

EL NEOLIBERALISMO
FRENTE A LA POBREZA MUNDIAL

EL NEOLIBERALISMO
FRENTE A LA POBREZA MUNDIAL

Ana María Ezcurra

EDICIONES
ABYA-YALA

1998

El neoliberalismo frente a la pobreza mundial

Ana María Ezcurra

E-mail: funideas@ciudad.com.ar

Edición: Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Teléfono: 562-633 / 506-247
Fax" (593-2) 506-255
E-mail: abyayala@abyayala.org.ec
editoria@abyayala.org.ec
Quito-Ecuador

Autoedición Abya-Yala Editing
Quito-Ecuador

Impresión: Docutech
Quito-Ecuador

ISBN: 9978-04-444-2

Impreso en Quito-Ecuador, 1998

INDICE

Prólogo	7
Presentación	11
Visión General	
Síntesis de conclusiones	15

Capítulo I

El neoliberalismo es un paradigma cambiante

1. Etapa fundacional y ortodoxia neoliberal originaria	35
2. El comienzo de la etapa estatal y los ajustes estructurales	38
3. El surgimiento del neoconservadorismo-liberal. La cuestión democrática	40
4. Apuntes sobre el neoliberalismo y su fuerza ideológica	45

Capítulo II

El programa neoliberal-conservador es un proyecto político. La cuestión del poder y el rol de las instituciones de Bretton Woods

1. Intervención estatal y globalización neoliberal	51
2. Condicionamiento de políticas, soberanía limitada y restricción democrática en América Latina	54

Capítulo III

El “aggiornamento” neoliberal y el abandono de la ortodoxia. Una fase que comienza en 1990

1. La expansión de la pobreza en el Sur: un factor decisivo	61
1.1 El papel del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo	61
1.2 El porqué de la jerarquía de la pobreza y sus impactos	66
2. Un diagnóstico renovado	68

2.1 Ajuste y pobreza. Una hipótesis diagnóstica alternativa	68
2.2 Crecimiento y desigualdad. Segunda hipótesis diagnóstica alternativa	71
2.3 Estado y mercado	74
3. Una política remozada. Crecimiento económico y empleo: una vía prioritaria pero ineficaz	77
3.1 El excedente de fuerza laboral aumenta	77
3.2 Flexibilización y costo del factor trabajo.....	82

Capítulo IV

El modelo neoliberal de políticas sociales

1. La focalización: una opción crucial que responde a una racionalidad fiscal	91
2. El dispositivo nodal: las reformas sectoriales	98
2.1 Una redistribución severamente restringida	98
2.1.1 Gasto público y servicios básicos	98
2.1.2 Inversión en “capital humano”	104
2.2 Los programas compensatorios. Un curso de acción complementario con objetivos políticos	108
2.3 Privatización y generalización de una lógica de mercado en el Estado	120
2.3.1 En las “redes de seguridad”. El caso de los Fondos Sociales	120
2.3.2 En las prestaciones terciarias. La Educación Superior	123

Notas finales. La vulnerabilidad política del programa

1. En América Latina los retos aumentan	139
2. El qué hacer. Más de lo mismo: las “reformas de segunda generación”	144
Bibliografía	148

PRÓLOGO

En este trabajo sobre el neoliberalismo, Ana María Ezcurrea contribuye, una vez más, con su extraordinaria capacidad de análisis y penetración, a la concientización de los pueblos indoafrolatinoamericanos, que es el punto de partida de cualquier proceso de alternativa. Porque los que ella propone no son análisis neutrales (que, de todos modos, no existen) sino elaborados desde el punto de vista de los pobres y oprimidos, es decir de las víctimas del sistema.

Con este aporte, Ana María se afirma una vez más como “intelectual orgánica” de aquellos movimientos de resistencia y liberación que, contra vientos y mareas, siguen navegando en todo el continente, aunque no hayan logrado hasta ahora encontrar plataformas comunes que les permitan convertirse en fuerzas alternativas de alcance nacional e internacional. Pero son justamente los análisis de la situación del mundo, elaborados desde el punto de vista de los oprimidos, la base de una toma de conciencia, de parte de las víctimas del sistema, de su condición y su destino comunes.

Quiero subrayar que, al calificar la función de Ana María, tuve que realizar un cambio de género en la expresión clásica de “intelectual orgánico”. Porque Ana María forma parte de las intelectuales que están respondiendo a una necesidad urgente del continente y del mundo: la de poder contar con el protagonismo, la inteligencia y la sensibilidad de las mujeres, en la elaboración de una civilización alternativa a la que construimos, con lujo de violencia, los varones.

Volviendo al libro que estamos abriendo, quiero señalar algunos de sus aportes novedosos:

- 1º La presentación del neoliberalismo como “paradigma cambiante”, lo que les impone a los movimientos y las iniciativas de resistencia adecuar su estrategia a las distintas etapas evolutivas del “liberalismo real”.

- 2° La definición del programa neoliberal como “proyecto político” impulsado especialmente por los estados del capitalismo central: lo que rectifica la interpretación economicista, bastante difundida, de la globalización neoliberal, fundada en la autonomía y supremacía de los mercados financieros y por lo tanto determinada en última instancia por mecanismos económicos objetivos.
- 3° La importancia que mantiene para el sistema neoliberal la conquista y preservación del consenso mayoritario de los pueblos, inclusive de los pueblos periféricos y de los sectores populares. Así que la estabilidad del sistema se funda al mismo tiempo en el poder de dominación de los grandes y en el sometimiento de los pequeños.
- 4° La preocupación que manifiestan sorpresivamente, especialmente a partir de 1990, el Banco Mundial y algunos gobiernos neoliberales, por el problema de la pobreza : preocupación de la cual se analizan aquí las motivaciones, las iniciativas y los fracasos.

Estos aportes a la caracterización del neoliberalismo son importantes no sólo porque ayudan a entender mejor su naturaleza y el sentido de sus “ajustes”, sino también porque brindan elementos capaces de favorecer la elaboración de proyectos alternativos. Así al lector que, llegando al final de una lectura apasionante, quedara frustrado porque no encuentra un capítulo dedicado a indicar los caminos de la alternativa, le sugiero que vuelva a leer el libro , fijándose en los elementos de análisis que permiten abrir alguna brecha en la muralla del neoliberalismo. Quiero señalar algunos de estos elementos:

- 1° Si la vigencia de la ley de libre competencia a nivel mundial no se funda, en última instancia, en exigencias económicas objetivas sino en las decisiones de un poder político y económico central, se abre la posibilidad de que la decisión de un contrapoder popular invierta la tendencia, primero a nivel local, y luego a nivel nacional e internacional.

- 2º Si el sistema neoliberal necesita del consenso popular para su estabilidad, uno de los caminos para provocar su crisis es el de socavar este consenso, evidenciando los estragos que él está realizando en la vida del pueblo y el fracaso de sus intentos de ocultar, con algunas medidas asistenciales, el carácter antipopular de sus principios. La cuestión del consenso parece ser el talón de Aquiles del sistema.
- 3º La misma posibilidad que tenemos, de tomar conciencia de la lógica aplastante y excluyente del sistema neoliberal, como el estudio de Ana María lo demuestra de manera contundente, significa que su poder de dominación no es absoluto, que es posible para las personas, las comunidades y los pueblos conquistar espacios de autonomía intelectual y de construir a partir de ellos proyectos de desarrollo local sostenible.

No dudo de que, en un próximo trabajo, Ana María Ezcurra explorará con más profundidad estos y otros caminos de la alternativa, contribuyendo así a una tarea tan urgente, como es la refundación de la esperanza.

PRESENTACIÓN

Desde hace unos años, la noción de neoliberalismo es ampliamente utilizada para designar críticamente las estrategias económico-sociales dominantes a nivel planetario. Por otro lado, los paladines de dichas estrategias regularmente desestiman su adscripción neoliberal. Y ello resulta factible porque el propio concepto de neoliberalismo permanece algo *difuso*. En otros términos, adopta sentidos diversos e, incluso, imprecisos. De ahí la importancia de interrogarse acerca de **qué es el neoliberalismo**.

No se trata de una cuestión conocida y obvia, de una suerte de abecé de la economía. La pregunta tampoco puede ser respondida sólo ni principalmente desde la teoría económica. En cambio, requiere dar cuenta de hechos *históricos*:

- * un conjunto de procesos y estrategias *complejos*, irreductibles al ámbito económico,
- * que desde principios de los '80s alcanzaron una propagación notable, de *alcance mundial* y que, además,
- * fueron (y están) *evolucionando*.

Por lo tanto, se perfila un campo de problemática y, por ende, una labor analítica peculiarmente desafiantes porque demandan:

- * lecturas, abordajes interdisciplinarios (económicos, sí, pero también políticos, sociales y culturales) y, a la vez,
- * de escala internacional, así como
- * una actualización atenta y continua (dada aquella índole relativamente cambiante de las estrategias en juego).

Este libro pretende efectuar una contribución a esa tarea, aunque obviamente parcial. En especial, realza el estudio de la **evolución** del programa neoliberal *desde sus orígenes* y, sobre todo, durante la **década de los '90s** y respecto del **Sur**, con el fin de deslindar:

- * cuáles son algunas *transformaciones* centrales y, por consiguiente, los *rasgos distintivos* del programa neoliberal en la *actualidad*;
- y
- * ciertas *continuidades* básicas que, como tales, permiten hablar de un *mismo paradigma*, si bien cambiante: el neoliberal.

La exposición de resultados consta de una Visión General, cuatro capítulos y unas Notas Finales. Además, acude a la presentación de algunas *tesis* centrales, que se van desarrollando y fundamentando a lo largo del texto.

En primer término, la Visión General ofrece una síntesis del libro. Se ha incluido con el fin de facilitar un acceso rápido a las principales conclusiones, a partir del cual puede encararse una lectura del conjunto o de parte del cuerpo principal.

Luego, el primer capítulo muestra la evolución del neoliberalismo desde su inicio, en los '40s, hasta fines de la década del '80. Allí se identifican tanto ciertas ideas-fuerza permanentes, que dan identidad al programa, cuanto algunos cambios básicos asociados con su llegada al poder del Estado. En particular, se diagnostica el surgimiento (en los '80s) de un paradigma nuevo y más complejo: el neoliberal-conservador.

Por su lado, el capítulo segundo desarrolla la tesis de que el neoliberalismo-conservador constituye un proyecto impulsado por estructuras políticas. En especial, por aparatos de Estado: los Estados del capitalismo avanzado y, sobre todo, el de EE.UU.; por sí mismos y a través de la banca de Bretton Woods.

Posteriormente, el tercer y cuarto capítulo encaran el análisis de las transformaciones y continuidades del programa durante los años '90 respecto del Sur. Por ende, el grueso del libro se concentra en deslindar algunas notas distintivas actuales del paradigma, así como ciertas restricciones sociales y políticas que lo limitan. Una tesis central es que desde 1990 tuvo lugar un "aggiornamento" del programa neoliberal-conservador que comporta distanciamientos con la ortodoxia fundacional, pero también persistencias que, además, rigen al conjunto.

Por último, las Notas Finales destacan que en América Latina el programa se encuentra aquejado por una vulnerabilidad política con-

siderable y en ascenso, que podría ser agudizada por las denominadas “reformas de segunda generación”, cuyas características se describen en términos generales.

El texto recoge y sintetiza varios trabajos previos, elaborados básicamente en el *Instituto de Estudios y Acción Social (IDEAS)*, de Buenos Aires, durante el período 1994-1997. En particular, recupera un artículo editado en Ginebra (y en inglés) por el Consejo Mundial de Iglesias (1997), que además fue difundido por varias publicaciones periódicas latinoamericanas¹. Asimismo, se retoman aspectos (aunque muy acotados) de investigaciones bastante anteriores, realizadas en el lapso 1988-1992, también en el marco del IDEAS (sobre la política exterior estadounidense).

En consecuencia, en materia de agradecimientos tengo uno central: a los compañeros del IDEAS, cuyo compromiso con la gestación de un proyecto de sociedad alternativo ha sido un ejemplo y sostén en esta búsqueda común, ya larga, muchas veces difícil, pero siempre obstinada en su rumbo en pro de la justicia social.

Ana María Ezcurra

1 “Globalization, neoliberalism and civil society”, en Batista, Israel (ed.), *Social movements: challenges and perspectives*, World Council of Churches, Ginebra, 1997. Con el título de “Globalización, neoliberalismo y sociedad civil. Algunos desafíos para los movimientos sociales latinoamericanos”, fue publicado en la *Revista Interamericana de Educación de Adultos* (Vol. 4, N° 1, México, 1996), en *Christus* (México, mayo-junio de 1997), en *Pasos* (N° 71, Costa Rica, mayo-junio de 1997) y en *Contexto & Educação* (N° 46, Brasil, 1997).

VISIÓN GENERAL

Síntesis de conclusiones

1. El neoliberalismo es un paradigma cambiante

Desde inicios de los '90s, el Banco Mundial llevó adelante una reformulación del modelo de “crecimiento con orientación de mercado” impulsado durante los años '80 en el Sur y, luego, en Europa oriental. Por ejemplo, revisó el vínculo Estado/mercado y, también, aceptó que el crecimiento económico *per se* resulta insuficiente para el logro de mejoras sociales. En ese marco, empezó a reivindicar la importancia de un patrón de crecimiento intensivo en trabajo (crecimiento con empleo), consintió cierta intervención pública con fines distributivos y jerarquizó las denominadas “políticas sociales”.

Por ende, hubo cambios. Es decir, aquella revisión no constituyó (ni implica) una mera salida retórica. Además, configuró una reacción. O sea, una respuesta a la explosión de la pobreza y la desigualdad que tuvo lugar en el Sur durante los '80s, década de implantación de los “ajustes estructurales”. En definitiva, conformó un esfuerzo por neutralizar los riesgos políticos que tal deterioro social supuso (y comporta) para aquel modelo. En suma, se dieron modificaciones, que comenzaron ya en 1990 y que luego, al promediar la década, continuaron con las llamadas “reformas de segunda generación”.

No obstante, se trata de cambios, sí, pero dentro de un **paradigma invariable**: el neoliberal. En los '90s, entonces, lo que tuvo lugar fue un “aggiornamento” del programa neoliberal, capitaneado por la banca de Bretton Woods y, en particular, por el Banco Mundial.

En otros términos, la renovación coexistió con la *permanencia de ciertas ideas-fuerza* que, por su índole central, *definen* a dicho paradigma. Así pues, el neoliberalismo es una matriz **móvil** que, a la vez, pre-

serva principios y políticas **constantes**, justamente aquellos que *lo distinguen como tal*.

Ideas-fuerza que pueden ser catalogadas como neoliberales porque son propias de una *ortodoxia originaria* que se remonta a la década del '40. Ideas-fuerza que persisten hasta el presente, aunque han atravesado transformaciones; no sólo en los '90s, también en los '80s. Por lo tanto, se perfila un tipo de evolución que se distingue tanto por la *fuerza de algunas mutaciones* cuanto por el *vigor y estabilidad de ciertos invariantes*. De ahí que resulte crucial la identificación de ese patrón de continuidad/cambio. Y para ello se requiere una aproximación evolutiva, un estudio histórico.

Etapas fundacional

El neoliberalismo atravesó una primera etapa, de índole fundacional, que comenzó hacia 1947, se prolongó aproximadamente treinta años y dio lugar a un cuerpo doctrinario sistemático, muy elaborado y coherente: una **ortodoxia neoliberal originaria**, que conforma el producto clave de esa etapa.

Su *tesis básica*, de raigambre neoclásica, es que el **mercado** constituye el mejor instrumento, el más eficaz para la asignación de recursos y la satisfacción de necesidades. Un mecanismo de autorregulación que conduciría al óptimo social y que, por ello, resultaría intrínsecamente superior. Por eso, dicha ortodoxia exaltó las virtudes de un *Estado mínimo* e impugnó vivamente al Estado de Bienestar y, en general, al *Estado como dispositivo de redistribución* en beneficio de las clases desfavorecidas.

Aquella tesis operó como un principio *rector*, organizador del conjunto doctrinario. Un principio que **perdura** hasta la actualidad, si bien con matices. En efecto, ya no se pregona un *Estado mínimo*, sino un *Estado eficaz*. E incluso se aceptan ciertas funciones estatales en materia de redistribución.

Sobre esa base, el neoliberalismo originario planteó una *agenda de políticas* con cuatro ideas-fuerza clave:

- * la promoción de un *máximum* de crecimiento económico (de libre mercado) como objetivo prioritario;
- * a su turno, tal propósito demandaría un aumento de la tasa de ganancia del capital privado; y, para ello,
- * se requeriría una reducción de los costos salariales, una merma en el costo de la fuerza de trabajo, una bandera neoliberal *decisiva y distintiva* que, además,
- * condujo al auspicio de una firme contención del gasto público social.

Se trata de ideas-fuerza que (como en el caso anterior) **persisten** hasta el presente, aunque también exhiben algunos matices. Por ejemplo, y como ya se insinuó, el crecimiento sigue siendo el objetivo prioritario (continuidad), pero se lo reputa como insuficiente (cambio). Entonces, despuntan cuatro ideas-fuerza y un principio rector vertebrales, **distintivos del modelo** que, por su carácter jerarquizado y permanente, ciñen los márgenes de variación y permiten hablar de un mismo paradigma, si bien cambiante: el neoliberal.

Etapa estatal. Primera fase

A fines de los '70s el neoliberalismo inició su **etapa estatal** con el advenimiento de las administraciones Thatcher (Gran Bretaña, 1979) y Reagan (EE.UU., 1980). Y en poco tiempo se difundió a buena parte de los gobiernos de Europa occidental y, también, de América Latina, gracias a la crisis de pago de las deudas externas que eclosionó en México en 1982.

Durante ese período inaugural de acceso al Estado (fin de los '70s, principios de los '80s), breve y altamente expansivo, la doctrina neoliberal originaria vivió su **primera fase de transformación**, con dos ámbitos de cambio:

1. Por un lado, fijó los parámetros de un *programa de política económica* relativamente uniforme y de alcance mundial que, en el caso del Sur y después de Europa oriental, plasmó en los denominados **ajustes estructurales**, que por encima de sus diferencias nacionales exhiben un diseño común, inspirado en el credo neo-

liberal. Un diseño que perdura en los '90s, si bien con ciertas revisiones.

En los '80s, una nota distintiva fue que el mercado mundial pasó a ser considerado como principal mecanismo de asignación de recursos. Como corolario, se produjo un agudo sobreacento en la búsqueda de *competitividad* (externa). Ello *exacerbó* la política de **deprimir el costo de la fuerza de trabajo** y los salarios. El trabajo, pues, retrocedió al papel de una *mera mercancía comprada al menor precio posible*. Se trata, entonces, de una bandera ortodoxa que persiste en los '80s, aunque *agudizada*; y que continúa hasta el presente, nuevamente *intensificada* (con los programas de flexibilización laboral). El resultado es una **descomunal redefinición de poder entre el capital y el trabajo**, un fruto y característica crucial del capitalismo en su etapa neoliberal.

2. Por otra parte, durante la primera administración Reagan (1980-1983) la ortodoxia neoliberal tuvo su cambio más significativo. En efecto, fue **rearticulada** por el **pensamiento neoconservador**. Es decir, se desencadenó un proceso de reorganización ideológica tan intenso que dio lugar a un conjunto original, a una *nueva síntesis*, con dos novedades centrales:
 - a) El ensamble del ideario neoliberal con valores **democráticos** (de raíz liberal), típicamente neoconservadores, mientras que en el neoliberalismo clásico ocuparon un lugar expresamente subordinado.

Así se consolidó un proyecto de sociedad **integral**, que no se limita al terreno económico y abarca al régimen político. En otros términos, se robusteció el impulso de una *transformación global de las sociedades*, una tendencia que perduró y *se acentuó en los '90s* (sobre todo, con la incorporación de un régimen específico de “políticas sociales”).

- b) Además, despuntó una firme voluntad **internacionalista**, también de estirpe neoconservadora, que incitó (y estimula) la *expansión mundial* del programa, en un intento de homogeneización de alcance planetario.

De hecho, esa propagación se convirtió en una prioridad explícita de la política exterior de la gestión Reagan, con el mote de “democratización global”. Una prioridad que luego fue retomada por la administración Bush y, posteriormente, por el gobierno Demócrata de William Clinton (con la denominación de “alianza global por la democracia”). Por ende, se trata de un *eje de la estrategia externa estadounidense* que concitó (y recibe) un considerable consenso bipartidario, lo cual le confiere solidez y consolidación de largo plazo

Por ello, es factible afirmar que, en rigor, desde principios de los ‘80s se ha perfilado un **programa neoliberal-conservador** (o un neoconservadorismo-liberal), de factura estadounidense, que impulsa un proyecto de sociedad que es a la vez *integral y mundial*. Un esfuerzo totalizador típico de la Modernidad e inédito en su alcance.

En efecto, en los ‘80s el programa alcanzó una extraordinaria expansión, que prosiguió en los ‘90s gracias al colapso del socialismo histórico, que le otorgó -ahora sí- un **alcance realmente planetario**.

Lo relevante es que esa excepcional gravitación en el sistema internacional derivó, en buena medida, de la *hegemonía* que el neoliberalismo consiguió como *ideología*, sobre todo a nivel dirigente. En otros términos, en los ‘80s y ‘90s el ideario neoliberal-conservador logró establecerse como una potente **fuerza ideológica** a escala positivamente global. Y todavía detenta un dinamismo continuado, aunque afronta límites y riesgos políticos crecientes.

2. El programa neoliberal conservador es un proyecto político

Intervención estatal

El neoconservadorismo-liberal constituye un **proyecto**, y no la expresión necesaria de determinaciones históricas inexorables. Un proyecto cuya propagación mundial es incitada, básicamente, por ciertas estructuras **políticas**. En particular, por aparatos **estatales**: los *Estados del capitalismo avanzado* y, sobre todo, el de EE.UU., *por sí mismos* (a

través de su estrategia exterior) y, también, por medio de *instituciones económico-financieras internacionales*.

Al respecto, sobresale el papel adquirido por las **agencias de Bretton Woods** (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), que desde los '80s incrementaron notablemente su poder y se convirtieron en el **dispositivo nodal para la implantación de los ajustes estructurales** en el Sur y, luego, en el ex-bloque soviético. Cabe recordar que se trata de organismos *multilaterales*; o sea, que sus miembros son *Estados*. Y que la capacidad resolutive de cada país (en dichas entidades) es proporcional al capital comprometido. De ahí que los Estados centrales tengan un rol decisivo en la definición de políticas y en la toma de decisiones.

Por lo tanto, el presente análisis difiere de aquellos que devalúan el *papel de los Estados del capitalismo avanzado* y, en general, de lo *político*, en el tipo de globalización económica en curso: una globalización *neoliberal*, que responde a intereses nacionales específicos de dichos Estados, así como a necesidades de circulación planetaria de las fracciones más concentradas del capital transnacional.

Condicionamiento de políticas y restricción democrática

La banca de Bretton Woods acudió (y apela) a un instrumento crítico para la efectiva implantación del programa: el **condicionamiento de políticas**, por lo cual desempeña un rol notablemente activo en su *formulación*.

Ello entraña una injerencia acentuada en las cuestiones internas, singularmente aguda en los países deudores. En otras palabras, la **agenda de políticas**: las políticas fundamentales, atinentes a los *modelos domésticos de sociedad*, no son dispuestas ni por los ciudadanos, ni por los partidos, ni por los gobiernos latinoamericanos. Y tal sujeción del sistema político a poderes sin control (nacional, ciudadano) es, éste sí, un problema de "governabilidad" que, a su turno, pone en cuestión los **alcances democráticos** de los regímenes hoy vigentes en el subcontinente.

3. EL “Aggiornamento” neoliberal y el abandono de la ortodoxia. Una segunda fase que comienza en 1990

La expansión de la pobreza en el sur: un factor decisivo

Desde mediados de los ‘80s, la expansión e intensificación de la pobreza en el Sur comenzó a concitar una creciente preocupación en las instituciones de Bretton Woods. El Banco Mundial asumió un rol de liderazgo en la materia, hasta que en 1990 publicó su famoso *Informe sobre el Desarrollo Mundial. La pobreza*, en el que propone a la **reducción de la pobreza en el Sur** como la **máxima prioridad** de la política internacional y del accionar del propio Banco.

Esa jerarquización se propagó a la denominada “comunidad de donantes”, con una *fuerte influencia del Banco Mundial* derivada, en buena medida, de su poder financiero, sí, pero muy especialmente de su potencial analítico y, también, de su capacidad de formulación y condicionamiento de políticas. Tal incidencia (del Banco Mundial en otras agencias) resulta peculiarmente patente y aguda en la evolución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los ‘90s. En efecto, a partir de 1990 el BID se sumó a la era del ajuste, por presiones de Estados Unidos y bajo la supervisión directa del Banco Mundial. Así, se convirtió en el principal órgano financiero multilateral de la región (en términos del monto de fondos movilizado) y, por ende, en una pieza eminente del dispositivo de conjunto (en materia de pobreza), aunque su rol es *políticamente subordinado* a las instituciones de Bretton Woods y, en particular, al Banco Mundial.

El estallido de la pobreza en el Sur durante los ‘80s adquirió tal jerarquía que dio lugar a una nueva y **segunda fase evolutiva**: un “**aggiornamento**” del programa neoliberal, sistematizado y lanzado por el Banco Mundial en aquel *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*. Un remozamiento que se expresó en la esfera *diagnóstica* y en la *agenda de políticas*.

¿Por qué tantos desvelos? La pobreza es calibrada como un asunto prioritario en tanto se perciben **riesgos** para la “sustentabilidad” **política** del programa neoliberal. En otras palabras, se teme:

- * una erosión del *consenso social* mínimo necesario (en especial, cuando rigen regímenes electorales),
- * así como una generalización de *conflictos distributivos* (incluso violentos) y
- * la aparición de *alternativas* o “movimientos anti-reforma”.

En definitiva, la cuestión social resulta aprehendida como factor de desorden, como riesgo político derivado de **obstáculos** en el terreno de la **hegemonía** (en la edificación de consenso social). Con ello des-
punta una situación *paradojal*, ya que es allí donde el neoliberalismo ha conseguido hasta ahora uno de sus éxitos más destacados.

Y tal desvelo *perdura hasta la actualidad*, después de casi una década de “aggiornamento”. En otros términos, los riesgos persistirían, incluso agudizados, con lo cual se esboza el escenario de un **fracaso**. Entonces, la esfera de la **hegemonía** conforma una de las mayores fortalezas y, a la vez, uno de los **eslabones potencialmente más débiles** del programa neoliberal-conservador.

Es que el “aggiornamento” incurre en *yerros diagnósticos* y, por lo tanto, en *políticas equivocadas* que, a su turno, lo llevan a *fracasar en su razón de origen*: reforzar el respaldo público y la consiguiente “sostenibilidad” política del modelo.

Un diagnóstico renovado

En los ‘90s, la jerarquización de la pobreza y, en general, del deterioro social, se ha expandido al punto de parecer un consenso generalizado de alcance planetario. Incluso, cobran relieve nociones como *Desarrollo Humano* y *Desarrollo Social*, que hasta han sido retomadas por la banca multilateral. Empero, tal consenso no existe. En efecto, subyacen diagnósticos y políticas muy diversos, inclusive opuestos. Por eso, lo relevante (en cada caso) es determinar *cómo se define el problema*: el diagnóstico **causal** (cuál sea el origen de aquel deterioro); y, por consiguiente, *qué se propone* para solucionarlo: la agenda de políticas.

Ajuste y pobreza

En primer término, el “aggiornamento” repercutió en una visión revisada respecto del papel de los *ajustes estructurales* en el *origen* de aquella explosión de la pobreza en el Sur. Es decir, como factor causal. Se dio una novedad (respecto de los ‘80s). Así, desde inicios de los ‘90s la banca de Bretton Woods admite que los ajustes suelen provocar **efectos desfavorables** en los pobres y, en general, en los trabajadores. No obstante, también asegura que se trata de resultados momentáneos, ineludiblemente **transitorios**.

Por lo tanto, en el mediano plazo las “reformas de mercado” serían congruentes con la merma de la pobreza. Por eso, en materia de políticas -y a pesar de tal novedad- se *ratifican los trazos centrales* del programa, aunque se insertan algunas correcciones.

A la vez, la atribución de dicho carácter transitorio *carece de cualquier fundamento empírico*, si bien proviene de una tesis *teórica*, aquella que estructura el edificio neoliberal (el mercado como mejor mecanismo de asignación de recursos y satisfacción de necesidades). Por ende, se perfila una racionalidad *dogmática* y una “fuga hacia el futuro”, que ya operaban en los ‘80s.

No sólo no hay evidencias empíricas que funden la transitoriedad como certeza. Además, la mejora social se posterga *sine die* y, peor todavía, el deterioro se ahonda. En efecto, en los ‘80s, sí, pero también durante los ‘90s (lapso de diseño e instauración del “aggiornamento”), la evolución de los principales indicadores sociales en América Latina ha sido (y es) persistentemente negativa. Entonces, esta debacle coincide con un ciclo *largo*, que empezó (o se agudizó) a inicios de la década del ‘80, perdura hasta el presente y corresponde al período de implantación del programa neoliberal (en sus diversas fases).

El carácter prolongado del ciclo permite contraponer una hipótesis diagnóstica alternativa, fundada empíricamente en tal evolución y no en ninguna tesis dogmática (como sí ocurre con el neoliberalismo):

El retroceso social constatable en América Latina (y en el Sur) durante los ‘80s y ‘90s constituye un impacto negativo de largo plazo, no transitorio.

Se trata, pues, de un efecto estructural, atribuible e inherente a dicho programa (neoliberal).

*En consecuencia, se requiere una reorientación **substancial**, una visión **alternativa** del desarrollo, que supere los estrechos marcos de una pretendida “humanización” del ajuste, así como los llamados en pro de la apertura de una etapa que agregaría lo social al mismo programa básico.*

Crecimiento y desigualdad

La pregunta diagnóstica correspondiente es: ¿qué papel y jerarquía relativa tienen los problemas de **crecimiento e igualdad** en el origen de aquella expansión de la pobreza y, en general, de tal deterioro social? Es decir, como factores causales. El Banco Mundial da una respuesta categórica. El vector *estructural*, predominante, serían las *obstrucciones al crecimiento económico*, con lo que continúa una idea-fuerza nodal del ideario neoliberal. Empero, la novedad (respecto de los ‘80s) consiste en que se acepta que la desigualdad *condiciona* los frutos del crecimiento (en la esfera social). En consecuencia, y en materia de políticas, se sigue promoviendo un *máximum* de acumulación (continuidad), pero se admite la necesidad de *políticas distributivas* (cambio).

*Una hipótesis diagnóstica alternativa es que en América Latina la expansión de la pobreza durante los ‘80s y ‘90s ha sido, en buena medida, producto de un fuerte e incesante incremento de la desigualdad, que continúa hasta el presente. Por lo tanto, en esta óptica el **factor causal preponderante** reside en la **desigualdad** y no en los límites al crecimiento económico.*

De ahí que el foco de una visión alternativa al neoliberalismo sea el combate a la desigualdad. Y ello demanda transformaciones substanciales en las estructuras de poder; una tarea de naturaleza política que, a su turno, requiere la edificación de un poder alternativo, un poder de las mayorías.

Estado y mercado

Desde el inicio, ya en 1990, el “aggiornamento” revalorizó el papel del Estado y, por ende, una mayor *intervención pública con fines distributivos*, una óptica que comporta un *distanciamiento de la ortodoxia* y que prosiguió e incluso se ahondó en los ‘90s.

Empero, a la vez se aboga por una intervención módica, “amistosa con los mercados” y, más aún, se auspicia la *generalización de criterios y mecanismos de mercado en el Estado*, incluso en servicios públicos sociales como la educación y la salud (por ejemplo, en los procedimientos de asignación de recursos estatales o el arancelamiento de ciertas prestaciones). Se trata, pues, de una **intervención mercantilizada**. Éste es el sentido del cambio. En definitiva, se perfila un pensamiento transaccional, sí, pero dominado por el dogma primario, la apología de origen (el mercado como óptimo social).

Crecimiento económico y empleo. Una vía prioritaria pero ineficaz

En materia de políticas, el Banco Mundial esbozó una *revisión de conjunto* que bautizó *estrategia de “dos vías”*, lanzada en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. La pobreza*. La primera “vía”, sopesada como prioritaria, estribaría en el restablecimiento de un **crecimiento económico alto y estable**, una idea-fuerza inmutable del paradigma neoliberal. Pero además surgió una novedad: el crecimiento económico fue (y es) considerado prioritario, sí, aunque también *insuficiente*, innovación incluida frente a la evidencia (explícitamente admitida) de que el crecimiento *per se* no redundaría necesariamente en una mejora social.

Por eso, el Banco Mundial hizo (y hace) hincapié en el **patrón** (o tipo) de crecimiento. Y prohija una matriz de base amplia, **intensiva en trabajo**, que expanda las posibilidades de empleo (e “incrementa la productividad y las oportunidades económicas de los pobres”).

Sin embargo, y en términos de resultados, el dispositivo **fracasa**. En efecto, en América Latina, y durante los ‘90s, el crecimiento económico (cuando se da) se asocia con tasas de desocupación abierta (y de desempleo oculto) constantes o en aumento.

Ante ello, en los últimos años la banca multilateral ejerce presiones redobladas en pro de una reforma estructural específica, ahora jerarquizada: la *desregulación del mercado de trabajo*, una **flexibilización** profunda (en rubros como la contratación, el régimen de despidos y los

“costos no salariales”, entre otros), presentada como *vía regia para la creación de empleo*.

No obstante, el resultado central es otro: la restauración de una *lógica mercantil* en el vínculo capital/trabajo, asalariado/empleador, con

- * un *abatimiento del costo de la fuerza de trabajo*, una idea-fuerza central y permanente del programa, ahora agudizada; y
- * la *proliferación de formas precarias de relación salarial*: inestables, con poca o nula protección social, retribuciones bajas y aumentos de las cargas de trabajo.

En palabras de Robert Castel, ello está provocando el **crecimiento exponencial de una vulnerabilidad de masas**; no sólo desempleo y exclusión. Éste es el *nuevo rostro de la cuestión social*. Un resultado que contradice los afanes distributivos del “aggiornamento” y que, por lo tanto, tiende a erosionar su razón de origen (afianzar la “sustentabilidad” política del programa).

4. El modelo neoliberal de políticas sociales

La focalización

Entonces, el “aggiornamento” impulsa una reasignación, sí, pero no en el mercado de trabajo, donde se verifica una transferencia de sentido inverso, regresiva. Por eso, la redistribución queda limitada a la **acción pública estatal** y, en especial, a ciertas prestaciones sociales (como la educación y la salud).

Se trata de las denominadas políticas sociales que, entonces, resultan *jerarquizadas* (de cara a los ‘80s) y que, además, adquieren un *perfil propio*: un **régimen neoliberal de políticas sociales**, diseñado en buena medida por el Banco Mundial y atravesado por un patrón distributivo **tremendamente restringido**.

Un principio *directriz* y *distintivo* del régimen es la **focalización**. Básicamente, alude a que las prestaciones sociales provistas por el Estado procedan a una selección y *reducción* de los destinatarios. ¿Por qué?

Es que la concentración de fondos en un volumen limitado y menor de receptores trae consigo una caída de los costos fiscales. Así pues, se trata de **acotar el gasto público social**.

Por consiguiente, subsiste otra idea-fuerza nodal, si bien en un marco renovado: el “aggiornamento” recupera el gasto público (como canal distributivo) y, a la vez, busca refrenarlo. Nuevamente, una matriz transaccional, sí, pero regida por un *a-priori* que da al programa, aun “aggiornado”, identidad neoliberal. Por eso, se alienta una redistribución de cobertura reducida y, entonces, se coloca un fuerte énfasis en los *pobres* y, sobre todo, en las franjas de *pobreza extrema*.

De ahí, también, el acento en las *mediciones* de pobreza, que suelen implicar **subestimaciones** de la magnitud del fenómeno, peculiarmente agudas en el caso del Banco Mundial. Una subvaloración políticamente condicionada. Es decir, supeditada al imperativo de focalizar. Es que si las cifras de pobreza (resultantes de tales mediciones) se amplían, si aumentan considerablemente, la misma idea de focalización queda en entredicho. O sea, la lucha focalizada contra la pobreza pierde significado.

Y éste es el caso de América Latina. En efecto, en cálculos más precisos (sin subestimación) se arriba a dimensiones de pobreza muy abultadas. Además, en el subcontinente el volumen de población severamente castigado por los ajustes es vasto y excede en mucho a las fracciones catalogadas como pobres. Por eso, la restricción de cobertura inherente a la focalización resulta palmariamente *ineficaz* ante la cuantía de los afectados. Con ello, y nuevamente, el “aggiornamento” tiende a *lesionar su objetivo fundacional*: renovar el apoyo al programa, fortalecer su “sustentabilidad” política.

