

Reforma institucional y empoderamiento de los pobres. Las estrategias del Banco Mundial para la gestión del riesgo social 1997-2004.

Dana Borzese, Natalia Gianatelli, Roberta Ruiz.

Cita:

Dana Borzese, Natalia Gianatelli, Roberta Ruiz (2004). *Reforma institucional y empoderamiento de los pobres. Las estrategias del Banco Mundial para la gestión del riesgo social 1997-2004. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/733>

Título: Reforma institucional y *empoderamiento* de los pobres. Las estrategias del Banco Mundial para la gestión del riesgo social 1997-2004

Autoras: **Lic. Dana Borzese** <dana@apert.net> (Becaria del Centro Cultural de la Cooperación, Investigadora en el marco del proyecto UBACYT S-020); Lic. **Natalia Gianatelli** <natalia@clacso.edu.ar> (Investigadora del Centro Cultural de la Cooperación, docente de la UBA e investigadora en el marco del proyecto UBACYT S-020) y **Lic. Roberta Ruiz** <robertacccoop@yahoo.com.ar> (Becaria del Centro Cultural de la Cooperación, docente de la UBA e investigadora en el marco del proyecto UBACYT S-020)

Introducción

Los lineamientos de política señalados desde los organismos internacionales de crédito han venido delimitando los márgenes de acción de la política pública nacional de los países “en desarrollo” desde hace ya varias décadas, desde la creación de la Comisión Trilateral en 1973 y principalmente a través de la imposición de cláusulas de condicionalidad para el otorgamiento de préstamos, por lo que los sucesivos énfasis en el *desarrollo económico, el desarrollo humano, el desarrollo sustentable y el desarrollo “empoderado”* (Ziegler, 2002) y los replanteos desde allí elaborados por el Banco Mundial en materia de estrategias de intervención, nos brindan una aproximación a los modos en que se conciben y elaboran las políticas públicas nacionales.

Nuestro interés por el abordaje de la lógica y las principales líneas de acción de las estrategias de intervención del Estado propugnadas por el Banco Mundial en el período 1997-2004 tiene el doble objetivo de analizar de qué modo

concibe dicho organismo al Estado, el Mercado y –en términos más generales- a la dinámica económica y social del capitalismo actual, a la vez que observar, a partir de dicha concepción, el modo en que conceptualiza la cuestión social y su “resolución”.

Nuestra hipótesis al respecto es que dichas estrategias no son sino herramientas tendientes a gestionar el *riesgo social*, entendido no sólo como el constante peligro al que están expuestos los grupos de la sociedad más vulnerables a impactos inesperados que atentan contra su subsistencia (Banco Mundial, 2000), sino especialmente como el “peligro” que encarnan estos grupos para una gobernabilidad que requiere la eliminación de las trabas al desenvolvimiento del capital a escala mundial. A su vez, sostenemos que este abordaje de la cuestión social se sustenta en la naturalización de la “dualidad económico-social postfordista” y las necesidades del capital concentrado y transnacional en tanto nueva encarnación de (la ficción del) interés general propia del capitalismo.

1997-2004: Reforma institucional y *empoderamiento*

La elección del período 1997-2004 para analizar el modo en que el Banco Mundial concibe la intervención estatal y sus estrategias, no es azarosa. La “primera ola” de propuestas para reformar el Estado –en el contexto hegemónico de los lineamientos del Consenso de Washington- se apoyaba en las ideas de ineficiencia e injusticia de la intervención estatal en la economía – en contraposición a la eficiencia del mercado-, y a partir de allí, propiciaba la

restricción del accionar del Estado al cumplimiento de funciones básicas tales como la garantía de la ley y el orden, la protección de la propiedad privada, y la provisión de infraestructura básica y de bienes públicos que el mercado no está en condiciones de proveer (Guiñazú, 2000:4). En tanto, a partir de 1995 la gestión Wolfensohn-Stiglitz inaugura una etapa cuya impronta está dada por un mayor énfasis en los aspectos institucionales en detrimento del tinte fiscalista que venía acompañando las “recomendaciones” elaboradas por el Banco al calor de la hegemonía del discurso neoliberal.

