

# **Banco Mundial**

**Estado, mercado y sujetos  
en las nuevas estrategias frente a la cuestión social**

**EDICIONES DEL CCC  
CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN FLOREAL GORINI  
BUENOS AIRES, JUNIO DE 2006**

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini  
Departamento de Política y Sociedad  
Coordinadora: Beatriz Rajland

Título: Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social.

Autores: Susana Murillo (coordinadora); Dana Borzese; Roberta Ruiz; Paula Aguilar; Ana Grondona; Natalia Gianatelli; Sabina Dimarco; Ana Soledad Montero; Mariano Alú

©Ediciones CCC, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini  
Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos C.L.  
Avda. Corrientes 1543 (C1042AAB) Tel: (54-11) 5077 8080 - Buenos Aires - Argentina  
[www.centrocultural.coop](http://www.centrocultural.coop)

Director: Juan Carlos Junio

Consejo Editorial: Mario José Grabivker (coordinador) / Julio Gambina / Horacio López / Daniel Campione / Ana María Ramb / Susana Cella / José Luis Bournasell / Jorge Testero.

Editor: José Luis Bournasell  
Diseño original: Claudio Medín

©De los autores

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1.000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo escrito de la editorial y/o autor, autores, derechohabientes, según el caso.

Hecho el depósito Ley 11.723  
ISSN: 1666-8405

## **Banco Mundial**

**Estado, mercado y sujetos  
en las nuevas estrategias frente a la cuestión social**

**Susana Murillo (coordinadora); Dana Borzese; Roberta Ruiz;  
Paula Aguilar; Ana Grondona; Natalia Gianatelli;  
Sabina Dimarco; Ana Soledad Montero; Mariano Alú**



# Índice

Introducción. Susana Murillo .....	7
Capítulo I. Del par normal-patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social. Susana Murillo ..	11
Capítulo II. Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza. Dana Borzese; Natalia Gianatelli; Roberta Ruiz .....	39
Capítulo III. Empoderamiento, lazo comunitario y construcción desubjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial. Paula Aguilar; Mariano Alú; Sabina Dimarco; Ana Grondona; Ana Soledad Montero ...	55
Bibliografía .....	79



# Introducción

En los últimos años la bibliografía de las Ciencias Sociales, la Filosofía, el mundo de la industria cultural y el sentido común, se han impregnado de conceptos tales como «pobreza», «exclusión social», «riesgo», «achicamiento del Estado», «inseguridad», «voz de la gente». Al mismo tiempo se percibe una crítica incesante hacia conceptos considerados «totalizadores», en paralelo a una revalorización de lo «local», lo «étnico», la «comunidad».

Estos acontecimientos discursivos carecerían de importancia si no fuese porque al mismo tiempo la idea de que todo correlato entre «lo dicho» y «los procesos objetivos», «las palabras» y «las cosas», parece haber perdido sentido. De modo análogo a lo que ocurría en la Italia de los años 20 cuando Gramsci advertía acerca de la poca importancia que para el fascismo tenía «lo verdadero» y que la resistencia al autoritarismo no podía reducirse a mostrar cuál era «la verdad», dado que el sentido común resiste a toda demostración, puesto que éste es formado más allá de ella en imágenes y evidencias terminológicas que se presentan como incuestionables. De modo semejante a ese y otros momentos históricos se advierte desde hace varios años la centralidad e interés que las construcciones discursivas adquieren. Ellas se presentan como evidencias por sí mismas que no sólo el sentido común no cuestiona, sino que por ello mismo se constituyen en «la realidad». Cuando digo «sentido común» no me refiero sólo a los que los seres «simples» o «comunes» portamos, sino que incluyo a muchas de las afirmaciones de científicos sociales, historiadores, psicoanalistas, politólogos, pedagogos y filósofos. En muchos ámbitos, particularmente en el académico, la realidad parece haberse reducido al lenguaje, y el ciego agujero del dolor y de la muerte de cuerpos lacerados por el hambre o la desolación, que constituyen la mayor tragedia vivida por la humanidad en milenios, se ha convertido en un conjunto de significantes.

No desarrollaremos en este trabajo esta emergencia de la reducción de la realidad humana al lenguaje. Pero señalamos su importancia histórica y por eso nos preguntamos qué implican estas evidencias terminológicas -que en muchos casos encubren subrepticamente una nueva versión de la vieja metafísica-, así como cuáles son los efectos que tienen estos conceptos naturalizados de modo acrítico en la concepción y en las prácticas de las políticas públicas. No analizaremos aquí las condiciones de posibilidad de su emergencia - así como la de la preeminencia dada al lenguaje-. Sólo queremos plantear que el surgimiento y la sobreabundancia de algunos significantes deben ser analizados y su obviedad considerada críticamente. Es frecuente que el uso de términos impregne las representaciones y de ese modo tenga efectos en la construcción de la realidad sin que los sujetos tengamos conciencia de ello. Estos significantes no carecen de relevancia puesto que están presentes -de manera paradójica- en documentos de organismos internacionales, en planes de políticas públicas, en el más elemental sentido común, pero también en los dichos y prácticas de organizaciones contestatarias. Su carácter performativo se manifiesta cuando comunicadores y científicos sociales, miembros de movimientos sociales o cualquier sujeto en la vida cotidiana, emiten enunciados que los

incluyen en sus prácticas como evidencias naturales e incuestionables. La historia humana muestra, a través de sus inverosímiles vericuetos, que los ideales más nobles suelen ser colonizados -aunque partan de las mejores intenciones- por las estrategias discursivas de aquello que se combate. Se trata -se ha dicho- de la «polivalencia táctica de los discursos». No obstante, de modo ineluctable -y por eso mismo- también la Historia muestra que los discursos contrahegemónicos recrean nuevas experiencias y abren nuevas brechas, espacios, fisuras, en los que las formas de ver y hablar dominantes en un momento histórico, se agrietan. En estos espacios suelen alumbrar modos nuevos de decir y hacer el mundo, esto es, de pensar.