El dispositivo nodal: las reformas sectoriales

Bajo la égida de la focalización, el régimen neoliberal de políticas sociales recurre a un **cauce distributivo principal** que, en rigor, constituye la *segunda “vía”* de la reformulación estratégica: una **reforma profunda de ciertos sectores públicos sociales** y, en particular, de los sistemas de *salud y educación*.

Sobre todo, se aboga por una *reestructuración* del gasto. Así, se patrocina una *ampliación de fondos* en algunos servicios, los *más básicos* que, por un lado, favorecerían directamente a los pobres y que, por otro, tendrían una asignación financiera insuficiente. Es el caso de la educación básica, de los cuidados primarios de salud (atención clínica esencial, inmunizaciones, planificación familiar), de los apoyos nutricionales y de cierta infraestructura física (por ejemplo, agua potable, saneamiento).

No obstante, se plantea un problema: *cómo financiar* aquella ampliación de recursos (en los servicios básicos) con el corsé autoimpuesto por el ajuste estructural. La salida, entonces, estribaría en *recomponer* el gasto público total (más que en aumentarlo).

Para ello se postulan diversos mecanismos. Sobre todo, una *reubicación de fondos* desde los niveles superiores hacia los inferiores. En otros términos, la *suba* en los *tramos básicos* exigiría un *declive* (o *cancelación*) en los *más avanzados*, en los que se alientan *mecanismos de mercado* (como el pago de aranceles). De ahí la prioridad de la educación básica sobre la universitaria; y la prevalencia de los cuidados primarios de salud respecto de la medicina especializada.

En definitiva, se prohija una **reforma financiera**: cambios en la *composición* del gasto público a través de una reasignación de recursos entre niveles de un *mismo* sector. Por eso, el Banco Mundial realza la cuestión de la escala. O sea, la reforma habría de englobar a *cada sector* en su *conjunto*. Reforma, pues, de los sistemas públicos de educación y salud en su *totalidad*, completos (y no de algún tramo aislado), un proceso que hoy se encuentra en marcha en buena parte de América Latina y el Caribe.

La reforma tiene **impactos regresivos directos**:

- * Por un lado, se alienta -de hecho- una transferencia dentro de los damnificados por los ajustes estructurales. Un desplazamiento de recursos desde los sectores medios hacia los más pobres, con lo cual el “aggiornamento” queda otra vez atrapado en una contradicción con sus propios objetivos políticos.

- * Por otra parte, la reubicación intrasectorial de fondos, redundantemente justificada con argumentos de equidad, tiende a una reproducción ampliada de la desigualdad, con efectos regresivos sobre los más pobres (en virtud de la “primarización” de las subvenciones estatales).

Ello reafirma que la redistribución del régimen neoliberal de políticas sociales es **notablemente limitada**:

- * en el cómo: solamente a través del **gasto público**;
- * en el cuánto: los **montos de recursos** asignados;
- * en el hacia quién: el **volumen de población** destinataria;
- * en el desde quién: las **fracciones medias**; y
- * en el espectro de prestaciones: circunscribirse a **lo básico**.

Así pues, las promesas distributivas y, por lo tanto, los propósitos políticos del “aggiornamento”, quedan jaqueados. O sea, los límites sociales (distributivos) se transmutan en **límites políticos**.

Los programas compensatorios

Al calor de la renovación diagnóstica, el Banco Mundial conviene en que las “reformas” traen consigo impactos adversos que, aunque ineludiblemente transitorios, reclamarían intervenciones específicas y adicionales. Por eso, desde 1990 la reformulación estratégica añadió (y agrega) un *curso de acción complementario*: programas **compensatorios**, de corto plazo. Iniciativas *temporarias* encaminadas a aminorar algunas *consecuencias peculiarmente desfavorables del ajuste* y ciertos padecimientos de la *pobreza extrema*.

Sobre todo, se auspician acciones de emergencia típicas como la creación de *empleos públicos temporales* (para atemperar la desocupación), así como la provisión de *servicios e infraestructura básicos* como nutrición, cuidados de salud y agua potable, saneamiento e irrigación. También se incluyen procesos de *capacitación de mano de obra* y esquemas de *crédito* (para microempresas).

En rigor, los diagramas compensatorios conforman el único dispositivo expresamente orientado a robustecer en el **corto plazo** la via-

bilidad política del programa. Ello es peculiarmente patente en los denominados *Fondos Sociales*, que han proliferado en América Latina gracias al fuerte sostén crediticio del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Empero, también se hace un fuerte hincapié en la necesidad de proceder a *transferencias totales limitadas*, por lo que se anima un enfoque severamente selectivo, una focalización peculiarmente acuciosa (dirigida a grupos muy circunscritos). Una vez más, *la lógica fiscal prevalece sobre la racionalidad política*.

Privatización y generalización de una lógica de mercado en el estado

Como se apuntó, el “aggiornamento” ensalza y prescribe un Estado empapado por una lógica de mercado. Por lo tanto, la fórmula del *Estado eficaz*, que desplaza y suple al viejo ideal del *Estado mínimo*, equivale a un *Estado mercantilizado*.

También en el régimen de políticas sociales. El principio rector es *expandir la competencia*. ¿Cómo? Para ello, se patrocina un arsenal de procedimientos variados, con algunos preceptos directrices comunes. Sobre todo, se aboga por:

- a) Una reducción del papel del Estado como agente directo, delegando (parte de) las prestaciones al sector privado. Es decir, se trata de agrandar la gestión u oferta privada (en especial, empresas capitalistas, aunque se añaden Organizaciones No Gubernamentales y entidades locales, en ciertos casos).
- b) Una mutación substancial en la asignación de los recursos gubernamentales. En particular, se auspicia que el sistema de prestadores (públicos y privados) compita por los caudales estatales. El corolario es doble:
 - * se incluye y prohija el *financiamiento público* de la *oferta privada*; y
 - * se incita el *financiamiento por proyectos* (presentados por los interesados, quienes rivalizarían entre sí para conseguir tales desembolsos).

- c) Un cambio decisivo en materia de fuentes. O sea, respecto del origen de los fondos: una “diversificación” que apunta centralmente a una privatización, sí, pero ahora del financiamiento estatal. El asunto, entonces, ya no alude a los actores (quién brinda el servicio, en pro del engrosamiento de la iniciativa privada), sino a la procedencia (privada) de los recursos (fiscales); por ejemplo, el arancelamiento y, en general, la denominada “recuperación de costos”.

El aliento de esos dispositivos de mercado también se extiende a los programas compensatorios. Ello resulta patente en los *Fondos Sociales* que, por lo tanto, constituyen un caso paradigmático en la materia.

Empero, la mercantilización del Estado recrudece en los servicios públicos sociales ordinarios. En particular, en sus tramos avanzados y, sobre todo, en la *Educación Superior*. En efecto, el Banco Mundial ejerce presiones firmes y sostenidas en pro de una *reforma integral* del nivel. Una reforma realzada (por el Banco), jerarquía que plasma en la composición actual de su cartera de créditos. Una reforma, claro, gobernada por cánones de mercado. Por eso, se auspician políticas como:

- * La expansión y robustecimiento de *proveedores privados*.
- * Una “*diversificación institucional*”. Es decir, la ampliación de una franja de *entidades no universitarias* como, por ejemplo, centros profesionales y técnicos de ciclos cortos. Su ventaja: menores costos, que facilitarían una mayor participación del capital privado.
- * El *financiamiento público del capital privado*. O sea, el conjunto del sistema: estatal/privado, competiría en pie de igualdad por la asignación de los caudales gubernamentales. Entonces, *el gasto público colapsa en su función distributiva*: se organiza como mercado e incluso subvenciona a aquel capital.
- * La *movilización de recursos privados* dentro de la *oferta oficial*. En especial, se impulsa el *cobro de derechos de matrícula* en todo el nivel.
- * El intento de que la *demandas* se acerque al funcionamiento de un *mercado de consumidores* y, por consiguiente, que los estable-

cimientos tiendan a comportarse como empresas que compiten entre sí por dicho mercado; y no sólo por los fondos públicos.

- * La *limitación del acceso* en las Universidades públicas (de acuerdo a criterios de eficacia en función de los costos, propios de la perspectiva de mercado dominante). De ahí que se abogue *por procedimientos de selección* que ciñan el volumen de estudiantes. Empero, algunos documentos del propio Banco admiten que los exámenes de ingreso benefician a los postulantes de franjas sociales más acomodadas. Entonces, la limitación del acceso desemboca en una **reproducción de la desigualdad**. Un impacto sobredeterminado por otros ejes de política y, en particular, por el objetivo directriz de cercenar los subsidios públicos. Un propósito que se vale de diversos mecanismos de mercado, pero que recalca uno peculiarmente lesivo para los sectores populares: el arancelamiento. Un propósito que también recurre a la reubicación de fondos hacia la educación básica. Es decir, que conjuga la *mercantilización del Estado con la focalización*. O sea, que combina los dos principios organizadores del régimen.

En síntesis, el régimen neoliberal de políticas sociales constituye otra “reforma de mercado”. Una reforma del *Estado en clave de mercado*. Su novedad reside en que consiente cierta intervención estatal, con fines distributivos y por el carril del gasto fiscal. Así, se dibuja una heterodoxia, una transacción, sí, pero regida por la utopía fundacional.

En efecto, no sólo prevalece el encomio del libre mercado capitalista. Además, la contención del gasto público social, una idea-fuerza neoliberal originaria, continúa fungiendo como precepto directriz. Por eso, la **contracción de cobertura** (población atendida) y **subsidios** es marca de identidad. Una insignia que **sojuzga el horizonte político** que dio nacimiento al régimen. De ahí su radical modestia distributiva.

5. La vulnerabilidad política del programa y las “reformas de segunda generación”

Recientemente, ciertos análisis del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconocen que en los ‘90s los resultados sociales en América Latina han sido desfavorables e, inclusive,

que tuvo lugar un deterioro (de cara a los '80s). Más todavía, admiten que los **riesgos políticos** (para la "reforma") **han aumentado**.

Así pues, se relata la historia de un fracaso. El fiasco del "aggiornamento" en su motivo fundacional: afianzar la esfera de la hegemonía, la edificación de consenso social. Entonces, después de casi una década se consuma una repetición. Revive y se acentúa el *riesgo de origen*, aquel que suscitó al "aggiornamento": los impactos políticos corrosivos de la debacle social que azotó a buena parte del Sur en los '80s.

Ante ello, sin embargo, la banca multilateral **corrobor**a el rumbo y propone las denominadas "reformas de segunda generación". Éstas comportan algunas novedades en materia institucional (por ejemplo, la lucha contra la corrupción). Pero, sobre todo, implican *más ajuste*. Se trata de robustecer (lo ya emprendido, impidiendo retrocesos) y, en especial, de *ahondar reformas estructurales* que se juzgan atrasadas. En particular, la *flexibilización del mercado de trabajo*, la reforma de la *seguridad social* y de los servicios públicos de *salud y educación*.

En consecuencia, se salvaguarda y, más aún, se agudiza la matriz de **distribución fuertemente restringida** precedente e, incluso, sus eslabones regresivos (como es el caso de la flexibilización laboral).

Por ende, cabe esperar una reproducción, aunque ampliada, de los efectos probados (del programa). No una mejora, sino un *mayor deterioro social*. Entonces, la banca multilateral corre el riesgo de reiterar el círculo que protagonizó en los '90s: ante la cuestión social percibida como factor de desorden, realza lo político y fija una agenda que, a su turno, produce impactos que *retroalimentan el malestar*. Provoca su fracaso.

Capítulo I

EL NEOLIBERALISMO ES UN PARADIGMA CAMBIANTE

1. Etapa fundacional y ortodoxia neoliberal originaria

El estudio de la *evolución* del programa neoliberal, sus continuidades y cambios, plantea en primer término la problemática de sus *orígenes*. Al respecto, aquí se sostiene una tesis inicial:

Tesis 1. El neoliberalismo atravesó una primera etapa, de índole fundacional, que se prolongó por aproximadamente treinta años y que, como tal, sentó las bases de una ortodoxia originaria.

En efecto, y como apunta Perry Anderson¹, el neoliberalismo surgió después de la Segunda Guerra Mundial como una “reacción teórica y política vehemente” contra el Estado de Bienestar². Añade que su texto de origen fue *Camino de Servidumbre*, de Friedrich Hayek, publicado en 1944, que constituyó “un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos de mercado por parte del Estado”.

Posteriormente, en 1947, F. Hayek formó la *Sociedad de Mont Pèlerin* (Suiza), en la que intervinieron Milton Friedman y Karl Popper, entre otros. Dicha *Sociedad* fue una agrupación sumamente “dedicada y organizada”³ que, además, desarrolló un *cuerpo doctrinario sistemático*, muy elaborado y coherente: una **ortodoxia neoliberal originaria**, que configura el *fruto clave* de esa *etapa instituyente*.

Su tesis (y utopía) básica, propia del pensamiento económico neoclásico, es que el mercado conforma el mejor instrumento, el más eficaz para la asignación de recursos y la satisfacción de necesidades. Un mecanismo de autorregulación que conduciría al óptimo social y que, por ende, resultaría intrínsecamente superior⁴.

Por eso se impugna vivamente al Estado de Bienestar y, en general, al Estado como dispositivo de **redistribución** en beneficio de las clases desfavorecidas. Es decir, se anatematizan los esfuerzos por cam-

biar la fijación de recursos producto de los mercados “libres”. De ahí que se predique un *Estado mínimo* y se estructure un discurso vigorosamente antiestatista.

A partir de allí, el neoliberalismo armó una *agenda de políticas*. Su objetivo central: el **crecimiento económico**. Ante todo, pues, se ambiciona la restauración de tasas de crecimiento altas y estables.

Con ello, el neoliberalismo apuntaló un *concepto de desarrollo* específico, propio del capitalismo y la modernidad. Una noción cuya idea subyacente es que el crecimiento económico y el progreso técnico actúan necesariamente en pro de la “humanización” de la vida⁵. Así, desde su génesis y hasta el presente el capitalismo tuvo como propósito dominante la *expansión de la producción* (y de la acumulación privada); y también “desde un principio, los beneficios se concentraron en las manos de élites minoritarias en unos pocos países ricos”⁶.

Como corolario, los trabajadores quedan reducidos a la condición de herramientas para el progreso de las fuerzas productivas⁷. Entonces, la gente es rebajada como *medio* al servicio de un *fin* superior: el crecimiento económico. Y plasma lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha catalogado como “una asombrosa inversión de fines y medios”⁸.

Por otra parte, el crecimiento como panacea no constituyó un credo de exclusiva pertenencia capitalista. Además, atravesó a las experiencias comunistas de corte soviético, que “aunque despreciaban al sistema capitalista, seguían enamoradas de la maquinaria de la acumulación”⁹. En suma, se trata de un concepto típico de la modernidad que inauguró el capitalismo, sí, pero que en el siglo XX embebió a buena parte de sus oponentes socialistas. Y que resultó (y es) singularmente reactivado y *robustecido por el programa neoliberal*, al punto que -como sugiere P. Anderson- el crecimiento económico delimitó (y demarca) su propósito nodal y, a la vez, su *promesa primaria*.

El armazón neoliberal prosigue. En efecto, la acumulación exigiría un sujeto: el capital privado. Y un motor: el aumento de la *tasa de ganancia*. ¿Cómo elevarla?

Sobre todo, se patrocina una **reducción (máxima) de los costos salariales**. Es decir, se apunta a **comprimir el valor de la fuerza de trabajo**, un componente esencial del programa neoliberal desde sus comienzos *hasta el presente*.

Así, los trabajadores pasan a ser percibidos como *consumidores mínimos*. Ello comporta una mutación radical, una inversión respecto de las políticas salariales afianzadas por el Estado de Bienestar, que pretendían estimular un consumo masivo y que, por ende, auspiciaban asalariados *solventes* y una consiguiente redistribución del ingreso (dentro de un proceso de acumulación centrado en la demanda).

El neoliberalismo, entonces, entrañó (y supone) una regresión, que busca elevar la utilidad del capital a costa del factor trabajo¹⁰. Se perfila, pues, una ofensiva del capital contra el trabajo¹¹.

*Una embestida integral. De ahí que también se abogue por un declive de los costos indirectos del trabajo y, por lo tanto, de la carga fiscal, impositiva. Por eso, otro eslabón crucial del esquema neoliberal desde el principio hasta la actualidad es el **recorte del gasto público social** (aunque en los '90s registró algunos ajustes)¹².*

En definitiva, el ideario neoliberal preconizaba la reposición de una “nueva y saludable desigualdad”, aprehendida como un valor positivo para dinamizar la acumulación privada y el crecimiento económico¹³. Por ello se juzgó vital quebrar el poder del sindicalismo y, en general, del movimiento obrero, con sus presiones igualitarias sobre los salarios y el Estado.

En síntesis, la ortodoxia neoliberal originaria montó y agitó una agenda con tres banderas decisivas:

- a) promover un máximum de crecimiento económico de libre mercado y del lucro del capital privado;
- b) abatir el costo de la fuerza de trabajo; y
- c) cercenar el gasto público social.

Se trata de tres insignias que persisten hasta ahora (con matices). En consecuencia, si bien dicho cuerpo doctrinario posteriormente tuvo cambios, evolucionó, también mantuvo (y sostiene) ciertas ideas-fuerza permanen-

tes que ciñen los márgenes de variación y permiten hablar de un mismo paradigma, aunque relativamente cambiante, en transformación.

Sin embargo, durante más de veinte años las tesis neoliberales fueron desoídas. En efecto, a partir de la postguerra las “democracias occidentales” estructuraron sus políticas precisamente en torno al Estado de Bienestar que, así, concitó un poderoso consenso. Por consiguiente, el neoliberalismo desafió al “capitalismo de reformas” desde su inicio; o sea, conformó una contrarreforma temprana. Empero, y como señala P. Anderson, por la época las advertencias neoliberales parecían poco creíbles ya que el capitalismo avanzado había entrado “en una larga fase de auge sin precedentes -su edad de oro-”.

2. El comienzo de la etapa estatal y los ajustes estructurales

No obstante, en los ‘70s “todo cambió”¹⁴. La crisis económica, que por primera vez aunó inflación con recesión, produjo la erosión y después la disgregación de aquel consentimiento, otrora vigoroso. Es decir, abrió las puertas a una *crisis de consenso* que permitió ganar terreno al ideario neoliberal. Finalmente, al culminar la década el neoliberalismo emprendió su **etapa estatal** con el advenimiento de las administraciones Thatcher (Gran Bretaña, 1979) y Reagan (EE.UU., 1980); y en poco tiempo se difundió a buena parte de los gobiernos de Europa occidental.

También comenzó a propalarse en América Latina. Es que la crisis de pago de las deudas externas, que eclosionó en 1982 (México), ofreció una excelente oportunidad. En efecto, dio lugar a un “club de acreedores”¹⁵, capitaneado por la banca de Bretton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), que desató la implantación de los *ajustes estructurales*. Hacia fines de los ‘80s, el proceso se consolidó y profundizó con el arribo de las administraciones Salinas (México, 1988), Menem (Argentina, 1989) y Fujimori (Perú, 1990)¹⁶.

Tesis 2. Por lo tanto, durante el período inaugural de acceso al Estado, breve y altamente expansivo, la doctrina neoliberal vivió una primera fase evolutiva: fijó los parámetros de un programa de política económica relativamente uniforme y de alcance mundial que, en el caso del Sur (y, luego, de Europa oriental), plasmó en los llamados ajustes estructurales, que

por encima de sus diferencias nacionales exhiben un diseño común¹⁷, inspirado en el credo neoliberal.

¿En qué consisten los ajustes estructurales? Pedro Vuskovic, entre otros, ha identificado sus ejes básicos¹⁸.

El propósito central sigue siendo la restitución de un crecimiento económico alto y sostenido, con lo que permanece un estandarte esencial, definitorio e indeleble de la agenda neoliberal inicial.

Para ello se prohijan, por un lado, férreas políticas de estabilización. Es decir, en el corto plazo se entroniza, por encima de cualquier meta, la preservación de los “equilibrios macroeconómicos” (en especial, en materia de presiones inflacionarias y de las cuentas fiscales y externas). Empero, la agenda va más allá. No se agota en el simple ajuste estabilizador. En efecto, también incluye “reformas estructurales”, que apuntan a una vasta y honda reorganización del Estado y la sociedad orientada por una columna vertebral¹⁸: la libre operación de los mercados; y así se reproduce la tesis decisiva del pensamiento neoliberal originario.

Aquellas reformas conjugan dos objetivos. Por una parte, se incita una reducción drástica del Estado (y de su ámbito de acción), otro emblema ortodoxo. Ello supone políticas como la privatización de empresas estatales, la desregulación de los mercados internos y, en particular,

la contracción o contención del gasto público social, una idea-fuerza adicional, cumbre y perdurable.

Además, se pretende que los mercados internacionales y las exportaciones sostengan al crecimiento. Entonces, el mercado mundial resulta erigido al rango de principal mecanismo de asignación de recursos. Como corolario, se alientan políticas de apertura radical de las economías al capital transnacional²⁰, con un agudo sobreacento en la búsqueda de competitividad (externa). En palabras de Aldo Ferrer, el resultado es que “la primera obligación” del Estado consistiría en rebajar los “costos domésticos de las firmas y, en primer lugar, los laborales”²¹.

Así pues, la bandera de la competitividad, subrayada y enarbolada maciza y redundantemente, exacerba un trazo crucial y distintivo del neolibe-

ralismo desde sus orígenes: deprimir el valor de la fuerza de trabajo y, en consecuencia, impulsar políticas salariales restrictivas (entre otras).

Ahora sí, el trabajo retrocede a un papel de mera mercancía comprada al menor precio posible. Es que en esta fase la ofensiva del capital contra el trabajo se convierte en política de Estado y, por ende, se potencia y avanza, provocando una descomunal redefinición de poder entre ambos factores (capital/trabajo). Los datos sobre el creciente desempleo, subocupación, desigualdad en la distribución del ingreso y contracción salarial en América Latina y, en general, en el Sur, no llegan a ilustrar la magnitud de esa reasignación. Como mantiene Robert Castel, “las discusiones sobre cifras no traducen lo que está en juego en una época, ni sus dramas”²².

3. El surgimiento del neoconservadorismo-liberal.

La cuestión democrática

A fines de los ‘70s y, sobre todo, durante la primera administración Reagan, el neoliberalismo tuvo un cambio muy significativo. En efecto, se articuló con ciertas posturas **neoconservadoras** y surgió un conjunto original, una *nueva síntesis*, en cuya producción hay un claro protagonismo estadounidense.

Se produjeron dos novedades centrales. Por un lado, se dio un ensamble del ideario neoliberal con **valores democráticos**, típicamente neoconservadores, mientras que en el neoliberalismo *clásico* siempre ocuparon un lugar expresamente *subordinado*.

Así, a inicios de los ‘80s el conservadorismo de masas norteamericano y, en especial, el neoconservadorismo²³, retomó y vigorizó fuertemente la noción de *capitalismo democrático*. Se trata de una idea clave, constitutiva e instituyente de un consenso ideológico estadounidense extendido, preservado y duradero, que no sólo conlleva una adhesión sin fisuras al *capitalismo* y a la *democracia liberal*²⁴, sino que además establece una relación *necesaria* entre ambos. Es decir, *no habría democracia sin capitalismo*. La revitalización y desarrollo del concepto fueron esenciales en el credo neoconservador, el cual subrayó insistentemente (por ejemplo, en la voz de Michael Novak) que el capitalismo democrático conforma un “experimento” norteamericano peculiar, así como la tesis (ya mencionada) de que todas las democracias son capi-

talistas (aunque no siempre las sociedades capitalistas sean democráticas).

A la vez, el neoconservadorismo gestó una *reorganización ideológica* y reinscribió dicha noción (capitalismo democrático) en una matriz antiintervencionista (opuesta a las regulaciones estatales) de clara raigambre neoliberal y adversa al Estado de Bienestar (en EE.UU., cimentado por Franklin D. Roosevelt, 1933-1945).

En segundo lugar, despuntó una *firme voluntad internacionalista*, también de estirpe neoconservadora, que impulsó deliberadamente la **expansión mundial** del proyecto de **capitalismo democrático en clave neoliberal**.

En efecto, desde principios de los '80s los neoconservadores otorgaron una singular jerarquía a la pugna por la hegemonía a escala planetaria²⁵. Por la época, el diagnóstico era pesimista. Se evaluaba que el ideal del capitalismo democrático se encontraba en retroceso y a la defensiva y que, por lo tanto, Estados Unidos estaba perdiendo la “guerra global de ideas” con el socialismo. De ahí que se recalcara la importancia de concentrar esfuerzos en la disputa ideológica a nivel internacional y en recuperar la iniciativa, con eje en la propagación del capitalismo democrático neoliberal.

Así brotó la denominada “*democratización global*”, un foco y prioridad de política exterior lanzado, entonces, durante la era Reagan. Posteriormente, la administración Bush le dio un acento inédito y notable, al punto de considerarla la “nueva misión” estadounidense en la postguerra fría.

Adicionalmente, hizo más diáfano el sentido de la cruzada. Aclaró que se apuntaba a un prototipo integral que, como tal, no se limita a la democracia política ya que, además, contiene “reformas económicas de libre mercado” en un sistema de propiedad privada capitalista. Se trata, pues, de la aludida irradiación del *capitalismo democrático* en versión *neoliberal*. Por ejemplo, el presidente Bush declaró que:

“esta noción de mercados libres y gente libre (...), esta aventura conjunta y arriesgada entre libertad política y económica, éste es el espíritu del ca-

*pitalismo democrático (...) Algunos lo llaman el sueño americano, pero resulta más que eso. Es un sueño universal*²⁶.

En consecuencia, un patrón nacional (un “experimento” o “sueño” estadounidense) se transmutó en un arquetipo universal, en un ideal de homogeneización planetaria. En definitiva, la *nueva síntesis ideológica* neoconservadora se desplazó a la *estrategia exterior* norteamericana con una matriz internacionalista y, sobre todo, *intervencionista*, que pretendió (e intenta) diseminar y compeler **modelos domésticos de sociedad** en el Sur y, luego, en el ex-bloque comunista. En otros términos, se estructuró un expansionismo de corte ideológico, que realiza el rol de las ideas y el logro de hegemonía e influencia mundial.

Por otro lado, la “democratización global” ascendió a la categoría de asunto de seguridad. En efecto, la cuestión fue (y es) ponderada como decisiva en el balance de poder internacional y, por eso, se inscribió (e inserta) en una lógica de defensa a largo plazo. Un mundo de “democracias libres” sería más seguro para Estados Unidos.

En los ‘80s, esa racionalidad (la democracia en código de seguridad) plasmó en América Latina con un registro específico a través de la llamada “visión democrática de la seguridad”, un producto temprano de la era Reagan enérgicamente impulsado por el Pentágono y el Departamento de Estado y, luego, afianzado durante el período Bush.

Tal patrocinio de la democracia *política* en el subcontinente comportó un vuelco de la visión neoconservadora inicial (según la cual las dictaduras militares alineadas con EE.UU. y asediadas por insurgencias no debían ser blanco de empeños “democratizadores” debilitantes). Ello derivó de una relectura del triunfo antisomocista en Nicaragua, que culminó con un resultado contundente: se concluyó que los “autoritarismos” laceraban la legitimidad gubernamental, enajenaban el respaldo público y beneficiaban a la “subversión”, que podía edificar amplias coaliciones en torno a reivindicaciones democráticas.

El corolario era devastador: las dictaduras abiertas constituían un “boomerang”, ayudaban al enemigo. El desenlace, pues, fue una *línea de seguridad regional* fundada en la *democracia política*. Por eso, desde allí el terrorismo estatal inspirado en la antigua Doctrina de la

Seguridad Nacional ya no concitó (ni recibe) el sostén de Estados Unidos.

Hacia fines de la década ('80s), la progresiva difusión de los ajustes estructurales y, luego, de los regímenes democráticos liberales, a lo que después se sumó el colapso de la Unión Soviética, acarrearón una mutación radical en el balance global de poder que, por supuesto, condujo a un cambio de diagnóstico. Así, el pesimismo neoconservador inicial fue sucedido por la celebración de una “revolución democrática global”, en la que el capitalismo democrático en clave neoliberal carecería de alternativas ideológicas rivales.

En su forma extrema, esa lectura dio lugar al argumento del “fin de la historia”, desarrollado por Francis Fukuyama²⁷. ¿Cuáles son sus tesis? En síntesis, cuando Fukuyama proclama la abolición de la historia se refiere a la clausura de la “evolución ideológica de la humanidad”. Entonces, interpreta aquel avance del liberalismo político y económico como muestra de la victoria inquebrantable de la democracia liberal en tanto “idea” (más aún, como el arribo de la última modalidad de gobierno humano). Por lo tanto, se trataría de un triunfo en el plano ideológico, conceptual, que todavía permanecería incompleto en el “mundo material”, aunque F. Fukuyama predice que a largo plazo ese “ideal” terminará plasmando ineluctablemente en el curso de los hechos²⁸.

Por la época, numerosos analistas interpretaron el pensamiento de F. Fukuyama como una expresión cabal de la racionalidad neoconservadora y, en particular, de la administración Bush, ante la “revolución democrática global”. Ello evidenció una comprensión parcial, empíricamente débil e incluso errónea. Es que las posturas de Fukuyama suscitaron en Estados Unidos un debate vigoroso e inmediato, una reacción singularmente adversa, crítica y hasta lapidaria; en especial, en las filas conservadoras. ¿Por qué? El “finalismo” fue acusado, sobre todo, de estructurar un discurso complaciente que, como tal, desestimaba o devaluaba la persistencia de *riesgos de seguridad en la postguerra fría*, una tesis nodal del razonamiento estratégico dominante en EE.UU. (desde entonces hasta el presente).

Por ende, en la visión estadounidense hegemónica la “revolución democrática global” constituiría un éxito en la “guerra de ideas”, un progreso substancial en materia de seguridad y un balance de poder favorable, sí, pero no comportaría una victoria final, ni negligencia con las amenazas internacionales propias de la postguerra fría, ni un descuido de *políticas activas* en pro de la irradiación, robustecimiento y profundización del capitalismo democrático neoliberal a escala mundial.

En efecto, ya en los ‘80s la “democratización global”, calibrada como un eje de *política* (exterior), concitó un *consenso bipartidario* significativo (moldeado por el partido Republicano). De ahí que se convirtiera en una de las prioridades externas más sólidas y consolidadas, de largo plazo y, por ello, escasamente vulnerada por los disensos y desequilibrios posteriormente emanados de la irrupción del desmoronamiento soviético.

Por eso fue *retomada por la administración Clinton*, ahora con el nombre de “*alianza global para la democracia*” y sin grandes variaciones, pero con un acento todavía mayor en el ámbito económico (un rasgo distintivo de esa gestión Demócrata, también en la postura exterior)²⁹. Es decir, se otorgó (y confiere) un peculiar énfasis a la expansión del capitalismo de mercado en el planeta, así como al aliento de un orden internacional abierto en términos de comercio e inversiones.

En suma, durante el lapso inicial de acceso al Estado (en su primera fase evolutiva), la doctrina neoliberal resultó rearticulada por el pensamiento neoconservador en el seno de un intenso reordenamiento ideológico. Ello dio lugar a una síntesis novedosa: el capitalismo democrático neoliberal que, además, implicó el diseño de un paquete de política económica; sobre todo respecto del Sur, con los ajustes estructurales, palpablemente enraizados en la tradición (ortodoxa).

Entonces, se esbozó con mayor nitidez el carácter integral del programa, que subraya la estrategia económica pero no se reduce a ella. Posteriormente, ya en los ‘90s y en una nueva fase evolutiva, esta tendencia a la transformación global de la sociedad³⁰ se acentuó³¹.

Por otro lado, y simultáneamente, la irradiación internacional del modelo pasó a la agenda del Estado norteamericano como un eje de política ex-

terior amparado por un considerable consenso bipartidario, lo que le confiere solidez y estabilidad a largo plazo.

Como conclusión, es posible formular la siguiente tesis:

Tesis 3. En rigor, desde comienzos de los '80s se ha perfilado un programa neoliberal-conservador (o un neoconservadorismo-liberal), de factura estadounidense, que impulsa un proyecto de sociedad que es a la vez integral y mundial, un intento de homogeneización planetaria.

En ese doble sentido conforma un “*macro-relato*”, un paradigma universal, un esfuerzo totalizador típico de la Modernidad e inédito en su escala. Por ello, carecen de sustento los diagnósticos, hoy tan frecuentes, acerca de una presunta crisis *generalizada* de paradigmas, así como el anuncio de una civilización postmoderna definida por el reinado de la fragmentación³².

4. Apuntes sobre el Neoliberalismo y su fuerza ideológica

En los '80s, el neoliberalismo no sólo se recompuso dentro de una nueva formación ideológica: el neoconservadorismo-liberal. Además, el designio de difusión internacional, tan vivamente incitado por las administraciones Reagan y Bush, tuvo éxito. En efecto, a lo largo de la década el capitalismo democrático neoliberal y, en particular, su programa económico, consiguió una **extraordinaria expansión**.

Incluso fue adoptado por partidos y movimientos que previamente habían levantado paradigmas de desarrollo basados en el Estado, ya sea de corte socialista o capitalista. Es el caso de ciertos gobiernos socialdemócratas europeos (en España, Francia, Grecia, Italia y Portugal) y de corrientes latinoamericanas de linaje nacional y popular (como el peronismo argentino y el Partido Revolucionario Institucional, de México). Este agudo proceso de reconversión ideológica demostró la **hegemonía** lograda por el neoliberalismo como **ideología**³³, un objetivo vertebral del neoconservadorismo desde sus orígenes.

P. Anderson anota que hacia fines de los años '80 el derrumbe del socialismo histórico dio pie a otra firme oportunidad de propagación, otorgándole -ahora sí- un **alcance realmente planetario**. Añade que:

“los nuevos arquitectos de las economías postcomunistas del Este (...) eran y son seguidores convictos de Hayek y Friedman, con un menosprecio total por el keynesianismo y el Estado de Bienestar, por la economía mixta y, en general, por todo el modelo dominante del capitalismo occidental en el período de posguerra (...) No hay neoliberales más intransigentes en el mundo que los ‘reformadores’ del Este”³⁴.

Al respecto, P. Anderson agrega que tal alineamiento y extremismo en Europa oriental dispensó al neoliberalismo un “segundo aliento” y facilitó, a principios de los ‘90s, una *nueva oleada de difusión* que, inclusive, llegó a gobiernos “que se definen formalmente como sus opositores” (por ejemplo, la gestión Clinton). Al finalizar la década, en 1997/98, otra crisis: la que azotó en el sudeste asiático a Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, abrió una renovada chance de irradiación (bajo el influjo del Fondo Monetario Internacional).

Lo relevante es que esa excepcional expansión, que suministra al neoliberalismo una resonancia y gravitación en el sistema internacional posiblemente únicas en la historia³⁵, se dio en buena medida porque edificó una robusta *hegemonía ideológica* a nivel dirigente y a escala mundial. En 1991, dicho liderazgo intelectual alcanzó incluso a la cúspide de la Iglesia católica. En efecto, en la encíclica *Centesimus Annus* el pontífice Juan Pablo II retomó nada menos que la tesis básica del edificio neoliberal, aquella que es estructurante del paradigma: el libre mercado como el instrumento más eficaz para la asignación de recursos y la satisfacción de necesidades³⁶.

En definitiva, el neoliberalismo logró configurar un nuevo “**sentido común**”, alternativo (a) y substitutivo de su predecesor, aquel poderoso consenso construido en torno al Estado de Bienestar, al que no sólo reemplazó con solidez sino que, inclusive, superó en alcance internacional. Éste es, probablemente, uno de sus éxitos más destacados.

En síntesis:

Tesis 4. En los ‘80s y ‘90s, el programa neoliberal-conservador consiguió establecerse como una potente fuerza ideológica a escala positivamente global; y todavía detenta un dinamismo continuado, no agotado, un liderazgo y un poder político notables³⁷.

Por ello se puede afirmar, con Franz Hinkelammert, que el esquema no está en crisis, aunque las provoca³⁸. Empero, y como veremos más adelante, también posee *fuertes límites políticos* y comienzan a despuntar algunos desafíos.

Entonces, el **mercado** se ha instalado como *criterio universal* y victorioso de extensión mundial. Es fetiche y tabú de una ola neoconservadora que recorre el planeta en este fin de milenio. Su valor cumbre reside en la eficiencia costo/beneficio, que se mide como *rentabilidad* y tiene como fin decisivo la *competitividad* en los mercados³⁹. Su corolario, la claudicación del Estado (y de lo público) frente al capital privado, así como una transferencia fantástica de ingresos y riquezas en perjuicio de las mayorías y, por ende, una eclosión persistente de la desigualdad y una fabulosa centralización de poder (en el Norte y en las fracciones más concentradas del capital transnacional)⁴⁰.

