que orientan la estandarización de las políticas.

La convergencia no significa que la difusión o la transferencia de una política incluirá todos los componentes, ya que pueden ser filtrados y adaptados al contexto adoptante (Kauchakje, Pessali y Silva 2014). Dichos filtrados pueden abarcar componentes *hard* como contenido, herramientas y arreglos institucionales, y componentes *soft*, como objetivos, ideologías, normas, conceptos y principios (Dolowitz y Marsh 2000; Stone 2000). La significativa estandarización de las CCT en ALC se debe al hecho de que, en gran medida, hubo una difusión y adopción de ambos conceptos e ideas (*soft transfer*) como arreglos institucionales y características constitutivas de políticas (*hard transfer*).

Los datos extraídos de los WDR muestran que la similitud entre los preceptos del BM y las CCT en ALC se dio en aspectos de principios y elementos constitutivos (componentes *soft* y *hard*), tales como los instrumentos de focalización más restrictivos; en el *capability approach*; en el público-objetivo (énfasis en la familia); y en las condicionales. Además, el ejercicio de competencias por entidades situadas fuera del Estado (sociedad civil, la comunidad internacional, etc.) también tiene correspondencia con la asignación de responsabilidades promovidas por el BM. Esto se ve más fuerte en relación a la participación de las IFI, que actúan directamente en la mayoría de las CCT analizadas, especialmente en relación con el financiamiento.

La observación de los mapas que forman parte de este artículo también señala algunos aspectos acerca de la propagación de las CCT en ALC. El análisis espacial demuestra la similitud entre los programas de México y Brasil, ampliamente citados como políticas exitosas en los informes analizados. También muestra que no hay un patrón de convergencia específico entre los países miembros de los bloques regionales como el MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), Comunidad Andina –CAN–⁸ (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia) o de la UNASUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela).

Al analizar gráficamente las características de las CCT por país adoptante, no parece lógico inferir que el factor geográfico juegue un papel relevante en la propagación de modelos. Aunque se menciona frecuentemente el programa mexicano *Oportunidades-Prospera* en los WDR como influyente para la creación de otras CCT, podemos observar en los mapas que Guatemala, país limítrofe con México, no incorpora en sus CCT el modelo mexicano; lo mismo puede decirse del programa brasileño y su influencia sobre la creación de CCT en países vecinos, o de Colombia, otro país cuya CCT es bastante

8. Con respecto a la CAN, mientras Ecuador y Colombia han creado CCT durante la crisis económica vigente en la transición entre los años 1990 y 2000, haciendo de estas políticas la base de su política social, Perú y Bolivia han formulado sus CCT a mediados de los años 2000, bajo la influencia de México y Brasil, buscando corregir fallos de las políticas sociales ya existentes (W. ROMÃO 2013: 4). Eso ha generado características diferentes a cada política, teniendo en cuenta el momento político y macroeconómico de cada país.

representativa (*Familias en Acción*), pero no influye decisivamente en los componentes de CCT de los países limítrofes.

III.3.3. Causas de la inclusión de CCT como buenas prácticas en los WDR

Verificamos que el modelo de enfrentamiento a la pobreza del BM estuvo en línea con la defensa y las medidas que la institución propagó a favor de la reforma del Estado. Por otro lado, los factores contextuales y la trayectoria de los países de ALC favorecieron la difusión y adopción de las políticas de tipo CCT que han llegado a dominar los sistemas de protección en la región. Posteriormente, las políticas del tipo CCT consideradas exitosas pasaron a ser utilizadas por el BM como buenas prácticas. Se infiere, por lo tanto, que se recogen como buenas prácticas solo los casos que combinan estas dos facetas: enfrentamiento a la pobreza y medidas del liberalismo económico involucradas en la cruzada llamada reforma del Estado. Esto nos lleva a entender que el BM inicialmente propagó un modelo de política –políticas sociales con baja carga para los cofres públicos y amplia cobertura de los sectores más pobres de la población– y, posteriormente, eligió aquella(s) que mejor atendería(n) al modelo que la institución pretendía establecer como referencia.