Este texto tiene como objetivo apuntalar alguna brecha que forme parte de la constitución del pensar como trabajo de hacer un mundo a la medida de lo humano. Ello supone afirmar que no asumimos nuestra tarea con voluntad neutral, sino con plena conciencia de aquello que la pretendida «neutralidad» implica. El escribir tiene una dimensión ética y política a la que no renunciamos como grupo. Grupo que trabaja y discute en sus similitudes y diferencias. Grupo al cual lo une fundamentalmente un profundo afecto y respeto mutuo.

Algunos de los conceptos mencionados vinculados a lo que en documentos internacionales se nombra como «desarrollo incluyente» vienen a reemplazar en el mundo de lo post- social al lugar que el par conceptual «normal- patológico» ocupó en la sociedad industrial como línea de demarcación social. Pero los efectos materiales de esa estrategia discursiva y extradiscursiva son diversos a los que tuvo aquel par conceptual, ya que el diagrama de poder en el que se incluye es diferente. Estas tácticas discursivas diversas han formado parte -desde el siglo XIX hasta la actualidad- de estrategias en las que de modo elíptico se elude la idea de dominación de clase.

El objeto de este trabajo es analizar algunos de dichos términos y su tratamiento en documentos producidos por el Banco Mundial (BM), principalmente entre los años 1997 y 2004. La razón por la cual hemos centrado nuestro análisis en las estrategias discursivas de este organismo radica en que, como veremos más adelante, esta entidad internacional rige en la actualidad (junto a otras como el Fondo Monetario internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) los destinos de la humanidad y particularmente las políticas de los países pobres.

Esto último se hace visible en el diseño urbano. Así, por ejemplo, el edificio principal del Grupo del BM está integrado por ocho edificios hermanados que junto con el FMI y la OMC forman el llamado «triángulo de hierro», en cuyo centro están la Casa Blanca y el Capitolio.

La elección del período radica en que 1997 marca un punto de inflexión en las propuestas elaboradas por el BM para América Latina, denominadas «Reformas de Segunda Generación».<sup>1</sup>

La hipótesis que nos guía sostiene que este nuevo andamiaje conceptual que impregna las políticas públicas, la literatura de las Ciencias Sociales, las expresiones mediáticas y por ende el sentido común es parte de una estrategia

---

<sup>1</sup> Ver Capítulo II.

discursiva que resuelve con nuevas tácticas el viejo síntoma de la desigualdad intrínseca a las relaciones sociales capitalistas, que suele ser mencionado como «la cuestión social».

Intentaremos desplegar los argumentos que avalan nuestro presupuesto fundamental a través de tres capítulos que son fruto de lecturas y arduas discusiones grupales. En el primero analizaremos algunos aspectos de la mutación histórica que atravesamos. El núcleo del análisis se centra allí en la hipótesis del abandono del par normal-patológico, la dupla conceptual que, sobre una matriz médica sirvió como un instrumento de resolución de la cuestión social en la modernidad. Al mismo tiempo el artículo desplegará la emergencia y características del concepto de «gestión del riesgo social», término que –sostenemos– reemplaza al par normal-patológico en la resolución de la vieja cuestión social. Ello supone transitar por las transformaciones tecnoeconómicas, la resemantización de la Historia, el desbloqueo epistemológico del pragmatismo jurídico y -relacionado con ello- el nuevo rol de los organismos internacionales, al tiempo que la pérdida de las soberanías nacionales. La gestión del riesgo social implica al menos dos dimensiones fundamentales que son abordadas en el segundo y tercer capítulo: el rol del Estado y el lugar de los pobres. En el capítulo segundo abordaremos críticamente la resignificación del lugar del Estado en relación a la nueva hegemonía de los organismos internacionales. Enunciaremos las reformas de primera y segunda generación sugeridas por esos organismos, haciendo particular énfasis en estas últimas, pues ellas implicaron un «aprendizaje» del Banco en relación a las resistencias sociales a los fracasos de las políticas inspiradas en las reformas de primera generación. Fracasos que dieron lugar a la reconsideración del lugar de las instituciones estatales, así como a la profundización de las ideas de «luchar contra la pobreza» y «empoderar a los pobres». El tercer capítulo profundizará entonces este aspecto central de las transformaciones que atravesamos en la nueva resolución de la vieja cuestión social. A través del mismo, intentaremos abordar las nuevas formas de considerar a la vulnerabilidad y a la pobreza -los dos blancos de la gestión del riesgo social-, conceptos multidimensionales que, desde esa perspectiva, se tornan términos que clasifican y objetivan una polifacética variedad de conductas y actitudes de grupos respecto de los cuales se describen las estrategias bancomundialistas en pro de contener el riesgo que los pobres potencialmente representan respecto de las megaempresas y las necesidades impuestas por el nuevo paradigma sociotécnico. Para ello, el empoderamiento y la participación local, nacional e internacional forman parte de una estrategia flexible, en la que la fragmentación social convive de modo aparentemente paradójico, con la recuperación de la voz de los pobres. Precisamente el significativo y multifacético valor de la voz de los pobres, de los oprimidos, de los no reconocidos, será uno de los ejes que recorrerá este trabajo. Junto a ello, intentaremos comenzar a pensar en la extraña, tautológica y paradójica retórica bancomundialista que se apropia de sus voces -nunca acalladas y siempre revitalizadas-, para tratar -vanamente- de suturar el vacío encarnado en la cuestión social.