NOTAS:

- 1 Anderson, Perry, "El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda", en *Pasos*, N° 66, julio-agosto de 1996; y "Balanço do neoliberalismo", en Sader, Emir y Pablo Gentili (org.), *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*, Paz e Terra, Brasil, 1996.
- 2 A lo largo del libro se van presentando algunas notas distintivas centrales del Estado de Bienestar. Por ahora, y sin pretender una caracterización teórica e histórica rigurosa, digamos que el Estado de Bienestar se consolidó en los países centrales después de la Segunda Guerra Mundial como una forma del Estado capitalista que buscó regular los mercados y que, en especial, procuró una expansión y resguardo de ciertos derechos sociales de los asalariados, así como procesos de redistribución del ingreso, por medio de arreglos institucionales variados como sistemas jurídicos de protección de los trabajadores, prestaciones de seguridad social y servicios públicos generalizados como la educación y la salud.
- 3 Anderson, Perry, "El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda", ob. cit.
- 4 A comienzos del siglo XX se consolidó un nuevo cuerpo de pensamiento económico que, aunque comprendía diversas corrientes y escuelas nacionales, implicaba un sistema teórico compartido: el neoclásico, que abrevó en autores como William Jevons (1835-1882) y León Walras (1834-1910); y que, luego, se estructuró en torno a la figura de Alfred Marshall (1842-1924). Entre otras tesis, la teoría neoclásica -muy influyente hasta la actualidad- afirmó la existencia de leyes económicas ahistóricas, absolutas, de validez universal, asimilando la eco-

- nomía a las ciencias naturales. Sobre todo, los neoclásicos fueron férreos defensores del *laissez faire*, según el cual el mercado se autorregula completamente. Para los neoclásicos, las reglas del mercado permitirían lograr una situación óptima, en la que se alcanzaría tanto la armonía de los diversos intereses cuanto la maximización de los objetivos individuales.
- 5 Hinkelammert, Franz, “La lógica de la exclusión del mercado capitalista mundial y el proyecto de liberación”, en *América Latina: resistir por la vida*, DEI-REDLAC, San José de Costa Rica, 1993.
- 6 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, Madrid, 1996.
- 7 Estas reflexiones fueron retomadas de un trabajo inédito que la autora elaboró para la Universidad Nacional de General Sarmiento, de Argentina; Ezcurra, Ana María, *Instituto del Desarrollo Humano. Fundamentos, objeto y campos de acción*, San Miguel (Buenos Aires), diciembre de 1996.
- 8 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, 1994.
- 9 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, ob. cit.
- 10 Usualmente se utiliza la categoría “fordismo” para designar al régimen de acumulación basado en el consumo masivo y la demanda. Es que fue Henry Ford quien sistematizó la relación de la producción en masa con el consumo de masas, por lo que mejoró el ingreso de sus trabajadores. Posteriormente, esta óptica fue retomada teóricamente por John Keynes. Cfr. Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, 1997; y la “Introducción” de CINEP y al, *Neoliberales y pobres. El debate continental por la justicia*, Bogotá, 1993.
- 11 Gorostiaga, Xabier, “La mediación de las ciencias sociales y los cambios internacionales”, en *Neoliberales y pobres*, ob. cit.
- 12 Además, el neoliberalismo primigenio planteó políticas como la primacía de la estabilidad monetaria (y, en especial, el control de la inflación), la desregulación financiera, el restablecimiento de cierta tasa de desempleo y reformas fiscales orientadas a activar al capital.
- 13 Anderson, Perry, “El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda”, ob. cit.
- 14 Ídem.
- 15 Calcagno, Alfredo, *Estructura y funciones actuales de los organismos internacionales financieros y económicos*, Catálogos Editora-Banco Provincia, Buenos Aires, 1993.
- 16 Con todo, cabe recordar que América Latina fue escenario de la primera experiencia neoliberal a nivel mundial durante la dictadura chilena estrenada en 1973 que, por lo tanto, fue pionera del ciclo neoliberal lanzado a escala global unos años después.
- 17 Vilas, Carlos, “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”, en Vilas, Carlos (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, UNAM/Nueva Sociedad, México, 1995.

- 18 Vuskovic, Pedro, “¿En lugar del neoliberalismo?”, en de la Garza Toledo, Enrique (coord.), *Democracia y política económica alternativa*, La Jornada-UNAM, México, 1994.
- 19 Ello es afirmado por Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en *Reflexiones sobre el desarrollo económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1992.
- 20 Incluye procesos de liberalización comercial y financiera; y en materia de inversiones extranjeras directas.
- 21 Ferrer, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.
- 22 Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, ob. cit.
- 23 El conservadorismo de masas constituía un movimiento heterogéneo, con diversas fracciones internas. Entre ellas, las más descoltantes eran el neoconservadorismo (una corriente de intelectuales que se abocó a la producción de un pensamiento sistemático y al desarrollo de tareas de influencia ideológica) y la nueva derecha (un movimiento aún más conservador que el reaganismo, que implicó una alianza entre múltiples organizaciones sociales abocadas a asuntos o reivindicaciones singulares y específicas, lo que le dio una base de masas). En el seno de la coalición, la gestión Reagan abrevó más bien en la óptica neoconservadora. El tema puede ser consultado, entre otros, en Ezcurra, Ana María, *Intervención en América Latina. Los conflictos de baja intensidad*, Claves Latinoamericanas, México, 1988.
- 24 Esa matriz liberal identifica la democracia con un sistema de gobierno y de instituciones; estructura representativa, pluralidad de partidos, elecciones periódicas, libertades civiles, división de poderes, respeto a las minorías.
- 25 El tema ha sido estudiado y desarrollado en Ezcurra, Ana María, *El conflicto del año 2000*, El Juglar Editores, México, 1990; y en *Clinton ¿una nueva política exterior?*, El Juglar Editores, México, 1992.
- 26 Bush, George, “Remarks to Soviet and United States businessman...”, en *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 27, N° 31, 5 de agosto de 1991.
- 27 Fukuyama, Francis, “The end of history?”, en *The National Interest*, N° 16, verano de 1989; “A reply to my critics”, en *The National Interest*, N° 18, invierno 89/90; y *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, España, 1992.
- 28 El tema es analizado con más detalle en Ezcurra, Ana María, “Algunas respuestas conservadoras a Fukuyama. El debate estadounidense sobre la post-guerra fría”, en *Cuadernos IDEAS*, N° 8, IDEAS, Buenos Aires, 1991.
- 29 La gestación de dicho consenso, así como su previsible prolongación en la administración Clinton, fueron planteados en Ezcurra, Ana María, *Clinton ¿Una nueva política exterior?*, ob. cit. Esa continuidad en la presidencia Demócrata ha sido ratificada por diversos estudios, como el de Carothers, Thomas, “Democracy promotion under Clinton”, en *The Washington Quarterly*, Vol. 18, N° 4, otoño de 1995.
- 30 Esta tendencia es señalada por diversos autores. Por ejemplo, por Franz Hinke-lammert en “La globalización de los mercados, el neoliberalismo y la legitima-

- ción del poder en la sociedad capitalista actual”, en *Macrocónsul*, Centro de Estudios Socioeconómicos y Sindicales (CESS), Buenos Aires, septiembre de 1997. En la misma línea, Xabier Gorostiaga apunta que “el neoliberalismo no es por tanto un proyecto económico, sino un proyecto de sociedad, de Estado, de relaciones internacionales y de relaciones sociales en cada sociedad”; en “La mediación de las ciencias sociales y los cambios internacionales”, ob. cit.
- 31 En efecto, incluyó el diseño e impulso de un conjunto sistemático de *políticas sociales* y de reformas en las *instituciones del Estado* (por ejemplo, con el alien-
to de un poder judicial independiente).
- 32 La cuestión también es apuntada por Franz Hinkelammert en su libro *El mapa del emperador. Determinismo, caos, sujeto*, DEI, Costa Rica, 1996.
- 33 Anderson, Perry, “Balanço do neoliberalismo”, ob. cit.
- 34 Anderson, Perry, “El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda”, ob. cit.
- 35 Ello es planteado por Atilio Borón en Sader, Emir y Pablo Gentili (org.), *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*, ob. cit.
- 36 El tema es desarrollado con más detalle en Ezcurra, Ana María, “Papal social teaching today and tomorrow”, en MacEoin, Gary (ed.), *The Papacy and the people of God*, Orbis Book, Nueva York, 1998.
- 37 Anderson, Perry, “El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda”, ob. cit.
- 38 Hinkelammert, Franz, *El mapa del emperador*, ob. cit.
- 39 Ídem.
- 40 Tomado de Ezcurra, Ana María, “Papal social teaching today and tomorrow”, ob. cit.

Capítulo II

EL PROGRAMA NEOLIBERAL-CONSERVADOR ES UN PROYECTO POLÍTICO

La cuestión del poder y el rol de las instituciones de Bretton Woods

1. Intervención estatal y globalización neoliberal

El neoliberalismo es un proyecto y no la expresión *necesaria* de determinaciones históricas inexorables. Es decir, involucra estrategias y decisiones de *actores*. En esta materia, aquí se plantea una tesis específica:

Tesis 5. El neoconservadorismo-liberal constituye un programa cuya propagación mundial es incitada, básicamente, por ciertas estructuras políticas. En particular, por aparatos estatales: los Estados del capitalismo avanzado y, sobre todo, el de EE.UU., por sí mismos (a través de su estrategia exterior) y, también, por medio de instituciones económico-financieras internacionales.

Al respecto, sobresale el papel adquirido por las agencias de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial)¹, que desde los '80s incrementaron notablemente su poder y se convirtieron en el dispositivo nodal para la implantación de los ajustes estructurales en el Sur y, luego, en el ex-bloque soviético. Cabe recordar que se trata de organismos multilaterales; o sea, que sus miembros son Estados. Y que la capacidad resolutive de cada país (en dichas entidades) es proporcional al capital comprometido. De ahí que los Estados centrales tengan un rol decisivo en la definición de políticas y en la toma de decisiones².

En 1990, John Williamson -del *Institute for International Economics* (EE.UU.)- preparó una lista que identificaba las principales “reformas” impulsadas en América Latina y, además, apodó al inventario: lo llamó “*consenso de Washington*”³. Rápidamente, la expresión alcanzó una considerable difusión en el subcontinente. Luego, y ante algunas críticas, el autor aclaró que el término no significaba que la administración norteamericana y la banca multilateral hubieran desempeñado una función especial (“cualquier prioridad particular”) en el bosquejo y aliento de esas “reformas” (los ajustes estructurales). Incluso negó que

aquel consenso pudiera ser rotulado como neoliberal o neoconservador⁴. Una tesis *contraria* a la aquí planteada, pues.

Empero, la fórmula: “*consenso de Washington*”, resulta sugerente si es recuperada (con un sentido antitético al propuesto por su creador) para aludir:

- * al mencionado peso de EE.UU. y de las organizaciones de Bretton Woods (cuyas sedes centrales se emplazan justamente en la ciudad de Washington) en el diseño y empuje de un *proyecto*
- * que, por un lado, sí posee un signo neoliberal-conservador; y
- * que también es *político* en virtud, precisamente, del protagonismo de aquellos aparatos de Estado, nacionales y multilaterales, que confluyen en el impulso de un *programa común* (componente de consenso).

¿Por qué tal activismo? ¿A qué se debe tamaña convergencia? Ello deriva, en parte, de ciertos *intereses*. En efecto, a partir de los ‘80s los Estados del Norte basaron (y fundan) su crecimiento en la expansión de las exportaciones. Además, las fracciones altamente concentradas del capital requerían (y demandan) una escala de circulación planetaria. Por eso, el paquete neoliberal puso eje en la **liberación de los mercados mundiales** (comerciales, financieros, productivos).

Entonces, el neoliberalismo opera, en su etapa estatal, como un proyecto *instituyente* de un *tipo específico* de **globalización económica**. Una globalización *neoliberal*. Una *apertura funcional a dichos intereses*, que transcurre en tres ámbitos⁵:

- a) El comercio mundial, que desde 1945 ha crecido más rápido que la producción (lo cual entraña una mayor gravitación relativa de las exportaciones)⁶.
- b) La internacionalización del proceso productivo dentro de las corporaciones transnacionales⁷, que conduce a un alza de las inversiones privadas directas a través de la instalación de filiales (aproximadamente 270.000, distribuidas en casi todo el planeta,

aunque alrededor del 75% se ha radicado en el “bloque de países desarrollados”⁸.

- c) La conformación de un megamercado financiero, abocado en especial a operaciones de corto plazo y a la búsqueda de ganancias especulativas⁹.

Así pues, la globalización neoliberal potencia la “mundialización” (circulación planetaria) y concentración de aquellas franjas del capital y ello, a su turno, redonda en transformaciones substanciales en la estructura política internacional. En particular, provoca una *restricción del poder y autoridad de los Estados-Nación*. Un impacto que ha sido enfática y reiteradamente subrayado, con razón, en los últimos años.

Más aún, se trata de una erosión *sobredeterminada*; ocasionada por factores diversos, pero convergentes. En efecto, han brotado sujetos y riesgos transnacionales que también corroen la habilidad de los Estados para actuar autónomamente, lograr sus objetivos y controlar los acontecimientos. Por ejemplo, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la producción y tráfico de estupefacientes, el deterioro ambiental y las migraciones masivas. Por eso, últimamente se recalca y repite que el Estado-Nación resulta demasiado “chico” para lidiar con esas tendencias globales.

Sin embargo, y a pesar de aquel menoscabo, los Estados-Nación del capitalismo avanzado siguen constituyendo actores principales en la arena internacional. El afianzamiento de agentes transnacionales minó (y abate) su fuerza, sí, pero en un movimiento de signo contrario el ciclo neoliberal también suscitó (e induce) una notable redistribución *interestatal* de poder en favor de dichos Estados y en perjuicio de los del Sur. A ello se añadió el *colapso del socialismo histórico* que, desde fines de los ‘80s, reforzó ese poderío debido a la pérdida de contrapesos mundiales.

Tal fortaleza incide en los *mercados internacionales*. Así, los Estados del Norte continúan llevando adelante una vigorosa *intervención* en su funcionamiento, patrón insistentemente apuntado por Noam Chomsky en varios ensayos¹⁰. En especial, sobresale el desarrollo de una franca *colaboración estratégica* con las respectivas *empresas transnacionales*. Como afirma Aldo Ferrer, “en el mundo real, los que compi-

ten son países y sistemas, antes que firmas”¹¹. Y agrega que el peso de las grandes corporaciones norteamericanas, alemanas o japonesas resulta inconcebible si se las desarraiga del entramado productivo y social de sus naciones y de las políticas públicas que las respaldan¹².

Entonces, cabe poner en entredicho las perspectivas de análisis -bastante difundidas- que **sobrevaloran las restricciones** que la globalización económica y el capital transnacional imponen a los **Estados centrales**. Se trata de un tipo de aproximación vigente tanto en algunas visiones críticas -como es el caso de Viviane Forrester en su afamado texto *El horror económico*-, cuanto en ópticas que legitiman la adaptación subordinada de las economías nacionales al mercado mundial con el argumento de que allí se concentra el grueso del poder de decisión.

*Esos enfoques, pues, devalúan o incluso minimizan el papel de los Estados del capitalismo avanzado y, en general, de lo político, en la actual fase de acumulación global de aquellas fracciones del capital. De ahí que por lo regular no aludan a la presencia de un proyecto y de una cosmovisión neoliberal preconizados por actores específicos. En cambio, aquí se recalca el rol activo y decisivo de ciertos aparatos estatales, nacionales y multilaterales*¹³.

2. Condicionamiento de políticas, soberanía limitada y restricción democrática en América Latina

Las instituciones de Bretton Woods acudieron (y apelan) a un *instrumento crítico* para la efectiva implantación de los ajustes estructurales: el **condicionamiento de políticas** -según Xabier Gorostiaga, “políticas macroplanetarias” para la “administración global” del mundo¹⁴.

En esa línea, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, del Banco Mundial, acota que “para que tenga mayor eficacia, la ayuda exterior ha de estar más estrechamente vinculada con las políticas de los países receptores. Los organismos de asistencia deben atribuir gran prioridad a la canalización sistemática de recursos a (las naciones) pobres que implementan las políticas adecuadas”.

En el caso del Banco Mundial¹⁵, ello demandó alterar su operatoria tradicional. En efecto, hasta los ‘80s el Banco financiaba *proyectos*

específicos, con prescindencia del marco de políticas¹⁶. No obstante, a inicios de la década (1980s) comenzó a colaborar estrechamente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la instauración de los programas de ajuste¹⁷. Entonces, el énfasis se desplazó desde el apoyo a proyectos particulares hacia el intento, mancomunado con el FMI, de rehacer las economías del Sur¹⁸. De ahí que el Banco creara los denominados “Préstamos de Ajuste Estructural” (“Structural Adjustment Loans”, SAL), que proliferaron a partir de 1982, cuando estalló la crisis de pago de las deudas externas. También por eso empezó a *condicionar* sus créditos, fórmula que el Fondo Monetario Internacional ya aplicaba desde los ‘60s.

Así surgió la llamada “*condicionalidad cruzada*”. Es decir, la disponibilidad de recursos en cada organismo (BM, FMI) depende, en los hechos, del cumplimiento de los compromisos contraídos con ambos. Con ello, el condicionamiento *redobló su poder*, que se usó (y emplea) para “inducir o forzar” los ajustes. O sea, la dosis de persuasión o coacción varía y es condicionada, entre otros factores, por la fortaleza o debilidad del país en cuestión¹⁹.

Además, el Banco Mundial se abocó a condicionar **políticas**; en particular, políticas *sociales*, por lo que ha sido (y es) peculiarmente activo en su *formulación*²⁰. En los últimos años, el Banco ha elevado mucho el monto absoluto y relativo de su cartera en ciertos rubros y, sobre todo, en la esfera de los *servicios sociales* (como la educación y la salud). Empero, tales volúmenes continúan representando un porcentaje muy bajo de la inversión pública (en cada país involucrado). Por eso, el Banco resalta explícitamente que la *función* primordial de sus fondos es impulsar **políticas, programas de reformas**.

Por ejemplo, respecto del sector educativo sostiene que si bien “el financiamiento del Banco equivale actualmente a la cuarta parte de toda la ayuda para la educación, (...) todavía sigue cubriendo menos del 0,5% del gasto total de los países (en la materia). Entonces, la principal contribución del Banco debe consistir en un asesoramiento (...) a los gobiernos en la elaboración de políticas educativas”²¹.

Por añadidura, las entidades de Bretton Woods no sólo prescriben políticas, sino que también *diseñan, gestionan y evalúan con detalle*

y *paso a paso* programas y proyectos en una escala y con una minuciosidad inéditas.

Ello entraña una **injerencia acentuada** en las cuestiones domésticas, singularmente aguda en el caso de los países deudores. Así, en América Latina las deudas exteriores dieron (y dan) lugar a dispositivos de intromisión que profundizaron, sí, pero que además alteraron las relaciones de dependencia. En efecto, en la práctica se instituyó una modalidad de “*gobierno global*”. Es decir, se produjo (y constata) una **transnacionalización de decisiones**, una **transferencia de poder político** desde los Estados deudores hacia agencias multilaterales.

No se trata aquí del proceso más general de restricción de soberanía derivado del aludido afianzamiento de agentes globales, sino de una soberanía limitada por el poder de órganos controlados por los Estados del capitalismo avanzado.

En definitiva, despunta una *transnacionalización política subordinada*. Una subordinación que es externa, pero también interna (a los grupos económicos locales más concentrados). Una subordinación de los gobiernos, sí; y de buena parte de la dirección política de los países del subcontinente.

En ese contexto, *los gobiernos no gobiernan, sino que gerencian políticas de paternidad internacional*. Y el papel de los *partidos* sería únicamente *legitimarlos*. Así lo expresó crudamente John Bailey, director interino del *Centro de Estudios sobre América Latina* de la Universidad de Georgetown (EE.UU.):

“Los partidos políticos se parecen cada vez más y solamente les queda el rol de legitimar paquetes de medidas que ya vienen armados desde los mercados de capitales. (Se trataría de) hacer que a la gente les parezcan bien o, por lo menos, necesarios, inevitables”²².

Tal sujeción del sistema político a *poderes sin control* (nacional, ciudadano) es, éste sí, un problema de “**governabilidad**” que, a su turno, pone en cuestión los *alcances democráticos* de los regímenes hoy vigentes en la región.

Como afirmó C. Macpherson en un ensayo clásico, la desigualdad social inherente al capitalismo demanda modelos democráticos de

baja participación²³. De ahí que la democracia liberal capitalista dominante en el mundo Occidental se monte en torno a la competencia de élites organizadas en partidos. En tal esquema, la función de los ciudadanos no consiste en definir políticas y luego elegir representantes que las pongan en práctica, sino sólo en escoger a quienes adoptarán las resoluciones. Entonces, la participación resulta baja porque *las decisiones quedan reservadas a las élites dirigentes*. Éste es precisamente el *mecanismo erosionado* por la transnacionalización subordinada prevaleciente.

En suma, las políticas fundamentales, atinentes a los modelos domésticos de sociedad, no son dispuestas ni por los ciudadanos, ni por los partidos, ni por los gobiernos latinoamericanos. Así pues, la estructura del poder internacional ciñe la gama de decisiones al alcance de los sistemas políticos locales y, con ello, la soberanía nacional y ciudadana. La democracia, tan exaltada por el neoconservadorismo-liberal, queda en entredicho.

NOTAS

- 1 En la Conferencia de Bretton Woods (New Hampshire, EE.UU., julio de 1944), los representantes de cuarenta y cuatro países sentaron las bases institucionales del sistema financiero internacional. Allí se decidió la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.
- 2 Por ejemplo, en el Banco Mundial el Grupo de los Siete (Alemania, Canadá, EE.UU., Francia, Italia, Japón y el Reino Unido) acumula casi el 50% de los votos (EE.UU., 17,3%). Calcagno, Alfredo, *Estructura y funciones actuales de los organismos internacionales financieros y económicos*, ob. cit.
- 3 Williamson, John (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, 1990.
- 4 Williamson, John, "Democracy and the Washington consensus", en *World Development*, Vol. 21, N° 8, agosto de 1993.
- 5 Ferrer, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización*, ob. cit.
- 6 Actualmente, cerca del 70% del intercambio se lleva a cabo entre los Estados Unidos, Europa y Japón.
- 7 Se calcula que hoy operan alrededor de 39.000, peculiarmente concentradas en el sector manufacturero.
- 8 Heinz Dieterich apunta que las empresas transnacionales han llegado a configurar una verdadera "infraestructura mundial de producción y distribución" cuyo valor supera los 2,1 billones de dólares, dos veces más que el Producto Bruto latinoamericano; "Globalización, educación y democracia en América

- Latina”, en Chomsky, Noam y Heinz Dieterich, *La sociedad global*, Contrapun-
tos, México, 1996.
- 9 Sin embargo, cabe acotar que, como subraya Aldo Ferrer, el grueso del proceso
económico mundial transcurre fuera de los sistemas globalizados. Por ejemplo,
dicho autor señala que en materia de comercio más del 80% de la producción
internacional se destina a los mercados internos, mientras que las exportacio-
nes representan menos del 20%. Añade que el 95% de la acumulación de capi-
tal en el planeta se financia con ahorro interno, lo que muestra los límites de
las plazas globales (financieras) al respecto. Por su lado, el *Informe sobre el De-
sarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, del Banco
Mundial, reconoce que “el proceso de globalización no ha concluido: todavía
no ha alcanzado a una buena parte de la economía mundial. Alrededor de la
mitad de la población (de los países) en desarrollo ha quedado al margen del
aumento, tantas veces mencionado, del volumen del comercio internacional y
de los flujos de capital iniciados a principios de los años ochenta”.
- 10 Por ejemplo, en “Democracia y mercados en el nuevo orden mundial”, en
Chomsky, Noam y Heinz Dieterich, *La sociedad global*, ob. cit.
- 11 Ob. cit.
- 12 También ha sido denunciada la intensificación de prácticas comerciales de cor-
te proteccionista. Por ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarro-
llo (PNUD), en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1992* (Santiago de Chile,
1992), sostuvo que los “mercados mundiales no operan libremente”. Y añadió
que “las barreras comerciales de los países industrializados protegen a los mer-
cados nacionales de importaciones provenientes de una amplia gama de países,
tanto ricos como pobres (...) Según un estudio realizado por el Banco Mundial,
las restricciones comerciales reducen el PNB de los países en desarrollo en un
3%, lo que equivale a una pérdida anual de US\$ 75.000 millones (...) De hecho,
estas barreras han ido aumentando. Veinte de 24 países industrializados son
hoy en día más proteccionistas de lo que eran hace 10 años”.
- 13 Al respecto, Carlos Vilas apunta que las nuevas modalidades de acumulación
capitalista *siempre* han requerido una mayor intervención del Estado y el apo-
yo de políticas públicas. Agrega que “toda vez que nuevas modalidades de acu-
mulación de capital reemplazan a otras, se amplía el terreno de intervención de
factores extraeconómicos. Es a través de la política y de las políticas públicas
como se alcanza un nuevo equilibrio, y como las fuerzas dominantes en el mer-
cado devienen intereses de gobierno y, eventualmente, objetivos nacionales”.
Vilas, Carlos, “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el merca-
do”, en Vilas, Carlos (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Deba-
tes y alternativas*, ob. cit.
- 14 Gorostiaga, Xabier, “La mediación de las ciencias sociales y los cambios inter-
nacionales”, ob. cit.
- 15 El Banco Mundial se encuentra integrado por el Banco Internacional de Re-
construcción y Fomento (BIRF) y su afiliada, la Asociación Internacional de
Fomento (AIF; su asistencia se concentra en los países más pobres). Existen
otras dos afiliadas: la Corporación Financiera Internacional (CFI; puede efec-

- tuar inversiones en el capital social de empresas comerciales) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI; su mandato consiste en fomentar las inversiones en los países ‘en desarrollo’). Cfr. Calcagno, Alfredo E., ob. cit.
- 16 Quintana, Enrique y Janine Rodiles, “La influencia de los organismos financieros multilaterales en el diseño de política económica”, en de la Garza Toledo, Enrique (coord.), *Democracia y política económica alternativa*, La Jornada-UNAM, México, 1994.
- 17 Rich, Bruce, “World Bank/IMF: 50 years is enough”, en Danaher, Kevin (ed.), *50 years is enough*, South End Press, Boston, 1994.
- 18 Bello, Walden, “Global economic counterrevolution: how northern economic warfare devastates the South”, en Danaher, Kevin (ed.), ob. cit.
- 19 Calcagno, Alfredo, *Estructura y funciones actuales de los organismos internacionales financieros y económicos*, ob. cit. Al respecto, puede formularse la hipótesis de que la imposición acreedora de los ajustes estructurales tiende a *forzar consensos*: una figura contradictoria, sí, pero factible debido al desarrollo de cambios en la *naturaleza* del poder internacional. En otros términos, la notable *hegemonía* planetaria lograda por el programa neoliberal-conservador se asentaría en una estructura de poder mundial que engrosaría la capacidad de *coaccionar acuerdos por medio de la manipulación de debilidades*. Entonces, se trataría de una hegemonía fundada, al menos parcialmente, en componentes *coactivos*. En efecto, no sólo se constatan transformaciones en la distribución (del poder), sino también en su misma índole. Así, en los últimos años se ha incrementado el peso del denominado “poder blando” (“soft-power”), que complementa a las fuerzas coercitivas tradicionales (“poder duro”, “hard power”), de carácter económico y militar. El “soft power”, menos coactivo y tangible, sería básicamente una capacidad de cooptación (hacer que otros quieran lo que uno quiere). Al respecto, una nota distintiva de la presente transición global es la *articulación* de las herramientas “soft” y “hard” en nuevas y diversas combinaciones. Precisamente, una de ellas es la coacción de acuerdos por medio de la manipulación de debilidades. Este tema es desarrollado en Ezcurra, Ana María, *Clinton ¿Una nueva política exterior?*, ob. cit.
- 20 De ahí el peso institucional otorgado a la *investigación* económica y social interna, por lo que el Banco Mundial se ha convertido, en palabras de Atilio Borón, en un gigantesco “think tank” (“tanque de pensamiento”) del neoliberalismo a escala global. Borón, Atilio, “A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal”, en Sader, Emir y Pablo Gentili (org.), *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*, ob. cit.
- 21 Banco Mundial, *Prioridades y estrategias para la educación*, Washington, 1996.
- 22 *Clarín*, Buenos Aires, 8 de septiembre de 1996.
- 23 Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

Capítulo III

EL “AGGIORNAMENTO” NEOLIBERAL Y EL ABANDONO DE LA ORTODOXIA Una fase que comienza en 1990

1. La expansión de la pobreza en el sur: un factor decisivo

1.1 El papel del banco mundial y del banco interamericano de desarrollo

En el primer quinquenio de los ‘80s, la banca de Bretton Woods prestó nula atención a los *impactos adversos* de los *ajustes estructurales* en materia *social*, omisión que ha sido consignada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

En efecto, y respecto de la problemática de la pobreza, en su Informe sobre Desarrollo Humano 1996 el PNUD asegura que “durante todo (el) proceso de liberalización, ajuste y privatización, se dejó de lado la preocupación por los pobres. Los dirigentes políticos presumieron que, aunque la pobreza aumentara en el corto término, era un precio que había que pagar por la estabilidad a largo plazo y el crecimiento económico. Se levantaron muchas voces de protesta, incluidas las de los sindicatos, las iglesias, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que publicó el documento Ajuste con rostro humano”¹.

El Banco Mundial ha acusado recibo de aquellas objeciones en varios materiales. Por ejemplo, en La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos y desafíos en los 1990s puntualiza que “las operaciones de ajuste del Banco llevadas adelante en los ‘80s han sido impugnadas por diversas ONGs e investigadores, así como por algunas agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), debido a sus costos para los pobres”².

Frances Stewart, de la universidad de Oxford, coincide y anota que “en la primera mitad de la década del ‘80, ni el Banco Mundial ni el Fondo Monetario Internacional creían que fuese necesario abordar particularmente el problema de la pobreza durante el período de ajuste; pero a partir de 1985 ambas instituciones comenzaron a reconocer cada vez más que era menester adoptar medidas especiales”³.

Así pues, desde mediados de los '80s la situación cambió. En efecto, la *creciente expansión y agudización de la pobreza en el Sur* empezó a concitar una progresiva preocupación en las agencias de Bretton Woods.

El Banco Mundial fue asumiendo un rol de liderazgo en la materia, hasta que en 1990 publicó su famoso *Informe sobre el Desarrollo Mundial. La pobreza*, en el que postula a la **reducción de la pobreza** en el Sur como la **máxima prioridad** de la política internacional y del accionar del propio Banco⁴. Por eso, a partir de entonces aquella merma pasó a ser catalogada como su “objetivo fundamental” y “misión básica”.

Los pronunciamientos al respecto de los sucesivos presidentes del Banco Mundial han sido incesantes. Por ejemplo, a comienzos de los '90s Barber Conable sostuvo que “la misión básica del Banco, y el núcleo de su programa de asistencia, es la disminución de la pobreza. El mandato global de promover el desarrollo surge de ese imperativo fundamental”⁵. Posteriormente, su sucesor Lewis Preston asentó que “el objetivo fundamental del Banco Mundial es alcanzar un decrecimiento sostenido de la pobreza en el mundo en desarrollo. Éste es el punto de referencia a través del cual debería ser juzgado nuestro desempeño”⁶.

Tal prioridad no sólo es declamada. También se expresa en la *evolución de la cartera de préstamos* durante los '90s, con un alza relativamente constante de los fondos correspondientes.

Por ejemplo, en 1995 y 1996 aproximadamente 5,4 billones de dólares (el 32% del total de los préstamos de inversión del Banco) fueron canalizados directamente a proyectos “focalizados” en la pobreza, frente a 4,4 billones (el 25% de aquel total) en 1994 y 3,8 billones (el 24%) en 1992 (aunque en 1997 se observó una rebaja: 4,09 billones, el 29% de dicho total)⁷.

A partir del aludido *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. La pobreza*, que articuló una *estrategia general* de abordaje (vigente hasta la actualidad), el Banco Mundial ha publicado periódicamente una serie de documentos específicos. En 1991 lanzó *Estrategias de asistencia para reducir la pobreza*, que fijó orientaciones acerca de cómo aplicar ese *Informe 1990* en el contexto del Banco⁸. Luego se elaboró una *Directiva operacional* (1991)⁹ y el *Manual para la reducción de la pobreza* (1993)¹⁰, que tenían la finalidad de guiar al “staff” para la puesta en

práctica de aquellos lineamientos de política. En 1993 también se difundió *Implementando la estrategia del Banco Mundial para la reducción de la pobreza*¹¹, que revisó la marcha de la estrategia.

Además, se editaron (y difunden) en forma regular numerosos documentos de trabajo, así como avances y resultados de investigación. Adicionalmente, se preparan *Informes* anuales; y cada cinco años, un *Reporte* más amplio y detallado (siempre sobre la pobreza). Por añadidura, cada diez años el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* se centrará en el asunto; por ende, el próximo se publicará en el 2000 -material que ya se encuentra en preparación.

Por otro lado, y desde 1990, aquel impulso del Banco se propagó a la denominada “comunidad de donantes” (organizaciones multilaterales de financiamiento, entidades públicas de los países centrales), que comenzó a redefinir sus estrategias de “asistencia” desde el punto de vista del alivio de la pobreza¹².

En tal movimiento expansivo y, por lo tanto, en dicha “comunidad”, el Banco Mundial logró un papel de liderazgo y un peso crítico derivados, en buena medida, de su poder financiero, sí, pero muy especialmente de su potencial analítico (que se articula con múltiples estudios e investigaciones) y, también, de su capacidad de formulación y condicionamiento de políticas.

Al respecto, el propio Banco mantiene que “los conocimientos especializados y la asesoría que brinda a los donantes y a los países en desarrollo son tan importantes como los fondos que suministra”¹³.

En esa materia: la incidencia del Banco Mundial sobre otras agencias, es sumamente ilustrativa la evolución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los ‘90s. En efecto, a partir de 1990 y con la conducción de Enrique Iglesias (quien asumió la presidencia el 1º de abril de 1988, tras la renuncia del mexicano Antonio Ortiz Mena), el BID se sumó a la era del ajuste, por *presiones de Estados Unidos* y bajo la *supervisión directa del Banco Mundial*.

En rigor, EE.UU. siempre tuvo en el Banco Interamericano de Desarrollo un poder sobresaliente, más alto que en cualquier otro organismo financiero multilateral¹⁴. Así, desde la creación del BID (en 1959) y durante su primera década de funcionamiento, los Estados

Unidos acaparaban el 42,05% de los votos. En los '70s, y dado que se incorporaron nuevos miembros extrarregionales, dicha proporción descendió al 34,5% (en 1980) y luego al 30,0% (en 1994)¹⁵.

No obstante, esa fuerza de voto global, aún elevada, no constituye la única fuente de influencia de EE.UU. (sobre el BID). A ello hay que agregar factores como:

- a) la locación de la sede (en Washington);
- b) el hecho de que alrededor de la cuarta parte del personal gerencial (hasta los '70s, más del 40%), así como el vice-presidente ejecutivo (principal administrador de la agencia), sean de nacionalidad norteamericana; y
- c) que Estados Unidos retiene desde el inicio un virtual poder de veto sobre los préstamos concesionales (Fondos para Operaciones Especiales, FOE)¹⁶.

En ocasiones, el BID se sujetó, incluso, a ciertas prioridades de la política exterior estadounidense. Por ejemplo, los préstamos de capital ordinario al sector público chileno fueron suspendidos mientras duró la administración de Salvador Allende, situación que se reiteró en Nicaragua bajo el gobierno sandinista y en Panamá con la conducción de Manuel A. Noriega (mientras EE.UU. procuraba su derrocamiento).

Los años '80 resultaron críticos y, a la vez, decisivos. Es que el BID padeció una pronunciada crisis de recursos, objetivos e influencia. Sin embargo, al promediar la década Estados Unidos se mostró dispuesto a respaldar un incremento substancial de fondos, si bien *condicionado*. Es decir, si el BID se aunaba al *dispositivo multilateral* de implantación de los ajustes estructurales y si, además, el proceso tenía lugar en el contexto de:

- * una *gravitación todavía mayor de EE.UU.* en la toma de decisiones; y de
- * un *control directo del Banco Mundial.*

Todo ello se logró. En efecto, por un lado EE.UU. amplió su poder a través de algunos cambios en los procedimientos de aproba-

ción¹⁷. Por otra parte, el BID modificó su operatoria y reprodujo el perfil de funcionamiento de la banca de Bretton Woods:

- a) Se incorporaron préstamos de ajuste y “basados en políticas”, que apuntan a programas de reforma; por lo regular, de tipo *sectorial* y, sobre todo, en servicios sociales¹⁸ (aunque no pueden exceder el 25% del total). En esa línea, el BID señaló en su *Informe Anual 1995* que “el trabajo realizado por el Banco en los sectores sociales durante 1995 reflejó la transformación de sus actividades crediticias, que están pasando de proyectos tradicionales a programas orientados a reformas (...) de políticas”.
- b) Se introdujo el condicionamiento e, incluso, la “condicionalidad cruzada”. Al respecto, Diana Tussie indica que la “macrocondicionalidad” (el armado “macro” de políticas) resulta idéntica a la del Banco Mundial.
- c) Se agregó el diseño de “programas por país”, explícitamente dirigidos a mejorar la articulación del BID con los órganos de Bretton Woods.