Este “renovado énfasis” otorgado a la intervención estatal, que no escapa a la fe en las virtudes de la globalización, la liberalización de las economías y la eficiencia del Mercado en tanto asignador de recursos -discurso que atraviesa históricamente las estrategias del Banco Mundial-, se plasma en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: *“El Estado en un mundo en transformación”*, en el cual se pone de manifiesto la reformulación de la paradoja ortodoxa que vislumbraba al Estado como problema y como solución (Evans, 1995) y que diera sustento a la primera oleada de reformas¹. A partir de allí, el discurso y las estrategias propiciadas harán un mayor hincapié –en uno y otro extremo- en las fallas de Mercado y las capacidades institucionales del Estado.

En este contexto, las consecuencias sociales de los ajustes estructurales emprendidos durante los ochenta y los noventa en América Latina, fueron vislumbrados principalmente como “problemas de gestión” y “falta de

¹ En efecto, las estrategias de desmantelamiento de los mecanismos de intervención del Estado en la esfera económica requirió una previa concentración de facultades decisorias en el aparato institucional, es decir en la esfera política del Estado, a partir de la cual se “allanó el camino” para viabilizar las reformas (Vilas, 2000; Bosoer y Leiras, 1999)

autonomía”² de las instituciones del Estado, por lo que se promovió la necesidad de emprender reformas institucionales que brindaran mayor eficacia a los poderes públicos, con los objetivos manifiestos de promover el desarrollo, eliminar la pobreza y adaptarse a los cambios planteados por los procesos de globalización económica y cultural.

La propuesta de un Estado que fortalezca y complemente la acción del mercado –entendido como eje de la dinámica social- destaca una “misión” que se basa en cinco tareas fundamentales ligadas a la garantía de reglas que viabilicen su desenvolvimiento: el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; el mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes (incluida la estabilidad macroeconómica); la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; la protección de los grupos vulnerables, y la defensa del medio ambiente (Banco Mundial, 1997). Las estrategias, al igual que el diagnóstico dan entonces prioridad a los instrumentos de gestión.

No obstante, se observa que la construcción de una *buena gestión pública* se basa en otros dos niveles de transformación además del institucional: en el nivel social el Banco promueve el accionar de la sociedad civil en la esfera pública como ámbito de legitimación de sus actores; garantía de transparencia y control de la gestión y reducción de los poderes del Estado. Asimismo, en el plano personal impulsa la creación de un yo basado en las modernas pautas de conducta, asociadas al individualismo y el consumo (Vilas, 2000). La mención a

² La autonomía del Estado se refiere a su condición de representante del interés general, es decir, no “capturado” por ningún interés particular. En particular, el BM refiere esta “captura” a los intereses corporativos y de funcionarios políticos, intereses propios de lo que denominan

estos niveles de transformación tiene por objeto señalar ciertos puntos de continuidad en las estrategias del Banco Mundial, o dicho de otra forma, la complementariedad entre los planos institucional, social y personal en la construcción integral de su discurso y estrategias.

Ahora bien, la impronta institucionalista y las propuestas de Reformas de Segunda Generación se desenvuelven en un contexto de profundización cuali-cuantitativa de la problemática social de la región, lo cual, en el esquema de gobernabilidad propugnado desde el Banco, implica un creciente riesgo que requiere la reconversión de las estrategias de intervención e implica un paulatino corrimiento del foco principal de los análisis desde el plano institucionalista hacia la lucha contra la pobreza, es decir, hacia el plano social de la transformación. En este sentido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 el Banco Mundial señala que “en el decenio de 1990 pasaron a ocupar el primer plano el buen gobierno y el sector institucional”, mientras en el que inaugura el siglo XXI “se propone una estrategia de lucha contra la pobreza, basada en la adopción de medidas en tres esferas: oportunidad, potenciamiento y seguridad” (Banco Mundial, 2001: 7).