Otras posibilidades que explican la inclusión de los modelos en los WDR no son mutuamente excluyentes:

- a) El Banco promovería políticas de los países que incorporan las prescripciones por él diseminadas también en otros asuntos. Estos son los casos de México (reformas macroeconómicas en la década de 1980) y Brasil (las privatizaciones, la política económica y la reforma de la seguridad social en los años 1990).
- b) La promoción de resultados de las políticas que tenían fuerte apoyo técnico o financiero aumentaría las posibilidades de obtener nuevos clientes. Esto se confirma tanto en lo que se refiere a México, así como a Brasil, países que utilizan fondos del BM en las CCT.
- c) La difusión de casos exitosos serviría para legitimar la presencia de los países a los que se hace referencia en el ámbito internacional, franqueándoles la entrada en foros que no tendrían acceso sin la visibilidad ofrecida por la adhesión al nuevo modelo de política social.
- d) El BM divulgaría aquellas políticas con una mayor capacidad de regulación, lo que facilitaría la replicación del modelo (es el caso del programa *Bolsa Família*, *Oportunidades* y *Familias en Acción*).
- e) La divulgación de buenas prácticas derivaría de una acción conjunta entre los países y el BM. Esta posibilidad no es el caso de México, como informa Boltvinik (2012): el gobierno mexicano ha hecho poco para dar a conocer el programa *Progresar/Oportunidades*, pero el BM lo hizo con insistencia. Con respecto a Brasil, el gobierno siempre ha mostrado interés en entrar en el debate de los problemas de carácter social entre sus objetivos de política exterior mediante el aumento de su participación en programas de cooperación internacional con la intención de difundir el modelo de *Bolsa Família*.

IV. CONCLUSIONES

La convergencia observada en ALC tuvo como estímulos la coexistencia de los condicionantes económicos nacionales e internacionales en los años 1980 y 1990, que facilitaron la incorporación de un conjunto de medidas que tuvieron repercusiones en el diseño de los sistemas de protección local, que pasaron a dar prioridad a los grupos en situación de pobreza. El proceso ha sido optimizado por interferencia de directrices de las OOI y, en algunos casos, de los fondos monetarios de las IFI, lo que generó, además de la estandarización de diagnóstico de la pobreza, la estandarización del tratamiento.

El análisis espacial mostró que no había un patrón de convergencia entre los países miembros de los bloques regionales. Esto sugiere que las organizaciones internacionales de carácter regional, como el MERCOSUR y la CAN, no tuvieron un papel destacado en este proceso.

La difusión de las ideas tanto de las OOI y las IFI, como del BM, han interferido en la toma de decisiones de los gobiernos locales en las políticas de enfrentamiento de la pobreza, fomentando un proceso de modelaje de las políticas públicas que condujo a la adopción, en las dos últimas décadas, de treinta y seis ejemplos de políticas con similitudes institucionales significativas, aunque en países con disparidades en sus trayectorias políticas, sociales y económicas. El discurso del Banco con relación a la pobreza expresa la tendencia a favorecer las políticas residuales –de bajo impacto redistributivo– y focalizadas de acuerdo con los criterios y medidas de selectividad, lo que coincide con los principios del liberalismo económico que defiende la institución.

Los WDR, aunque se trate de documentos de análisis y evaluación, reparten conceptos, difunden sugerencias y recomendaciones, promueven mejores prácticas que legitiman el discurso del BM al materializar sus ideas. El análisis de datos demostró una dimensión de la relación global-local, a través del aspecto persuasivo de las IFI y su poder para interferir en la dirección de las políticas locales, incluso cuando no toma ventaja de sus prerrogativas financieras con poder coercitivo. Los contenidos identificados en los informes tienen correspondencia con los componentes de las CCT analizadas, denotando la adherencia, la absorción de normas y valores. Esta dinámica se alimenta por procesos de difusión, transferencia y convergencia de políticas en un entorno en el que se relacionan Estados y otros actores de los ámbitos locales e internacionales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARRETCHE, Marta (ed.). *Trajetórias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: UNESP/CEM, 2015.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Persona, 1977.
- BICHIR, Renata. O Bolsa Família na berlinda. Os desafios atuais dos programas de transferências de renda. *Novos estudos-CEBRAP*, 2010, vol. 87: 115-129. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000200007>. Fecha de consulta: abril 2016.
- BOLTVINIK, Julio. Mexico's Alleged Influence on Poverty Reduction Strategies in Latin America. *Estudios Críticos del Desarrollo*, 2012, vol. II (2): 13-40.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989.