Por añadidura, Estados Unidos exigió y consiguió que los nuevos préstamos de ajuste se otorgaran bajo la custodia del Banco Mundial, si bien el tutelaje se circunscribiría a los primeros años (1990-1992)¹⁹. Por lo tanto, desde 1992 el BID actúa con mayor autonomía, aunque en el seno de una estrecha coordinación con el Banco Mundial y en un arreglo institucional signado por el liderazgo de las entidades de Bretton Woods en la formulación de políticas²⁰.

Como corolario, en los ‘90s el Banco Interamericano de Desarrollo se vio favorecido por alzas de recursos substanciales. En 1994 el aumento no sólo fue capital (alrededor de 41.000 millones de dólares adicionales)²¹, sino que además el BID se acopló como una herramienta clave para la estrategia del Banco Mundial respecto de la *pobreza* en América Latina y el Caribe. En efecto, se dispuso que el 40% del total de préstamos y el 50% de las operaciones debían destinarse al rubro²². Aún más, desde 1994 y a raíz de aquella ampliación, el BID se convirtió en la principal agencia financiera multilateral de la región en términos del monto de fondos movilizado. Así, en 1995 concedió el volumen

de dinero más alto de su historia: 7.300 millones; y el 37,4% (2.700 millones) se abocó al área social²³.

Por eso, en los '90s el BID pasó a constituir una pieza eminente en el dispositivo de conjunto, aunque su rol es políticamente subordinado a los órganos de Bretton Woods y, en particular, al Banco Mundial.

1.2 El porqué de la jerarquía de la pobreza y sus impactos

La pobreza es calibrada como un asunto prioritario en tanto se perciben riesgos para la “sustentabilidad” política del programa neoliberal.

En otras palabras, se teme:

- * una erosión del *consenso social* mínimo necesario (en especial, cuando rigen regímenes electorales),
- * así como una generalización de *conflictos distributivos* (incluso violentos) y
- * la aparición de *alternativas* o “movimientos anti-reforma”²⁴.

En definitiva, se avizora un problema de legitimidad democrática y viabilidad política.

Los pronunciamientos en la materia son múltiples. Por ejemplo, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, del Banco Mundial, observó que “como resulta cada vez más evidente, (los) grupos marginados del debate público y excluidos del conjunto de la economía y de la sociedad constituyen tierra fértil para la violencia y la inestabilidad”.

Por su lado, Sebastián Edwards, por la época economista en jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, alegó que “encarar las necesidades de los estratos más pobres de la sociedad no es sólo un asunto social, sino que también conforma una cuestión política. Solamente en la medida que la pobreza sea mermada, y mejoradas las condiciones de vida de los pobres, serán sostenibles las reformas estructurales implementadas durante la última década (...) El fracaso de una acción agresiva en el área exacerbará los conflictos distributivos y probablemente impulsará el descontento. Además, en algunos casos puede incluso crear las bases para el retorno del populismo, del dirigismo y eventualmente del caos”²⁵.

Y en un foro sobre “Reforma social y pobreza” que en 1993 se llevó a cabo en Washington, con el patrocinio del BID y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Enrique Iglesias (presidente del BID) alertó acerca del riesgo de “explosiones sociales” en América Latina; y su asesor Louis Emmerij diagnosticó la existencia de una “bomba de tiempo social” en el subcontinente²⁶.

En suma, y en palabras de Robert Castel, la cuestión social es aprehendida como un factor de desorden²⁷. Más aún, como un peligro, etiquetado como político. En especial, se trataría de una amenaza en el terreno de la hegemonía (en la edificación de consenso social). Y con ello despunta una situación paradójica, ya que es allí donde el neoliberalismo ha conseguido uno de sus éxitos más destacados. No obstante, su influjo como ideología es poderoso y extendido, sí, pero sobre todo a nivel dirigente.

Entonces:

Tesis 6. El campo de la hegemonía constituye una de las mayores fortalezas y, a la vez, uno de los eslabones potencialmente más débiles del programa neoliberal-conservador.

Por otro lado, esa percepción de riesgos políticos tuvo consecuencias de envergadura. En efecto:

Tesis 7. El estallido de la pobreza en el Sur durante los ‘80s adquirió tal jerarquía que abrió las puertas a una nueva (y segunda) fase evolutiva: un “aggiornamento” del programa neoliberal, sistematizado y lanzado por el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial. La pobreza (1990). Un remozamiento que fue adoptado por el Fondo Monetario Internacional y, luego, por el Banco Interamericano de Desarrollo y que, además, incidió (e impacta) fuertemente en buena parte de los gobiernos latinoamericanos.

El “aggiornamento”, pues, se manifestó (y expresa):

- * en la *agenda de políticas*, con algunas correcciones en la estrategia de conjunto²⁸ y, en particular, con el patrocinio de un régimen específico de políticas sociales²⁹; y
- * en la esfera *diagnóstica*, con una relectura del vínculo ajustes estructurales/pobreza, crecimiento económico/desigualdad y Estado/mercado.

2. Un diagnóstico renovado

2.1 Ajuste y pobreza. Una hipótesis diagnóstica alternativa

En primer lugar, la rectificación diagnóstica repercutió en una visión revisada respecto del papel de los ajustes estructurales en el origen de aquella explosión de la pobreza durante los '80s.

Así, desde principios de los '90s el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional exhibieron una señalada inquietud por llevar a cabo y divulgar una lectura propia y algo renovada en la materia. La *novedad* estriba en que ahora admiten que los ajustes estructurales pueden inducir efectos *desfavorables* en los pobres y, en general, en los trabajadores.

Las declaraciones en esa línea son copiosas y persistentes. Por ejemplo, el Manual para la reducción de la pobreza (1993), del Banco Mundial, arguye que “las políticas de ajuste también afectan a los pobres (...) a través de su impacto en los salarios y el empleo, en los precios de los productos que consumen y en el gasto público en servicios sociales y en otros rubros (...)”.

Por su parte, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada, proclama que la “reforma económica” “puede tener consecuencias devastadoras para ciertos trabajadores, provocando una disminución de los salarios reales, un aumento del desempleo y un desplazamiento de la mano de obra del sector formal hacia el informal”. Agrega que “casi todo ajuste supone una caída de la demanda agregada de fuerza de trabajo (...) y por lo regular exige una merma del salario real”. Concluye que el examen de los datos disponibles ciertamente indica que los trabajadores pagan un alto precio durante el ajuste.

Sin embargo, la banca de Bretton Woods también asegura que se trata de resultados *momentáneos*. Los ajustes estructurales comportarían “costos” (sociales), sí, pero *transitorios* y relativamente *breves*. Por lo tanto, en el mediano plazo las reformas de mercado serían congruentes con la contracción de la pobreza; beneficiarían a los pobres (y a los trabajadores). Por eso se *ratifican* los *trazos centrales del programa*, si bien se insertan algunas correcciones.

Por ejemplo, así lo aseveró el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial. La pobreza (1990): “La experiencia de los 1980s sugie-

re que los esfuerzos para reestructurar las economías (...) son, por todo concepto, consistentes con un cambio de mediano plazo hacia un patrón de crecimiento y formación de capital humano que efectivamente reduce la pobreza”.

Cabe consignar que en los ‘80s el discurso diagnóstico era algo distinto. En efecto, por la época los indicadores sociales adversos (por ejemplo, pobreza, desocupación) no solían ser interpretados como productos del ajuste, sino sólo como fruto de un mercado incompleto y de la subsistencia de resabios “estatistas”. Por ende, en ese arreglo argumental *no hay evidencias de lo real* que puedan operar como *fuerza de objeción* a la *política económica*. Entonces, la utopía antiestatista neoliberal, que siempre predica la terapia de más mercado y menos Estado, tendía a emanciparse de la realidad y se transmutaba en un dogma tautológico que se verificaba a sí mismo³⁰.

Actualmente, en cambio, dicho rol causal es aceptado (los ajustes como origen de deterioro social). Empero, se le atribuye un carácter transitorio ineludible, diagnóstico que carece de cualquier fundamento empírico, aunque sí procede de una tesis teórica, aquella que estructura el edificio neoliberal: el mercado como mejor mecanismo de asignación de recursos y satisfacción de necesidades.

En consecuencia, la racionalidad dogmática subsiste. Ahora lo real es eludido mientras se lo incorpora, con secuelas discursivas similares: lo negativo presente queda excluido como dato y cimiento para la impugnación del programa.

Por ello, se perfila una *fuga hacia el futuro*, un tiempo prometido en el que las desventuras serán ineluctablemente amenguadas y revertidas. Franz Hinkelammert ha analizado este tipo de pensamiento utópico, peculiarmente vigente en el paradigma neoliberal, en el que cada paso destructivo resulta celebrado como “salida del peligro”, como un escalón forzoso hacia un futuro inevitablemente mejor³¹.

La cuestión diagnóstica en juego es crítica. En efecto, desde comienzos de los ‘90s la jerarquización de la pobreza se ha esparcido al punto de aparecer como un consenso generalizado de alcance mundial. Además, están cobrando relieve conceptos como *Desarrollo Humano* y *Desarrollo Social*, que también tienen una difusión planetaria. Han sido retomados por múltiples gobiernos y agencias de la Organización

de las Naciones Unidas (ONU) e, inclusive, por la banca multilateral capitaneada por las entidades de Bretton Woods.

No obstante, el consenso es sólo *aparente*. Así, subyacen *diagnósticos* y *políticas* muy diferentes, incluso opuestos. Existen, pues, disensos de envergadura. Por eso, lo relevante es determinar *cómo se define el problema* (el diagnóstico) y *qué se propone* para solucionarlo (la agenda de políticas)³².

Y las desavenencias derivan, precisamente, de respuestas disímiles a aquella pregunta diagnóstica central: qué rol ha jugado (y desempeña) el modelo hoy prevaleciente de “crecimiento con orientación de mercado” como fuente del tremendo deterioro social que asoló y devasta a buena parte del Sur.

Como se apuntó, la banca de Bretton Woods ha pergeñado una fórmula *transaccional*: los ajustes estructurales como causa, sí, aunque temporal, propia de una transición tan necesaria como promisoría.

No sólo no hay evidencias empíricas que abonen y funden la transitoriedad como certeza. Además, la mejora social se posterga sine die y, peor todavía, el deterioro se ahonda. En otras palabras, la presunta transición se agrava y, a la vez, se dilata, cobrando visos de perennidad.

En efecto, en los ‘80s, sí, pero también durante los ‘90s (lapso de diseño e instauración del “aggiornamento”), la evolución de los principales indicadores sociales en América Latina ha sido (y es) persistentemente negativa. Entonces, esta debacle coincide con un ciclo *largo*, que empezó (o se agudizó) a inicios de la década del ‘80, perdura hasta el presente y corresponde al período de implantación del *programa neoliberal* (en sus diversas fases).

El carácter prolongado del ciclo permite contraponer una hipótesis diagnóstica alternativa, fundada empíricamente en tal evolución y no en ninguna tesis dogmática (como sí ocurre con el neoliberalismo):

El retroceso social constatable en América Latina (y en el Sur) durante los ‘80s y ‘90s constituye un impacto negativo de largo plazo, no transitorio. Se trata, pues, de un efecto estructural, atribuible e inherente a dicho programa (neoliberal).

En consecuencia, se requiere una reorientación substancial, una visión alternativa del desarrollo, que supere los estrechos marcos de una pretendi-

da “humanización” del ajuste, así como los llamados en pro de la apertura de una etapa que agregaría lo social al mismo programa básico.

2.2 Crecimiento y desigualdad. Segunda hipótesis diagnóstica alternativa

En materia diagnóstica, el Banco Mundial no sólo se pronuncia respecto de la dupla ajuste/pobreza. Además, se expide sobre otro interrogante crítico, también de orden *causal*:

¿Qué papel y jerarquía relativa poseen los problemas de crecimiento e igualdad en el origen de la pobreza?

El Banco da una respuesta categórica: el factor estructural predominante, decisivo (en tal génesis), serían las obstrucciones al crecimiento económico, más que la desigualdad.

En esa línea, las proclamas son múltiples. Por ejemplo, el documento La reducción de la pobreza y el Banco Mundial (1996) comenta que recientemente el Banco encargó algunos estudios orientados a investigar los lazos entre el crecimiento económico y el binomio pobreza/igualdad. Anota que su principal hallazgo consiste en que “los impactos del crecimiento han sido más importantes que los de la redistribución en la merma de la pobreza”.

Empero, últimamente admite que la desigualdad *condiciona* los frutos del crecimiento. Así, aquel documento agrega:

“Mientras queda claro que la caída de la pobreza resulta mayor cuanto más alto es el crecimiento, además existe una variación considerable entre países respecto de los efectos que un mismo rango de crecimiento logra sobre la pobreza. La distribución del ingreso configura un determinante significativo del modo en que el crecimiento afecta esa disminución (...) Cuanto más se reduce la inequidad, el provecho del crecimiento se eleva”.

Otro material publicado por el Banco: *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina*³³, corrobora que las disparidades en la distribución también explican las oscilaciones de la pobreza; y que países con igual nivel de ingreso *per cápita* ostentan un menor volumen de pobres si dicho reparto es más igualitario.

Entonces, al promediar los ‘90s el “aggiornamento” esboza una mayor preocupación (que en el pasado) por la desigualdad. Ahora acepta que (la inequidad) opera como un factor condicionante, sí, pero subordinado al

*crecimiento. Así pues, subsiste una bandera ortodoxa directriz: la promoción de un *máximum* de acumulación, una idea-fuerza cuya permanencia queda reafirmada.*

Una hipótesis diagnóstica alternativa es que en América Latina la expansión de la pobreza durante los '80s y '90s ha sido, en buena medida, producto de un fuerte e incesante incremento de la desigualdad, que continúa hasta el presente. Por lo tanto, en esta óptica el factor causal preponderante reside en la desigualdad y no en los límites al crecimiento económico.

Por eso, Mahbub ul-Haq, asesor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de los equipos que elaboran sus *Informes* anuales (sobre *Desarrollo Humano*), mantiene que en América Latina:

“las verdaderas causas de la pobreza son políticas, exigen cambios fundamentales en la estructura de poder y no meras soluciones tecnocráticas innovadoras. América Latina ha experimentado, quizás, las peores desigualdades del mundo (...) Nada tengo yo contra las brillantes soluciones tecnocráticas para el problema de la pobreza, siendo yo mismo un tecnócrata, pero van a servir de poco si no creamos alianzas políticas para producir un cambio estructural en América Latina”³⁴.

De ahí que el foco de una visión alternativa al neoliberalismo sea el combate a la desigualdad. Y, como se apuntó, ello demanda transformaciones substanciales en las estructuras de poder; una tarea de naturaleza política que, a su turno, requiere la edificación de un poder alternativo, un poder de las mayorías.

¿Por qué la desigualdad remite a lo político? Es que el *mercado capitalista* no constituye un mecanismo económico de autorregulación que lleva al óptimo social, como pretende el neoliberalismo. En cambio, acarrea vínculos que son *políticos* porque encierra la concurrencia de desiguales y porque su funcionamiento agudiza esa asimetría inicial. Es decir, en él triunfan los que tienen más fuerza. Por eso, conduce ineludiblemente a la concentración económica y, en general, de poder.

En otros términos, la producción de mayor desigualdad le resulta inherente y no una mera “falla” de operación³⁵.

Ello es patente en América Latina. En efecto, en los '80s (cuando se lanzan las “reformas de mercado”) tuvo lugar una *ampliación considerable* de la *inequidad* en la distribución del ingreso. Un alza que no sólo ha sido (y es) reconocida por las principales agencias multilatera-

les de financiamiento, sino que además determinó un nivel de desigualdad que el propio Banco Mundial tilda de *excepcionalmente alto*. Tan elevado que se convirtió en *el más inequitativo a escala mundial*. El Cuadro siguiente así lo evidencia.

El Cuadro se organiza por “quintiles” de ingreso. Ello significa que el total de la población correspondiente (100%) ha sido dividido por cinco. Por lo tanto, cada “quintil” abarca un 20% (de esa población). El primer “quintil” se refiere al 20% más pobre (de peores ingresos); y el último, al 20% más rico.

Por otro lado, el Cuadro considera tres regiones: el Sudeste de Asia, África y América Latina. Y ésta es la que registra la peor distribución: el primer “quintil” solamente recibe el 3,3% del ingreso; y el mejor ubicado (el quinto), retiene el 57,9%.

Asimismo, el Cuadro incluye datos relativos al denominado “Coeficiente de Gini”. Éste es el indicador más conocido de desigualdad. Tiene un rango de variación entre 0 (cuando los ingresos poseen una distribución igualitaria) y 1 (cuando la concentración es extrema). Como se ve, América Latina exhibe el Coeficiente mayor; nuevamente, la distribución más injusta.

Participación de la población en el ingreso nacional (en porcentajes)

Población	Sudeste de Asia	África	América Latina
1° quintil (20% más pobre)	8,1	6,0	3,3
2° quintil	12,2	8,2	7,2
3° quintil	16,1	11,5	11,9
4° quintil	21,8	18,5	19,8
5° quintil (20% más rico)	42,0	55,9	57,9
Coeficiente de Gini	0,31	0,44	0,49

Fuente. Tomado de Pierre Salama y Jacques Valier, *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*, Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires, 1996

En los '90s, el deterioro en la distribución prosiguió. O sea, la concentración del ingreso recrudesció.

Ello se advierte en el Cuadro siguiente, que proporciona datos sobre cómo evolucionó el reparto del ingreso urbano entre 1990 y 1994 en algunos países de América Latina. Y se observa que en todos los casos se incrementó la proporción del ingreso acopiada por el 10% más rico de la población.

Distribución del ingreso urbano (1990-1994) En porcentajes

País	Año	40% más pobre	10% más rico
Argentina	1990	18,0	29,8
	1994	13,9	34,6 (aumentó)
Chile	1990	13,4	39,2
	1994	13,3	40,3 (aumentó)
Colombia	1990	13,7	34,9
	1994	11,6	41,9 (aumentó)
Paraguay	1990	18,6	28,9
	1994	16,1	35,2 (aumentó)
Venezuela	1990	16,8	28,4
	1994	16,7	31,4 (aumentó)

Fuente. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 1996*, Santiago de Chile, 1997

Por lo tanto, la exasperación de la desigualdad no constituye un impacto transitorio, de corto plazo, sino una tendencia estructural asociada con el programa neoliberal, presente aun en países y períodos con tasas considerables de crecimiento económico (como fue y es el caso en los '90s)³⁶.

2.3 Estado y mercado

El encomio del mercado “libre” y la alabanza del *Estado mínimo* sellaron el núcleo organizador del armazón neoliberal originario. Por

su lado, y desde el inicio, el “aggiornamento” revisó el dogma y viró hacia un *cierto distanciamiento de la ortodoxia* en la materia. Así, documentos como el *Informe sobre el Desarrollo Mundial. La pobreza* (1990), trajeron consigo una relativa revalorización del papel del Estado como factor favorable al crecimiento económico y al logro de algunas mejoras sociales.

Esa óptica prosiguió e incluso se ahondó en los años ‘90, hasta que un material específico (acerca del tema): el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, del Banco Mundial, adujo que “en amplios sectores” del Sur el “péndulo” osciló desde un “modelo de desarrollo dirigido” (propio de los ‘60s y ‘70s e inspirado por el “credo intervencionista” consolidado después de la Segunda Guerra Mundial) hacia el “Estado minimalista de los ochenta”, que en África, la antigua Unión Soviética y América Latina habría conducido al “abandono” de sus “funciones esenciales”.

Así pues, y aunque el Banco Mundial calla respecto de su responsabilidad en tal deserción, ya no se pregona un *Estado mínimo*, sino un “Estado eficaz”. Ello envuelve una relectura de la dupla Estado-/mercado, explícita desde 1990. En efecto, a partir de entonces se subraya que no existe dicotomía entre Estado y mercado. Inclusive, se admite el carácter insuficiente de los mercados y, por eso, alguna *intervención estatal*, también con fines distributivos³⁷.

Por ende, el Estado es revaluado como un dispositivo de reasignación del ingreso. Sin duda, y de cara al neoliberalismo fundacional, despunta una heterodoxia, si bien se propugna una redistribución notablemente restringida (como veremos más adelante).

En esa línea, aquel Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación alegó que las “disfunciones” del mercado y los problemas de “equidad” siguen aportando argumentos económicos de peso para la intervención estatal. Y añadió que “las políticas y programas públicos no solamente deben orientarse a fomentar el crecimiento estimulado por el mercado, sino también a asegurar la distribución de sus beneficios”.

En un sentido similar, Enrique Iglesias (presidente del BID) observó que “la corrección de los desequilibrios sociales no habrá de lograrse sólo a tra-

*vés del adecuado funcionamiento de las fuerzas del mercado, sino que requiere de políticas públicas*³⁸.

Sin embargo, el Banco Mundial hace a la vez un vigoroso hincapié en el *cómo* intervenir. Y aboga por una intervención **renuente**, *módica*, “amistosa con el mercado”.

Por ello, dicho Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 recalcó que “el simple hecho de que haya disfunciones del mercado, así como otros problemas de desigualdad (...), no significa que únicamente el Estado pueda o deba ocuparse de esas cuestiones”.

Entonces, el Estado se erigiría como una pieza clave, sí, aunque no como agente directo, sino como complemento, socio y, sobre todo, como elemento catalizador y promotor de los mercados.

En síntesis, a principios de los ‘90s se abre una segunda fase (de los ajustes estructurales)³⁹, un “aggiornamento” que comporta correcciones al neoliberalismo originario, incluso en su entramado vertebral: mercado “libre”/Estado mínimo. Empero, se trata de un pensamiento transaccional: mientras consiente cierta intervención estatal como canal distributivo, conserva el dogma primario, la apología de origen. Es decir, los límites del mercado no invalidarían su naturaleza intrínsecamente superior.

De ahí que, si bien renovado, el neoliberalismo persiste. No es cosa del pasado ni de las primeras etapas del ajuste (como insinúa Enrique Iglesias cuando sostiene que las estrategias económicas predominantes en la región “tienden a corregir los excesos de las políticas neoliberales aplicadas durante el período de ajuste más extremo”⁴⁰).

Por eso, en el “aggiornamento” la aproximación “orientada al mercado” se dilata hacia el ámbito de los *servicios públicos sociales* (por ejemplo, salud, educación, nutrición), donde no solamente se incita la privatización de las prestaciones, sino que además se preconiza la generalización de mecanismos de mercado en el Estado.

Por lo tanto, la mayor intervención estatal se enlaza inextricablemente con su mercantilización. Así pues, se prefigura una intervención mercantilizada. Éste es el sentido del cambio.

3. Una política remozada. Crecimiento económico y empleo: una vía prioritaria pero ineficaz

3.1 El excedente de fuerza laboral aumenta

En materia de políticas, el Banco Mundial esbozó una *revisión de conjunto* que bautizó **estrategia de “dos vías”**, lanzada en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. La pobreza*.

La *primera* “vía”, sopesada como prioritaria, estribaría en el restablecimiento de un **crecimiento económico alto y estable**. Como vimos, ésta es una *idea-fuerza inmutable* del paradigma neoliberal. No sólo representó el objetivo cumbre y la promesa primaria de la ortodoxia fundacional. Luego, monopolizó el centro de los ajustes estructurales y, por ende, el foco de la agenda de muchos países latinoamericanos y africanos desde inicios de los ‘80s⁴¹.

Por otro lado, en la lógica neoliberal el crecimiento provendría de un agente: el capital privado; y de una fuerza motriz: la libre operación de los mercados. De ahí que el Banco Mundial siga prescribiendo su receta clásica: las *reformas estructurales orientadas al mercado*.

En definitiva, y al igual que en los ‘80s, se continúa impulsando un crecimiento con base en el mercado, ratificado como política central. Por ello, se emplaza en la cúspide de la agenda y rige, supedita al conjunto. Sobre todo, a los empeños distributivos y, en particular, a las políticas sociales, que ahora son incluidos, sí, pero en condición subordinada (al crecimiento y sus exigencias). Por consiguiente, la primera “vía” reafirma la médula del programa, su trazo más distintivo y, entonces, predominan rasgos de continuidad y no de “aggiornamento”.

A la vez, la reanimación capitalista constituye, al menos por el momento, un fin histórico y una promesa tan cruciales como *incumplidos*. En efecto, algunos datos provistos por ciertos organismos internacionales acerca de América Latina y África revelan el *fracaso* del neoliberalismo en aquél, su objetivo nodal. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consigna que el crecimiento medio del Producto Bruto Interno (PBI) bajó en América Latina del 5,4% entre 1970 y 1980 al 1,9% en el lapso 1980-1993; y en el África Sub-Sahara, del 3,8% al 1,9% (en esos períodos)⁴². Perry Anderson coincide y ex-

tiende el diagnóstico al capitalismo avanzado que, a su juicio, presenta un cuadro “absolutamente decepcionante” al respecto⁴³.

El “aggiornamento” ¿no plantea ningún cambio? Es decir ¿se limita a convalidar la tradición, colapsando así su propia faz renovadora? La respuesta es negativa. Efectivamente, hay una novedad de peso: el crecimiento económico es considerado prioritario, sí, aunque también *insuficiente*, innovación incluida frente a la evidencia (explícitamente admitida) de que el crecimiento *per se* no redundará en una mejora social.

En su Informe sobre Desarrollo Humano 1996, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo avanza en el tema e identifica la existencia de un crecimiento sin equidad a escala mundial; un proceso en el que “los frutos del crecimiento económico benefician principalmente a los ricos, dejando a millones de personas sumidas en una pobreza cada vez más profunda. Entre 1970 y 1985, el Producto Bruto mundial aumentó un 40%, pero el número de pobres creció un 17%. Mientras entre 1965 y 1989 se redujo el ingreso per cápita de 200 millones de personas, entre 1980 y 1993 bajó el de más de 1.000 millones”.

Ante ello, el Banco Mundial propugna *medidas adicionales* (al crecimiento) para una rebaja *sostenida*, perdurable, de la pobreza. En particular, hace hincapié en el **patrón** (o tipo) de crecimiento. Y prohija una matriz de base amplia, **intensiva en trabajo**, que expanda las posibilidades de empleo (e “incrementemente la productividad y las oportunidades económicas de los pobres”⁴⁴). Entonces, se jerarquiza el reto de la desocupación, así como un esquema de *crecimiento con empleo*.

En América Latina los resultados al respecto son aciagos. En efecto, desde mediados de los ‘90s el crecimiento económico (cuando se logra) habitualmente se une con una *desocupación constante* o en *aumento*. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) aporta datos inequívocos y contundentes. Por ejemplo, el documento *Panorama social de América Latina 1995*⁴⁵ sostiene que “durante los dos últimos años (1994-1995) en algunos países se conjugan altas tasas de crecimiento del producto con niveles de desempleo persistentes o en ascenso”. Agrega que ello se constata incluso en Chile, “el caso más claro de crecimiento económico sostenido”. Así, en 1994 la tasa (de crecimiento) en dicho país llegó al 4,5%, pero fue escoltada por un

alza de la desocupación urbana que excedió los dos puntos porcentuales (del 4,1% al 6,3%).

En una entrega posterior: *Panorama social de América Latina 1996*⁴⁶, la CEPAL comprueba otro repunte del desempleo durante el bienio siguiente (1995-1996). Anota que en Argentina la desocupación abierta urbana subió del 11,5% al 17,0% en el trienio 1994-1996; y que también progresó en países como Uruguay (del 9,2% al 12,3% en el mismo lapso), Venezuela (del 8,9% al 11,9%), Colombia (del 8,9% al 11,1%), México (del 3,7% al 5,9%) y Brasil (del 5,1% al 5,9%). Y añade que resulta “muy probable” un deterioro adicional: el de la *subocupación*.

Además, la CEPAL demuestra que en los ‘90s el desempleo sigue afligiendo sobre todo a los *hogares de mayor pobreza*, que exhiben una tasa (de desocupación) considerablemente superior al total (promedio) de cada país; una concentración en los más desfavorecidos “extraordinariamente alta y persistente”.

Por ejemplo, en Argentina la tasa total durante 1994 llegaba al 13,0%, pero en el primer “decil” (o sea, en el 10% de la población con menores ingresos) trepaba al 48,0%; y en el primer “quintil” (en el 20% más pobre), al 37,5%. En cambio, en el quinto “quintil” (el 20% más rico) caía al 1,3%. Este *patrón de desigualdad* es verificado por la CEPAL en otros países, como se observa en el siguiente Cuadro.

El Cuadro provee datos acerca del desempleo urbano en diversas naciones latinoamericanas. Consigna la tasa total promedio (de cada país) y, también, por “estrato de ingreso”: en el primer “decil”, el primer “quintil” y el quinto “quintil”. Y se ve que en todos los casos las tasas de desocupación del 10% y del 20% más pobre resultan mucho más altas que la tasa total promedio y que la del 20% más rico.

Tasa de desempleo urbano total y por estrato de ingreso. 1994

País	Tasa total	Primer decil (10% más pobre)	Primer quintil (20% más pobre)	Quinto quintil (20% más rico)
Argentina	13,0	48,0	37,5	1,3
Brasil (1993)	7,4	20,7	15,5	2,9
Chile	6,8	23,5	17,4	1,9
Colombia	8,0	20,4	16,5	2,5
Costa Rica	4,2	16,1	11,9	1,0
Panamá	15,7	37,5	30,6	4,7
Paraguay	4,4	18,6	12,8	1,2
Uruguay	9,7	22,7	19,4	3,3
Venezuela	8,9	25,9	22,4	2,3

Fuente. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 1996*, Santiago de Chile, 1997

Peor aún, la CEPAL agrega que durante los '90s ni siquiera el declive del desempleo abierto (cuando se consigue) beneficia peculiarmente a los pobres, ya que por lo regular favorece a los segmentos de mayores ingresos.

Asimismo, cabe subrayar que el **excedente de fuerza laboral** no se limita al *desempleo abierto* ni a la *subocupación horaria* (tal como estos son detectados y estimados en las encuestas e indicadores habituales). En efecto, las mediciones predominantes entrañan un volumen cuantioso de *desempleo oculto*⁴⁷.

Éste abarca, por un lado, a los *desocupados desalentados* (que ya no buscan trabajo por desánimo y que, por eso, son clasificados como *inactivos*). Además, comprende a desempleados con *trabajos circunstanciales* (por ejemplo, en programas públicos de tipo compensatorio que ofrecen tareas temporarias, muy breves, con retribuciones insignificantes).

Y, sobre todo, engloba al “sector informal”: *autoempleados precarios*, trabajadores pobres *desocupados* con escasa capacitación que, como advierte Daniel Carbonetto, “inventan” puestos (de bajos ingresos y productividad) como estrategia de sobrevivencia. Un inequívoco *excedente laboral* que, sin embargo, no aparece como tal, ya que suele ser registrado como “ocupado”⁴⁸.

¿Por qué? Al respecto, D. Carbonetto aclara que usualmente las encuestas de hogares consideran desempleado a quien no laboró la semana anterior y se abocó *exclusivamente* a la búsqueda activa de un puesto. Añade que por lo general los pobres sin trabajo no pueden “darse el lujo” de *sólo* buscar empleo y que, por ello, tienden a gestar actividades que proporcionen algún ingreso. De ahí que no surjan como desocupados. Por eso, el autor asegura que “*lo relevante no se mide*”. En el documento *El trabajo en el mundo 1995*, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) coincide en que esta *fracción de desempleados* queda *escondida* dentro de las cifras de *ocupación*⁴⁹.

Se trata, además, de una franja *muy amplia* (y en crecimiento), como patentizan o sugieren diversos estudios. Por ejemplo, en un material posterior la OIT calculó que en América Latina el sector “no estructurado” absorbe una gran proporción del empleo urbano: desde un 40,2% en Panamá hasta casi un 70% en Paraguay (durante 1994; Argentina, 52,5%; Bolivia, 61,3%; Brasil, 56,4%; Chile, 51,0%; Colombia, 61,6%; Costa Rica, 46,2%; Ecuador, 54,2%; Honduras, 51,9%; México, 57,0%; Perú <Lima>, 56,0%; Venezuela, 44,8%)⁵⁰.

En tal marco, el grueso de los puestos *creados* en los ‘90s se distingue por una grave y alarmante *precariedad*. Una vez más, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) suministra datos concluyentes. Por ejemplo, en su *Panorama social de América Latina 1996* asienta que entre 1990 y 1994 la “calidad” de dichos puestos fue muy mala; sobre todo, en los países de mayor población (Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela). En efecto, constata que en el primer quinquenio de los ‘90s (1990-1994):

* los nuevos empleos se inscribieron, básicamente, en los llamados “sectores de baja productividad” (asalariados de microempresas

no profesionales ni técnicos, trabajadores independientes no calificados y servicio doméstico); y

* con *ingresos en disminución* y *harto exiguos*.

Así, el porcentaje de ocupados en aquellos países y sectores se elevó de un 38,0% en 1990 a un 44,0% en 1994, mientras que en el mismo lapso sus entradas (monetarias) promedio cayeron de 3,2 (líneas de pobreza)⁵¹ a 2,7. En consecuencia, los trabajos emergentes proveen ingresos tan magros que apenas logran (cuando lo consiguen) mantener a los hogares en torno a los umbrales de la pobreza.

En síntesis, en América Latina el excedente de fuerza laboral resulta mucho mayor que el consignado por las estadísticas ordinarias. Es decir, el campo de los excluidos es significativamente más alto que el registrado por las tasas de desempleo abierto.

Además, ha crecido y aumenta sin cesar. También en los '90s, década de implantación del "aggiornamento" y de su búsqueda de un crecimiento intensivo en trabajo. En cambio, se extiende la figura del crecimiento sin empleo y sin equidad.

Más aún, en los años '90 una proporción considerable de los nuevos puestos se caracteriza por su precariedad. Por lo regular, pertenecen al "sector informal" que, en buena medida, congrega trabajadores que en rigor son desocupados.

Por lo tanto, el dispositivo central de la revisión estratégica: el crecimiento económico de base amplia, no muestra eficacia. En términos de resultados, fracasa. Así, el programa neoliberal no solamente ha ratificado sus principales opciones (de política), sino que reafirma la índole estructural (no transitoria) de sus tendencias excluyentes.

3.2 Flexibilización y costo del factor trabajo

Entonces, durante los '90s y, en particular, desde 1994, América Latina es azotada por un repunte del desempleo abierto y oculto. Ante ello, últimamente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ejercen presiones redobladadas

en pro de una **desregulación del mercado de trabajo**; en favor de una *reforma integral de la legislación laboral*.

El objetivo es una **flexibilización profunda**:

- a) En la *contratación*; sobre todo, con el auspicio del empleo *temporario* (por ejemplo, removiendo las restricciones vigentes a los contratos por obra, a término, a prueba).
- b) En el *régimen de despidos*; en especial, ampliando el espectro de despidos *justificados* y rebajando las *indemnizaciones* y los costos empresarios.
- c) En los *salarios*, con el estímulo de remuneraciones *individualizadas* según cánones de productividad.
- d) En los “*costos no salariales*”, con el acotamiento de las *contribuciones patronales a la seguridad social* (jubilación, salud, accidentes de trabajo, desempleo, asignaciones familiares, entre otras).
- e) En la *jornada laboral*; por ejemplo, disminuyendo o eliminando los recargos por horas extras, trabajo nocturno o días feriados. Y, en general, en las *funciones y organización temporal del trabajo* (cambio de tareas, de horarios y período de vacaciones).

En rigor, el patrocinio de tal desregulación ya tiene sus años. En efecto, los bancos multilaterales la alientan desde fines de los ‘80s. Empero, al promediar los ‘90s la encumbraron a la *cima* de la agenda de políticas. Al respecto, y por un lado, aducen que se trata de una reforma estructural considerablemente retrasada, mucho más diferida y limitada que las ya llevadas a cabo en el terreno de las privatizaciones y en materia comercial y financiera.

Por otra parte, aseguran y recalcan que la flexibilización del mercado laboral constituye la *vía regia* para la *creación de empleo*. Es decir, procuran legitimar esta ofensiva en nombre de la mejora social. En esa línea, alegan que las intervenciones públicas (por ejemplo, regulaciones del salario mínimo) “*distorsionan*” el mercado, *elevan el costo de la mano de obra* y, por ende, *reducen su demanda*.

Sin embargo, la argumentación carece de fundamentos empíricos sólidos. En primer lugar, los datos disponibles sobre el subconti-

nente no avalan la presunta *relación causal flexibilización/trabajo*. Por ejemplo, una investigación reciente muestra que las reformas armadas desde 1990 en Argentina, Colombia, Ecuador y Perú, con claros recortes a la protección laboral, no han estimulado la generación de puestos (aunque sí se expandieron los despidos y ocupaciones temporarias)⁵².