¿Cuáles son entonces los principales ejes de esta *nueva* impronta?

Principalmente la viabilización de diversas propuestas de *empoderamiento* y acumulación de “capital social” entre las poblaciones pobres, es decir “la exigencia de un desarrollo económico y social controlado por las mismas víctimas del sub-desarrollo” (Ziegler, 2002). Como complemento se promueve

“modelo populista”. Los del capital, en cambio, estarían dando cuenta de un “interés general” *sui generis* (Vilas, 2000; Guiñazú, 2000)

el delineamiento de estrategias de asistencia social focalizadas y compartidas por el Estado y las ONGs.

Lo particular de este replanteo en un contexto de creciente pauperización y exclusión, es que año tras año se han venido ensayando explicaciones a dicha problemática que intentan enmascarar una evidencia: el fracaso estrepitoso de las diferentes estrategias de desarrollo puestas en práctica por la asistencia del Banco Mundial (Ziegler, 2002: 4). Dichas explicaciones resultan a la vez moralizantes, tautológicas y nuevamente paradójicas: el Estado y sus “ineficiencias” vuelven una y otra vez a la escena; se postulan como causas de la pobreza o la desigualdad lo que son sus efectos (falta de acceso a servicios, escasos ingresos, etc.) y finalmente se apela a micro-explicaciones que ponen el énfasis en “el pobre” y “el capitalista” como agentes individuales con responsabilidades primordialmente morales.

Pero así como el proceso de “recuperación de la capacidad institucional” no implicaba una visión del Estado en tanto agente de desarrollo e integración social, sino como complemento del mercado y catalizador de su accionar; las estrategias de lucha contra la pobreza no se piensan en pos de la integración social a la usanza del capitalismo tardío. Las estrategias del Banco Mundial son el producto de *nuevas* preguntas y respuestas acerca de la integración social y sus posibilidades.

Preguntas sin respuestas sobre la integración social

El capitalismo fordista articulaba una suerte de contrato social implícito en torno de una ecuación que implicaba la valorización del riesgo de inversión como idea intrínseca al concepto de capital, y en contraposición, la garantía de esferas de seguridad para el trabajador. Esta ecuación legitimaba la acumulación capitalista a través del reconocimiento de sus principales expresiones –la ganancia y la propiedad-, pero, en el marco de un mismo juego sistémico implicaba la garantía de la reproducción de la fuerza de trabajo y, consecuentemente, el sostenimiento de la demanda efectiva. En este esquema el Estado se *elevaba* a la vez como “garante” y “árbitro de última instancia”: garante de la reproducción de la acumulación del capital, y árbitro entre los actores institucionalizados del capital y del trabajo que pugnaban por la captación del producto social. Garante, en definitiva, de la legitimación de la propiedad privada y la acumulación del capital a partir de una particular retraducción de un interés de clase como “interés común”.

La historia de la transformación estructural del paradigma productivo, y con ella, el fin de la sociedad salarial y la crisis fiscal de los Estados de Bienestar, dio cuenta de la erosión del concepto de “seguridad” entendido como eje de la inclusión social de los trabajadores en tanto agentes funcionales a la reproducción sistémica. En los hechos, la movilidad del capital y su nueva lógica de acumulación –liberada de las ataduras que implicaba la necesidad de un mercado masivo de consumo y de la reproducción de la fuerza de trabajo-, logró su reposicionamiento frente a la inmovilidad del trabajo –cierre de fronteras mediante- y el repliegue de los actores institucionalizados a partir del mundo laboral. En definitiva, estas transformaciones implicaron la caída de los

principios que articulaban el contrato social fordista: los derechos sociales de ciudadanía basados en la inclusión en el mercado de trabajo y garantizados a través de las políticas activas del Estado en materia de pleno empleo y sostenimiento de la demanda efectiva.