Susana Murillo  
Marzo de 2005



# Capítulo I

## Del par normal-patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social

Susana Murillo

La cuestión social alude al vacío, a la fractura entre el modelo contractualista del Derecho tal como fue establecido a fines del siglo XVIII y la situación de desigualdad histórico-concreta. A través de ella se revelan paradojas lógicas en el lenguaje del Derecho.<sup>1</sup> Pero esas paradojas que se presentan como falacias lógicas, ocultan y muestran al mismo tiempo que la abstracción del Derecho moderno representa una omisión de la Historia concreta. Si el Derecho fue considerado, luego de las revoluciones por la independencia en Latinoamérica, como el corrector mágico de todos los problemas sociales es porque él reenviaba al modelo positivo de una sociedad armoniosa e igualitaria, implícito en el ideal rousseauiano. El mismo estaba en el fondo condicionado por la creencia en la posibilidad de articular inmediatamente el orden político y el orden civil y regenerar el uno por el otro.<sup>2</sup> Pero esta articulación inmediata sólo existe en la retórica; en la realidad efectiva lo que emerge es una brecha, un vacío que ha sido denominado «cuestión social».<sup>3</sup> Ésta designa el abismo entre la filosofía política y el orden civil efectivo. La primera se sustentaba en un igualitarismo abstracto, el segundo evidenciaba las desigualdades concretas. «Igualdad» y «propiedad» son conceptos que en la historia efectiva entran en contradicción constante y generan ese vacío entre ideales y realidad efectiva que se denomina «cuestión social». Bajo la advocación de la articulación inmediata entre el orden civil y el político, el derecho al trabajo y a la propiedad se perfilaban como derechos fundamentales de los ciudadanos que se derivaban de sus derechos políticos. De acuerdo a ellos, cada ciudadano debía vivir de su esfuerzo y no de la caridad. Pero tales derechos entran en contraste inmediato con su realización. Entre el contrato edificado en base al modelo geometrizable de matriz galileano-newto-

---

1 Murillo, 2002.

2 Donzelot, 1994.

3 No nos interesa aquí confrontar o acordar con la posición que sostiene que «la pulsión de muerte, esta dimensión de radical negatividad, no puede ser reducida a una expresión de las condiciones sociales enajenadas, sino que define a la *condition humaine* en cuanto tal. No hay solución ni escape, lo que hay que hacer no es «superarla», «abolirla», sino llegar a un acuerdo con ello, aprender a reconocerla en su dimensión aterradora y después, con base a este reconocimiento fundamental, tratar de articular un *modus vivendi* con ello» (Žižek, 2003: 27). Según esta perspectiva la condición humana supone un «núcleo traumático», un «antagonismo fundamental» o «radical», que va más allá de toda formación social. Siguiendo este razonamiento podría aducirse que el vacío del que hablamos, no hace sino evocar ese antagonismo radical constitutivo de la condición humana. Sobre esto guardaremos silencio, ya que, como aconsejaba el viejo Kant, acerca de aquello que va más allá de nuestra experiencia es sensato guardar silencio, a fin de no caer en antinomias metafísicas. O peor aún, a fin de no correr el riesgo de quedar paralizados o en silencio frente al hambre y el dolor producidos efectivamente por condiciones sociales concretas, empresas concretas, gobernantes concretos, organizaciones internacionales concretas que tienen nombre y apellido.

niana que sustentaba la idea de libertad e igualdad de todos y el nivel de lo fáctico, emergió en la Latinoamérica integrada a la división internacional del trabajo durante el período del capitalismo industrial un vacío, una fractura que debía ser llenada. Por eso, allí donde el Derecho no alcanzaba a resolver las diferencias se instalaron políticas que tendieron a «corregir» la «cuestión social» que, en realidad es el síntoma de un irresoluble desequilibrio del sistema.

Ahora bien, el término «cuestión social» alude también a los modos de remediar la brecha entre la Filosofía que sustenta el Derecho y la realidad efectiva. La resolución de la cuestión social supuso la construcción de un tejido llamado «lo social» contenedor y reparador de las diferencias. En esta articulación la construcción del lazo social basado en la estructuración de lazos morales fue central. En esa línea, la idea de Sujeto universal y de ley moral universal -expresada en el imperativo categórico kantiano- fueron estrategias discursivas y extradiscursivas constituidas y constituyentes de la articulación entre el orden político y el civil. La construcción de la moral ciudadana a nivel universal, pudo establecer relaciones de poder asumidas como lazos sociales «naturales».

Para ello, las políticas públicas al menos en el caso de Argentina a partir de 1869 -fecha del primer «plan precaucional científico» destinado a prevenir la «salud física y moral» de toda la población- tejieron una trama contenedora y reparadora de las diferencias.<sup>4</sup> Esas políticas intentaban contener la cuestión social a través de la «integración de todos», asumiendo las diferencias y los lugares sociales que cada uno debía ocupar. Se gesta desde entonces un diagrama de poder totalizante a la vez que individualizante, en el que el Estado siguiendo un modelo pastoral de gobernabilidad y gubernamentalidad<sup>5</sup> tejió una red, llamada «lo social», de la mano de tres elementos fundamentales: la idea de un *Sujeto Universal*, la *Ciencia higienista* encarnada en un funcionariado de Estado (particularmente la Ciencia médica matriz de la criminología, la pedagogía, la sociología y la ciencia política) y la *gestión de los espacios públicos y privados*. La estratégica articulación de estas tres tácticas, fue posible en tanto el Estado se alió a la familia, a la escuela universal y a organizaciones privadas de modos diversos durante el siglo XX. En la construcción de esa trama, el par «normal- patológico» fue central para definir lo Mismo que debía ser normalizado y lo Otro que debía ser resocializado en una matriz de integración- inclusión de todos. La ficción de la reinserción, jamás lograda, sirvió como instrumento de defensa social contra los malditos de la tierra, las clases peligrosas atacadas por la así llamada -en documentos oficiales- «enfermedad moral».