Adicionalmente, en *El empleo en el mundo 1996/97* la Organización Internacional del Trabajo ha rebatido otra tesis: que en los “países en desarrollo” aquellas *regulaciones estatales aumentan* marcadamente el *costo* de la mano de obra. Por ejemplo, documenta que los salarios mínimos no sólo son bajos, sino que frecuentemente no se aplican y que, además, en muchas ocasiones han “menguado brutalmente” durante los últimos decenios. También refuta la idea de que los costos laborales no salariales sean altos.

Por añadidura, un análisis sobre el caso argentino revela que los contratos temporarios autorizados desde 1991 han tenido otro tipo de efecto, usualmente silenciado por la banca multilateral. Así, habrían acarreado una *transferencia cuantiosa de recursos* desde el *factor trabajo* hacia los *empleadores* (alrededor de 2.000 millones de dólares anuales, debido a la consiguiente rebaja o anulación de las contribuciones patronales)⁵³.

Por lo tanto, la flexibilización más que producir puestos parece redundar en un abatimiento del costo de la fuerza de trabajo, una insignia vertebral, propia e inalterable del neoliberalismo desde su origen. Por ello, tiende a acrecentar la tasa de ganancia, el lucro del capital privado, otra bandera neoliberal central, específica e invariable.

En suma, la desregulación del mercado laboral es un foco algo tardío y de gran actualidad que, a la vez, condensa algunas de las principales ideas-fuerza específicas y distintivas del programa. De ahí su prioridad.

En consecuencia, se perfila una política que apunta a contraer la intervención del Estado en la fijación de un precio relativo: el trabajo, *cercenando su protección*. Por eso, la flexibilización erosiona el centro del Estado de Bienestar: un régimen de garantías jurídicas (de resguardos) que, como consigna Robert Castel, pretendía **conjurar la vulnerabilidad obrera** reglando las relaciones *mercantiles* en el vínculo capital/trabajo, asalariado/empleador. Es decir, consagrando derechos colecti-

vos (de los trabajadores), salvaguardados por aquel régimen y, en general, por el Estado.

Por ende, se configura una regresión. Un esfuerzo por imbuir al mercado laboral de una **lógica mercantil**. Como declara el Banco Mundial en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, “un mercado de trabajo expuesto a las fuerzas económicas” (del mercado “libre”).

*El corolario es el declive del costo (laboral), sí, aunque por medio de la proliferación de formas precarias de relación salarial: inestables, con poca o nula protección social, retribuciones bajas y aumento de las cargas de trabajo*⁵⁴.

En síntesis, el programa neoliberal no sólo engendra excedentes de mano de obra, una exclusión estructural que malogra el ideal del crecimiento con empleo. Además, y ante ese revés fáctico, iza la enseña de la flexibilización, una política singularmente congruente con la agenda neoliberal más duradera y, en particular, con el señorío del mercado: ahora, en el campo laboral.

En efecto, su meta clave consiste en la restauración de una razón mercantil que remueva o mutile los resguardos jurídicos del trabajo propios del Estado social. Y su fruto es la “precarización” de los asalariados, un proceso que también se verifica en el Norte. Al respecto, Robert Castel advierte que la propagación de asalariados mal pagados, escasamente (o nada) protegidos e inseguros está provocando el crecimiento exponencial de una vulnerabilidad de masas, un fenómeno tanto o más importante que el ascenso del desempleo.

NOTAS

- 1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, ob. cit.
- 2 Banco Mundial, *Poverty reduction and the World Bank. Progress and challenges in the 1990s*, Washington, 1996.
- 3 Stewart, Frances, “La protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y el Caribe en la década de 1980”, en *Documentos de Trabajo*, N° 13, UNICEF Argentina, Buenos Aires, 1992.
- 4 Banco Mundial, *World Development Report 1990. Poverty*, Washington, 1990.
- 5 Banco Mundial, *Assistance strategies to reduce poverty*, Washington, 1991.

- 6 Banco Mundial, *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty. Progress and challenges*, Washington, 1993.
- 7 Banco Mundial, *Poverty reduction and the World Bank. Progress in fiscal 1996 and 1997*, Washington, 1997. Cabe consignar que en 1992 el Banco comenzó a desarrollar el denominado “Programa de Intervenciones focalizadas” (“Program of Targeted Interventions”, PTI), término creado un año antes por el documento *Estrategias de asistencia para reducir la pobreza*. Así pues, las cifras consignadas en el texto corresponden a dicho programa.
- 8 Banco Mundial, *Assistance strategies to reduce poverty*, ob. cit.
- 9 Banco Mundial, *Operational Directive O.D. 4.15*, Washington, 1991.
- 10 Banco Mundial, *Poverty reduction handbook*, Washington, 1993.
- 11 Banco Mundial, *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty*, ob. cit.
- 12 Ferroni, Marco y Christian Grootaert, “The social dimension of policy reform: concepts, data, analysis”, en *Understanding the social effects of policy reform*, Banco Mundial, Washington, 1991.
- 13 Banco Mundial, *Informe Anual 1996*, Washington, 1996.
- 14 Tussie, Diana, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, FLACSO-UBA (Oficina de Publicaciones del CBC), Buenos Aires, 1997. Cabe destacar que el grueso de la información (aunque no la perspectiva de análisis) consignada en el texto respecto del BID ha sido retomada de la obra aquí citada.
- 15 En efecto, desde mediados de los ‘60s se permitió el ingreso al BID de países no regionales (aportantes de fondos y no prestatarios), proceso que se acentuó en los ‘70s. Así, se incorporaron Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Israel, Italia, Japón y el Reino Unido, entre otros. Actualmente, los países extrarregionales poseen el 15,95% del poder de voto; los de América Latina y el Caribe (prestatarios): el 49,94%; Estados Unidos y Canadá (no prestatarios regionales): el 34%.
- 16 Las operaciones del BID se dividen en dos tipos de “ventanas” separadas: la de recursos de “capital ordinario”, más “dura”; y la de fondos concesionales (FOE), más “blanda”. Ambas poseen procedimientos de votación distintos; y la contribución financiera de EE.UU. ha sido siempre más alta en los FOE que en la “ventana” ordinaria.
- 17 En rigor, Estados Unidos no alcanzó su pretensión original, que era conseguir un poder de veto efectivo. En cambio, sí logró incorporar el derecho (de los miembros) a dilatar la aprobación de préstamos si surgen objeciones. Tussie, Diana, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, ob. cit.
- 18 Es decir, habitualmente el BID no incluyó (ni incorpora) préstamos de ajuste estructural más amplios, que eran (y son) ofrecidos por el Banco Mundial. En esa línea, D. Tussie (ob. cit.) comenta que en el BID los “préstamos de políticas” usualmente (aunque no siempre) se han restringido a “operaciones sectoriales”, opción condicionada por el hecho de que el BID poseía (y tiene) un conocimiento y experiencia sólidos en “sectores específicos” y que, además, podía utilizarlos de inmediato.

- 19 En ese lapso, los préstamos de ajuste debían surgir de la cartera de proyectos (del) y ser co-financiados con el Banco Mundial. Además, eran controlados directamente desde las oficinas del BID en Washington (y no por las representaciones locales), justamente para facilitar la supervisión del “custodio”, el Banco Mundial, que también adoptó el rol de “capacitador temporario” (del BID).
- 20 Según Diana Tussie (ob. cit.), la relación del BID con el Banco Mundial es más competitiva en el caso de los países pequeños, ya que allí el BID poseería más conocimientos y experiencia. Sin embargo, ni aún en esos casos se removería su subordinación fáctica a la banca de Bretton Woods. Por ejemplo, en Barbados el BID propuso un ajuste en el tipo de cambio que no fue aceptado por el FMI. Ante ello, el BID desistió y no incluyó la devaluación de la moneda como condición del préstamo en juego. En cambio, en Jamaica logró convencer al FMI acerca de la pertinencia de una medida similar (devaluación).
- 21 Se trató de un aumento en el capital, que así ascendió a 101.000 millones de dólares, lo que dio al BID un nivel sustentable de préstamos (sin el auxilio de incrementos adicionales) de aproximadamente 7.000 millones por año. También se elevó la participación de los miembros no prestatarios extrarregionales. Ello levantó su poder de voto del 5,51% (en 1980) al 15,95%; y EE.UU. bajó del 34,55% (en 1980) al 30,0%.
- 22 En rigor, desde fines de los '70s el BID se propuso que el 50% de los préstamos debía beneficiar a grupos de bajos ingresos, un requerimiento fuertemente impelido por EE.UU. bajo la administración Carter. Sin embargo, tal mandato no tuvo mayor éxito ni aplicación en la práctica.
- 23 Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe Anual 1995*, Washington, 1995.
- 24 Burki, Shahid Javed y Sebastian Edwards, *Dismantling the populist state. The unfinished revolution in Latin America and the Caribbean*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, 1996.
- 25 Edwards, Sebastian, *Crisis and reform in Latin America. From despair to hope*, Banco Mundial, Washington, 1995.
- 26 BID-PNUD, *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, Nueva York, 1993.
- 27 Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social*, ob. cit.
- 28 Apartado 3 del presente Capítulo.
- 29 Capítulo 4.
- 30 Hinkelammert, Franz, *Democracia y totalitarismo*, DEI, San José de Costa Rica, 1987.
- 31 Hinkelammert, Franz, “La lógica de la exclusión del mercado capitalista mundial y el proyecto de liberación”, ob. cit.
- 32 Gurrieri, Adolfo, “Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo”, en Kliksberg, Bernardo, (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- 33 Psacharopoulos, George et al, *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina. Historia del decenio de 1980*, Banco Mundial, Washington, 1997.

- 34 Ul-Haq, Mahbub, “Sistema político y pobreza”, en BID-PNUD, *Reforma social y pobreza*, Nueva York, 1993. Las cursivas son de la autora.
- 35 Como argumenta Enzo del Búfalo, una premisa del esquema *teórico* neoliberal es que los mercados competitivos suponen la concurrencia de agentes *libres*, formalmente iguales, que efectúan transacciones voluntariamente sin imposiciones arbitrarias. Empero, en el mercado real las disparidades iniciales entre los agentes determinan que los intercambios conlleven “pactos de sumisión”, “estructuraciones verticales despóticas”; del Búfalo, Enzo, “El Estado y la pobreza en América Latina”, en *Desarrollo con equidad*, CEPAL/CLAD/SELA/Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.
- 36 En consecuencia, el crecimiento *per se* no mejora la distribución. En cambio, un estudio reciente del Banco Mundial (Psacharopoulos, George et al, ob. cit.) sobre trece países latinoamericanos asevera que la desigualdad responde a fluctuaciones en el crecimiento económico. Es decir, que aumenta durante las recesiones y merma en los lapsos de recuperación. Por eso, concluye que el crecimiento económico reduce la desigualdad.
- 37 El aliento de un Estado “eficaz” y, por ende, de mayores regulaciones públicas (que en el pasado), no se limita al ámbito distributivo e incluye al productivo. Así, por ejemplo, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* llega a aceptar la posibilidad de “políticas industriales”.
- 38 Iglesias, Enrique, *Reflexiones sobre el desarrollo económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1992.
- 39 Rafael Urriola también anota la presencia de una segunda fase que incorpora una mayor regulación pública y un abandono de la ortodoxia, a la vez que impulsa una expansión de los mercados. Urriola, Rafael, “La paradoja de la globalización: más mercado y más regulación”, en Urriola, Rafael (coord.), *La globalización de los desajustes*, ILDIS-Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.
- 40 Iglesias, Enrique, *Reflexiones sobre el desarrollo económico*, ob. cit.
- 41 Banco Mundial, *The social dimensions of adjustment in Africa. A policy agenda*, Washington, 1990.
- 42 OIT, *World employment 1996/97. National policies in a global context*, Ginebra, 1996.
- 43 Anderson, Perry, “El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda”, ob. cit.
- 44 Banco Mundial, *Poverty reduction and the World Bank. Progress in fiscal 1996 and 1997*, Washington, 1997.
- 45 CEPAL, *Panorama social de América Latina 1995*, Santiago de Chile, 1995.
- 46 CEPAL, *Panorama social de América Latina 1996*, Santiago de Chile, 1997.
- 47 Pok, Cynthia, “El mercado de trabajo: implícitos metodológicos de su medición”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1997.
- 48 Carbonetto, Daniel, “El sector informal y la exclusión social”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *Empleo y globalización*, ob. cit.

- 49 Bajo el subtítulo “La magnitud del desempleo es mayor que lo que indican las apariencias” consigna que “en los países en desarrollo es bastante limitado el número de trabajadores amparados por regímenes de seguro de desempleo o programas oficiales de asistencia a los desempleados. En tales circunstancias, es fácil comprender que muy pocas personas puedan quedarse sin trabajo durante el tiempo que sea. De hecho, la gran mayoría de los trabajadores procura dedicarse a alguna actividad económica, por insignificante o inadecuada que resulte. Muchos de estos trabajadores actúan en el sector informal de la economía, en el que ellos mismos crean empleos que les permiten ganar su subsistencia. A pesar de que suelen empeñarse en conseguir otro empleo o algún trabajo adicional, ninguno de ellos será incluido en la categoría de los desempleados y, por ende, los datos sobre el desempleo no bastan para describir la situación en que se hallan”. OIT, *El trabajo en el mundo 1995*, Ginebra, 1995.
- 50 OIT, *World Employment 1996/97*, ob. cit.
- 51 La “línea de pobreza” (LP) calcula un ingreso monetario mínimo *per cápita* (que, en esa medición, distingue a los “pobres” de quienes no lo son). La CEPAL estima que el ingreso laboral mínimo para que un perceptor (trabajador) mantenga fuera de la pobreza a una familia de dos miembros equivale a 2,5 LP (o sea, el monto de la “línea de pobreza” multiplicado por 2,5), que en la mayoría de los países latinoamericanos representaría un ingreso mensual de 170 a 200 dólares.
- 52 Marshall, Adriana, “Protección del empleo en América Latina: las reformas de los noventas y sus efectos en el mercado de trabajo”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *Empleo y globalización*, ob. cit.
- 53 Recalde, Héctor Pedro, “Enfoque”, en *Cash. Suplemento Económico de Página 12*, Buenos Aires, 29 de marzo de 1998.
- 54 Sobre todo, y en palabras de Julio Testa y Claudia Figari, se apunta a eliminar el principio de estabilidad y generar contratos por tiempo determinado sin (o con escasa) seguridad social (“flexibilidad externa”), a lo que se añade la “flexibilidad interna”: el esfuerzo por exponer a los trabajadores a cambios de tareas (obrero polivalente) y de organización temporal (vacaciones, jornada laboral) que, a su turno, repercuten en mayores cargas de trabajo. Testa, Julio y Claudia Figari, “De la flexibilidad a la precarización. Una visión crítica de las vinculaciones entre el empleo y el sistema de relaciones laborales”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *Empleo y globalización*, ob. cit.

Capítulo III

EL MODELO NEOLIBERAL DE POLÍTICAS SOCIALES

1. La focalización: una opción crucial que responde a una racionalidad fiscal

El Banco Mundial no sólo sostiene que el crecimiento económico *per se* resulta insuficiente. Además, afirma que tampoco alcanza con un patrón de crecimiento *intensivo en trabajo*. Entonces, la merma de la pobreza a largo plazo (no meramente coyuntural) requeriría otras intervenciones, de corte *distributivo* (en pro de los sectores más desfavorecidos).

Empero, la flexibilización laboral y su redoblada ofensiva del capital contra el trabajo contradice esos afanes. Por lo tanto, *reasignar*, sí, pero *no* a partir del *mercado de trabajo*, en el que efectivamente se propicia una transferencia, aunque de sentido *inverso* (hacia el capital).

Por ello, la distribución queda restringida a la *acción pública estatal* y, en especial, a ciertas *prestaciones sociales* (por ejemplo, salud, educación) que, así, son encumbradas como canal *exclusivo* para la reducción de las desigualdades económicas propias de la sociedad capitalista, ahora intensificadas por su mercado laboral. Se trata, pues, de las denominadas **políticas sociales**.

En consecuencia, en el “aggiornamento” el concepto de política social es contraído de hecho al territorio de aquellas políticas (y esferas) estatales capaces de provocar una transferencia secundaria del ingreso¹; o sea, intervenciones que no inciden en el proceso de producción, deliberadamente excluido como cauce de reasignación (primaria).

Ésta constituye la noción de política social hoy predominante y por eso es retomada aquí, si bien configura una categoría restrictiva y parcial, ya que conlleva la supresión de las políticas públicas en condiciones de afectar el determinante clave de tal redistribución: el mercado de trabajo.

Por otro lado, las políticas sociales conforman el espacio más innovador de la reformulación estratégica (respecto del pasado). En efecto, no solamente son más realizadas, sino que además adquieren un perfil propio. En otras palabras, resultan jerarquizadas y, a la vez, instauran un modelo específico: un **régimen neoliberal de políticas sociales**, diseñado en buena medida por el Banco Mundial. Entonces, y como argumenta Enrique Iglesias (presidente del Banco Interamericano de Desarrollo), “la agenda de Washington está ampliándose”².

La arquitectura neoliberal en la materia se organiza en torno a una nota distintiva prominente, estructurante y específica: la **focalización**. El vocablo ha concitado una señalada difusión en América Latina durante los ‘90s. Básicamente, alude a que las prestaciones sociales provistas por el Estado procedan a una selección y *reducción* de los destinatarios. Es decir, se prohija la atención de grupos circunscriptos de “beneficiarios”, a quienes se canalizarían los recursos.

¿Por qué? Es que la concentración de fondos en un volumen limitado y menor de receptores trae consigo una *caída* de los *costos fiscales*. Éste es el objetivo y el provecho centrales. Así pues, se trata de **acotar y aminorar el gasto público social**, un propósito medular y propio del neoliberalismo desde su lanzamiento.

En otros términos, ante las restricciones del gasto inherentes al ajuste estructural y, en general, al paradigma, se contrae la población “objeto”. Por consiguiente, las políticas sociales son *subrayadas* y simultáneamente *subordinadas* al núcleo de la agenda neoliberal y, en especial, a una de sus ideas-fuerza más perdurables y distintivas (el achicamiento del gasto público). Nuevamente, entonces, el neoliberalismo persiste. No es cosa del pasado ni de las etapas iniciales del ajuste; también impregna los dispositivos sociales, típicos de los ‘90s.

El corolario es explícito e inequívoco. Se pretende que la focalización desplace y releve a los esquemas *universales* de protección precedentes que, como tales, se dirigían al *conjunto* de la población. Ahora, en cambio, los servicios estatales habrían de concentrarse en los **pobres** y, sobre todo, en las franjas de pobreza **extrema**.

En suma, la focalización promueve una cierta reasignación por medio del gasto público social, sí, pero reducida en su cobertura. Se perfila, pues, una redistribución agudamente restringida en materia de población y de recursos, opción que responde a una racionalidad fiscal. De ahí el fuerte énfasis del “aggiornamento” en la pobreza; en particular, en la extrema.

Ese acento omite y encubre un hecho decisivo: que en América Latina el *volumen* de gente severamente castigada por los ajustes es *muy vasto y excede en mucho* a las fracciones catalogadas como *pobres*.

En efecto, desde principios de los ‘80s tienen lugar procesos de *pauperización* que no sólo se distinguen por su intensidad y persistencia, sino además porque han golpeado (y afligen) a *contingentes notablemente amplios*. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) coincide y anota que el grueso de los “costos” del ajuste recayó nada menos que en un 70% de los hogares, los de menores ingresos (los siete últimos “deciles”)³.

Por ende, también dañó (y lacera) a los denominados “estratos medios bajos” (los “deciles” quinto, sexto y séptimo), cuya participación en la distribución del ingreso sufrió desde los ‘80s una caída tan “abrupta” que los dejó (y ubica) muy próximos al umbral de pobreza; o incluso los despeñó (y arrojó) al universo de los pobres.

Es decir, la *mayor desigualdad* redujo y corta tanto sus *ingresos* reales que los acerca o precipita a la *pobreza absoluta*. Entonces, la exasperación de la desigualdad engendra pobres, sí, pero además *población altamente vulnerable*. Así reaparece la figura de una **vulnerabilidad de masas en ascenso**, una precariedad en las condiciones de existencia que se generaliza y engloba a las grandes mayorías. Una secuela nodal del programa neoliberal, fruto de su deliberado empeño por abatir el costo del factor trabajo. Por eso, la búsqueda de alternativas no puede ceñirse ni a la pobreza ni a la exclusión.

La restricción distributiva del “aggiornamento” no sólo demarca un dispositivo reproductor de la injusticia, sino que también resulta palmariamente *ineficaz* ante la cuantía de los afectados en juego. De ahí que el régimen neoliberal de políticas sociales exhiba *límites políticos y erosione su razón de origen*, su objetivo fundacional: renovar el apoyo al programa, fortalecer su “sustentabilidad” política.

Algunos funcionarios del Banco Mundial han percibido el problema. Por ejemplo, Sebastián Edwards -por entonces economista en jefe para América Latina y el Caribe- advirtió que si los ajustes estructurales siguen manteniendo o incrementando la inequidad en la distribución del ingreso, tendrá lugar un fenómeno de “polarización política” y se multiplicarán las chances para una revocación de las “reformas”. Agregó que:

“una cuestión importante es si el énfasis actual de las agencias internacionales de desarrollo en el decrecimiento de la pobreza resulta suficiente para elevar las probabilidades de consolidación (de las reformas). Una dificultad potencial de aquella estrategia es que aun cuando la pobreza (...) se reduzca, la distribución del ingreso puede empeorar (...) El malestar social en Argentina (Santiago del Estero, Jujuy), México (Chiapas) y Venezuela (Caracas), sugiere que la tolerancia ante una inequidad en aumento está llegando a un límite”⁴.

En suma, el “aggiornamento” continúa la demolición del Estado de Bienestar animada por el neoliberalismo originario. Por un lado, la flexibilización procura desmontar un componente esencial de dicho Estado: el andamiaje de protecciones jurídicas que regula la lógica mercantil en el vínculo capital/trabajo. El propósito: comprimir el costo laboral. El corolario: la expansión de formas precarias de relación salarial y de una consiguiente vulnerabilidad de masas.

Por su parte, el régimen neoliberal de políticas sociales pretende la extinción de otra pieza central de aquel Estado: la cobertura universal de los servicios (estatales). El relevo: la focalización. El objetivo: acotar el gasto público. La secuela: el reforzamiento de tal vulnerabilidad (de masas).

Adicionalmente, la focalización trae aparejado un peculiar desvelo por diferenciar a los “pobres” de quienes no lo son. Comporta, pues, el designio de *distinguir* entre “pobres” y “no pobres”. ¿Por qué? Es que resultaría imperioso evitar el desplazamiento de prestaciones y fondos hacia receptores excluidos por diseño (los “no pobres”). Un “desvío” que quebrantaría la reducción de cobertura y costos que define a dicho régimen.

Para ello se acude, sobre todo, a enfoques *cuantitativos*. O sea, la focalización y su afán por demarcar quiénes son “pobres” y, así, trazar

las fronteras de la población “beneficiaria”, acarrear un acento correlativo en los procedimientos de medición.

¿Qué se calcula? Un indicador importante y muy difundido es la *magnitud* o *incidencia* de la pobreza: la proporción de “pobres” sobre la población total, que busca brindar una visión global acerca de las dimensiones del problema. No obstante, hay diferentes técnicas de mensura. En otros términos, existen *varias alternativas metodológicas* que, además, llevan a *resultados* (porcentajes de pobreza) *sorprendentemente dispares*, incluso entre diversas agencias multilaterales. Ello es palmario en el Cuadro siguiente.

El Cuadro presenta los cálculos: a) del Banco Mundial; b) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); c) y del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto de la magnitud de la pobreza en América Latina y el Caribe durante el año 1990. Y se observa que hay una discrepancia que asciende nada menos que a ¡un 36,6%! entre las estimaciones del Banco Mundial y las del PNUD.

**Incidencia de la pobreza
en América Latina y el Caribe, 1990
Porcentaje de pobres sobre la población total**

Agencia	%
Banco Mundial ⁵	25,2%
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ⁶	45,9%
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ⁷	61,8%

Semejantes discordancias ponen en entredicho la precisión de las mediciones y, por ende, cuestionan aquello que da sentido a los anhelos cuantitativos hoy tan en boga: su exactitud. ¿Qué ocurre? Es que buena parte de los procedimientos utilizados envuelven una *subestima-*

ción de la pobreza, que en el Banco Mundial resulta *singularmente aguda*.

¿Cómo se subvalora? Veamos el caso del método de la *Línea de Pobreza* (LP), el más difundido a nivel internacional y el utilizado por el Banco Mundial.

Por lo regular, la Línea de Pobreza es determinada a partir de los ingresos monetarios. Empero, existen varias técnicas de cálculo. Se trata, pues, de una dispersión interna (dentro de una aproximación metodológica).

En América Latina y EE.UU. usualmente se emplea una fórmula: la de la canasta alimentaria. ¿En qué consiste? Lo que se hace es estimar un ingreso monetario mínimo per cápita para cubrir (comprar) una Canasta Básica de Alimentos. Entonces, se valora el gasto para un mínimo de nutrición (individual). Este monto delimita la denominada Línea de Indigencia (LI). Los hogares con entradas per cápita inferiores (a la Línea) son clasificados como indigentes o pobres extremos (y las personas que los componen, también).

¿Cómo se aprecia el costo de otras necesidades básicas, no alimentarias? Para ello, se lleva a cabo un cálculo indirecto. En efecto, se multiplica el valor de la Línea de Indigencia por un número o factor (un “coeficiente de expansión”), que en América Latina oscila entre 2,0 y 2,5. En definitiva, se trata de aproximadamente el doble del presupuesto necesario para adquirir dicha dieta alimentaria mínima. Esta cantidad es la Línea de Pobreza (LP). Los hogares con ingresos per cápita menores son catalogados como pobres (así como cada uno de sus integrantes).

Al respecto, Julio Boltvinik -del Colegio de México- identifica dos factores de subestimación, entre otros⁸:

- a) Por un lado, el método de la Línea de Pobreza como tal, en cualquiera de sus versiones, procede como si la satisfacción de necesidades dependiera sólo del ingreso monetario privado y, entonces, *ignora un factor condicionante clave* en el origen y superación de la pobreza: el *gasto público*, los servicios gubernamentales (por ejemplo, educación y salud gratuitas).
- b) Por otra parte, la variante *Canasta Básica de Alimentos* (previamente expuesta) plantea problemas adicionales; en particular, la *definición de indigencia*: hogares que *no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias* aun dedicando a ello *todo su dinero*. Según

J. Boltvinik, el concepto resulta inaceptable. En efecto, el supuesto de que el ingreso completo se destine solamente a comida es empíricamente inviable, dado que los más pobres también requieren desembolsos no alimentarios mínimos (por ejemplo, vestimenta y transporte para trabajar o buscar empleo). Por eso, el autor concluye que, en rigor, la presunta *Línea de Pobreza* constituye, más bien, una de *indigencia* (hogares cuyo gasto alimentario es menor que el costo de la Canasta Básica).

Así, las subestimaciones propias de la *Línea de Pobreza* (y de otros métodos⁹) llevan a rotular como “vulnerables” a ciertas franjas de población (por encima, aunque próximas a dicha *Línea*) que, con instrumentos más precisos, serían reputadas como “pobres”. Entonces, la *focalización excluye pobres*¹⁰.

En el Banco Mundial la subvaloración recrudece. Para sus cálculos a escala global, y con fines comparativos, emplea una *Línea de Pobreza* de 370 dólares *per cápita* anuales; o sea, de aproximadamente *un dólar por día* (son los denominados “dólares de paridades de poder adquisitivo”, PPA¹¹). Además, usa una *Línea de Indigencia* de 275 dólares. Sin duda, se trata de un umbral *extraordinariamente bajo*, que ocasiona una *subestimación muy seria* de la pobreza en el Sur. Según el Banco Mundial, la cuantía de pobres se duplicaría si a esa *Línea de Pobreza* se agregara un extra de 0,70 centavos diarios¹².

Y, efectivamente, a partir de 1993 algunos estudios del Banco aumentaron aquella *Línea a dos dólares* (PPA) para el caso latinoamericano¹³. Julio Boltvinik aplicó el nuevo guarismo a México y concluyó que a pesar del incremento conforma una línea de *desnutrición*. Es decir, que por debajo de ella las personas caerían en la *desnutrición calórica* (con las restantes necesidades básicas insatisfechas).

Por lo tanto, tal *Línea*, aun ampliada (a 2 PPA), no demarca el universo de los pobres, como se pretende, sino que identifica a gente cuya supervivencia física se encuentra en peligro. Por eso, el autor añade que la cifra inferior, de un dólar, carece de sentido, ya que las personas con semejante nivel de ingreso estarían técnicamente muertas. En otros términos, la *Línea de Pobreza* utilizada por el Banco Mundial a escala planetaria (un dólar) sería *desechable* (por irrelevante)¹⁴.

En suma, el Banco Mundial y, en general, el régimen neoliberal de políticas sociales, agravan la subestimación del volumen de pobreza y, entonces, recortan como “pobres” a aquella población aquejada por carencias extremas. Ello constituye el producto de una política: la focalización. Una focalización que es notablemente restrictiva porque se sujeta a un propósito superior: abatir el gasto público social. Por consiguiente, las políticas condicionan a las mediciones. Una tendencia bastante generalizada (bajo dicho régimen), que Julio Boltvinik ha calificado como una definición política de la pobreza: en ella, los números se irían ajustando (hacia abajo), hasta que se obtiene una magnitud que parece “razonable y políticamente aceptable”¹⁵.

Es que en cálculos más precisos (sin subestimación) se arriba a dimensiones muy abultadas. Por ejemplo, en América Latina (para 1990) se llega a un 45,9% de pobres (según la CEPAL) o a un 61,8% (de acuerdo al Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del PNUD). Y ante tamaños volúmenes la misma idea de focalización se desploma. Es decir, la lucha focalizada contra la pobreza pierde significado y, en cambio, queda en entredicho la estrategia global de desarrollo: el propio paradigma de “crecimiento con orientación de mercado”.

2. El dispositivo nodal: las reformas sectoriales

2.1 Una redistribución severamente restringida

2.1.1 Gasto público y servicios básicos

En el contexto de la focalización, el régimen neoliberal de políticas sociales recurre a un cauce distributivo principal que, en rigor, constituye la *segunda “vía”* de la reformulación estratégica: una **reforma profunda de ciertos sectores públicos sociales** y, en particular, de los sistemas de *salud y educación*.

El auspicio de tal reforma sectorial se asienta en un diagnóstico *ad hoc*. En efecto, la banca multilateral evalúa que el problema capital (de dichos sistemas) no radica tanto en la escasez de recursos cuanto en su *ineficiencia*. Una *ineficiencia social*: un bajo acceso de los más pobres a las prestaciones; y, a la vez, “*técnica*” (en términos de costo/beneficio). Por eso, la solución primaria no residiría en un aumento presupuestario *per se* (aunque no se descarta), sino en una *reforma del Estado* que,

por ende, habría de concentrarse en levantar su **eficiencia** (social, “técnica”).

¿Cómo elevar la eficiencia *social*? Para ello se aboga por una *reestructuración* específica del *gasto público*. Así, se patrocina una *ampliación de fondos* en *algunos* servicios, los *más básicos* que, por un lado, favorecerían directamente a los pobres y, por otro, tendrían una asignación financiera insuficiente. Es el caso de la educación básica, de los cuidados primarios de salud (atención clínica esencial, inmunizaciones, planificación familiar), de los apoyos nutricionales y de cierta infraestructura física (por ejemplo, agua potable, saneamiento). Por lo tanto, se trata de una distribución por medio de la focalización en los pobres.

En esa línea, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, del Banco Mundial, declara que “las políticas y programas públicos no solamente deben encauzarse a fomentar el crecimiento económico estimulado por el mercado, sino además a asegurar la distribución de sus beneficios, particularmente mediante inversiones en servicios básicos de educación y salud”¹⁶.

En síntesis, la redistribución en juego no sólo es fuertemente restringida en materia de cobertura (población abarcada) y del gasto público total involucrado, sino también respecto del espectro de prestaciones: ceñirse a lo “básico”. Una restricción integral, pues.

Por otra parte, desde 1990 el Banco Mundial no ha cesado de subrayar el rango de la reforma sectorial: una pieza medular del conjunto. Por ejemplo, el documento *La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos en 1996 y 1997* consigna:

“El objetivo fundamental del Banco Mundial es colaborar (...) en la disminución de la pobreza (...) a través de una estrategia de desarrollo inclusivo. El primer elemento, trazado en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, comprende políticas orientadas a alentar un crecimiento de base amplia, que demande trabajo. El segundo factor incorpora políticas e instituciones dirigidas a mejorar el acceso a los servicios sociales, especialmente en educación básica, cuidados primarios de salud y nutrición”¹⁷.

Por su lado, Enrique Iglesias (presidente del Banco Interamericano de Desarrollo) anota que “casi todas” las estrategias exitosas para combatir la pobreza “se han basado en la aplicación simultánea de dos elementos: el

uso inteligente e intensivo del único factor productivo (a disposición de los más pobres: el trabajo, complementado por una prestación más focalizada de servicios sociales a dichos sectores"¹⁸.

No obstante, se plantea un problema: *cómo financiar* aquella ampliación de recursos (en los servicios básicos) con el corsé autoimpuesto por el ajuste estructural. Es decir, sin "amenazar el mantenimiento de la disciplina macroeconómica"¹⁹. La salida, entonces, estribaría en *reestructurar* el gasto público total (más que en aumentarlo).

Para ello se postulan diversos mecanismos. Sobre todo, una *reubicación de fondos* desde los niveles superiores hacia los inferiores. En otros términos, la *suba* en los *tramos básicos* exigiría un *declive* (o *cancelación*) en los *más avanzados*. De ahí la prioridad de la educación básica sobre la universitaria; y la prevalencia de los cuidados primarios de salud respecto de la medicina especializada.

Los pronunciamientos del Banco Mundial en la materia son múltiples y constantes desde 1990 hasta el presente. Por ejemplo, el Manual para la reducción de la pobreza (1993) indica que "en educación, las reformas han de incluir la eliminación de subsidios a las universidades (...) Los ahorros resultantes deberían ser empleados en la educación básica".

Por su lado, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invertir en salud alega que "el gasto público en salud beneficia de manera desproporcionada a los que están en mejor situación económica, en forma de asistencia gratuita o por debajo del costo en modernos hospitales estatales de nivel terciario (...) Sólo mediante la baja o anulación de los fondos destinados a los servicios clínicos no comprendidos entre los considerados básicos en cada país, los gobiernos podrán abocarse a asegurar que los pobres dispongan de atención médica esencial".

En definitiva, se prohija una **reforma financiera**: cambios en la *composición* del gasto público a través de una reasignación de recursos entre niveles de un *mismo* sector. Por ello, el Banco Mundial realza la cuestión de la escala. O sea, la reforma habría de englobar a *cada sector* en su *conjunto*. Reforma, pues, de los sistemas públicos de educación y salud en su *totalidad*, completos (y no de algún tramo aislado), un proceso que hoy se encuentra en marcha en buena parte de América Latina y el Caribe.

Cabe consignar que la postura del Banco Mundial en el caso de la salud parece todavía más estricta. En efecto, ya dentro del segmento básico la oferta sugerida resulta muy restringida. Es decir, se aboga por una atención primaria considerablemente limitada. Así, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invertir en salud propone concentrar el gasto, al menos inicialmente, en unos pocos programas de salud pública especialmente “eficaces en función de los costos”, como inmunizaciones y suplementos alimentarios o de micronutrientes como el yodo o el hierro. El reporte también identifica un paquete acotado de servicios clínicos esenciales como asistencia prenatal y obstétrica, planificación familiar, lucha contra la tuberculosis, tratamiento de enfermedades de transmisión sexual y de aquéllas que son comunes y graves en niños pequeños como diarreas y sarampión.

Por otro lado, semejante estrechamiento de la oferta determina que se enaltezcan los dispensarios o centros de salud sobre los hospitales “modernos” y complejos, que deberían tender a autofinanciarse, o bien ser cerrados o vendidos al capital privado. En el rubro personal el patrón es similar: se postula la capacitación de enfermeras, parteras y otros agentes de atención primaria, cuyo costo de formación y salarios resulta más bajo que el de los especialistas.

A la vez, el Informe admite que la selección precisa del qué hacer variará de un país a otro; y que las prestaciones podrán ampliarse si en algún momento se cuenta con fondos suficientes. Otro material posterior: La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos y desafíos en los 1990s (1996) evalúa que “se espera que este paquete (básico) salga alrededor de diez dólares per cápita, lo que es costeable incluso para los países de bajos ingresos”. Y agrega que más de treinta naciones han comenzado a diseñar programas fundados en dicho modelo, con el respaldo del Banco Mundial.

La reforma financiera no se agota en la reubicación intrasectorial del gasto. Además, anima otro mecanismo: la denominada *recuperación de costos*, por medio del *arancelamiento*. Este dispositivo es alentado, sobre todo, para los tramos avanzados: universidades y hospitales públicos “terciarios”, pero también para ciertas prestaciones *esenciales*; por ejemplo, en el caso de la salud.