Ahora bien, situados en este escenario, se plantea una serie de interrogantes que ayudan a repensar el sentido de las estrategias de intervención desplegadas por el Banco Mundial y articular hipótesis respecto de su lógica. En efecto, frente a la transformación estructural del mundo social que conlleva el nuevo paradigma productivo, surge la pregunta sociológica acerca de las posibilidades y los ejes de la reconstrucción del lazo social y, de allí, de la integración: ¿de qué modo pensar la inclusión social?, ¿es posible recrear los derechos ciudadanos sobre bases alternativas a las modeladas desde la sociedad salarial?, en definitiva, ¿cómo se construye un nuevo contrato social?

En este sentido, es posible articular respuestas alternativas considerando la integración social como meta: la búsqueda de nuevas esferas de referencia tales como la condición de ciudadanía, o la reconstrucción de anclajes ligados a los derechos sociales y el mercado de trabajo, entre otras. O, tal como ensaya el Banco Mundial, cambiar las preguntas e invertir las ecuaciones.

La transformación de las preguntas por la integración en afirmaciones sobre lo dado, parte, en efecto, de la naturalización de una dualidad económico-social que se encarna en dos esferas que se reproducen con lógicas diferenciales a la vez que no funcionales ni una a la otra, ni ambas a un universal. De allí la

justificación de la informalidad como alternativa a la (innecesaria) inclusión de los pobres en el sistema productivo, de allí también la visión global respecto del capital y su movilidad, en contraposición a una revalorización de la comunidad local como ámbito de socialización, pertenencia y *empoderamiento* de los pobres.

Reformulada la pregunta por la integración, se reconvierte entonces el interrogante por el rol del Estado. Éste ya no puede *elevase* sobre un todo social en tanto garante de la acumulación a partir de políticas activas, porque el capital no requiere de mercados de consumo extendidos y fuerza de trabajo, sino de garantías globales que exceden a los Estados nacionales. No obstante, este último es el agente fundamental en el establecimiento de las reglas que viabilicen el funcionamiento de los mercados en el plano nacional, a la vez que –en su faceta asistencial- en la contención de la reproducción de la carencia extrema, aquella que irrumpe en el escenario social como producto de la exclusión extendida hacia los derechos y las necesidades más básicas, con el consecuente riesgo social que plantea el *excesivo descontento* de los pobres.

El Banco Mundial, sus voceros y sus seguidores, articulan entonces una nueva ecuación global en torno de la garantía de *seguridad* para el capital y la gestión de los riesgos que puedan ahuyentar las inversiones. Ésta se completa entonces con la promoción de estrategias de *innovación* a manos de los pobres, pensadas en términos microsociales, con el horizonte de una integración en tanto ciudadano-consumidor, producto de una particular vuelta de tuerca al significado de los derechos de ciudadanía. Por lo tanto, la intervención estatal

es necesaria en tanto refuerce la inversión de la ecuación riesgo-seguridad propia del contrato social fordista.

Dicho esto, nuestra intención es recorrer los Informes sobre el Desarrollo Mundial 1997/2004 para dar cuenta de las estrategias de intervención que despliega el Banco Mundial tendientes a la gestión del riesgo social en los diversos planos en los que éstas se despliegan.

Sobre los Informes de Desarrollo Mundial

A lo largo de casi una década de Informes, la lucha contra la pobreza se expone como una propuesta integral que requiere la actuación simultánea en los tres niveles mencionados (institucional, social y subjetivo o personal) y se presenta como única meta: “todas las actividades del Banco Mundial tienen por objetivo reducir la pobreza” (News Release No: 99/1936/S, 23/09/98). De todas maneras, cada Informe sobre el Desarrollo Mundial retoma este objetivo con matices y énfasis diferenciados: “mantener el desarrollo, eliminar la pobreza y adaptarse al cambio” (Banco Mundial, 1997), la “lucha contra la pobreza” (Banco Mundial, 2000-2001), “Eliminar la pobreza” y “pasar al uso sostenidos de una cartera de activos” (Banco Mundial, 2003).