Este modelo es en buena medida la matriz de las políticas que se llevan adelante luego de la segunda guerra mundial, al menos en algunos países de América Latina, como es el caso de Argentina, donde la idea de *ciudadanía social* estuvo cerca de ser una concreción absoluta, aunque mantuvo siempre una masa excedentaria. A partir de 1946 y durante un lapso de 30 años la mayoría de la población tuvo acceso al trabajo, a la educación, a la vivienda, al tiempo de ocio, a la salud. Ello implicó la disciplina como táctica- técnica de gobierno de los sujetos y las poblaciones; lo cual posibilitó la construcción de una vida previsible en la que la

---

4 Murillo, 2001.

5 Foucault, 1981 y 1990.

introyección del imperativo categórico construyó una interioridad subjetiva que, desde el sentimiento de culpa y el mandato del deber generó el autogobierno de sí mismo. En ese contexto, la familia fue un dispositivo fundamental de introyección de lo normal y de gubernamentalidad<sup>6</sup> de los sujetos. El Estado, por su parte, encarnó la Ley trascendente -al menos a nivel discursivo- a los intereses particulares, ley que, según lo definió el antiguo contractualismo, estaba basada en derechos naturales del hombre y el ciudadano, ley que debía tener un cierto grado de fijeza a fin de asegurar la previsibilidad de las relaciones sociales.

#### LA REACTIVACIÓN DE LA CUESTIÓN SOCIAL

A partir de los 60, las estrategias resolutivas de la cuestión social plasmadas luego de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de corregir el desperfecto social comenzaron a entrar en caducidad. El período indica uno de los momentos más álgidos en los que la cuestión social se planteó en el mundo. En los 70 las tasas de ganancia descienden a nivel internacional indicando una de las crisis cíclicas del capitalismo, ello es reconocido en documentos oficiales de EEUU y el problema se plantea como objeto de preocupación, así como lo son las resistencias sociales crecientes: EEUU es vencido en Vietnam, la revolución cubana es exitosa y apoya movimientos revolucionarios en el resto del continente, el proceso de descolonización de África continúa, en 1962 luego del Concilio vaticano II, sacerdotes y obispos cristianos deciden compartir la vida de los pobres y se alían a movimientos sociales y políticos laicos que de diversas maneras luchan por un mundo mejor. La URSS parece hallarse en su apogeo. En 1970 el Dr. Allende llega a la presidencia de Chile. Las consecuencias de los planes trazados luego de la segunda guerra y en el contexto de la guerra fría completan el proceso de formación de una clase obrera industrial y urbana; la alfabetización y educación superior masivas generaron altos niveles de conciencia y organización entre las clases medias y bajas.

La Moral Universal y la educación masiva (como instrumentos de gobernabilidad y gubernamentalidad), junto al trabajo calificado habían logrado gestar (además de formas de dominación) cuerpos sociales solidarios. Sus ideales (a pesar de la constante presencia de una doble moral) habían generado aspiraciones, conocimientos y destrezas capaces de cuestionar el orden establecido (aunque también ser complacientes a menudo). En ese contexto, la disciplina había dejado de ser un instrumento para reparar el *desperfecto social*. Lo mismo ocurría con la educación, el derecho al trabajo y a la salud. Estudiantes y trabajadores capacitados, organizados disciplinadamente y con cierto bienestar mínimo en lo referente a la salud y al ocio cuestionaban de diversas maneras y con distintos grados de intensidad las condiciones sociales y el diagrama de poder. Paulatinamente los viejos remedios a la *cuestión social* se habían transformado en sus *reactivadores*. Las estrategias de poder habían sufrido un

---

<sup>6</sup> En este trabajo distinguimos dos conceptos. «Gobernabilidad»: término aplicado a la población en una dimensión totalizante, que tiende a asegurar el orden y tolerar los conflictos que no afecten, sino motoricen el sistema. «Gubernamentalidad»: término proveniente del arsenal foucaultiano, que pone el acento en el gobierno de sí mismo a través de ideales, aspiraciones, deseos, que aun cuando hayan sido plasmados en dispositivos estatales y privados, se hacen carne en la subjetividad y operan desde el ideal del yo.

relleno estratégico que las tornaba disfuncionales para los grupos más poderosos de la tierra. La categoría sociológica del «desarrollo» construida luego de la segunda guerra mundial mostraba su cara ambivalente respecto de la dominación de clase: generaba sujetos previsible, pero también cuerpos sociales resistentes. Era menester desestructurarlos y, con ello, sus memorias y hábitos colectivos. Es aquí donde la subjetividad cobra un relieve inusitado.

El diagrama de poder se mostraba ambivalente a los efectos de la dominación, en este entramado de fuerzas se iba conformando paulatinamente un nuevo diagrama que, otra vez, mantendría en lo formal algunos principios del contractualismo liberal, pero que debía reducir los efectos de la cuestión social. No obstante como veremos, esos principios también debieron modificarse.

A comienzos de los 70 se crea la Comisión Trilateral que, liderada por empresarios, intelectuales y políticos de EEUU, Japón y algunos países de Europa, comenzará a sostener que un «exceso de democracia genera un déficit en la gobernabilidad» y que un cierto grado de marginalidad en la población, por el contrario, la favorece. Margaret Thatcher en los 80 puede enunciar tras el Consenso de Washington: «no hay nada como la sociedad», «la sociedad no existe». Aquella trama contenedora y reparadora de las desigualdades debía deshacerse. Este enunciado es el emergente de un nuevo diagrama de poder que se iba constituyendo en relación a una mutación histórica al interior de la forma social capitalista. Ese nuevo diagrama supuso transformaciones en el campo productivo, pero también en el de la Filosofía Política, en las prácticas concretas, en los valores y en la cultura en general. Una verdadera mutación epistémica se institúa paulatinamente.