En síntesis, el alza del financiamiento estatal en los servicios básicos procedería en línea recta de una merma o quita de desembolsos en los trechos superiores, en los que se insertan mecanismos de mercado a través del pago de derechos (y de una participación creciente del capital privado).

Por otro lado, la banca multilateral se preocupa y atarea por la *legitimación* de su propuesta, que porfia en justificar con argumentos de “*equidad*”. En efecto, recalca incansablemente que la reforma financiera entraña una transferencia desde los “ricos” hacia los “pobres”. Es decir, que envuelve una redistribución *progresiva* de ingresos, mientras que la ineficiente estructura actual tendría carácter *regresivo* y, por lo tanto, inequitativo.

Al respecto, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, del Banco Mundial, aduce que “otra parte del problema es la mala asignación de los recursos dentro de cada sector. Los gastos (...) tienden a concentrarse en esferas en las cuales los mercados y los fondos privados pueden satisfacer la mayoría de las necesidades (...), más que en bienes públicos esenciales”. Y añade que ello beneficia “en forma desproporcionada a los ricos, en tanto que los pobres reciben sólo una pequeña fracción”.

Asimismo, Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial (1996), asevera que “en general, el desembolso en educación suele favorecer a los ricos” debido a los “fuertes subsidios” de la enseñanza superior (y de la “secundaria de segundo ciclo”), lo que culminaría en “una marcada falta de equidad”.

Éste es un razonamiento mendaz, *empíricamente falso*. Efectivamente, en América Latina el grueso de los alumnos que asisten a las universidades estatales no son “ricos”, sino que pertenecen a las franjas medias. Y los usuarios de los hospitales públicos no podrían ser tildados de “ricos” en ningún diagnóstico mínimamente serio. Aunque ocasionalmente, ello es reconocido por algunos funcionarios de la banca multilateral y por ciertos analistas proclives al régimen (neoliberal).

Por ejemplo, Rolando Franco -Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- manifiesta que “el paradigma dominante (...) se preocupó de atender a sectores que (poseían poder) de presión sobre el Estado; en especial, la clase media (...) Para el paradigma emergente, en cambio, la única manera de lograr la equidad es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como porque (aquellos) que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o, por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas”²⁰.

Por su lado, William McGreevey -jefe de la Unidad de Salud y Nutrición del Banco Mundial- afirma sin rodeos que “hay que pensar en una reestructuración que quite prestaciones gratuitas a grupos de clase media y destine esos recursos del gobierno a los que realmente lo necesitan; es decir, a los pobres (...) Esto implica, entre otras cosas, recuperar (costos) mediante el pago de aranceles en la educación superior, los servicios curativos en los hospitales (y la) seguridad social”²¹.

Y Enrique Iglesias (presidente del BID) arguye que “otro criterio se refiere a la eficiencia del gasto estatal, (que debe ser reorientado) desde ciertas actividades de (gran) costo que sirven a los estratos medios y altos de la sociedad, hacia las necesidades de los pobres”²².

Así pues, la redistribución en clave neoliberal no sólo es acotada en términos de población (destinataria), del volumen total del gasto público en juego y del espectro de prestaciones (limitarse a lo “básico”). Por añadidura, se incita una transferencia dentro de los damnificados por los ajustes estructurales: un desplazamiento de fondos desde los sectores medios hacia los más pobres, lo que tiende a reforzar los penetrantes y tenaces procesos de pauperización de esas franjas motivados por las “reformas”.

A la vez, se rehuyen enmiendas impositivas que pudieran gravar a las fracciones minoritarias que fueron (y son) beneficiarias del programa: los “ricos” -éstos sí- y enriquecidos por una concentración del ingreso extrema e incesante. Además, y como ya se anotó, las políticas en el mercado laboral inducen de hecho una reasignación adversa al factor trabajo.

Entonces, la reforma sectorial posee sesgos socialmente regresivos, aunque se ensaye su legitimación en nombre de la equidad. Un patrón que resulta fortificado por otras esferas de la reforma del Estado (estructura tributaria, flexibilización).

Con ello, el régimen neoliberal de políticas sociales queda atrapado en una *contradicción aún más seria* con sus propios objetivos políticos. Nuevamente, el problema fue avizorado por Sebastián Edwards, por la época economista en jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial:

“Desde el punto de vista político, ciertos países deben hacer algo más que expandir programas dirigidos a aliviar la pobreza. Esto es particularmente aplicable a (naciones) de ingresos medianos, donde la clase media (relativamente grande) ha sido severamente afectada por la crisis y los ajus-

*tes. Salvo que algunas de sus preocupaciones sean encaradas, es improbable que dicha clase continúe apoyando las reformas, por lo que éstas quedarán bajo presión política*²³.

En definitiva, si el crecimiento intensivo en trabajo (primera “vía”) se malogra en la práctica (crece el desempleo abierto y oculto), la reforma sectorial (segunda “vía”) puede convertirse en un boomerang en materia de legitimidad. Por lo tanto, el grueso del dispositivo ideado para reforzar la viabilidad política del programa neoliberal experimenta fuertes límites.

2.1.2 Inversión en “capital humano”

Adicionalmente, el régimen neoliberal de políticas sociales esgrime la tesis de que la inyección de fondos en los servicios básicos no conforma un “gasto”, sino una **inversión**. Al respecto, una idea asociada, clave y profusamente reiterada, es que el trabajo constituye el único haber relevante a disposición de los pobres. Por eso, el Estado habría de contribuir al desarrollo de tal *capacidad* de trabajo. Es decir, del “*capital humano*”, que el Banco Interamericano de Desarrollo define como “la acumulación de conocimientos y experiencias” “modificable a través de la educación”²⁴. Se trataría, entonces, de una inversión estatal en “**capital humano**” de los **pobres** (“invertir en la gente”).

Ello refleja un franco reverdecimiento de la *teoría* del “capital humano”, proceso que en los últimos años se verifica en la banca multilateral y, además, en otras agencias internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Rubén Lo Vuolo sostiene que aquella teoría, “engendada en la vertiente neoclásica del pensamiento económico, aparece como el esfuerzo más importante para justificar el carácter productivo de los gastos en política social”²⁵.

Así pues, el gasto público en servicios básicos combinaría una distribución focalizada con una inversión (productiva) que, a su turno, coadyuvaría tanto al *crecimiento* (económico)²⁶ cuanto al **alivio de la pobreza**. Al respecto, el documento *La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos y desafíos en los 1990s* (1996) certifica que “ahora hay evidencias abrumadoras de que el incremento del capital humano de los pobres es una de las llaves para mermar la pobreza”. Además, la banca de Bretton Woods fija *rangos* (de inversión) y recalca la primacía

de la educación, un realce que ha ganado una rediviva popularidad durante los últimos años²⁷.

Por ejemplo, La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos y desafíos en los 1990s (1996) observa que “aumentar el acceso a la educación y mejorar su calidad conforma un requisito vital (junto con la estabilidad macroeconómica y el crecimiento) para disminuir la pobreza (...) Ello requerirá un incremento de fondos y una recolocación de recursos existentes (...) hacia la educación primaria, dejando de subsidiar al nivel universitario para los ricos”.

Más aún, se conjetura que los déficits educativos son el *factor aislado más descollante* en la génesis de la pobreza y la inequidad. Por ejemplo, un trabajo reciente, *El rol del gobierno y del sector privado en la lucha contra la pobreza*, del Banco Mundial, declara que la educación posee una “incidencia bruta” en la desigualdad más alta que cualquier otra variable como edad, situación de empleo (asalariados, trabajadores por cuenta propia, empleadores) y sector económico de inserción laboral (agricultura, minería, construcción y otros)²⁸.

Por lo tanto, se trata de una política distributiva centrada en la educación. Una política con severos límites, advertidos por algunos análisis (aunque escasos) del propio Banco.

Así, *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial (1996)* admite que sus impactos son lentos:

“La creación de capital humano es la creación y la distribución de nueva riqueza. Contribuye a reducir la pobreza absoluta y la pobreza relativa, pero puede demorar toda una generación en producir resultados, en contraste con los (frutos) más rápidos de la distribución del capital existente; por ejemplo, mediante las reformas tributaria y agraria. Es posible que los fondos que hoy se invierten en la educación sólo lleven a una merma de la pobreza dentro de varios años, cuando los pobres cuyo capital humano se ha acrecentado comiencen a gozar de un aumento de los ingresos, de una mayor capacidad de emprender actividades por cuenta propia y de usar más eficientemente los recursos familiares”.

Por su lado, un trabajo publicado en 1990, *Educación y desarrollo. Evidencias para nuevas prioridades*, agrega que además los efectos resultan “pequeños”, débiles: “las inversiones en educación (solas) no

igualarán la distribución del ingreso”, por lo que el Estado debería tomar otras medidas como la reforma agraria o impositiva²⁹.

Ello reafirma que la redistribución del régimen neoliberal de políticas sociales es tremendamente limitada:

- * en el cómo: solamente a través del gasto público y, sobre todo, por medio de la educación;
- * en el cuánto: los montos de recursos asignados;
- * en el hacia quién: el volumen de población destinataria;
- * en el desde quién: las fracciones medias; y
- * en el espectro de prestaciones: circunscribirse a lo básico.

En los ‘80s ¿cuál fue el papel del gasto público social? En un documento *ad hoc*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone un diagnóstico inequívoco: asegura que dicho gasto experimentó un claro deterioro y, también, que operó como un instrumento de *ajuste* de los *desequilibrios financieros*. Por eso, concluye que no constituyó un dispositivo “para enfrentar los problemas de pobreza y desigualdad”³⁰.

En los ‘90s, pues, el enfoque cambió. En efecto, el “aggiornamento” y, en particular, el régimen neoliberal de políticas sociales, recobró (y recupera) al gasto público como canal distributivo, aunque tan acotado que sus frutos factibles, aquellos viables por diseño, sólo pueden resultar sumamente bajos: endebles, tardíos.

Por ende, las transferencias negativas del mercado de trabajo (al calor de la “flexibilización” laboral) no tienen cómo ser compensadas por el gasto público social. En otros términos, se quita más de lo que se “devuelve”. Entonces, el esquema de conjunto es fuertemente regresivo.

Por añadidura, la reubicación intrasectorial de fondos, redundantemente justificada en nombre de la equidad, tiende a una *reproducción ampliada de la desigualdad*. Es decir, exhibe *efectos regresivos directos* sobre los pobres (en el largo plazo). ¿Por qué? Es cierto que en América Latina y el Caribe las franjas más desfavorecidas poseen un menor acceso a los segmentos superiores de la oferta pública. Ello resulta patente en el caso de la educación. Así, numerosas investigaciones han demostrado la presencia de circuitos segmentados en perjuicio de esas fracciones. O sea, los pobres padecen menos y peor educación³¹.

Empero, si el compromiso gubernamental se asienta eminentemente en los trechos básicos y los más avanzados ingresan a una férrea racionalidad de mercado, se prefigura una “primarización” de las subvenciones que, como tal, *extrema aquella segmentación en lugar de removerla*. El corolario es una radicalización de la desigualdad bajo la enseña de la equidad.

Las promesas distributivas, pues, quedan jaqueadas y naufragan en un rumbo regresivo neto que, a su turno, coloca en un atolladero a los propósitos políticos del “aggiornamento”. O sea, los límites sociales (distributivos) se transmutan en límites políticos. Y el programa neoliberal se enfrenta de nueva cuenta con su vulnerabilidad más temida: los retos en el campo de la hegemonía, los riesgos en materia de consenso.

Y el “aggiornamento” se malogra en esa, su razón de origen, porque los diagnósticos erróneos conducen a políticas desacertadas. Los efectos negativos del ajuste no tienen carácter transitorio ni afligen sólo a los pobres. El crecimiento no prevalece sobre la desigualdad. Los privilegiados no son las franjas medias. El mercado no es el mejor mecanismo de asignación de recursos y satisfacción de necesidades. En definitiva, el “aggiornamento” zozobra precisamente en la esfera que encumbra como decisiva, en la que juega su poder y arsenal de condicionamiento e injerencia: el territorio de las políticas.

Por eso, resulta curiosa y, a la vez, correcta la tesis del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995*. El mundo del trabajo en una economía integrada, del Banco Mundial:

“la creación de un nuevo mundo en que todos los trabajadores estén integrados en una dinámica de aumento del ingreso, mejoramiento de las condiciones de empleo y mayor seguridad depende fundamentalmente de la elección de políticas atinadas”.

El régimen convalida y sella políticas desatinadas (de cara a sus propios objetivos), sí, aunque su promotor primordial, el Banco Mundial, les destina fondos cuantiosos. Al respecto, Jacques Van der Gaag consigna que actualmente el Banco constituye la *principal fuente internacional* de financiamiento para *servicios sociales* de los países “en desarrollo”³². Así, entre 1993 y 1995 proporcionó alrededor de 2 billones de dólares al año en el campo educativo y aproximadamente un billón en salud.

Ello es fruto de un *desarrollo favorable* de su *cartera* que, entonces, concreta en los hechos las prioridades declamadas. En efecto, en la década del '90 el rubro "Capital Humano" (incluye los subgrupos "Educación" y "Población, salud y nutrición", a los que en 1994 se adicionó la categoría "Sector Social", que abarca programas compensatorios, entre otros) tuvo un incremento notable y persistente: creció del 5% en el período fiscal 1981-1983 (659 millones sobre un total de 13.261) al 14% en el lapso 1990-1992 (3.028 millones; total: 21.698) y al 16% en 1993-1995 (3.610 millones sobre 22.351)³³.

Además, hubo (y se da) un realce efectivo de los trechos *básicos*. En esa línea, el documento *La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos en 1994*, calcula que:

*"los préstamos para educación básica -que comprende el nivel primario y preescolar, la educación no formal y la alfabetización de adultos- ascendieron aproximadamente al 40% de todos los desembolsos del Banco para el sector (educativo) en 1992-1994. De manera similar, los créditos para cuidados esenciales de salud absorbieron la mayoría del gasto en Población, Salud y Nutrición"*³⁴.

En síntesis, la evolución de la cartera del Banco Mundial ha sido consistente con la reformulación estratégica sellada en 1990 y revalidada hasta el presente. En especial, tuvo lugar un alza drástica de los fondos para prestaciones básicas. Un financiamiento explícita y netamente orientado a establecer y condicionar políticas en los países prestatarios. Políticas con aspiraciones distributivas coartadas por ciertas ideas-fuerza que perpetúan la identidad neoliberal en el "aggiornamento" (encoger el costo del factor trabajo y refrenar el gasto público social total).

2.2 Los programas compensatorios. Un curso de acción complementario con objetivos políticos

La estrategia trazada en 1990 pretende que el crecimiento intenso en trabajo, conjugado con la focalización en servicios básicos, fija un rumbo apto para combatir las *causas* de la pobreza y, por lo tanto, para promover su contracción sostenida, de *largo plazo*. Ello la alejaría de aproximaciones simplemente coyunturales que *sólo* se afanarían por mitigar los síntomas y que, por eso, quedarían atrapadas en la superficie del fenómeno.

No obstante, y como ya se anotó, tal ambición es lesionada y aun tronchada por serios yerros diagnósticos. En efecto, el “aggiornamento” devalúa el rango causal de la desigualdad (ante la panacea del crecimiento). Empero, no ignora el problema. Lo afronta, sí, pero en un arreglo distributivo formidablemente acotado y, peor todavía, inscripto en un montaje finalmente regresivo.

En cambio, el Banco Mundial manifiesta una fuerte y tenaz confianza en su lectura (presuntamente causal) y agenda. Por ejemplo, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* proclamó que “a la larga, el crecimiento rápido y la inversión en las personas reducirán la pobreza en forma espectacular”.

Sin embargo, el Banco acepta que los resultados, tan benéficos como ineluctables, demorarán, llevarán su tiempo. A la vez, admite urgencias del presente. Así, y al calor de la aludida renovación diagnóstica, conviene en que las “reformas” traen consigo impactos adversos que, aunque ineludiblemente transitorios, reclamarían *intervenciones específicas* y adicionales. Por eso, desde 1990 la reformulación estratégica añadió (y agrega) un *curso de acción complementario*: programas **compensatorios**, de *corto plazo* y alcance *sintomático*. Es decir, limitados a proveer un *alivio momentáneo* (de la pobreza).

Entonces, nuevamente se consiente una intervención estatal que, otra vez, recurre al gasto público, si bien aquí no se apunta a una (pretendida) merma estructural de la desigualdad sino a un abordaje meramente coyuntural y, por ello, subsidiario.

Al respecto, el Banco Mundial demarcó un cauce compensatorio vertebral que, además, bautizó con el mote de “**redes de seguridad**”, ampliamente respaldadas por el grueso de los organismos multilaterales y, en general, por la “comunidad de donantes”. Se trata de iniciativas *temporarias* encaminadas a aminorar algunas *consecuencias peculiarmente desfavorables del ajuste* y ciertos padecimientos de la *pobreza extrema*.

Sobre todo, se avalan acciones de *emergencia* típicas como la creación de *empleos públicos temporales* (para atemperar la desocupación), así como la provisión de *servicios e infraestructura básicos* como nutrición, cuidados de salud y agua potable, saneamiento e irrigación.

También se incluyen procesos de *capacitación de mano de obra* y esquemas de *crédito* (para microempresas)³⁵. Adicionalmente, se contemplan indemnizaciones a trabajadores estatales despedidos que, aunque escasamente focalizadas en la pobreza, tendrían valor político para neutralizar la disconformidad e incluso el antagonismo con el ajuste. En esa línea, aquel *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997* alega que resulta imperativa una compensación a los “perjudicados”, que si bien “puede ser económicamente costosa a corto plazo”, “merecerá la pena” en tanto “atenúa la oposición a la reforma”.

Cabe resaltar que el Banco Mundial se ocupa de enmarcar este dispositivo, las “redes de seguridad”, en una problemática más general: la “protección” de los denominados “grupos vulnerables”.

Es que el Banco considera imprescindible distinguir a dichas “redes” de los programas de “seguro” o “seguridad” social, que proporcionan apoyo a aquellos que por diversos motivos “quedan marginados de la economía salarial”. En particular, se alude a las jubilaciones y al desempleo. En rigor, estas cuestiones son realizadas y, a la vez, diferenciadas, debido a los cuantiosos volúmenes de financiamiento público que demandan. Tan es así que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) provocaron un aumento del gasto social mientras avanzaban los empeños por desmontar el Estado de Bienestar. Por ello, aquí no se plantea ningún horizonte distributivo ni compensatorio.

En cambio, se deslindan propósitos crudamente económicos. En efecto, se trataría de concentrar todos los esfuerzos en lograr una base financiera sólida. Por eso, el objetivo es que las prestaciones asociadas con la jubilación y el desempleo se solventen con fondos propios de los destinatarios. Es decir, los beneficios deberían derivar directamente de las contribuciones o aportes individuales.

En definitiva, se apunta a disminuir o cancelar la participación estatal y empresaria, con lo que reaparecen dos ideas rectoras de la estructura neoliberal: comprimir el gasto público y los costos del factor trabajo.

Entonces, se anima una tecnología de seguro privado que, como tal, encierra otro flanco de ataque al Estado de Bienestar. Así, y como argumenta Robert Castel, el Estado Social consolidó un sistema de seguro obligatorio universalista, solidario y enérgicamente distributivo: “un régimen general (para todos) cuyos mecanismos de financiación y distribución favorecían a algunos (los asalariados más amenazados)”; “un diagrama de solidari-

dad contradictorio con la definición liberal de la responsabilidad y la propiedad”³⁶.

De ahí que los arreglos ahora auspiciados conlleven una regresión, un anhelo deliberado por desgajar los dispositivos de seguro de los de reasignación de ingresos. Aquel Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 es explícito: “no se deben confundir los conceptos de redistribución y de seguro”.

También por eso el Banco Mundial se ajetrea por diferenciar dichos instrumentos de “seguro”, cuya privatización alienta, de los programas compensatorios o de “asistencia social”, que:

- * requieren por se una fuerte participación estatal; y que
- * eluden cualquier pretensión universalista, ya que se abocan sólo o primordialmente a “los más pobres”.

En efecto, los cursos compensatorios han sido ideados como intervenciones y transferencias drásticamente focalizadas: una *alternativa expresa* a los tratos universales y, en especial, a las “subvenciones de base amplia” o *subsidios generales de precios* (por ejemplo, a ciertos alimentos, la vivienda y la gasolina). Éstos resultan firmemente desestimados en virtud de sus altos costos. Además, se repele su presunto carácter regresivo, que provendría de las filtraciones o desvíos hacia “grupos privilegiados” (los “no pobres”). Por ejemplo, el informe *La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos en 1996 y 1997* declara que “los subsidios universales (...) han demostrado ser ineficientes, distorsionantes y fiscalmente insostenibles”.

Por ello se propicia su eliminación y relevo por subsidios focalizados: las “redes de seguridad”. En definitiva, reverdece el rasgo específico y distintivo del régimen global: una férrea contracción de cobertura (población abarcada) y desembolsos, que clausura el conjunto de las técnicas universales del Estado Social (seguros solidarios, subsidios de precios, servicios públicos gratuitos sin distinción de niveles).

En los últimos años, los programas compensatorios han proliferado en América Latina gracias al fuerte sostén crediticio del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo -que, como ya se anotó-, quedó incorporado al armazón multilateral en materia de po-

breza como un engranaje sobresaliente y, a la vez, políticamente subordinado.

Cabe señalar que los aportes del Banco Mundial en el rubro se concentran, sobre todo, en América Latina y el África Sub-Sahara, aunque recientemente se incrementó la participación de los países de Europa Oriental, al punto de acaparar casi las tres cuartas partes de los recursos correspondientes³⁷.

En ese contexto, destaca la propagación de los denominados *Fondos Sociales*, una difusión que también ha tenido lugar en el África Sub-Sahara. Se trata de entidades gubernamentales creadas *ad hoc*, relativamente autónomas del orden burocrático preexistente, administrativamente reducidas, que se ocupan de financiar (a través de una canalización rápida de dinero) pequeños proyectos focalizados en los pobres y “basados en la demanda” (a partir de solicitudes locales)³⁸.

El Fondo Social de Emergencia (FSE) boliviano, fundado en 1986, fue el primero en su tipo instalado en el subcontinente, con soporte del Banco Mundial. Esta iniciativa pionera resultó sumamente influyente tanto en América Latina como en el África Sub-Sahara. En efecto, inspiró la arquitectura vertebral de buena parte de los Fondos posteriores, cuya implantación en la región se generalizó a partir de 1990; por ejemplo, el Fondo de Inversión Social (FIS), en El Salvador; el Fondo Hondureño para la Inversión Social (FHIS); el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), de Nicaragua y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), en Perú.

Los Fondos Sociales latinoamericanos exhiben, en su mayoría, una estructura financiera y resolutive sumamente *dependiente de la banca multilateral*, un rasgo que parece propio de la *compensación en general*. Así, se observa:

- * un predominio abrumador de las contribuciones externas en los desembolsos totales (de cada Fondo),
- * con un peso prominente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en el suministro de recursos, sí, pero también en la movilización y coordinación de otros “donantes” y, sobre todo, en el impulso, diseño y evaluación de las experiencias.

Por lo tanto, en el régimen neoliberal de políticas sociales el financiamiento exterior desempeña funciones cruciales, aunque variadas:

- * en los sistemas públicos (sociales) solventa programas de reforma (más que su operación regular);
- * en cambio, en las “redes de seguridad” resulta concluyente para su propia existencia. Es decir, las hace posibles.

Sin embargo, en ambos casos la banca multilateral ejerce un poder definitorio en la formulación, prescripción y condicionamiento de políticas (así como en el seguimiento minucioso de los proyectos correspondientes), territorio en el que el “aggiornamento” juega el grueso de su capacidad de influencia.

Por otro lado, y como ya se apuntó, si el programa neoliberal-conservador es *per se* un proyecto político, la revisión estratégica deriva directamente de la percepción de riesgos en la esfera de la hegemonía (el montaje de consenso social) y, por eso, se organiza en torno a *objetivos* políticos: coartar la corrosión de respaldos, la generalización de conflictos distributivos y la irrupción de movimientos “anti-reforma”.

En dicho marco, los diagramas compensatorios conforman el *único dispositivo* expresamente orientado a robustecer en el **corto plazo** la **viabilidad política** del proceso. Ello es peculiarmente patente en los Fondos Sociales.

Las declaraciones al respecto son nutridas, inequívocas y constantes. Por ejemplo, Implementando la estrategia del Banco Mundial para la reducción de la pobreza (1993) observa que los Fondos “usualmente se encuentran en condiciones de jugar un papel favorable al aumento del apoyo político a la reforma”. Por su parte, el Manual para la reducción de la pobreza (1993), también del Banco Mundial, arguye que los Fondos “ayudan a generar respaldo político (al ajuste)”.

Además, un reporte (del Banco) sobre la cuestión en el subcontinente: Alivio de la pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia latinoamericana, alega que “los factores políticos resultaron importantes en la fundación de los Fondos, ya que fueron percibidos como un medio para restablecer o, en algunos casos, instaurar la credibilidad del gobierno y garantizar el sostén político a las reformas económicas en curso”³⁹. Y un informe (en la materia) acerca del África Sub-Sahara indica que “los moti-

vos políticos son, con frecuencia, los más sobresalientes, dado que el ajuste implica por lo regular medidas correctivas impopulares. De ahí que los gobiernos tengan necesidad de disponer iniciativas muy visibles y rápidas”. Y añade que “bien implementados, los Fondos pueden efectuar contribuciones relevantes a la sustentabilidad política del ajuste (y al alivio de la pobreza)”⁴⁰.

A la vez, y dentro del conjunto de las “redes de seguridad”, los Fondos Sociales responden a un propósito propio y distintivo: permitir un impacto *fuerte en poco tiempo*, un *efecto de demostración* vigoroso y veloz. Es decir, se trataría de producir resultados muy rápidos, efectivos y, sobre todo, *visibles*. Si tal función no puede ser afrontada por los organismos públicos estándar (las burocracias gubernamentales preexistentes), entonces se justificaría la creación de un Fondo.

Por otra parte, aquella búsqueda: el logro de frutos pronto y ostensibles, ha tenido (y posee) una repercusión crítica en el qué hacer. Así, el grueso de los Fondos latinoamericanos se aboca primordial (aunque no exclusivamente) a la gestación, reparación y expansión de infraestructura social (por ejemplo, escuelas, postas médicas, agua potable y alcantarillado) y económica (por ejemplo, rehabilitación de caminos menores y pequeños puentes). Esta preponderancia drástica de la *obra pública* revela el objetivo fáctico dominante: la *generación acelerada de empleos temporales*.

Por lo tanto, el reto de la desocupación que, como vimos, demarca una tendencia excluyente estructural del paradigma neoliberal, resulta jerarquizado de hecho como riesgo político inminente, como factor de desorden apremiante y, por ende, como terreno central e inaplazable para el afianzamiento de la “sustentabilidad” de la “reforma” en el corto plazo. De ahí su rango y prioridad en la “asistencia social”.

Si los esquemas compensatorios equivalen a una estrategia política inmediata, de emergencia, cobra relieve la cuestión de su eficacia. En un documento reciente: *Redes de seguridad y reducción de la pobreza*⁴¹, el Banco Mundial lleva adelante una evaluación preliminar (al respecto).

El material revisa, en particular, la práctica de América Latina y el Caribe. ¿Por qué? Es que el subcontinente monopolizaría el acopio

más prolongado y pertinente de experiencias. Así, se trataría de la primera región a escala mundial que comenzó el proceso de “reforma” y, a la vez, procuró afrontar sus impactos sociales. Por ello, conformaría el mejor escenario, el terreno privilegiado (a nivel planetario) para examinar las variables políticas en juego: tanto las consecuencias adversas de los ajustes cuanto los resultados de las sendas compensatorias.

Las conclusiones son optimistas. En efecto, se infiere que, por lo regular, las “redes de seguridad” *sí han coadyuvado* a aquella *tonificación política*. Por ejemplo, los programas de empleo a gran escala implementados en Chile entre 1975 y 1987 habrían “reducido el potencial de explosión social en un período de desocupación sin precedentes”. También se consigna la trayectoria del Fondo Social de Emergencia (FSE) boliviano que, según esta lectura, creó apoyos al gobierno entre grupos “previamente marginales” en un momento crítico, con frutos “substanciales” en materia de “sustentabilidad política”.

Algunas evaluaciones efectuadas sobre el caso específico de los Fondos Sociales llegan a valoraciones igualmente positivas. Por ejemplo, Alivio de la pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia latinoamericana, del Banco Mundial, asienta que la mayoría de los Fondos han reforzado las políticas de ajuste porque cooperaron con la restauración de la credibilidad gubernamental “al demostrar que un programa relativamente amplio de generación de empleo (...) puede ser preparado, aprobado y ejecutado rápida y eficientemente, sin dar lugar a una nueva y aparatosa burocracia”.

Por su lado, René Rodríguez Heredia certifica con crudeza que el soporte de los Fondos Sociales a los ajustes estructurales “no radica tanto en los (recursos) invertidos, ni en el número de beneficiarios, ni tampoco en la cantidad de obras realizadas”. En cambio, su aporte principal residiría “en demostrar al país” que las autoridades “son concientes de los costos sociales, pero que efectúan un esfuerzo serio por minimizarlos”⁴².

Empero, y a pesar de tal misión política apreciada, por añadidura, como relativamente exitosa, las herramientas compensatorias resultan expresa e invariablemente catalogadas como *subsidiarias*.

En esa línea, los pronunciamientos se multiplican. Así, La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos en 1996-1997 aduce que “en la aproximación del Banco, las redes de seguridad están pensadas como un

complemento de la estrategia principal, asentada en el crecimiento de base amplia y la inversión en capital humano. Ciertos países han trastocado dicha prioridad (...) Pero aquellas redes, solas, no pueden amenguar la pobreza, aunque su diseño sea correcto. Por eso, nunca deberían ser empleadas como el medio primario para tal fin”.

Por su parte, el documento Las dimensiones sociales del ajuste. La experiencia del Banco Mundial, 1980-1993, corrobora que “las medidas de protección social han de operar como un complemento, y no como sustituto, de la estrategia para atender las necesidades de los pobres por medio del ajuste y un crecimiento de base amplia”⁴³.

Previamente, Estrategias de asistencia para reducir la pobreza (1991), del Banco Mundial, ubicó al asunto en su racionalidad fundacional: “el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990 establece que las redes de seguridad conforman un complemento relevante de la estrategia de dos vías. Esta distinción refleja la diferencia entre políticas que apuntan a mermar la pobreza de manera permanente y aquellas que son diseñadas para aliviar temporalmente sus síntomas”.

En efecto, el Banco Mundial repite que la compensación constituye un recurso circunscrito, confinado al auxilio transitorio y de alcance estrechamente sintomático. Es por ello que *no* correspondería la asignación de *transferencias voluminosas*, “pesadas” que, además, desembocarían en desequilibrios fiscales.

Así pues, el perfil de los esquemas compensatorios resulta categóricamente armónico con el régimen global (de políticas sociales) y, en particular, con su principio normativo mandante, aquel que compone al conjunto: refrenar el gasto público social. No obstante, irrumpe una tensión (implícita) entre los propósitos políticos (de corto plazo) y las exigencias económicas. El corolario es claro: la primacía de dicho principio. De ahí que las “redes de seguridad” sean inconmoviblemente clasificadas como secundarias, accesorias. Resurge, entonces, la resonante estrechez distributiva del “aggiornamento”, en la que (como vimos) naufraga su motivo fundante: recomponer la viabilidad política del programa.

En el discurso del Banco Mundial, el imperativo de que los diagramas compensatorios se sujeten a una vigilancia financiera estricta redundante en otro *distingo* crucial (que se acopla al que divorcia la figura del seguro de la distribución). Es que el Banco ha pergeñado una *categorización propia* respecto del *concepto de focalización*. Un pensa-

miento coherente con dicho celo (económico). Así, el término es soporte de dos sentidos dispares.

Por un lado, se deslinda una focalización tildada de “*amplia*” (“broadly targeted”), que correspondería a los *servicios públicos sociales básicos*. Esta equivalencia entraña una ambigüedad, que el Banco enfrenta y dilucida. En efecto, esas prestaciones (básicas) detentan una naturaleza relativamente *universal* y, por ende, opuesta a la idea de focalización, ya que se trata de una oferta abierta que, como tal, queda disponible (sin exclusiones) para cualquier usuario. También para gente menos desfavorecida (por encima de los umbrales convencionales de pobreza), que podría valerse de los subsidios en cuestión concurrendo, sin cortapisas, a escuelas públicas y dispensarios u hospitales estatales. El Banco juzga que a pesar de ello *subsiste una focalización*, si bien “*amplia*”, dado que entre los beneficiarios reales la proporción de pobres sería ineludible y significativamente mayor que su porcentaje en la población total.

Por otra parte, el Banco Mundial ha recortado (y delinea) otro tipo de focalización, que ha bautizado (y apoda) como “*estrecha*”. Esta noción se acerca mucho más que la anterior al uso habitual del vocablo en América Latina. Alude a un enfoque *severamente selectivo*, dirigido a grupos muy circunscritos elegidos, además, dentro un sector restringido: los afligidos por pobreza extrema y aquellos agudamente afectados por los ajustes (en especial, los desocupados). Esta aproximación, pues, definiría a los *esquemas compensatorios*.

Sin embargo, el Banco aprecia que, a la vez, la puesta en práctica de la selección “*fin*” se encuentra jaqueada por serias dificultades y *costos financieros* (para diferenciar a los elegibles de quienes no lo son)⁴⁴. Ante ello, y a pesar de aquel sesgo universal, *da prioridad* a la focalización “*amplia*”.

Es decir, la reforma sectorial, de los sistemas públicos sociales, resulta drástica y netamente realzada de cara a las “redes de seguridad”. El motivo: sofrenar el gasto público. El largo plazo, entonces, prevalece sobre el corto término. La lógica fiscal y la limitación distributiva frente a la racionalidad política inmediata.

Esta jerarquización tiene una expresión cabal en la cartera del Banco Mundial. Así, en 1991 el documento Estrategias de asistencia para reducir la pobreza lanzó el denominado Programa de Intervenciones Focalizadas (PTI). Dicho material estableció el Programa y, además, fijó el criterio para determinar qué tipo de proyecto (del Banco) debía ser incluido (en él). La pauta fue (y es) la presencia de alguna de las dos categorías de selección: “amplia” o “fina”.

Y el análisis de la composición del Programa revela un predominio neto de la focalización “amplia”. Según La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos y desafíos en 1996-1997, durante 1997 (así como en los años precedentes) el Programa se abocó primordialmente a ese tipo de intervención: 65 (sesenta y cinco) proyectos, frente a solamente 12 (doce) operaciones del rubro “redes de seguridad”.

En síntesis, la dura compresión de cobertura y desembolsos que identifica al régimen neoliberal de políticas sociales lleva a tronchar los tratos universales precedentes, sí, pero va más allá. En efecto, alcanza a la reforma sectorial (focalización en lo básico) y a los diagramas compensatorios. Éstos, entonces, no sólo resultan reputados como secundarios por su condición circunstancial (sintomática) sino, sobre todo, debido a sus costos y al precepto de proceder a transferencias totales limitadas. A su turno, ello exige que se extreme aquella merma de cobertura, lo que redundará en un volumen comprimido de población destinataria.

Empero, despunta una situación paradójica. Así, y a pesar de su expresa subordinación, las “redes de seguridad” reciben un sostén financiero creciente del Banco Mundial. Por ejemplo, *La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos y desafíos en los 1990s* afirma que hacia mediados de los ‘80s el Banco había respaldado muy pocos proyectos. En cambio, diez años después (1995) apoyaba diecinueve.

Previamente, Implementando la estrategia del Banco Mundial para la reducción de la pobreza (1991) asentó que “el Banco ha sostenido un número pequeño aunque en aumento de redes de seguridad (...) Este incremento se explica, en parte, por los esfuerzos desarrollados para proteger a los pobres de los efectos provocados por las políticas de estabilización, especialmente en el África Sub-Sahara y en América Latina y el Caribe (...) Más recientemente, también en Europa oriental, con el fin de amortiguar la transición hacia una economía de mercado”.

En consecuencia, los dispositivos compensatorios constituyen un componente complementario y subalterno, pero ampliado dentro de la estrate-

gia de conjunto. Ello se asocia con su función política y con una evaluación favorable sobre los resultados alcanzados.

Al respecto, cabe anotar que, por el momento, no existen investigaciones empíricas de rango latinoamericano que faculten una evaluación rigurosa de los impactos efectivamente logrados. Sin embargo, ciertos estudios nacionales sugieren que algunos programas han sido eficaces en el montaje y robustecimiento de *clientelas políticas*; en particular, entre los más pobres.

En esa línea, el documento Redes de seguridad y reducción de la pobreza, recientemente publicado por el Banco Mundial, hace hincapié en el papel político de las “redes de seguridad”. Incluso, llama la atención sobre su potencial de largo aliento; en especial, en materia de edificación de alianzas. Así, advierte que los cauces compensatorios han de concentrarse en los “grupos previamente marginados”, sí, pero dándoles una “influencia incrementada” y un mayor “juego” en el sistema (político). El objetivo: la “creación de nuevas coaliciones” favorables a la “reforma económica”. Se trataría, pues, de gestar apoyos sostenidos que, además, permitieran contrarrestar a los “ruidosos oponentes” (del ajuste); entre ellos, los “nuevos pobres”.