Si bien la pobreza es descripta como un fenómeno multidimensional y es concebida como el resultado de procesos políticos, sociales y económicos - acerca de los cuales los informes no proponen reflexión ninguna -, el cinismo de los argumentos vertidos por el Banco Mundial para analizar sus causas puede

pasar inadvertido para un lector ingenuo, puesto que nadie podría dudar acerca de la conveniencia de trabajar para alcanzar mayores niveles de bienestar. Sin embargo, ¿Cómo comprender que la causa de la desigualdad aparezca explicada por la desigualdad? (Banco Mundial, 2004) o ¿Cómo entender que las instituciones se ausentan de los países en desarrollo porque hay pobres? (Banco Mundial, 2003) y ¿Cómo entender en nuestras sociedades que la hominización se da sólo en el lenguaje y a través de la educación y no a través del trabajo? (Banco Mundial, 2004). Para no quedar atrapados en la lógica bancomundialista es preciso reconstruir las estrategias desde el punto de vista de las políticas efectivas que éstas promueven.

“Instituciones para los mercados”³

El plano institucional de las estrategias

Un primer conjunto de “recomendaciones” puede ser ubicado en el nivel institucional. En consonancia con la línea asumida desde 1994 de “reformas de segunda generación”, fundamentalmente en los Informes de 97 hasta 1999 podemos advertir que el acento del organismo está puesto centralmente en las reformas institucionales que deben encarar los países en desarrollo en vistas de alcanzar las metas del “desarrollo” y adaptar sus estructuras estatales a las reformas inspiradas en el "Consenso" y dotar de mayor gobernabilidad a los países. Los costos que puede implicar no asumir la necesidad de estas reformas son los disturbios, la desintegración, la inestabilidad, la violencia social y el delito (Banco Mundial, 1997), todos problemas vinculados a la

³ Banco Mundial, 2002.

“ingobernabilidad” de los estados. Sin embargo otra de las amenazas más acuciantes parece girar en torno del funcionamiento de los mercados.

El despliegue del ciclo del capital en el nuevo orden global (Negri, 2001) exige de determinadas reglas destinadas a garantizar sus movimientos y el Banco Mundial y otros organismos internacionales -en representación de los capitales trasnacionales- se ocupan de garantizar y viabilizar a través de sus recomendaciones y exhortaciones, impidiendo que los Estados traben su accionar o impidan su movilidad. Para ello, el paquete de reformas incluye en el Informe de 1997 recomendaciones acerca de la reforma del Estado, en el año siguiente se aboca a las recomendaciones de reforma del sector financiero y en el 99 a la reforma bancaria y a los procesos de descentralización que tienen que promover los gobiernos centrales. De esta manera, según este enfoque eficientista organizado alrededor de una lógica de administración y gestión, más que de una lógica política, se soslayan los procesos históricos y sociales de los Estados asumiendo que los problemas del desarrollo tienen que ver con incapacidades de gestión y de administración públicas.

En este sentido, en el Panorama 2002 se destaca la necesidad de impulsar transformaciones que permitan adecuar las instituciones públicas o privadas vigentes –o crear otras nuevas- a las necesidades de los mercados generando, por un lado, reglas (jurídicas, políticas y económicas) claras y estables, y, asegurando, por el otro, la circulación instantánea de la información para facilitar la inversión a bajo costo en los países en desarrollo. Este documento parte del reconocimiento de la existencia de mercados desiguales y de sus

limitaciones como mecanismos de redistribución. Por ello, el Banco promueve la participación de los pobres en los mercados, tanto en calidad de consumidores como de productores presuponiendo que obtendrán oportunidades y beneficios que colaboran en la reducción de la pobreza. Efectivamente, la inversión genera crecimiento económico, sin embargo éste no es apropiado por los pobres sino por los dueños del capital, por lo que el objetivo del desarrollo está destinado al fracaso si se lo piensa desde esta lógica.