#### EL PARADIGMA SOCIOTÉCNICO Y LA NUEVA RESOLUCIÓN DE LA VIEJA CUESTIÓN SOCIAL

La nueva forma de resolución de la vieja cuestión social se vinculó a la construcción paulatina de un nuevo diagrama de poder mundial que algunos llaman globalización, pero que preferimos denominar con Guattari (1995) Capitalismo mundial integrado (CMI). El mismo halló sus condiciones de posibilidad entre otros aspectos en el proceso que durante los 60 comenzó a dar a luz un nuevo paradigma socio técnico (PS).<sup>7</sup> Este último generó paulatinamente la inclusión de nuevos medios de trabajo y nuevas formas de organización del proceso productivo a escala mundial. La transformación en los patrones de acumulación con los años dio a luz la actual situación mundial que no tiene precedentes en la historia (aun cuando haya algunas analogías con otros momentos). No es posible inventariar aquí los avatares de la mutación sociotécnica, sólo enunciaremos que en ese proceso se constituyeron las llamadas «nue-

---

7 Un paradigma es un modelo de desarrollo que incluye un conjunto de procesos tecnoproductivos y una organización del trabajo, pero además un régimen de acumulación y un modo de regulación (Albuquerque Llorens, 1990: 14). El paradigma no es sólo técnico, sino que incluye a la totalidad de relaciones sociales, pero también determinadas relaciones territoriales. El paradigma involucra no sólo a la esfera productiva, comercial, financiera, de consumo, sino también a la institucional, en tanto la regulación, no está determinada por los adelantos tecnológicos, sino que es un proceso socio-político de raíz nacional e internacional. Asimismo un paradigma implica formas de *conocimiento y modos de circulación del mismo*, los cuales varían socialmente.

vas tecnológicas».<sup>8</sup> Ellas permitieron que el nuevo paradigma profundizara una tendencia intrínseca al proceso de acumulación de capitales cual es la de independizarse de toda restricción determinada por la naturaleza, límite que se produce en un doble sentido: tanto desde la perspectiva de los *recursos naturales*, como de la *fuerza de trabajo*.

Las nuevas pautas de producción y acumulación acentúan la posibilidad de prescindir cada vez más de las limitaciones *orgánicas* de la fuerza de trabajo (por ejemplo a través de la lisa y llana desaparición de puestos de labor en los que la habilidad del cuerpo del trabajador era fundamental). También permiten inhibir las limitaciones *históricas*, pues en la medida en que el proceso económico depende cada vez menos de las capacidades humanas, lo hace también de sus habilidades, aspiraciones, resistencias y todo tipo de prácticas concretas, diversas en cada sociedad.

El nuevo paradigma sociotécnico le permite al capitalismo profundizar su carácter «*organizacional*» en el sentido de que está menos determinado por los individuos y la competencia entre ellos, que por las grandes organizaciones transnacionales y por sus mecanismos de competencia. Ello origina un *amplio sistema regulatorio, hegemonizado por las grandes organizaciones*.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, el nuevo PS permite sortear el otro gran obstáculo a la acumulación: *los recursos naturales* -y con ello materia prima y energía- ya que las nuevas tecnologías posibilitan controlarlos, prescindir o apropiarse de ellos como nunca antes en la Historia. Es posible gestar artificialmente recursos a través de la biotecnología y los nuevos materiales, transformar el medio ambiente y ahorrar materias primas y energía.<sup>10</sup>

## INTEGRACIÓN

El nuevo paradigma requiere en ese sentido la *integración*.<sup>11</sup> Este término adquiere significados y referenciales diversos a los que tuvo en el paradigma fordista y en la sociología clásica; no alude ya a un todo social como tejido contenedor, inclusor de todos y reparador en nombre de una ley universal y trascendente, tal como mencionábamos en el apartado anterior. La «nueva integración» implica varias condiciones fundamentales, entre ellas la caída de la ley universal, el desbloqueo del pragmatismo jurídico, la fragmentación social y la esencialización ontológica de la misma a nivel social e internacional. Se trata de un nuevo concepto de integración liderado por el mercado.

La nueva «integración» supone una flexible organización que implica redes que van desde el usuario hasta la empresa y que resitúa el rol del Estado, que se transforma en un facilitador de la «integración», tras abandonar su papel de

---

8 Complejo electrónico (electrónica, informática y telecomunicaciones), biotecnología y nuevos materiales.

9 Creemos que la palabra «desregulación» en verdad oculta nuevas formas de regulación emergentes de alianzas estratégicas entre grandes empresas que involucran al Estado como facilitador.

10 Así por ejemplo es incuestionable que la sustitución de un cable coaxial de 50 cm. de diámetro, de cobre y plástico, por uno de 1cm. de diámetro de fibra óptica, genera simultáneamente ahorro de energía, de fuerza de trabajo y de materia prima.

11 Coriat, 1992: 60 y ss.

árbitro neutral (ahora no sólo de modo solapado, sino manifiesto). La *integración* como práctica discursiva y extradiscursiva es uno de los motores esenciales del nuevo PS. En la nueva matriz productiva, de comercialización y financiación, nada ni nadie puede quedar por fuera. Todo se subsume a la mercancía, o mejor, todo se transforma en mercancía. En este sentido el discurso de los organismos Internacionales abandona toda hipocresía y sostiene con total certeza que:

Los pobres -en cuanto pacientes en los dispensarios, alumnos en las escuelas, viajeros en los autobuses, consumidores de agua- son los clientes de los servicios. Tienen una relación con los proveedores de primera línea, con el personal docente, los médicos, los conductores de autobús y las compañías de abastecimiento de agua. Mantienen una relación semejante cuando compran algo en el mercado, por ejemplo un sándwich (o una samosa, salteña o shoo- mai).<sup>12</sup>

Así el cinismo, como afirmación de una autoevidencia, al tiempo que el desentendimiento de sus consecuencias -respecto de las cuales se guarda una distancia acrítica que exime de toda ética universal- se muestra como una de las marcas del nuevo diagrama de poder.