Este acento vigorizado en una misión política que, por añadidura, extiende sus alcances, conduce a sugerir un menor énfasis en el logro de una focalización estricta, acuciosa. En cambio, se realza el propósito de alentar una participación ampliada de los menos favorecidos, aun cuando no sean los más pobres. Por lo tanto, se intenta una jerarquización de la lógica política, incluso a expensas de la racionalidad financiera dominante (focalización).

No obstante, más allá de los resultados conseguidos (y de un eventual reforzamiento de aquel rol político), los **esquemas compensatorios** padecen de **límites políticos rígidos e inexorables**. En efecto, el volumen de excluidos es, como se anotó, notablemente vasto (mucho más alto que el calculado por las estadísticas ordinarias). A la vez, las transferencias consentidas son irreparablemente acotadas debido a la tremenda fortaleza del mandato fundacional: sofocar el gasto público. Ello refuerza las *restricciones* de la *revisión estratégica* en su *conjunto*: su radical modestia distributiva que, además, se monta sobre un telón de corte regresivo (flexibilización laboral, desarticulación de los seguros

solidarios) y una desigualdad en alza incesante, cuyos impactos no puede arrostrar.

Por eso, en América Latina la fragilidad potencial del programa neoliberal-conservador en el terreno de la hegemonía persiste (y subsistirá) a pesar del “aggiornamento” que, precisamente, buscó (y pretende) subsanar los riesgos políticos emergentes. Entonces, en la región se perfilan y afianzan condiciones favorables al surgimiento de fuerzas de contrapeso e inclusive de movimientos y consensos alternativos.

2.3 Privatización y generalización de una lógica de mercado en el Estado

2.3.1 En las “redes de seguridad”. El caso de los fondos sociales

El “aggiornamento”, como ya se apuntó, es portador de un discurso transaccional respecto del vínculo Estado/mercado. Por un lado, se aparta de la ortodoxia neoliberal: ahora no consagra las virtudes del *Estado mínimo* y aprueba cierta intervención pública. Empero, simultáneamente retiene el dogma natal y regulador del cuerpo neoliberal: la idiosincracia superior del mercado capitalista. De ahí que ensalce y prescriba un **Estado empapado** por una **lógica de mercado**. Por lo tanto, la fórmula del *Estado eficaz*, que desplaza y suple al viejo ideal del *Estado mínimo*, equivale a un *Estado mercantilizado*.

También en el **régimen de políticas sociales**. El principio rector es *expandir la competencia*. ¿Cómo? Para ello, se patrocina un arsenal de procedimientos variados (cuya aplicación depende de la naturaleza del servicio en cuestión). Sin embargo, despuntan algunos *preceptos directrices comunes*. Sobre todo, se aboga por:

- a) Una *reducción del papel del Estado como agente directo*, delegando (parte de) las prestaciones al sector privado. Es decir, se trata de *agrandar la gestión u oferta privada* (en especial, empresas capitalistas, aunque se añaden Organizaciones No Gubernamentales y entidades locales, en ciertos casos).
- b) Una mutación substancial en la *asignación* de los *recursos gubernamentales*. En particular, se auspicia que el sistema de prestado-

res (públicos y privados) compita por los caudales estatales. El colarario es doble:

- * se incluye y prohija el *financiamiento público* de la *oferta privada*; y
 - * se impulsa el *financiamiento por proyectos* (presentados por los interesados, quienes rivalizarían entre sí para conseguir tales desembolsos).
- c) Un cambio decisivo en materia de fuentes. O sea, respecto del origen de los fondos: una “diversificación” que apunta centralmente a una privatización, sí, pero ahora del financiamiento estatal (por fuera de la vía tributaria). El asunto, entonces, ya no alude a los actores (quién brinda el servicio, en pro del engrosamiento de la iniciativa privada), sino a la procedencia (privada) de los recursos (fiscales); por ejemplo, el arancelamiento y, en general, la denominada “recuperación de costos”.

El aliento de esos dispositivos de mercado no se agota en los sistemas públicos sociales ordinarios (como la educación y la salud). También se extiende a las “redes de seguridad”. Es decir, a los subsidios focalizados en los más desfavorecidos. Así pues, el mercado penetra al Estado incluso cuando interviene en los límites, en los márgenes de la cuestión social. Sobre todo, ello resulta patente en los **Fondos Sociales** que, por ende, constituyen un caso paradigmático en la materia.

En efecto, los Fondos Sociales pueden ser catalogados como tales en la medida que responden a *factores de diseño* que, en rigor, fueron forjados en la fragua pionera del Fondo Social de Emergencia (FSE) boliviano y que, luego, inspiraron ciertos trazos distintivos del régimen en su conjunto. Factores tan jerarquizados cuanto imbuidos por una racionalidad de mercado.

Así, por un lado los Fondos se repliegan en un papel de intermediarios financieros que *no realizan* por sí mismos las tareas (de infraestructura y/o servicios). O sea, adjudican préstamos o subvenciones (no reembolsables) a agentes privados (contratistas, Organizaciones No Gubernamentales, comunidades locales) y, eventualmente, públicos (en especial, municipios), quienes quedan *a cargo de la ejecución*.

Ello posee impactos de orden institucional. En virtud de aquel rol, los Fondos son organizados como entidades chicas y ágiles. En otros términos, quedan habilitados para funcionar con poco personal y, en general, con bajos costos administrativos y operativos. Sin embargo, el rango de la mediación (financiera) trasciende en mucho los valores propios de una razón y mira contables.

Efectivamente, envuelve algunos rasgos nodales de aquella reforma del Estado en clave de mercado:

- * el *traspaso* de las prestaciones y, por lo tanto, una merma de su misión como agente directo; y
- * el *financiamiento estatal* de la gestión así *privatizada*.

En otros casos, la transferencia adopta tintes más radicales ya que los servicios no sólo salen de la esfera pública, sino que además quedan en manos de grandes empresas, sin arreglos solidarios, en un mercado capitalista pleno. Por ejemplo, los seguros privados en materia de pensiones.

Por otra parte, los Fondos Sociales se estructuran en torno a proyectos. Es decir, *financian proyectos*; por lo regular locales, de implementación rápida y pequeña escala (entre U\$A 10.000 y U\$A 30.000 de costo promedio⁴⁵). Empero, los Fondos no se encargan de su elaboración. Soslayan su diseño. En cambio, usualmente son preparados por comunidades locales y/u Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y, en ocasiones, por municipios.

O sea, resurge el Estado en código de mercado. Ahora a través del impulso de “cuasi-mercados”, en los que diversos sujetos (por lo general, privados) concurren para competir por los subsidios fiscales.

Según el Banco Mundial, se trataría de un mecanismo “basado en la demanda” (“demand driven”). Un dispositivo sopesado como crucial y, también, como uno de los aportes más innovadores de los Fondos Sociales.

No obstante, el peso real de tal “demanda” resulta bastante menor que el sugerido por sus apologistas. Así, el panegírico acerca del papel organizador de la “demanda” oculta que, en rigor, no se incitan “cuasi-mercados” plenamente abiertos, “libres”, en los que se podría concurrir con cualquier clase de iniciativa. En efecto, regularmente la “demanda” es dirigida en concordancia con las prioridades de los Fondos. En otras palabras, existen

acentos programáticos institucionalmente fijados. Para ello, se suele apelar a una herramienta crucial: un “menú” de proyectos predeterminado, que René Rodríguez Heredia define como “una lista ordenada y jerarquizada” del tipo de proyectos (los “elegibles”) que los Fondos quieren respaldar⁴⁶.

En definitiva, las sendas “basadas en la demanda” comportan una centralización elevada; al punto que la banca multilateral busca retener un elevado poder de decisión en la materia (ya que constituye un factor crítico en la definición del perfil, del quehacer de cada Fondo).

Por otro lado, cabe consignar que actualmente hay un amplio acuerdo sobre ciertos impactos excluyentes del mecanismo. Éste habría provocado una marginación de los más pobres entre los pobres, quienes poseerían poca experiencia y capacidad para la presentación de solicitudes, así como para la administración y rendición de cuentas (actividades ineludibles en el diagrama por proyectos). Entonces, despunta una falla seria en el menudeado proceso de focalización hacia las franjas de “pobreza extrema”, población “objeto” prioritaria del régimen.

Por último, los Fondos Sociales patrocinan, vigorosa y crecientemente, la llamada “recuperación de costos”. El documento *Alivio de la pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia latinoamericana*, del Banco Mundial, hace mucho hincapié en el asunto y, en especial, aconseja:

- * el arancelamiento o recaudación de “cuotas del usuario”;
- * el aporte de mano de obra y materiales por parte de las comunidades “beneficiarias”; y
- * una mayor intervención (financiera) de las municipalidades.

En consecuencia, se anima una participación, sí, pero económica de los pobres en la compensación social. Una privatización del financiamiento estatal sobre las espaldas de los más desfavorecidos. La reforma financiera y el imperio del mercado se imponen, pues, a las proclamas de equidad. Nuevamente, la lógica fiscal y el dogma original sojuzgan a la razón distributiva y política.

2.3.2 En las prestaciones terciarias. La educación superior

En los servicios públicos sociales, la mercantilización del Estado recrudece. En particular, en sus tramos avanzados y, sobre todo, en la

Educación Superior. En efecto, el Banco Mundial ejerce presiones firmes y sostenidas en pro de una *reforma integral* del nivel. Una reforma, claro, gobernada por cánones de mercado. Una reforma que, además, resulta *decisiva* en la agenda de políticas, jerarquía que plasma en la composición actual de la cartera de créditos (del Banco).

Así, entre 1971 y 1985 el Banco dio la máxima prioridad a la Enseñanza Superior que, por eso, acopiaba el mayor volumen (un 38% en promedio) del financiamiento total para el sector (educativo). Empero, a partir de 1986 esa participación comenzó a decaer (y descendió al 31% en el lapso 1986-1993).

Con todo, aquellos valores medios encubren disparidades regionales muy marcadas. Por ejemplo, en el período 1980-1993 Asia congregó más del 60% de los desembolsos correspondientes, como se observa en el Cuadro siguiente.

Porcentaje del financiamiento total para la Educación Superior Distribución geográfica (1980-1993)

Región	%
Asia Oriental	54,1
Asia Meridional	12,5
África	10,7
América Latina y el Caribe	9,9
Oriente Medio y Norte de África	7,8
Europa y Asia Central	5,0
Total	100

Fuente. Banco Mundial, *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, 1995

Adicionalmente, sólo un reducido número de países (dentro de cada región) se ha beneficiado con el grueso del respaldo. En esa línea, el Banco acota que a partir de 1986 los principales destinatarios fueron Nigeria (en África), China e Indonesia (en Asia Oriental), Brasil (en América Latina) y Hungría (en Europa).

Se dio una declinación, pues. No obstante, la Enseñanza Superior continúa absorbiendo un *monto alto* de los fondos (del Banco Mundial en el rubro), al punto que ocupa el *segundo lugar* después del tramo primario (que desde 1990, y como ya se anotó, subió al ápice de la agenda educativa). Ello no resulta extraño, dado que el *financiamiento público* es valorado como el *instrumento primordial* para poner en práctica las prioridades en materia de reforma del Estado. Y la reforma de la Educación Superior constituye, sin duda, un curso de acción inequívoca y tangiblemente jerarquizado.

Al respecto, el Banco mudó su operatoria clásica. Así, en 1992 llevó a cabo una evaluación de su propia trayectoria (en el subsector). Y concluyó que el éxito se ensamblaba con la escala. Es decir, que los frutos crecían cuando se auspiciaban estrategias de *conjunto*, abarcadoras del nivel en su *totalidad*. Se trata de un abordaje armónico con el perfil, más global, inaugurado por el Banco en los '90s: desde el soporte de proyectos relativamente aislados al condicionamiento de *reformas de políticas públicas*.

El documento Prioridades y estrategias para la educación, publicado en 1996 por el Banco Mundial, se expide sin circunloquios: "Los préstamos del Banco para la Enseñanza Superior apoyarán los esfuerzos por adoptar reformas de política que permitan al subsector funcionar con más eficiencia y menor costo. Los países dispuestos a prohiñar un marco de política (...) que haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de ingresos diversificada, con mayor énfasis en los proveedores y los aportes privados, seguirán recibiendo prioridad"⁴⁷.

El Banco Mundial, entonces, preparó una agenda que, a su turno, devino de un *diagnóstico* específico, aunque general. ¿Cuál? El Banco sentencia que la Educación Superior atraviesa una *crisis* de proporción planetaria (también vigente en los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE). Una crisis de *financiamiento*. Su origen: una *restricción fiscal* extendida, con la consiguiente escasez de fondos (para el subsector). Una astringencia cuyos impactos resultarían atizados por dos factores:

- * la dependencia, corriente y alta, que la Enseñanza Superior exhibiría respecto de los recursos estatales; y

- * la presencia de costos por estudiante mucho más elevados que en los trechos inferiores del sistema educativo.

En la lectura del Banco, ello habría desembocado en un corolario central: una caída del gasto unitario, por alumno. Tal desplome tendría grados variables y se agravaría en el Sur. En este caso, el derrumbe sería substancial. ¿Por qué? Es que se conjugarían dos agentes (causales): un alza notable y veloz de la matrícula; y ajustes (fiscales) drásticos.

El desmoronamiento fue especialmente espinoso en el África Sub-Sahara y el Oriente Medio y Norte de África. Así, durante los '80s el gasto por estudiante se hundió de U\$A 6.300 a U\$A 1.500; y de U\$A 3.200 a U\$A 1.900, respectivamente.

En esa década, América Latina también padeció un serio abatimiento. Por ejemplo, en un estudio ad hoc del Banco Mundial: La Educación Superior en América Latina, Donald Winkler calcula que en 1985 el gasto unitario en Argentina bajaba al 17% del desembolsado en 1970; y en Chile, al 34%⁴⁸. Por su lado, Carlos Muñoz Izquierdo estima que entre 1982 y 1987 el presupuesto asignado en México decreció un 21% y el gasto por alumno, un 28%; y que la reducción más notoria se dio en el rubro salarios, cuyo poder adquisitivo se despeñó en un 59%. A la vez, y en el mismo lapso, la matrícula subió un 23%; y el número de establecimientos, un 68%⁴⁹.

Entonces, en la óptica de Banco Mundial tercian dos condicionamientos, sí, pero de rango objetivamente dispar:

- * Por una parte, la constricción fiscal: un eje de política definitorio, directriz y, por lo tanto, invariable. Una constante inmodificable, pues.
- * Por otra, el abultamiento de la matrícula: un componente que, por contraste, sería susceptible al cambio (a la baja). O sea, podría convertirse en una variable. De ahí que el Banco le preste una atención singular.

Al respecto, en el documento *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), el Banco aduce que en el Sur aquel ascenso (de inscripciones) ha sido enérgico y acelerado, el más rápido de cada sistema educativo.

Así, computa que en el período 1965-1990 las tasas de matrícula en la Educación Superior aumentaron velozmente, a un ritmo del 6,2% anual (en los países de ingreso “bajo” y “mediano/bajo”) o del 7,3% (en los de categoría “mediano/alta”). Como resultado, las tasas de matrícula habrían trepado (en el mismo intervalo) del 1% al 9% en el Norte de África; del 8% al 16% en el Medio Oriente; del 7% al 21% en América Latina; y del 8% al 17% en Asia Oriental.

En definitiva, se verifica una demanda creciente de educación postsecundaria, mayor incluso que la inscripción efectiva. Por ejemplo, Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial mantiene que en el grueso de los países “el número de alumnos que desean ingresar a las instituciones de enseñanza secundaria y superior es considerablemente más alto que el volumen de plazas disponible”.

A partir de allí, la lectura diagnóstica prosigue con un interrogante causal. Es decir, el Banco explora el porqué de tal abultamiento (de la matrícula). E identifica un vector crítico: el excesivo subsidio público a la Educación Superior. Una subvención tan sobrada como atractiva. O sea, que resultaría económicamente atrayente. De ahí el alza de estudiantes. Una suba reputada como *insostenible* desde la perspectiva fiscal (dado el abatimiento inmanente a los ajustes).

La conclusión es evidente. En otras palabras, dicha tesis diagnóstica remata en ejes de política obvios, claros y congruentes. Así, se demarcan dos grandes objetivos:

- * contener el incremento de la matrícula; en particular, en las Universidades públicas; y
- * sofocar el rol económico del Estado, contrayendo los subsidios y engrosando el financiamiento privado.

Estos propósitos plasman en una agenda de políticas, en un **programa de reformas** específico, si bien general. Al respecto, y en primer lugar, el Banco Mundial advierte que la Educación Superior, como sistema, requiere de dispositivos *ad hoc* que capten aquella demanda ascendente, con bajo o nulo gasto fiscal y que, a la vez, descompriman a las Universidades estatales. Para ello, se auspicia:

- * La expansión y robustecimiento de proveedores privados.

- * Una “diversificación institucional”. Es decir, la ampliación de una franja de entidades no universitarias como, por ejemplo, centros profesionales y técnicos de ciclos cortos. Su ventaja: menores costos, que facilitarían una mayor participación del capital privado.

Por lo tanto, opera un principio directriz del régimen global: cercenar el papel del Estado como agente directo: en este caso, las Universidades públicas, trasladando prestaciones al sector privado, que habría de absorber el futuro aumento de matrícula. Revive, pues, el perfil de los Fondos Sociales, sólo que ahora el traspaso acude centralmente al capital privado (más que a Organizaciones No Gubernamentales o comunidades locales).

Aún más, se patrocina el *fomento estatal* de tal expansión (privada), a través de incentivos como exoneraciones impositivas o subsidios monetarios directos.

En efecto, se aboga por otro mandato rector del Estado mercantilizado: el financiamiento público del capital privado. En definitiva, nuevamente se atiza la gestación de “cuasi-mercados”. En ellos, el conjunto del sistema: estatal/privado, competiría en pie de igualdad por la asignación de los caudales gubernamentales.

En esa línea, La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia, del Banco Mundial, alega que “al proporcionar fondos (...) tanto a instituciones públicas como privadas en base a la calidad de sus propuestas, se atiende (un) objetivo de largo plazo: establecer condiciones de igualdad para todos los establecimientos de enseñanza superior, sean estatales o privados. La competencia respecto de los recursos fiscales se ha utilizado en Chile como estímulo para mejorar la calidad y la eficiencia; y, aunque en una escala más limitada, (también) en Brasil y la República de Corea”.

En suma, el gasto público colapsa en su función distributiva, a pesar de los anuncios y votos en pro de la equidad agitados profusamente por el “aggiornamento”: se organiza como mercado e incluso subvenciona al capital privado.

En segundo término, el Banco Mundial pronostica que aun cuando aquel ensanchamiento (privado) prospere, el Estado continuará jugando un *rol prominente* como *agente directo*. O sea, que seguirá educando a una gran porción o quizás al grueso de los estudiantes

postsecundarios. Por eso, otra política saliente es la **movilización de recursos privados** dentro de la oferta oficial. Entonces, resurge un hito más del modelo global: la privatización del financiamiento gubernamental, por medio de una “diversificación” adicional; ahora, de las fuentes (de dinero).

Es por ello que se alienta una redefinición específica del vínculo Estado/Universidades (públicas): desde un esquema (indeseado) de “control estatal” hacia otro (valorado) de “supervisión” (a cargo del Estado). Básicamente, se apunta a una mayor “autonomía” (universitaria) financiera que, como tal, facilitaría dicha movilización.

Al respecto, el Banco marca una meta indicativa: recabar ingresos (privados) suficientes para solventar al menos el 30% del presupuesto total (de cada establecimiento). Además, y en materia de mecanismos, defiende una batería variada. Por un lado, incita: a) la venta de servicios; por ejemplo, cursos breves de formación profesional, contratos de investigación con industrias y consultorías; b) las donaciones empresariales y de ex alumnos. Por otro, acicatea el cobro de derechos de matrícula en todo el nivel.

Según el Banco Mundial, el arancelamiento constituye una tendencia en alza, aunque juzga que usualmente las tarifas son bajas. Empero, La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia acota que en tres países: la República de Corea, Jordania y Chile, se ha conseguido cubrir una proporción considerable de los gastos ordinarios; 46%, 40% y 36%, respectivamente. Y se atarea por fijar metas precisas: aquellos derechos habrían de cubrir el 100% del costo de los servicios sociales (destinados a los estudiantes, como comida y alojamiento) y al menos el 30% de los de “instrucción”. Por ende, la política no se agota en el cobro, sino que también preconiza montos elevados.

En otro estudio del Banco Mundial: *Mecanismos de financiamiento para la Educación Superior*, Douglas Albretch y Adrian Ziderman arguyen que el arancelamiento ostenta una virtud adicional. En efecto, avivaría una aproximación “orientada al mercado”, “basada en la demanda”, ya que las universidades se verían “forzadas” a “competir por los estudiantes”⁵⁰.

Así se bosqueja otro mecanismo, más general, del Estado mercantilizado. Se intenta que la demanda: por ejemplo, de alumnos, se acerque al fun-

cionamiento de un mercado de consumidores y, por consiguiente, que los establecimientos tiendan a comportarse como empresas que compiten entre sí por dicho mercado -y no sólo por los fondos públicos.

Por eso, se ensayan diagramas de subsidio estatal directo a los usuarios individuales, quienes entonces podrían elegir la “empresa” en cuestión, oficial o privada. En la Educación Superior, ello resulta alentado en el caso de las becas y préstamos a los estudiantes “necesitados y académicamente calificados”. El asunto en juego es cómo se transfieren las subvenciones. Al respecto, se propugna un menú de opciones que trascienda el traspaso a las instituciones e incorpore la canalización de los fondos desde un organismo central a cada alumno singular. El trabajo La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia bautiza a esta asistencia como “portátil” o “basada en el estudiante”. Y agrega que provee “las mejores señales de mercado posibles” a las entidades de enseñanza.

Asimismo, el Banco Mundial plantea otra problemática: el uso de los recursos públicos que, por lo tanto, se suma a la de sus fuentes y procesos de asignación. Es decir, examina la **eficiencia** (interna) que, a su turno, codifica en clave de **costos**.

En efecto, y en consonancia con la perspectiva de mercado dominante, la eficiencia en la relación costo/beneficio conforma un valor y criterio de evaluación nodal, que se aplica al conjunto de los servicios sociales. Por ende, los establecimientos son concebidos, una vez más, como empresas: ahora se trataría de que operen al menor costo posible.

A la luz de aquel criterio, el Banco diagnostica que, por lo regular, las Universidades padecen una *eficiencia interna muy baja*. Una falla que percibe como crítica, al punto que la considera el segundo factor desencadenante de la crisis del subsector (junto con la depresión del gasto por estudiante). Además, el Banco se aboca a medir (la eficiencia). O sea, recurre a técnicas cuantitativas. Y el indicador preponderante es la *eficacia en función de los costos*⁵¹.

Ciertos análisis del Banco Mundial convienen en que hay fuertes dificultades de cálculo. Por ejemplo, en La Educación Superior en América Latina, del Banco Mundial, David Winkler acepta que dicho índice resulta “difícil de determinar”, ya que “las universidades son organizaciones que generan una variedad de productos, algunos de los cuales (por ejemplo, investigación y enseñanza de posgrado) se gestan conjuntamente”. A ello

se agregarían, en América Latina, obstáculos derivados de los déficits de información (en materia de costos y calidad).

Entonces, el Banco procede a identificar un indicador clave, después reconoce sus falencias metodológicas y, sin embargo, lo utiliza.

En particular, se jerarquiza el *costo por alumno graduado*. El dictamen es neto: la eficiencia resultaría escasa porque dicho costo sería alto. Luego, el Banco Mundial se pregunta por el origen (de tal fallo). Y responde deslindando factores como la proliferación de instituciones pequeñas (con fuertes gastos unitarios), una exigua relación estudiante/docente (muchos profesores para pocos alumnos) o la oferta de servicios subvencionados como comedores y residencias estudiantiles. Empero, hace hincapié, sobre todo, en la presencia de:

- * reducidas tasas de graduación que, por su parte, provendrían de subidos índices de deserción; y
- * tasas de reprobación considerables, a lo que se añadirían
- * tiempos de titulación prolongados (alumnos que progresan lentamente en las carreras);
- * factores que, a su turno, emanarían de sistemas de admisión laxos (como la entrada automática desde el nivel secundario).

Por eso, la **limitación del acceso** constituye una receta nodal. Potenciaría la eficiencia, sí, pero también el gasto unitario por estudiante, a la vez que contribuiría al control de la matrícula en las Universidades públicas -un propósito rector de la reforma. De ahí que se abogue por *procedimientos de selección que ciñan el volumen de educandos*. Para ello, se contemplan opciones como la instauración de: a) un examen de ingreso a escala nacional (un instrumento más centralizado, estandarizado y barato que, por ende, achicaría costos y aportaría datos comparables); b) o herramientas diversificadas (propias de cada institución).

Algunos estudios del Banco Mundial convienen en que los exámenes de ingreso a la Educación Superior benefician a los postulantes de franjas sociales más acomodadas, cuyos mejores rendimientos dimanarían de su adscripción a segmentos de enseñanza primaria y secundaria de mayor calidad. En esa línea, Donald Winkler consiente que “la correlación inversa entre el status socioeconómico y el desempeño en los exámenes se encuentra bien documentada. Además, dicha correlación significa que, si son aceptados, los estudiantes de (segmentos desfavorecidos) tienen infe-

riosas posibilidades de entrar a las áreas prestigiosas y caras, que con frecuencia imponen los requerimientos de ingreso más exigentes”.

Entonces, la limitación del acceso y, en definitiva, esta versión mercantil de la eficiencia, desemboca en una reproducción de la desigualdad. Un impacto sobredeterminado por otros ejes de política y, en particular, por el objetivo directriz de cercenar los subsidios públicos. Un propósito que se vale de diversos mecanismos de mercado, pero que recalca uno peculiarmente lesivo para los sectores populares: el arancelamiento. Un propósito que también recurre a la reubicación de fondos hacia la educación básica. Es decir, que conjuga la mercantilización del Estado con la focalización. O sea, que combina los dos principios organizadores del régimen neoliberal de políticas sociales.

Al respecto, cabe consignar que aquel desplazamiento intrasectorial (de recursos) no sólo apela a argumentos de equidad (ya mencionados), sino que además los funda en *cráterios de mercado*.

En efecto, y por un lado, el Banco Mundial insiste en que la Educación Superior es, con frecuencia, muy elitista. Por ejemplo, *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia* redundante en la idea de que la mayoría de los estudiantes del sistema estatal proviene de “familias acomodadas”, las “más prósperas”, afiliadas al “extremo” “de la escala de ingresos”. La conclusión resulta obvia y conocida: el gasto público en Educación Superior ampararía a “los más ricos”, traería consigo un “sesgo en contra de los pobres”, una “subvención inequitativa” y hasta “perversa”⁵². Éste es, como ya se anotó, un razonamiento falso. Comporta una *falacia empírica*. Así, y parafraseando a Viviane Forrester, se tilda y acusa de privilegiados a grupos desfavorecidos (y afectados por el ajuste) porque lo son menos que otros⁵³. Adicionalmente la reforma, que agita la equidad como enseña, intensifica la desigualdad en el acceso. Una *falacia política*, pues.

Por otra parte, se recurre a razones de *eficiencia*. Y para ello se echa mano de las denominadas “tasas de rentabilidad”. Es decir, se comparan los *gastos* (en educación) con el aumento de los *ingresos* (individuales) derivados de esa “instrucción”. Entonces, se trata de un *análisis costo/beneficio*, tan difundido en el régimen global.

Se distinguen dos tipos de tasas: a) la *privada*, que alude a los costos pagados por cada *individuo*; b) y la *social*, que agrega (en el rubro costos) la inversión *pública*. Por lo tanto, los costos de la tasa social son siempre mucho más elevados que los de la privada.

Diversos autores y estudios del Banco Mundial advierten que, por lo general, las “tasas de rentabilidad social” envuelven una subestimación, dado que su cálculo excluye otros beneficios (de la educación), que no podrían ser reducidos a las ganancias monetarias personales. En la Enseñanza Superior tal subvaloración recrudecería, porque el subsector encerraría provechos diversificados, notables y de largo plazo; por ejemplo, los derivados de la investigación, así como del desarrollo y transferencia de tecnología.

Pero también se admite que esos beneficios (adicionales) son extremadamente difíciles de medir. Incluso, Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial llega a aceptar que si ello fuera factible, las tasas sociales “perfectamente podrían superar” a las privadas.

Por ende, otra vez se deslindan indicadores, después se reconocen serios límites metodológicos y, a pesar de eso, se los emplea.

Más aún, en el Banco Mundial constituyen el abordaje definitorio para la determinación de prioridades en materia de inversión pública dentro del sistema educativo. Al respecto, y en términos más generales, José Luis Coraggio anota que en el Banco Mundial el análisis económico, encuadrado en la teoría neoclásica, “se ha convertido en la metodología central para el diseño de políticas educativas”⁵⁴.

Sobre todo, aquellas tasas fundamentan la estrategia de reestructuración del gasto distintiva del régimen: la focalización en la oferta básica. En efecto, se sostiene que la rentabilidad social de la Educación Superior resulta habitualmente menor que la correspondiente a la escuela primaria. Entonces, sus beneficios serían primordialmente privados⁵⁵. En consecuencia, habría que proceder a una reasignación de financiamiento hacia dicho tramo (básico).

Empero, dentro del propio Banco se levantan voces de alerta. Así, La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia cita un informe (del Banco): El rol del Banco Mundial en el desarrollo de recursos humanos en el África Sub-Sahara (1993), el cual advierte que se ha confiado demasiado en los análisis de “tasas de rentabilidad”, una técnica afectada por “limitaciones metodológicas”.

En definitiva, se agrega una *falacia metodológica* que, a su turno, integra un cuerpo mayor de penurias del pensamiento: *mediciones condicionadas por políticas* (como es el caso de la *Línea de Pobreza* internacional usada por el Banco) y, más globalmente, un *raciocinio que sujeta lo real histórico a un dogma teórico* (y lo negativo presente queda excluido como dato posible para la impugnación del programa). Ello conduce a errores diagnósticos persistentes (ya anotados) y, como observa Aldo Ferrer, a “políticas de baja racionalidad y malos resultados”⁵⁶.

En síntesis, el régimen neoliberal de políticas sociales constituye otra “reforma de mercado”. Una reforma del Estado en clave de mercado. Su novedad reside en que consiente cierta intervención estatal, con fines distributivos y por el carril del gasto fiscal. Se desiste, entonces, del vetusto arquetipo del Estado mínimo.

Así, se dibuja una heterodoxia, una transacción, sí, pero fallida, porque queda sometida a la égida de la utopía fundacional: el encomio y celebración del mercado capitalista y sus méritos. Por eso, el régimen termina teñido de ambigüedad. En efecto, el “aggiornamento” recupera la inversión pública (en materia social) y, a la vez, busca refrenarla. Más todavía, el abatimiento del gasto, una idea-fuerza neoliberal originaria, funge como precepto regente. Por ello la contracción de cobertura (población atendida) y subsidios es marca de identidad. Una insignia que sojuzga el horizonte político que dio origen al régimen. De ahí su radical humildad distributiva.

NOTAS:

- 1 Danani, Claudia, “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto”, en Hintze, Susana (org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Universidad de Buenos Aires (Colección CEA-CBC), Buenos Aires, 1996.
- 2 Iglesias, Enrique, *Reflexiones sobre el desarrollo económico*, ob. cit.
- 3 CEPAL, *Panorama social de América Latina 1995*, ob. cit.
- 4 Edwards, Sebastian, *Crisis and reform in Latin America. From despair to hope*, ob. cit. Las cursivas son de la autora.
- 5 Banco Mundial, *Implementing the World Bank’s strategy to reduce poverty. Progress and challenges*, ob. cit.
- 6 CEPAL, *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años ‘90*, Santiago de Chile, 1992.

- 7 PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, “Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina”, en *Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 4, abril de 1992.
- 8 Boltvinik, Julio, “La medición de la pobreza en América Latina”, en *Comercio Exterior*, Vol. 41, N° 5, mayo de 1991; “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”, en *Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 4, abril de 1992; y “Los organismos internacionales frente a la pobreza”, en Vos, Rob et al, *Pobreza, ajuste y equidad*, Bogotá, 1994.
- 9 Otro método muy difundido en América Latina: el de *Necesidades Básicas Insatisfechas*, también comporta una subestimación. Este método no se basa en los ingresos monetarios, sino que mide directamente las manifestaciones materiales que revelan la falta de acceso a ciertos bienes y servicios. J. Boltvinik anota que, de hecho, su aplicación en América Latina se circunscribe a muy pocas variables (necesidades básicas), como hacinamiento, viviendas inapropiadas (por sus materiales), mal abastecimiento de agua, carencia o inadecuación de los sistemas de eliminación de excretas e inasistencia de menores a la escuela primaria. Los hogares que tienen una o más necesidades insatisfechas se consideran pobres, al igual que todos sus miembros. La subestimación reside en que *se excluyen necesidades esenciales* como alimentación, salud, vestimenta y otras.
- 10 Ante ello, algunos especialistas han intentado crear métodos que corrijan tal subvaloración. Por ejemplo, la llamada Medición Integrada de la Pobreza (MIP), que en América Latina comenzó a desarrollar el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD. También es el caso de la combinación (el uso simultáneo) de los métodos de *Línea de Pobreza* y de *Necesidades Básicas Insatisfechas*, que se ensayó en Argentina. Cfr. Ezcurra, Ana María, *El Banco Mundial y la cuestión de la pobreza en el Sur*, mimeo, IDEAS, Buenos Aires, 1994.
- 11 Se trata del “Purchasing Power Parity” (PPP), que pretende dar cuenta del mismo nivel de consumo real. “Una idea aproximada de lo que significa un dólar de PPA puede obtenerse del hecho de que para numerosos países de América Latina cada dos dólares de PPA representaban, aproximadamente, un dólar de tipo de cambio en 1990”. Boltvinik, Julio, “Los organismos internacionales frente a la pobreza”, ob. cit.
- 12 Banco Mundial, *Implementing the World Bank strategy to reduce poverty*, ob. cit.
- 13 Por ejemplo, en Banco Mundial, *Poverty and income distribution in Latin America. The story of the 1980s*, Washington, 1993.
- 14 Boltvinik, Julio, “Los organismos internacionales frente a la pobreza”, ob. cit.
- 15 Boltvinik, Julio, “La medición de la pobreza en América Latina”, ob. cit.
- 16 Las cursivas son de la autora.
- 17 Banco Mundial, *Poverty reduction and the World Bank. Progress in fiscal 1996 and 1997*, ob. cit.
- 18 Iglesias, Enrique, *Reflexiones sobre el desarrollo económico*, ob. cit.