Asimismo, en dicho Informe se naturaliza la existencia de dos mercados con lógicas de funcionamiento diferenciales. Mientras los mercados globalizados e integrados ofrecen garantías que habilitan intercambios seguros en gran escala, los mercados localizados y segmentados son incapaces de generar las condiciones necesarias para competir internacionalmente porque son inciertos y poco confiables. Es así como, desde esta perspectiva, el Estado se revela como un complemento del mercado puesto que el primero asegura las garantías jurídicas y legales que los mercados globalizados requieren para poder funcionar. En la medida que en el discurso del Banco Mundial el Estado se encuentra por encima de los intereses particulares de las empresas, la función que se le adjudica es la de fortalecer dichas garantías reformando sus instituciones para volverlas eficientes y funcionales a dichos intereses.

Según el Banco, en la medida que los mercados desarrollados cuentan con instituciones fuertes y eficaces que pueden colaborar en el aumento de la rentabilidad de las inversiones, la reducción de riesgos y el incremento en la

eficiencia de las transacciones, los mercados más reducidos -asociados a instituciones más informales y menos rigurosas- tienen pocas posibilidades de crecimiento. Son las instituciones avaladas por Estados fuertes las que tienen capacidad para intervenir en la distribución de los activos, los ingresos y los costos, en la asignación de los incentivos a los participantes del mercado y en la eficiencia de las transacciones. Sin embargo la promoción institucional que recetan no resuelve la distancia entre ambos tipos de mercados ni tampoco busca integrarlos a la lógica del capitalismo postfordista sino potenciarlos para contener a las poblaciones más desfavorecidas y mantenerlos como estructuras paralelas que no perturben los negocios e intereses internacionales. Por otra parte, el fortalecimiento de las instituciones económicas, financieras, comerciales y jurídicas de los países en desarrollo tiene como fin promover un clima favorable para las inversiones de los capitales transnacionales en mercados rentables.

Siguiendo el recorrido de los documentos, rastreamos otro conjunto de recomendaciones de corte institucional que se orientan, en este caso, al desarrollo sustentable a partir del establecimiento de un conjunto de regulaciones e instituciones que coordinen intereses dispersos en la sociedad relacionados con el acceso y el uso de los bienes ambientales (agua, aire, pesca y bosques) y sociales (confianza, redes, seguridad) que no pueden ser provistos por los mercados de manera espontánea.

El año 2003 revela una perspectiva de más largo plazo centrada en la preocupación por las externalidades ambientales y sociales negativas que

tienen o podrían tener impactos dramáticos sobre las poblaciones y el planeta. Las propuestas específicas refieren, por un lado, al fortalecimiento y la flexibilidad de las instituciones con capacidad para aglutinar intereses y que permitan anticipar e identificar problemas y generar acuerdos entre países y entre sectores; y por el otro, al desarrollo de instituciones que protejan los derechos de la propiedad privada –vinculadas a los Estados- y de los bienes comunes –a través de los organismos internacionales-.

“Ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos”⁴

El plano social de las estrategias

Las transformaciones institucionales arriba mencionadas implican a su vez la intervención en el nivel social en la medida que promueven la participación activa de los sujetos pobres en la definición de sus propias necesidades y estrategias, por ejemplo, a partir de la creación de organizaciones comunitarias que aglutinen sus voces en una “voz más fuerte” que pueda hacerse oír en espacios de gestión y decisión local, o por intermedio de la organización de redes locales de intercambio que funcionan como mercados paralelos a través de los cuales los pobres puedan acceder a un conjunto de bienes y servicios a los que no podrían tener acceso de otro modo. Este tipo de mercados informales serviría como mecanismo compensatorio para las poblaciones pobres que se encuentran fuera del mercado de trabajo, mecanismo que no se piensa en términos de integración sino a través del acceso a ciertos consumos básicos.

⁴ Banco Mundial, 2002: 9.