- CAPELLA, Ana Cláudia. *O processo de «agenda-setting» na reforma da Administração Pública (1995-2002)*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2004.
- CASTAÑEDA, Tarcisio y LINDERT, Kathy. O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos. *World Bank*, 2005, 526: 78.
- CERQUEIRA, Monique Borba. Pobres e Pobreza: metamorfoses e fabulações. *Revista Políticas Públicas*, 2009, vol. 13 (2): 195-201.
- CHACÍN, Neritza. Las estrategias de inclusión social en Venezuela: un acercamiento a la experiencia de las misiones. *Convergencia*, 2009, vol. 16 (5). Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000300005&lng=es&nrm=iso. Fecha de consulta: febrero 2017.
- COBO, Barbara. *Políticas focalizadas de transferência de renda – contextos e desafios*. São Paulo: Cortez, 2012.
- COELHO, Jaime. *Economia, poder e influência externa: o Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina*. São Paulo: UNESP, 2012.
- CORREA, Diego. Economía, ideología e eleições na América Latina. *Dados*, 2015, vol. 58 (2). Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000200401. Fecha de consulta: enero 2016.
- COUTINHO, Marcelo y SANT'ANNA, Julia. *Estados de Reacomodação social: política e políticas de combate à pobreza na América do Sul*. Observatório Político Sulamericano, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro-IUPERJ, UCAM: Estudos e Cenários, abril, 2008.
- DOLOWITZ, David y MARSH, David. Who Learns from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 1996, vol. 44 (2): 343-357.
- DOLOWITZ, David y MARSH, David. Learning from Abroad, the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, 2000, vol. 13 (1): 5-24.
- DRAIBE, Sonia. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? *São Paulo em Perspectiva*, 1997, vol. 11 (4): 3-15.
- DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo social*, 2003, vol. 15 (2). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>. Fecha de consulta: abril 2016.
- DRAIBE, Sonia y GONZÁLEZ, Manuel. El estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. *Documentos de Trabajo*, 2009, 31: 1. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3049425>. Fecha de consulta: diciembre 2015.
- EVANS, Mark. At the interface between theory and practice: policy transfer and lesson drawing. *Public Administration*, 2006, vol. 84 (2): 479-489.
- FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2005. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000364931>. Fecha de consulta: enero 2016.
- HELD, David. A democracia, o Estado-Nação e o sistema global. *Lua Nova*, 1991. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000100010>. Fecha de consulta: diciembre 2014.
- HOLZINGER, Katharina y KNILL, Christoph. Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence. *Journal of European Public Policy*, 2005, vol. 12 (5): 775-796.
- KAUCHAKJE, Samira. *Tipos de solidariedade e normas constitucionais - Valores sobre direitos e política social entre vereadores da cidade de Curitiba*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- KAUCHAKJE, Samira; PESSALI, Huáscar y SILVA, Evelise. Social Programs of Big Impact and Middle-Range Theories: Diffusion and Transfer Process in Latin America. Montreal: 23.º

- IPSA Congress, 2014, en línea: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_34161.pdf Fecha de consulta: 20 febrero 2016.
- KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2.^a edición. Boston: Pearson, 2010 [1984].
- KNILL, Christoph. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory facts. *Journal of European Public Policy*. Disponible en: <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2006/1862/>. Fecha de consulta: diciembre 2014.
- LO VUOLO, Rubén *et al.* *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Mino Davila, 1999.
- MURUAGA, Angela. *Política social y desarrollo: una aproximación global*. En ÁLVAREZ, Elena y MÁTTAR, Jorge (eds.). *Política Social y Reformas Estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*. CEPAL, 2004, en línea: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/25672-politica-social-reformas-estructurales-cuba-principios-siglo-xxi>. Fecha de consulta: 15 febrero 2017.
- ROCHA, Décio y DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. *Alea*, 2005, vol. 7 (2): 305-322.
- ROGERS, Everett. *Diffusion of innovations*. New York: Free Press, 2003.
- ROMÃO, Wagner de Melo. Os Programas de Transferência Condicionada nos países andinos: é possível pensar em políticas sociais de âmbito regional? Belo Horizonte: 4.º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, julho, 2013. En línea: http://www.encontronacional2013.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=873. Fecha de consulta: 17 febrero 2017.
- SASSEN, Saskia. Neither Global, nor National: Novel Assemblages of Territory Authority and Rights. *Ethics & Global Politics*, 2008, vol. 1 (1-2): 61-79.
- SILVA, Evelise Zampiera. *Formulações Globais e políticas locais: a difusão de políticas de transferência monetária na América Latina e Caribe*. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2015. Tesis de Maestría en Gestión Urbana.
- SILVA, Jackson; ALMEIDA, Cristovão y GUINDANI, Joel. Pesquisa documental: pistas teóricas a metodológicas. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, 2009, 1.
- SKOCPOL, Theda y AMENTA, Edwin. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 1986, vol. 12: 131-157.
- STONE, Diane. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation*. Disponible en: http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf. Fecha de consulta: abril 2013.
- WEYLAND, Kurt Gerhard. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2006.