Economía, política, educación, salud, relaciones sociales y subjetividad, todo debe integrarse a nivel mundial bajo la coordinación de las empresas transnacionales, toda necesidad o deseo humano debe subsumirse a las exigencias de los mercados; en esta nueva red la función de los Estados nación de los países pobres es la de facilitar la coordinación liderada por las empresas. «*Para todos son mejores las soluciones cooperativas*». <sup>13</sup> Este concepto supone una forma particular de integración regida por el derecho a la propiedad privada. Para cuidar este derecho es menester conformar:

Un subconjunto especial de instituciones protectoras (de) los derechos de propiedad privada (...) Tales instituciones conllevan un compromiso de la sociedad (familia extensa, vecinos campesinos y gobiernos) de ayudar a proteger sus derechos. En un Estado moderno, este compromiso implica la obligación activa del gobierno de imponer cumplimiento forzoso (policía, jueces y otras autoridades) y el gobierno tiene que respetar los derechos. Por esta razón, la seguridad de los derechos de propiedad está estrechamente asociada con el Estado de Derecho.<sup>14</sup>

Esto es fundamental pues a juicio del Banco Mundial:

(...) donde los derechos de propiedad son respetados, el mercado funciona bien como institución coordinadora (...). El mercado comunica las preferencias dispersas de consumidores individuales y equilibra la oferta y demanda.<sup>15</sup>

Las citas muestran una mutación que es del orden de la Filosofía Política: a diferencia de lo que ocurría con la concepción teórica de Estado y Sociedad Civil en el pasado diagrama de poder, se asume de modo manifiesto que «*el mercado coordina*» y *todas las instituciones, desde la familia hasta el Estado deben actuar cooperativamente* en relación a esa coordinación y a los efectos de proteger la propiedad privada de quienes coordinan. El Estado, por su parte (se refiere fundamentalmente al Estado en los países pobres) tiene que «imponer», pero también «respetar». Esto implicaba necesariamente la reformulación

---

12 Banco Mundial, 2004[a]: 8.

13 Banco Mundial, 2003: 7.

14 *Ibidem*, p: 8.

15 *Ibidem*.

del viejo pacto social de unión de matriz rousseauiana. El concepto de «integración» que caracteriza al PS inaugurado en los 70 subsume la totalidad de la vida humana bajo la coordinación del «mercado». La palabra «mercado» es en sí misma sugerente, pues en tiempos donde todo lo sagrado o trascendente parece haber sido abolido, una nueva instancia metafísica lo habita todo de modo omnipotente, omnipresente y omnisciente: el mercado. Émulo laico del viejo Dios que parece haber muerto.<sup>16</sup>

¿En qué sentido la «integración» es un requisito del nuevo paradigma?<sup>17</sup> A partir de los 70 el paradigma productivo tendió a lograr *la innovación constante* de productos permitiese sortear -a través de la velocidad de introducción de nuevos productos en el mercado- los inconvenientes de una competencia mortífera entre empresas que llevaba al robo mutuo de matrices y otras trampas del Dios Mercado. La necesidad de innovación constante de *productos*, gestó a su vez la perenne *innovación de procesos productivos, de distribución y de información*; ello requirió una *producción* altamente *flexible* que demandó a su vez *flexibilidad* en las *normativas jurídico-políticas* a fin de facilitar la circulación de mercancías y comunicación (transformada ahora en una de las mercancías más valoradas) y *flexibilidad en los sujetos y sus identidades*, pues ellos son quienes producen y consumen.

#### LA CENTRALIDAD DEL CONOCIMIENTO

La integración y la flexibilidad requieren de un nuevo insumo, clave en el nuevo paradigma. Todo paradigma sociotécnico tiene un *insumo fundamental*. Durante la primera revolución industrial, tal insumo fue el carbón, en la segunda la electricidad y el petróleo, en esta tercera revolución que se inicia en los 70, el insumo básico no es el silicio (base del Circuito Integrado, que es corazón de la computadora) tal como sostiene buena parte de la bibliografía. En esta nueva transformación sociotécnica, el insumo fundamental es un elemento «intangibles»: el *conocimiento*. La competencia interempresarial hace que la investigación científica, base del desarrollo tecnológico, se torne un insumo clave del nuevo paradigma. Para obtenerlo, las empresas transnacionales tienden a la *internacionalización* de la producción de conocimientos científicos y a su complementaria *privatización* cuando estos están en condiciones de generar desarrollos tecnológicos competitivos.

El conocimiento científico no sólo puede generar *tecnologías duras*, que se transformarán en mercancías físicas deseadas en el mercado; también la gestación de *tecnologías blandas* es crucial. Las «tecnologías blandas» indican cómo controlar grupos o poblaciones, cómo gestionar una empresa, un aula o

---

16 Paralelamente, buena parte de la filosofía actual nos dice que estamos atravesados por una carencia esencial, constitutiva y que, en ese sentido toda utopía es sólo la ilusión emergente de la falta fundamental. Esta carencia -pensamos- en tanto constitutiva y transfenoménica es también -como el mercado- metafísica. Ambos: mercado y carencia constitutiva de lo humano se presentan como autoevidencias incuestionables, que -en la episteme que nos atraviesa- ocultan las condiciones concretas de la tragedia que vive la humanidad.

17 Es sugerente notar que mientras las más variadas direcciones filosóficas reniegan de cualquier idea de «totalización», el funcionamiento efectivo del «mercado» tiende a la misma.

un comercio, cómo incidir en diversos grupos poblacionales a fin de que adquieran un producto, asuman una idea o transfieran los conocimientos que portan en sus cuerpos. La Ciencias Sociales adquieren así a nivel internacional el carácter de «tecnicaturas» del yo y de las poblaciones. Paralelamente a ello, y como su complemento, la adquisición y transferencia de conocimientos que los sujetos portan en sus cuerpos, sin que los mismos estén redactados en informes, se torna fundamental. Adquirir y gestionar conocimientos de estudiantes, trabajadores o líderes comunitarios es una tarea fundamental para lograr la gobernabilidad del sistema y la adquisición y patentamiento de saberes referidos al medio ambiente o a sus habitantes.<sup>18,19</sup> El proceso de producción Científica y el de innovación tecnológica son presentados como una tarea colectiva que implica tanto el aporte de empresas privadas como el de entidades gubernamentales y de comunidades locales.<sup>20</sup> No obstante, la vieja división internacional del saber persiste, pues a la hora de establecer quiénes «producen» y quiénes «consumen» conocimientos, los organismos internacionales colocan en el primer rol a los países «industrializados» y en el segundo a los «países pobres».<sup>21</sup> Al mismo tiempo, el viejo esquema según el cual el conocimiento científico era patrimonio de la humanidad e impulsaba los desarrollos tecnológicos que a su vez estarían al servicio del desarrollo social, se ve reemplazado en la nueva concepción de Política Científica por un esquema en el cual es el mercado el que demanda desarrollos tecnológicos, que requieren investigación científica aplicada, la cual prioriza líneas de Ciencia Básica. Este proceso, en su conjunto, tiene efectos en la transformación de todos los niveles de la educación e investigación.