En este plano, el dispositivo de *empoderamiento* de los pobres consiste en incentivar su participación en las instancias de decisión, planificación e implementación de las políticas públicas implementadas por el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, por las organizaciones de la sociedad civil y las empresas prestatarias de servicios, para garantizarse un mayor acceso a los servicios básicos. Estos mecanismos invierten nuevamente las estrategias de resolución de la cuestión social, desplazando hacia las poblaciones pobres la responsabilidad de la diagramación de las políticas y la oferta de los servicios públicos.

En igual sentido, en el Informe de 2004 el interés del Banco se centra principalmente en la reducción de la pobreza a través del acceso de los pobres a los servicios básicos (educación, salud, agua, energía y transporte). Allí, al tiempo que se reconoce la responsabilidad del Estado en la oferta de dichos servicios, se enfatizan también las limitaciones de las instituciones estatales en el modo gestión de los mismos. Así, se observa que la corrupción y la ineficacia del Estado diluyen la inversión en gasto público, la cual no beneficia a los pobres porque es desviada mediante mecanismos clientelares. Por lo tanto, si bien se destaca que el Estado debe cumplir la función de regular y coordinar el acceso a los servicios, el interés está centrado en otorgarle poder a los pobres para disciplinar y supervisar a los proveedores u organizar mecanismos de autogestión.

La promoción de la regulación de los servicios a través de la lógica de la oferta y la demanda, la competencia y la circulación de la información, se justifica a partir del supuesto de que ésta es la lógica más eficiente de asignación y por tanto permite llegar a una mayor cantidad de “clientes”. En este sentido, claramente se deja en manos de la acción estatal la focalización en los riesgos “intolerables” aquellos que no puede gestionar el mercado.

En esta misma línea de desvinculación de lo público con lo estatal marcha la propuesta tendiente a que los pobres eviten *la vía larga de rendición de cuentas* –aquella por la cual se reclama *accountability* estatal- y, en cambio, se relacionen directamente con los proveedores de servicios para disciplinar y garantizar su provisión. Un ejemplo destacado por el Banco es el caso de los programas de bonos escolares a través de los cuales los “clientes”, padres de niños en edad escolar, se vieron provistos de la potestad de expulsar a los docentes de sus hijos.

En definitiva, el *empoderamiento* se expresa por un lado, como fortalecimiento de los mecanismos de representación que filtran -a través de la sociedad civil- las demandas de los pobres (Negri, 2001) y, por el otro, como mecanismo de control de la sociedad civil de las acciones de los Estados.

“Hoy no temo a nadie, tengo mi propia cuenta bancaria”⁵

El plano subjetivo o personal de las estrategias

⁵ Banco Mundial, 2000/2001: 3.

La concepción de los pobres que propicia el Banco Mundial no se articula en términos de la ciudadanía correspondiente a la vieja sociedad salarial sino en virtud de su condición de clientes y consumidores. Esta perspectiva nos introduce en la dimensión subjetiva o personal de la estrategia que construye sujetos pobres con diferentes capacidades para la gestión de sus propios riesgos. En el año 97 ésta se comenzaba a vislumbrar todavía opacada por la inminencia de las reformas de los Estados. Sin embargo, ya aparecía enunciada la necesidad de oír la “voz de los pobres” como complemento de la estrategia de transformación estatal. En el Panorama del año 98, abocado al valor del conocimiento para el desarrollo, escuchar la voz de los pobres o promover su participación vuelve a aparecer como condición necesaria para ganar su confianza y viabilizar el desarrollo de políticas asistenciales.

En esta lógica, el sujeto pobre tiene que hacerse cargo de su propia pobreza, de su propia “incapacidad”, de no “saber” organizarse, defender sus derechos, aprovechar las oportunidades y protegerse de los riesgos (Banco Mundial, 2000/2001). Así, los distintos informes se refieren sucesivamente a “pobres brillantes” o “pobres exitosos” como ejemplo de que es posible “salir” de la pobreza. Desde este plano personal se desconocen las verdaderas causas de la pobreza y se acude a explicaciones micro, psicologizantes y moralizantes que no permiten pensar en políticas sociales de inclusión y de resolución de la cuestión social. Contrariamente, el problema queda reducido a lo personal y voluntario y las estrategias para el alivio de la pobreza son focalizadas a determinados grupos de riesgo.