- 19 Banco Mundial, *The social dimensions of adjustment in Africa. A policy agenda*, Washington, 1990.
- 20 Franco, Rolando, “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 58, abril de 1996.
- 21 McGreevey, William, *Social security in Latin America. Issues and options for the World Bank*, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington, 1990.
- 22 Iglesias, Enrique, *Reflexiones sobre el desarrollo económico*, ob. cit.
- 23 Edwards, Sebastian, *Crisis and reform in Latin America*, ob. cit.
- 24 Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997. América Latina tras una década de reformas*, Washington, 1997.
- 25 Lo Vuolo, Rubén, “Competitividad internacional y políticas sociales. ¿El revés de la trama o la trama al revés?”, en Minsburg, Naúm y Héctor Valle (ed.), *El impacto de la globalización*, Ediciones Letra Buena, Buenos Aires, 1994.
- 26 Cabe consignar que el acento de la banca multilateral en la importancia de la inversión en “recursos” o “capital” humanos para el logro de un crecimiento económico sostenido se basa, en buena medida, en la experiencia de Asia Oriental, tal como lo consignan reiteradamente diversos documentos del Banco Mundial.
- 27 ¿Por qué? Ello deriva de una tesis doble. Por un lado, se piensa que los *bajos ingresos* de los pobres provienen, sobre todo, de su *menor dotación* de “capital humano”; y, por otro, la educación es apreciada como una pieza definitiva para una *mayor “acumulación”* (de dicho “capital”) que, como tal, *elevaría los ingresos* y que, por ende, mitigaría la pobreza.
- 28 Psacharopoulos, George y Nguyen Xuan Nguyen, *The role of government and the private sector in fighting poverty*, Banco Mundial, Washington, 1997.
- 29 Haddad, Wadi, Martin Carnoy, Rosemary Rinaldi y Omporn Regel, *Education and development. Evidence for new priorities*, World Bank Discussion Papers, N° 95, Washington, 1990.
- 30 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 73, Santiago de Chile, diciembre de 1994.
- 31 Por ejemplo, Katzman, Rubén y Pascual Gerstenfeld, “Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social”, en *Revista de la CEPAL*, N° 41, Santiago de Chile, 1990; y Llomovate, Silvia, *Adolescentes y pobreza en Argentina*, INDEC, Buenos Aires, 1988.
- 32 Van der Gaag, Jacques, *Private and public initiatives*, Banco Mundial, Washington, 1995.
- 33 Banco Mundial, *Poverty reduction and the World Bank. Progress and challenges in the 1990s*, Washington, 1996.
- 34 Banco Mundial, *Poverty reduction and the World Bank. Progress in fiscal 1994*, Washington, 1995.
- 35 Algunos programas respaldados por la banca multilateral combinan varios servicios a la vez. Por ejemplo, es el caso en México del Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE), que aúna aportes del Banco Mundial y del Banco

- Interamericano de Desarrollo; y proporciona educación preescolar y primaria en áreas rurales aisladas, atención básica de salud, inmunización, asistencia nutricional para grupos rurales, niños y mujeres embarazadas y, además, empleos públicos de corto plazo en zonas (urbanas y rurales) de bajos ingresos, entre otras iniciativas.
- 36 Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social*, ob. cit.
- 37 Banco Mundial, *Poverty reduction and the World Bank. Progress and challenges in the 1990s*, ob. cit.
- 38 Un análisis más detallado del caso latinoamericano se puede consultar en Ezcurrea, Ana María, *Banco Mundial y Fondos Sociales en América Latina y el Caribe*, mimeo, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 1996.
- 39 Glaessner, Philip et al, *Alivio de la pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia latinoamericana*, Documentos para la Discusión, Banco Mundial, Washington, 1995.
- 40 Marc, Alexandre et al, *Social Action Programs and Social Funds. A review of design and implementation in Sub-Saharan Africa*, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington, 1995.
- 41 Subbarao, K. et al, *Safety net programs and poverty reduction. Lessons from cross-country experience*, Banco Mundial, Washington, 1997.
- 42 Rodríguez Heredia, René, “Los Fondos de Inversión Social: ¿proyectos puntuales o procesos sociales?”, en *Pobreza Urbana y Desarrollo. Fondos de Inversión Social en América Latina*, Año 4, N° 9, Buenos Aires, abril de 1995.
- 43 Jayarajah, Carl, William Branson y Binayak Sen, *Social dimensions of adjustment. World Bank experience, 1980-93*, Banco Mundial, Washington, 1996.
- 44 En otros términos, la focalización “fina” no sólo tendría beneficios; también supondría costos. En particular, de orden administrativo. Es que esta focalización exige ciertos *procedimientos* que permitan identificar a los grupos elegibles y, además, diferenciarlos claramente de aquellos que quedan excluidos (para evitar desvíos o filtraciones). Y esos mecanismos conllevan gastos, más o menos altos según el tipo de técnica utilizado.
- 45 Bombarolo, Félix, “Fondos de Inversión Social (FIS). Posibles aportes estructurales para el desarrollo latinoamericano”, en *Pobreza Urbana y Desarrollo. Fondos de Inversión Social en América Latina*, Año 4, N° 9, abril de 1995.
- 46 Rodríguez Heredia, René, “Los Fondos de Inversión Social: ¿proyectos puntuales o procesos sociales?”, ob. cit.
- 47 Banco Mundial, *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington, 1996.
- 48 Winkler, Donald, *La Educación Superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*, Banco Mundial, Washington, 1994.
- 49 Muñoz Izquierdo, Carlos, “El papel de los organismos internacionales en el financiamiento de la educación”, en Cordera Campos, Rafael y David Pantoja Morán (coord.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, CESU (UNAM)-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- 50 Albrecht, Douglas y Adrian Ziderman, *Funding mechanisms for higher education*, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington, 1992.

- 51 Tal como se refleja en el costo promedio por unidad de producto de una calidad dada. Winkler, Donald, *La Educación Superior en América Latina*, ob. cit.
- 52 Tilak, Jandhyala, *Education and its relation to economic growth, poverty and income distribution*, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington, 1989.
- 53 Forrester, Viviane, *El horror económico*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.
- 54 Coraggio, José Luis, “Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?”, en Coraggio, José Luis y Rosa María Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 1997.
- 55 Bracho, Teresa, “La política de financiamiento educativo desde el Banco Mundial: implicaciones analíticas y potenciales consecuencias sociales”, en Cordera Campos, Rafael y David Pantoja Morán, ob. cit.
- 56 Ferrer, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización*, ob. cit.

NOTAS FINALES LA VULNERABILIDAD POLÍTICA DEL PROGRAMA

1. En América Latina los retos aumentan

Recientemente, ciertos análisis del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconocen que en los '90s los resultados sociales en América Latina han sido desfavorables e, inclusive, que tuvo lugar un deterioro (de cara a los '80s). Al respecto, *Desmantelando el Estado populista*, de Shahid Burki y Sebastian Edwards¹, constituye un estudio emblemático. Así, acepta lo innegable:

- * que en muchos países de la región el valor de los salarios reales cayó y ahora es menor que en los '80s;
- * que la desocupación creció (y sube) fuertemente (en Argentina, Brasil, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela); y
- * que, en ocasiones, hasta la pobreza aumentó (en Argentina, Brasil, México y Perú).

En el mismo sentido, el Informe 1996. Progreso económico y social en América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo, concede que “el proceso de ajuste aún no ha producido los efectos esperados por la gran mayoría de la población; y en algunos casos incluso ha exacerbado los problemas sociales existentes, reduciendo los ingresos y elevando notablemente el desempleo”.

En la entrega posterior: el *Informe 1997*, el BID reafirma que durante los '90s el “desempeño” social fue (y es) “insatisfactorio”, al igual que el crecimiento (de sólo un “mediocre 3,3%”, por lo que no se habrían podido recuperar los “ritmos cercanos al 5% que eran comunes en los sesentas y setentas”). Los datos adversos arrecian. Por ejemplo, aquel reporte (1997) abunda y corrobora que:

- * la pobreza no mermó y que, por añadidura,

- * la tasa de desocupación escaló tanto que en diez países superó el 10%. Agrega que
- * la distribución del ingreso (la peor del mundo) no mejoró y que
- * los salarios reales, que en los '80s padecieron un derrumbe acumulado cercano ¡al 50%!; vivieron una “recuperación modesta”.

En rigor, la situación es todavía más sombría. Por ejemplo, en diversas naciones la concentración (del ingreso) no se mantuvo, sino que recrudeció (por ejemplo, en Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Venezuela). Con un patrón similar, la pobreza se estancó, sí, pero también se agravó, reproduciendo o agudizando el alza brusca y sostenida de los '80s, como se observa en los Cuadros siguientes.

Los Cuadros revelan que en los '80s (de 1980 a 1990) se desencadenó un ascenso acusado en la proporción de hogares pobres (del 35% al 41%). Luego, en el primer quinquenio de los '90s (de 1990 a 1994), se dio una leve declinación, aunque el volumen de población afectada (la cantidad absoluta de gente, no el porcentaje) siguió trepando. Ese progreso, muy moderado, se detuvo o revirtió (en varios países) a partir de 1994.

Evolución del volumen de pobreza en América Latina y el Caribe (1980-1994) Porcentaje de hogares

Año	Pobre
1980	35,0%
1990	41,0%
	(suba acentuada)
1994	39,0%
	(abatimiento leve)
1994/ 1996	Tiene lugar un incremento en Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela

**Evolución del volumen de pobreza
en América Latina y el Caribe (1980-1994)
Población (en millones)**

Año	Pobres	Indigentes
1980	135,9	62,4
1990	197,2	91,9
1994	209,3	98,3
Aumento ininterrumpido		

Fuentes. CEPAL, *Panorama social de América Latina* 1996, Santiago de Chile, 1997; y Burki, Shahid Javed y Sebastian Edwards, *Dismantling the populist state*, Washington, 1996

Adicionalmente, aquellos análisis anuncian que tamaño retroceso, estable y prolongado, incuba resonancias y tropiezos **políticos**.

Por ejemplo, aquel Informe 1997. Progreso económico y social en América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo, se alarma: “En algunos medios han vuelto a despertar interés diversas políticas de carácter intervencionista y en varios países reina un ambiente de inquietud sobre la sostenibilidad del actual modelo económico. En el conjunto de la región se cuestiona ahora la eficacia de las reformas”.

Por su lado, *Desmantelando el Estado populista*, de Shahid Burki y Sebastian Edwards (Banco Mundial), advierte que asoma un proceso de “*demandas ascendentes*” planteadas, para colmo, con una “urgencia cada vez mayor”. Detecta signos turbadores, pues. Y agrega:

“Las expectativas por mejores condiciones sociales crecen a diario entre los votantes latinoamericanos. Si bien durante las primeras etapas de la reforma la población se encontraba dispuesta a hacer sacrificios en nombre de la estabilidad macroeconómica, ahora está reclamando trabajos (y) salarios (superiores), así como una provisión más eficiente de servicios sociales”.

En definitiva, habría “evidencias preliminares” de que en muchos países del subcontinente, si no en todos, se desvanecería la asociación positiva entre caída inflacionaria y respaldo público (al ajuste). Empero, *Desmantelando el Estado populista* se desazona frente a contratiempos peores. En efecto, comprueba una progresiva “impaciencia” y “decepción”, un “patrón de escepticismo” y, más todavía, una “erosión del apoyo político” al esquema y a los “gobiernos reformistas”. Y completa el panorama: tal desgaste aún no habría dado lugar a un “movimiento anti-reforma activo”, pero cada vez más gente se inclinaría por la búsqueda de “alternativas” con un “inequívoco sabor populista”. En suma, se multiplicarían los riesgos de una “recaída populista”.

Entonces, se relata de hecho la historia de un fracaso. El fiasco del “aggiornamento” en su razón fundacional: robustecer la esfera de la hegemonía, la edificación de consenso social.

Por eso, *Desmantelando el Estado populista* subraya que hay un reto; y que su naturaleza es política. ¿Cuál? Nuevamente, se trataría de recobrar el sostén público: “obtener y preservar” la aquiescencia de los “votantes”, uno de los “desafíos más fundamentales y dificultosos” que las autoridades latinoamericanas “enfrentan en el futuro inmediato”. ¿Cómo?

Para ello, se recicla una prescripción ya añosa: afrontar con “vigor” y “urgencia” un alivio de la pobreza y la desigualdad (en especial, en las megaciudades y entre la población indígena rural). No obstante, la recidiva adopta tonalidades apremiantes.

Esa premura empieza a retoñar en diversos materiales de la banca multilateral. Por ejemplo, el Informe 1996. Progreso económico y social en América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo, argumenta que “si bien el proceso de reforma demanda tiempo para madurar, la creciente fatiga de muchos (...) requiere que la atención de los gobiernos se concentre urgentemente en los problemas sociales”.

El Banco Mundial también retomó dicho énfasis. Así, el documento *La reducción de la pobreza y el Banco Mundial. Progresos en 1996 y 1997* dictamina que las “principales actividades” (del Banco) deben “fortalecer” aún más su “foco en la pobreza”. Ese acento redoblado desembocó (y redundó) en varias iniciativas. Por ejemplo, se creó un

organismo interno *ad hoc*: la “Junta sobre Reducción de la Pobreza” (“Poverty Reduction Board”) que, entre otras funciones, interviene en la preparación del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del año 2.000 (abocado al tema), ya iniciada.

Además, el Banco realzó (y remarca) un curso de acción: alcanzar efectivamente, en la práctica, el “corazón” de las *estrategias de asistencia por país*. ¿De qué se trata? El Banco bosquejó un abordaje general, de validez planetaria, sí, pero también subrayó (y recalca) el imperativo de suscribir un enfoque flexible que, como tal, tome en cuenta la existencia de disparidades entre regiones y países y, por lo tanto, de realidades particulares. De ahí la necesidad, pertinencia y relevancia de aquellas aproximaciones singulares, cuestión que lanzó tempranamente el material *Estrategias de asistencia para reducir la pobreza* (1991). Por eso, el Banco Mundial bautizó su óptica como “country focused” (focalizada por país). Entonces, se sigue una lógica de aplicación. Es decir, se trazan lineamientos universales que luego son adaptados a cada especificidad (nacional y/o regional). Así pues, los empeños por *reforzar el rango de la pobreza* habrían de concentrarse, muy especialmente, en ese momento segundo, en dicho *eslabón doméstico*.

Para ello, el Banco recurre a su propio trabajo *analítico*, cuya valía destaca. Al respecto, sobresalen los llamados “Informes sobre Pobreza” (“Poverty Assessments”; por país), sopesados como la herramienta más “comprehensiva e influyente”. Un recurso pensado para: a) sintetizar datos relevantes; b) identificar los problemas nodales; c) y establecer la agenda de políticas correspondiente. La producción de *Informes* comenzó en 1989. Y hasta el presente fueron preparados para 83 (ochenta y tres) países (sobre 105), que contendrían aproximadamente al 90% de los pobres del mundo. Es por eso que el Banco se visualiza como el mayor “depósito” internacional de información en el rubro².

En suma, después de casi una década se consuma una repetición. Revive el riesgo de origen, aquel que suscitó al “aggiornamento”: los impactos políticos corrosivos de la debacle social que azotó a buena parte del Sur en los ‘80s. Sólo que ahora, a fin del milenio, recrudecidos.

La respuesta es idéntica: la convocatoria a una renovada, aunque enérgica y pronta jerarquización de la pobreza. Ante ello, el Banco Mundial despliega iniciativas internas variadas y, sobre todo, un empeño por vigorizar su labor analítica y, en general, su programa de investigación (en la materia).

2. El qué hacer más de los mismo: Las “reformas de segunda generación

¿Por qué tal deterioro? ¿Qué hacer? El *Informe 1997. Progreso económico y social en América Latina*, del Banco Interamericano de Desarrollo, expone con singular claridad el diagnóstico y la agenda predominantes.

En primer término, presenta una lectura *causal*. Así, y como a inicios de los ‘90s, vuelve el interrogante sobre el papel del programa neoliberal en el origen del problema. El BID se pregunta, pues, si el “insatisfactorio desempeño” (económico y social) de la región en los ‘90s:

- * constituye una “evidencia” de que los ajustes estructurales configuran una “receta equivocada”; o
- * si expresa el carácter “incompleto”, inacabado, de las “reformas de mercado” que, entonces, requerirían más tiempo.

La respuesta resulta previsible. No habría *error*, sino *insuficiencia*. El BID se pronuncia sin circunloquios: “las reformas han sido parte de la solución, y no del problema”. Por lo tanto, se *ratifica* el rumbo y, sobre todo, se llama a su *consolidación* (evitando retrocesos) y *profundización* (avanzando en esferas postergadas). En la jerga de la banca multilateral, se trata de las llamadas **reformas de segunda generación**, un término acuñado recientemente.

En consecuencia, revive la racionalidad tautológica propia del pensamiento neoliberal. Lo real, su rostro adverso, queda inhabilitado para poner en jaque la tesis teórica. La superioridad del mercado no puede ser puesta en entredicho y, por ende, lo negativo histórico se explica por su falta (y no por su presencia). De ahí que plasme una razón dogmática (no hay rectificación factible desde lo empírico). También por ello siempre se pide más tiempo, se redunda en una perenne fuga hacia el futuro. Y por

eso el programa se torna rígido, esclerosado. Se estanca en una inercia inflexible.

¿Por qué *de segunda generación*? ¿Existe alguna novedad? Efectivamente, se dan ciertos cambios (dentro de un armazón estructural invariable). Por un lado, se adjunta e induce una reforma del Estado en clave **institucional**. Por consiguiente, y aunque el acento en las *políticas* permanece resguardado, ahora se presta atención a las “bases institucionales” (del Estado) requeridas por el despliegue de los mercados. En esa línea, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, del Banco Mundial, alega que “los países no pueden conformarse con mejorar las políticas; además han de buscar la manera de fortalecer el entorno institucional (en el que aquellas se desenvuelven)”. En particular, se apunta a:

- a) la “modernización” del *aparato judicial*; o sea, su edificación como un poder independiente, previsible, rápido y eficaz, que asegure una protección creíble de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y sistemas “transparentes” de resolución de conflictos;
- b) la instalación de una burocracia *profesional* (para lo cual se instigan procesos de contratación y ascensos basados en méritos y no en favoritismos, así como remuneraciones suficientes e incentivos adecuados); y, en general,
- c) el montaje de mecanismos (normas y controles) que pongan coto a la “arbitrariedad” y, en especial, a la *corrupción*. A ello se añaden lineamientos precedentes como
- d) el estímulo de la *descentralización y la participación* y, también, una mayor exposición de las entidades estatales al mercado y a la competencia en la provisión de bienes y servicios.

Por otra parte, la innovación es recrudescimiento (y no cambio). Más **ajuste**, pues. Se trata de robustecer (lo ya emprendido, impidiendo regresiones) y, sobre todo, de **ahondar reformas estructurales** que se juzgan **atrasadas**, incompletas. Al respecto, la agenda *de segunda generación* hace hincapié en:

- a) La *flexibilización del mercado de trabajo*, ponderada como peculiarmente morosa, diferida, escasa y débil. Así, el Informe 1997. Progreso económico y social en América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo, proclama que:

“las (iniciativas) en materia laboral han sido pocas y de menor alcance. Mientras que 23 países (sobre un total de 26) realizaron profundas transformaciones comerciales, 24 liberalizaron apreciablemente su sector financiero y 14 efectuaron privatizaciones que en algún año superaron el 1% del PIB (Producto Bruto Interno), solamente cinco hicieron reformas laborales de importancia entre mediados de los ‘80 y 1995: Argentina (1991), Colombia (1990), Guatemala (1990), Panamá (1995) y Perú (1991)”

- b) La reforma de los *servicios públicos de educación y salud*: focalización (en lo básico), con la correlativa reasignación de financiamiento; y remodelación de la oferta estatal según cánones de mercado.
- c) La reforma de la *seguridad social*. Es decir, el aliento de esquemas de *jubilación* cimentados en la acumulación *individual* (programas de “capitalización”). Otro curso de acción sopesado como singularmente relegado e insuficiente. En esa línea, aquel Informe 1997 del BID consigna que sólo se ha emprendido en siete países: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú y Uruguay. Y que, además, se reduciría a un mero “primer paso en la dirección correcta”, ya que regularmente la reducción de los costos fiscales (aportada) sería modesta.

Por lo tanto, las *reformas de segunda generación* salvaguardan y, más aún, acentúan el patrón de **distribución fuertemente restringida** precedente e, incluso, sus eslabones **regresivos** (flexibilización laboral, reconversión de los seguros solidarios en privados, arancelamiento y, en general, una señalada mercantilización de las prestaciones y del propio gasto público).

Por ende, cabe esperar una reproducción, aunque ampliada, de los efectos probados (del programa). No una mejora, sino un mayor deterioro social. No un apaciguamiento de los remezones políticos, sino su agudización. No un reforzamiento de la aquiescencia ciudadana, sino su corrosión.

Entonces, la banca multilateral corre el riesgo de reiterar el círculo que protagonizó en los '90s: ante la cuestión social percibida como factor de desorden, realza lo político y fija una agenda que, a su turno, produce impactos que retroalimentan el malestar. Provoca su fracaso. Enciende la mecha que quiere apagar.

¿Por qué? El motivo es claro: su credo incommovible en el dogma fundacional que, si bien matizado, perdura y rige al conjunto. Así, se refugia en el futuro. Conjetura que el mercado finalmente funcionará y derramará sus beneficios. Confunde la utopía con la historia. Pero el futuro, como el horizonte, siempre se le escapa. Se torna inasible; no llega.

A pesar de ello, la banca de Bretton Woods corrobora el rumbo. En particular, insiste en los a-priori que dan al programa (aun "aggiornado") identidad neoliberal. O sea, persiste en sus ideas-fuerza permanentes y distintivas: el abatimiento del costo del trabajo, el acotamiento del gasto público y una propagación tal de la lógica mercantil que, inclusive, atrape al Estado.

Así pues, las reformas de segunda generación auguran un cuadro de vulnerabilidad de masas ascendente. Por eso, la construcción de una visión alternativa resulta ineludible, ya que concierne a la sobrevivencia y dignidad de vastísimos contingentes humanos.

Bibliografía

- ALBRETCH, Douglas y Adrian ZIDERMAN,
1992 *Funding mechanisms for higher education*, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington.
- ANDERSON, Perry,
1996 “El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda”, en *Pasos*, N° 66, Costa Rica, julio-agosto.
1996 “Balanço do neoliberalismo”, en SADER, Emir y Pablo GENTILI (org.), *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*, Paz e Terra, Brasil.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO,
1995 *Informe Anual 1995*, Washington.
1996 *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Washington.
1997 *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997. América Latina tras una década de reformas*, Washington.
- BID-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO,
1993 *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, Nueva York.
- BANCO MUNDIAL,
1990 *World Development Report 1990. Poverty*, Washington.
1990 *The social dimensions of adjustment in Africa. A policy agenda*, Washington.
1991 *World Development Report 1991. The challenge of development*, Washington.
1991 *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*, Washington.
1991 *Operational Directive, O.D. 4.15*, Washington.
1991 *Assistance strategies to reduce poverty*, Washington.
1993 *Poverty reduction handbook*, Washington.
1993 *Poverty and income distribution in Latin America. The story of the 1980s*, Washington.
1993 *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty. Progress and challenges*, Washington.
1993 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invertir en salud*, Washington.
1994 *The World Bank and the poorest countries. Support for development in the 1990s*, Washington.

- 1995 *Poverty reduction and the World Bank. Progress in fiscal 1994*, Washington.
- 1995 *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington.
- 1995 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington.
- 1996 *Informe Anual 1996*, Washington.
- 1996 *Poverty reduction and the World Bank. Progress and challenges in the 1990s*, Washington.
- 1996 *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington.
- 1997 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington.
- 1997 *Poverty reduction and the World Bank. Progress in fiscal 1996 and 1997*, Washington.
- BELLO, Walden,
1994 “Global economic counterrevolution: how northern economic warfare devastates the South”, en DANAHER, Kevin (ed.), *50 years is enough*, South End Press, Boston.
- BESLEY, Timothy y Ravi KANBUR,
1990 *The principles of targeting*, Working Papers, Banco Mundial, Washington.
- BINSWANGER, Hans y Pierre LANDELL-MILLS,
1995 *The World Bank’s strategy for reducing poverty and hunger. A report to the development community*, Banco Mundial, Washington.
- BIRDSALL, Nancy,
1993 *Social development is economic development*, Policy Research Working Papers, Banco Mundial.
- æ y Estelle JAMES,
1990 *Efficiency and equity in social spending. How and why government misbehave*, Working Papers, Banco Mundial, Washington.
- BOLTVINIK, Julio,
1991 “La medición de la pobreza en América Latina”, en *Comercio Exterior*, Vol. 41, N° 5, México, mayo.
- 1992 “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”, en *Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 4, México, abril.
- 1994 “Los organismos internacionales frente a la pobreza”, en VOS, Rob et al, *Pobreza, ajuste y equidad*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo y otros, Bogotá.

BOMBAROLO; Félix,

- 1995 “Fondos de inversión social (FIS). Posibles aportes estructurales para el desarrollo latinoamericano”, en *Pobreza Urbana y Desarrollo. Fondos de Inversión Social en América Latina*, Año 4, N° 9, Buenos Aires, abril.

BORÓN, Atilio,

- 1996 “A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal”, en SADER, Emir y Pablo GENTILI (org.), *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*, Paz e Terra, Brasil.
- 1997 “La razón extraviada: la crítica neoliberal y el Estado en los capitalismos contemporáneos”, en *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Universidad de Buenos Aires (CBC), Buenos Aires.

BRACHO; Teresa,

- 1995 “La política de financiamiento educativo desde el Banco Mundial: implicaciones analíticas y potenciales consecuencias sociales”, en CORDERA CAMPOS, Rafael y David PANTOJA MORÁN (coord.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, CESU (UNAM)-Miguel Ángel Porrúa, México.

BRAWERMANN, Josette y Alberto MINUJIN,

- 1991 “Focalización: ¿fábula o herramienta?”, en *Documentos de Trabajo*, N° 2, UNICEF Argentina, Buenos Aires.

BURKI, Shahid Javed y Sebastian EDWARDS,

- 1996 *Dismantling the populist state. The unfinished revolution in Latin America and the Caribbean*, World Bank Latin America and Caribbean Studies, Banco Mundial, Washington.

BUSH, George,

- 1991 “Remarks to Soviet and United States businessman...”, en *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 27, N° 31, 5 de agosto.

BUSTELO, Eduardo y Alberto MINUJIN,

- 1991 “La política social en los tiempos del cólera”, en *Documentos de Trabajo*, N° 7, UNICEF Argentina, Buenos Aires.

Ernesto ISUANI,

- 1991 “El ajuste en su laberinto. Fondos sociales y política social en América Latina”, en CEPAL, *Seminario Internacional sobre Fondos de Desarrollo Social*, Santiago de Chile.

CALCAGNO, Alfredo Erik,

- 1993 *Estructura y funciones actuales de los organismos financieros y económicos*, Catálogos Editora-Banco Provincia, Buenos Aires.

- CARBONETTO, Daniel,
1997 “El sector informal y la exclusión social”, en VILLANUEVA, Ernesto (coord.), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- CAROTHERS, Thomas,
1995 “Democracy promotion under Clinton”, en *The Washington Quarterly*, Vol. 18, N° 4, otoño.
- CASTEL, Robert,
1997 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- CINEP et al, *Neoliberales y pobres*.
1993 *El debate continental por la justicia*, Bogotá.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
1990 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile.
1992 *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años '90*, Santiago de Chile.
1992 *Focalización y pobreza: nuevas tendencias en la política social*, Santiago de Chile.
1994 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 73, Santiago de Chile.
1995 *Panorama social de América Latina 1995*, Santiago de Chile.
1996 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, Santiago de Chile.
1997 *Panorama social de América Latina 1996*, Santiago de Chile.
- CORAGGIO, José Luis,
1997 “Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?”, en CORAGGIO, José Luis y Rosa María TORRES, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- CHEN, Shaohua, Gauray DATT y Martin RAVALLION,
1993 *Is poverty increasing in the developing world?*, Policy Research Working Papers, Banco Mundial, Washington.
- CHOMSKY, Noam,
1996 “Democracia y mercados en el nuevo orden mundial”, en CHOMSKY, Noam y Heinz DIETERICH, *La sociedad global*, Contrapuntos, México.

- DANAHER, Kevin,
1994 "Introduction", en DANAHER, Kevin (ed.), *50 years is enough*, South End Press, Boston.
- DANANI, Claudia,
1996 "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto", en HINTZE, Susana (org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Universidad de Buenos Aires (Colección CEA-CBC), Buenos Aires.
- del BÚFALO, Enzo,
1996 "El Estado y la pobreza en América Latina", en *Desarrollo con equidad*, CEPAL/CLAD/SELA/Nueva Sociedad, Venezuela.
- DEMERY, Lionel et al,
1993 *Understanding the social effects of policy reform*, Banco Mundial, Washington.
- DIETERICH, Heinz,
1996 "Globalización, educación y democracia en América Latina", en CHOMSKY, Noam y Heinz DIETERICH, *La sociedad global*, Contrapuntos, México.
- EDWARDS, Sebastian,
1995 *Crisis and reform in Latin America. From despair to hope*, Banco Mundial, Washington.
- EZCURRA, Ana María,
1988 *Intervención en América Latina. Los conflictos de baja intensidad*, Claves Latinoamericanas, México.
1990 *El conflicto del año 2000. Bush: intervencionismo y distensión*, El Juglar Editores, México.
1991 "Algunas respuestas conservadoras a Fukuyama. El debate estadounidense sobre la post-guerra fría", en *Cuadernos IDEAS*, N° 8, IDEAS, Buenos Aires.
1992 *Clinton ¿una nueva política exterior?*, El Juglar Editores, México.
1994 *El Banco Mundial y la cuestión de la pobreza en el Sur*, mimeo, IDEAS, Buenos Aires.
1996 *Banco Mundial y Fondos Sociales en América Latina y el Caribe*, mimeo, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
1997 "Globalization, neoliberalism and civil society", en BATISTA, Israel (ed.), *Social movements: challenges and perspectives*, World Council of Churches, Ginebra.
1998 "Papal social teaching today and tomorrow", en MacEOIN, Gary (ed.), *The Papacy and the people of God*, Orbis Book, Nueva York.

- FERRER, Aldo,
1997 *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FERRONI, Marco y Christian GROOTAERT,
1991 “The social dimension of policy reform: concepts, data, analysis”, en *Understanding the social effects of policy reform*, Banco Mundial, Washington.
- FIGUEROA, Adolfo,
1995 “Políticas sociales, pobreza y distribución del ingreso en América Latina”, en NUÑEZ del ARCO, José (ed.), *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas. Verdaderos problemas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- FORRESTER, Viviane,
1997 *El horror económico*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FRANCO, Rolando,
1996 “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago de Chile.
- FUKUYAMA, Francis,
1989 “¿The end of history?”, en *The National Interest*, N° 16, verano.
89/90 “A reply to my critics”, en *The National Interest*, N° 18, invierno.
1992 *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, España.
- GLAESSNER, Philip et al,
1995 *Alivio de la pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia latinoamericana*, Documentos para la Discusión, Banco Mundial, Washington.
- GOROSTIAGA, Xabier,
1993 “La mediación de las ciencias sociales y los cambios internacionales”, en *Neoliberales y pobres. El debate continental por la justicia*, CINEP, Bogotá.
- GROSH, Margaret,
1994 *Administering targeted social programs in Latin America. From platitudes to practice*, World Bank Regional and Sectoral Studies, Banco Mundial, Washington.

GURRIERI, Adolfo,

- 1994 “Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo”, en KLIKSBERG, Bernardo (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México.

HADDAD, Wadi et al,

- 1990 *Education and development. Evidence for new priorities*, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington.

HINKELAMMERT, Franz,

- 1987 *Democracia y totalitarismo*, DEI, San José de Costa Rica.
1993 “La lógica de la exclusión del mercado capitalista mundial y el proyecto de liberación”, en *América Latina: resistir por la vida*, DEI/REDLAC, San José de Costa Rica.
1996 *El mapa del emperador. Determinismo, caos, sujeto*, DEI, San José de Costa Rica.
1977 “La globalización de los mercados, el neoliberalismo y la legitimación del poder en la sociedad capitalista actual”, en *Macrocónsul*, Centro de Estudios Socioeconómicos y Sindicales (CESS), Buenos Aires, septiembre.

IGLESIAS, Enrique,

- 1992 *Reflexiones sobre el desarrollo económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA, Javier,

- 1992 “Desarrollo económico: en la búsqueda sin dejar de afirmar”, en *América Latina: crítica del neoliberalismo*, CEPNA, México.

JAYARAJAH, Carl, William BRANSON y Binayak SEN,

- 1996 *Social dimensions of adjustment. World Bank experience, 1980-93*, Banco Mundial, Washington.

JIMÉNEZ, Luis Felipe,

- 1996 “La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales”, en *Desarrollo con equidad*, CEPAL/CLAD/ SELA/Nueva Sociedad, Venezuela.

KATZMAN, Rubén y Pascual GERSTENFELD,

- 1990 “Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social”, en *Revista de la CEPAL*, N° 41, Santiago de Chile.

- LERNER, Bertha,
1996 *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- LONDOÑO, José Luis,
1996 *Pobreza, desigualdad y formación de capital humano en América Latina, 1950-2025*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington.
- LO VUOLO, Rubén,
1994 “Competitividad internacional y políticas sociales. ¿El revés de la trama o la trama al revés?”, en MINSBURG, Naúm y Héctor VALLE (ed.), *El impacto de la globalización*, Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.
- LLOMOVATE, Silvia,
1988 *Adolescentes y pobreza en Argentina*, INDEC, Buenos Aires.
- MACPHERSON, C. B.,
1987 *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid.
- MARC, Alexandre et al,
1995 *Social Action Programs and Social Funds. A review of design and implementation in Sub-Saharan Africa*, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington.
- MARSHALL, Adriana,
1997 “Protección del empleo en América Latina: las reformas de los noventas y sus efectos en el mercado de trabajo”, en VILLANUEVA, Ernesto (coord.), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- McGREEVEY, William,
Social security in Latin America. Issues and options for the World Bank, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos,
1995 “El papel de los organismos internacionales en el financiamiento de la educación”, en CORDERA CAMPOS, Rafael y David PANTOJA MORÁN (coord.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, CESU (UNAM)-Miguel Ángel Porrúa, México.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO,
1995 *El trabajo en el mundo 1995*, Ginebra.
1996 *World employment 1996/97. National policies in a global context*, Ginebra.

- POK, Cynthia,
1997 “El mercado de trabajo: implícitos metodológicos de su medición”, en VILLANUEVA, Ernesto (coord.), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO,
1992 *Informe sobre Desarrollo Humano 1992*, Santiago de Chile.
1992 Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, “Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina”, en *Comercio Exterior*, Vol. 42, N° 4, México, abril.
1994 *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México.
1996 *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, Madrid.
- PSACHAROPOULOS, George et al,
1997 *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina. Historia del decenio de 1980*, Banco Mundial, Washington.
1997 y Nguyen Xuan NGUYEN, *The role of government and the private sector in fighting poverty*, Banco Mundial, Washington.
- QUINTANA, Enrique y Janine RODILES,
1994 “La influencia de los organismos financieros multilaterales en el diseño de política económica”, en de la GARZA TOLEDO, Enrique (coord.), *Democracia y política económica alternativa*, La Jornada-UNAM, México.
- RIBE, Helena et al,
1990 *How adjustment programs can help the poor. The World Bank experience*, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington, 1990.
1990 y Soniya CARVALHO, “El ajuste y los pobres”, en *Finanzas y Desarrollo*, Vol. 27, N° 3, septiembre.
- RICH, Bruce,
1994 “World Bank/IMF: 50 years is enough”, en DANAHER, Kevin (ed.), *50 years is enough*, South End Press, Boston.
- RODRÍGUEZ HEREDIA, René,
1995 “Los Fondos de Inversión Social: ¿proyectos puntuales o procesos sociales?”, en *Pobreza Urbana y Desarrollo. Fondos de Inversión Social en América Latina*, Año 4, N° 9, Buenos Aires, abril.
- SALAMA, Pierre y Jacques VALIER,
1996 *Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo*, Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires.

- STEWART, Frances,
1992 “La protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y el Caribe en la década de 1980”, en *Documentos de Trabajo*, N° 13, UNICEF Argentina, Buenos Aires.
- STREETEN, Paul,
1993 “Markets and states: against minimalism”, en *World Development*, Vol. 21, N° 8, agosto.
- SUBBARAO, K. et al,
1997 *Safety net programs and poverty reduction. Lessons from cross-country experience*, Banco Mundial, Washington.
- TESTA, Julio y Claudia FIGARI,
1997 “De la flexibilidad a la precarización. Una visión crítica de las vinculaciones entre el empleo y el sistema de relaciones laborales”, en VILLANUEVA, Ernesto (coord.), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- TILAK, Jandhyala,
1989 *Education and its relation to economic growth, poverty and income distribution. Past evidences and further analysis*, World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington.
- TUSSIE, Diana,
1997 *El Banco Interamericano de Desarrollo*, FLACSO-UBA (CBC), Buenos Aires.
- UL-HAQ, Mahbub,
1993 “Sistema político y pobreza”, en BID-PNUD, *Reforma social y pobreza*, Nueva York.
- URRIOLA, Rafael,
1996 “La paradoja de la globalización: más mercado y más regulación”, en URRIOLOA, Rafael (coord.), *La globalización de los desajustes*, ILDIS-Nueva Sociedad, Venezuela.
- VAN DER GAAG, Jacques,
1995 *Private and public initiatives*, Banco Mundial, Washington.
- VAN DER WALLE, Dominique,
1990 “Políticas para la reducción de la pobreza”, en *Finanzas y Desarrollo*, Vol. 27, N° 3, septiembre.

- VILAS, Carlos,
1995 “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”, en VILAS, Carlos (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, UNAM/Nueva Sociedad, México.
“¿Hacia dónde va la política social?”, en ídem.
- VOS, Rob,
1994 “Identificación de la pobreza y política social y económica en América Latina”, en VOS, Rob et al, *Pobreza, ajuste y equidad*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo y otros, Bogotá.
- VUSKOVIC, Pedro,
1994 “¿En lugar del neoliberalismo?”, en de la GARZA TOLEDO, Enrique (coord.), *Democracia y política económica alternativa*, La Jornada-UNAM, México.
- WILLIAMSON, John (ed.),
1990 *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington.
1993 “Democracy and the Washington consensus”, en *World Development*, Vol. 21, N° 8, agosto.
- WINKLER, Donald,
1994 *La Educación Superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*, Banco Mundial, Washington.

NOTAS

- 1 Burki, Shahid Javed y Sebastian Edwards, *Dismantling the populist state. The unfinished revolution in Latin America and the Caribbean*, ob. cit.
- 2 Banco Mundial, *Poverty reduction and the World Bank. Progress in fiscal 1996 and 1997*, ob. cit.