En esa línea a participar en el proceso de innovación/difusión, tanto la ciencia como la tecnología generan externalidades que no pueden surgir sin la participación activa del gobierno a través del diseño de políticas adecuadas, de modo que la sociedad toda, a través de sus diversas modalidades de producción de recursos participe en dicho proceso, que ocurre tanto en el campo de la Ciencia Básica como en el de la Ciencia Aplicada, el de la tecnología y el de los saberes sometidos y olvidados de los pueblos.

La razón de ello estriba en que el proceso de *innovación* de tecnologías no es independiente del proceso de *difusión* (procesos que constituyen al hombre común en generador de conocimientos y consumidor de tecnologías), sus resultados se encuentran profundamente integrados al entorno social. Es por ello que se ha puesto énfasis en el rol del gobierno y en el de las comunidades

---

18 Banco Mundial, 1999[b].

19 También en esta dirección es notable la insistencia de muchos intelectuales y artistas en el carácter «ilusorio» de todo conocimiento. La reducción de toda realidad al lenguaje y la insistencia en la negación de toda objetividad no son temas que podamos abordar ni resolver, pero es sugerente constatar la complementariedad entre el valor dado por empresas y organismos internacionales al conocimiento –aun al que en otros tiempos fue el más despreciado– y la insistencia por parte de la intelectualidad contemporánea en el carácter ilusorio del mismo.

20 Ver Capítulo II de este trabajo.

21 Banco Mundial, 1999[b]: 3.

locales y se habla de Sistemas Nacionales de Innovación (SNI).<sup>22</sup> Pues por buena que sea la tecnología y por innovadores que sean los empresarios, el dinamismo tecnológico no surge en la economía si no se dispone de la infraestructura que facilite la innovación y la difusión. Esa infraestructura es una red que abarca desde el aparato institucional, hasta el individuo particular, que será el consumidor final. Esta red incluye la producción de ciencia básica y aplicada, así como el desarrollo tecnológico. El ejemplo de Japón es el que mejor ilustra esta afirmación. En dicho SNI, el rol del Estado es fundamental para identificar áreas cruciales para futuros avances tecnológicos, para movilizar adecuadamente los recursos e incluso para facilitar las estrategias de las empresas en su búsqueda de mercados; también es fundamental el rol gubernamental en la educación y capacitación, así como en el control de la fuerza laboral. Complementariamente, en los países «pobres» es un objetivo estratégico que los gobiernos puedan «tomar medidas para facilitar la *adquisición, absorción* y comunicación de conocimientos»,<sup>23</sup> del mismo modo es central el rol del Estado impulsando la formación de «traductores culturales»<sup>24</sup> que permitan a las empresas apropiarse de saberes sujetos.<sup>25</sup>

Este proceso de transformación sociotécnica expresa a nuestro entender el momento en que la idea de disciplina, de Sujeto Universal y el par «normal-patológico», comienzan a ser criticados. Es cierto que estos conceptos encierran ambigüedades, es cierto que forman parte de dispositivos de poder, pero también es cierto que habían generado también formas de resistencia que no resolvían la cuestión social, sino que la agravaban. Por otra parte estos conceptos y las prácticas ligadas a ellos suponen ciertas *rigideces* que obstruyen la *integración flexible* y la *innovación constante* características del nuevo PS.

El nuevo paradigma generó instrumentos para resolver en otra estrategia la vieja cuestión social. Para hacerlo posibilitó y requirió nuevas formas de organización y relaciones a nivel internacional, una resemantización de la Historia y del papel del Estado a nivel del sentido común y de las prácticas concretas. Ello implicaba que el Sujeto Universal debía ser demolido, al tiempo que las Ciencias Sociales debían renovar su arsenal conceptual a fin de producir la resignificación de la Historia, la Política y el Sujeto. Por ello la deconstrucción de las evidencias constituidas a nivel filosófico, político y sociológico en las últimas décadas, es una tarea del pensamiento crítico.

#### FILOSOFÍA POLÍTICA. EL PRAGMATISMO JURÍDICO

Uno de los aspectos centrales que motorizan esta mutación histórica es una por momentos imperceptible transformación de algunos términos teóricos de Filosofía Política. El positivismo y pragmatismo jurídico se desbloquean luego de haber permanecido obturados -al menos a nivel formal- durante alrededor de un siglo.

La Filosofía Política que sustentó a nivel discursivo el orden social capitalista desde el siglo XVII, estuvo basada en la idea de un pacto social. El mismo,

---

22 Cassiolato, 1994: 279/284.

23 Banco Mundial, 1999[b]: 8. La cursiva es mía.

24 *Ibidem*.

25 Ver Capítulo III de este trabajo.

aun cuando tuvo características diferentes en las diversas versiones de Hobbes, Bodino, Locke y Rousseau, se basó siempre en la idea de que el Hombre (de modo universal) tenía ciertos derechos naturales. Estos derechos, si bien con diferencia de tratamiento, eran básicamente la vida, la libertad y la propiedad. Lo importante a subrayar aquí es que más allá de toda polémica, estos derechos fueron considerados «naturales», al mismo tiempo que «iguales» para todos. Si el pacto es una convención artificial, ella se realiza para garantizar la vigencia a nivel social de lo que todos los hombres tienen *por naturaleza*.