Reflexiones finales

Como hemos visto, estos tres planos de abordaje de las recomendaciones bancomunialistas forman parte del discurso que el Banco supo reciclar a la luz de las críticas que fueron suscitando sus fracasos en los distintos momentos históricos. De la idea de *crecimiento* a la de *desarrollo integrado*, del *desarrollo integrado* al *desarrollo humano*, del *desarrollo humano* al *desarrollo sustentable* y del *desarrollo sustentable* al reconocimiento de “*los derechos económicos, sociales y culturales*”. También las exhortaciones en sus planos institucionales, sociales y subjetivos van adecuándose en los Informes para responder a críticas y complementar una misma faceta de esta lucha contra la pobreza: la de la relación entre Estado y mercado. Como observamos, el modo en que se concibe esta relación evidente y explícitamente no apunta a la integración social.

Tal como señaló Toni Negri, “Sin el estado el capital no tiene medios para proyectar y realizar sus intereses colectivos” (2001). Esta afirmación nos permite comprender el margen de acción que se le da al Estado desde las recomendaciones vertidas en los Informes sobre el Desarrollo Mundial que analizamos.

Así, mientras en el plano institucional se incentivan acciones que operan en favor de la complementariedad del Estado con los mercados; en el plano social se pretende fortalecer las organizaciones y las redes que contribuyen a la

gestión del poder global. Finalmente, en el plano personal se fomenta la autogestión de las víctimas del subdesarrollo de sus propios problemas. En suma, la complementariedad de los diversos planos permite a gestionar una articulación de intereses tendiente a que cada instancia nacional atienda su problemática local, en función de la lógica global del capital.

Bibliografía

Banco Mundial (1997): El Estado en un mundo en transformación, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, www.worldbank.org.

Banco Mundial (1999): El conocimiento al servicio del desarrollo, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998-1999, www.worldbank.org.

Banco Mundial (2000): En el umbral del siglo XXI, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000, www.worldbank.org.

Banco Mundial (2000): Gestión del Riesgo Social en Argentina, www.worldbank.org.

Banco Mundial (2001): Lucha contra la pobreza, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001, www.worldbank.org.

Banco Mundial (2002): Instituciones para los mercados, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002, www.worldbank.org.

Banco Mundial (2003): Desarrollo sostenible en un mundo dinámico.

Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003, www.worldbank.org.

Banco Mundial (2004): Servicios para los pobres, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, www.worldbank.org.

Banco Mundial (2004): Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?, www.worldbank.org.

Banco Mundial (2004): Orientación estratégica, www.worldbank.org.

Boiral, Olivier (2003): El más poderoso grupo de análisis e intervención política mundial, en *Le Monde Diplomatique* (Colombia) N° 18, noviembre.

Bosoer y Leiras (1999): Posguerra fría, “Neodecisionismo” y nueva fase del capitalismo, en Borón et al *Tiempos violentos* (Buenos Aires: EUDEBA-CLACSO).

Corbalán, María Alejandra (2002): El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina, Buenos Aires: Biblos.

Guiñazú, María Clelia (2000): Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial: Conceptos y Teorías, Buenos Aires: Mimeo.

Isuani, Aldo y Daniel Nieto Michel (2002): La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano, en *Revista de la CLAD* (Caracas) N° 22, febrero.

Negri, Toni y Michael Hardt (2001): Imperio (versión digital).

Vilas, Carlos (2000): ¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional, en *Revista de la CLAD* (Caracas) N° 18, octubre.

Ziegler (2002) : Portrait de groupe à la Banque Mondiale, en *Le Monde Diplomatique* (Paris) diciembre. Traducción de Ana Soledad Montero.