Ahora bien, la idea de «derechos naturales» fue fuertemente cuestionada por el positivismo jurídico del siglo XIX y XX. En nuestro país uno de los más distinguidos representantes del positivismo jurídico a nivel internacional, Carlos O. Bunge, sostenía -en tiempos en que la primera guerra mundial deshacía todo ideal iluminista- que en la lucha por la vida los individuos usan el fraude y la violencia.<sup>26</sup> Bunge explicaba los fenómenos éticos, así como la guerra y las rivalidades internacionales en el nivel de la cultura o la economía, a partir de un modelo biológico. Sostenía que desde la biología es evidente la lucha entre especies: este enfrentamiento en el nivel de la especie humana se manifiesta bajo una regla general que es el «Odio hacia los extraños» y el «Amor a los propios». De ese modo el odio al enemigo estimula el amor patrio y la antipatía se transforma en una fuerza positiva que empuja a la unidad social. Ello lleva a la conservación del grupo y su progreso. *El odio como fuerza impulsora y unitaria, dice Bunge, ha sido dejado de lado en los análisis científicos bajo la influencia religiosa del cristianismo y de la filosofía moderna.* En disputa con esa posición, el Derecho -sostiene Bunge- es visto desde la concepción positiva como un «hecho o fenómeno social»; ese *hecho* ha engendrado al Derecho como Ciencia que admite las verdades «positivas conquistadas por la escuela histórica y por la económica».<sup>27</sup> El Derecho tiene como objetivo deslindar los intereses humanos, a fin de, junto a la Ética, posibilitar la cohesión social. Bunge reconoce que la sociedad se compone de grupos o clases sociales, y que éstas tienen intereses contrapuestos, de modo que el Derecho, en el orden interno, representa los intereses de los grupos directores. Es así que «cuando se produce en el seno de una sociedad una verdadera lucha política por el Derecho, ésta es la expresión de un antagonismo de grupos o de clases».<sup>28</sup> Como consecuencia de ello:

(...) el Derecho es una sistematización de la fuerza (...). Su esencia es la fuerza (...) Damos este nombre, no sólo a la prepotencia física individual, sino también a la social (...) Una vez constituida la sociedad, la fuerza estará en manos del grupo director, que impone el régimen jurídico.<sup>29</sup>

De esta manera, cuando hay un cambio de Derecho es necesario «educar» a la sociedad. El análisis efectuado por Bunge es sumamente interesante. Tomando el ejemplo de la caída de Rosas, sostiene que luego del derrocamiento del caudillo el gobierno central tuvo que «intervenir con batallones», hasta que los pueblos

---

26 Bunge, 1916: 66.

27 *Ibidem*: 19.

28 *Ibidem*: 37.

29 *Ibidem*: 42.

«provincianos acabaron por educarse», en los «nuevos principios republicanos».<sup>30</sup> Curioso uso del término «educación», para referirse al uso de batallones.

La creencia en la existencia de un Derecho natural y en que el mismo proviene de la razón es -a juicio de Bunge- un legado escolástico que sostiene que la fuerza es sinónimo de arbitrariedad y niega la génesis del Derecho en la fuerza. Pero la fuerza no es sinónimo de arbitrariedad. Así, por ejemplo -según Bunge- en el delito, el delincuente trata de imponer su fuerza y la fuerza que se le opone, es la del poder público que defiende al ciudadano; aquí la fuerza no es arbitrariedad, pues de no mediar la misma, desaparecería la noción misma de latrocinio como delito y estaríamos ante un Código diferente. Ante la pregunta acerca de si, por imperio de la fuerza, no podría sistematizarse el no-derecho o la injusticia, la respuesta de Bunge es que ello no es así pues entonces «si la opresión llega a constituir un estado definitivo, acabará por convertirse en un régimen jurídico».<sup>31</sup> La última oración es altamente significativa, para el positivismo jurídico no hay fundamento alguno de un régimen jurídico, él es su propia base y sustento. ¿Cómo se explica esto? Si bien parte de asumir que el Derecho es expresión de los intereses de las clases dominantes, por medio del argumento que niega la existencia de todo derecho natural, así como de toda razón universal y que afirma que todo derecho es una convención establecida por la fuerza, así como por la convicción -de cuño darwinista- acerca de la *necesaria e inevitable desigualdad* evolutiva de grupos y naciones, termina admitiendo como conclusión la legitimidad de cualquier Derecho en tanto cumpla con la función de mantener la paz interna, a través de la amenaza de la fuerza. Esta amenaza legitima el hecho de que un grupo que ha triunfado sobre el resto a través de la fuerza se mantenga en el poder, ahora sin usar de la violencia de manera expresa. Fundamenta este argumento en «bases científicas». Es la biología, la que muestra que todos los organismos tienden a la *adaptación*, proceso que consiste en integrar y desintegrar materia. De este modo, cuando una circunstancia externa ataca las condiciones de vida del organismo, éste produce una serie de movimientos de «lucha» contra esas circunstancias. En tales movimientos está -según el positivismo jurídico- el origen de toda sanción jurídica y de lo que se estipula como «norma». La «norma», a diferencia de la ley, remite a la regulación de condiciones sociales concretas -no universales- y se sustenta en procesos histórico-concretos, producto de luchas por la dominación, al tiempo que encubre formas de sujeción bajo la cobertura de un fundamento en las ciencias, particularmente en las denominadas «ciencias de la vida».

En una clave no darwinista -al menos a nivel expreso- pero sí kantiana, Hans Kelsen, uno de los artífices de la ONU, abandona en pleno período de entreguerras todo intento de sustentar el Derecho en un fundamento ajeno al mismo. Sostiene, en *Teoría Pura del Derecho* (1960) algunos argumentos semejantes a los de Bunge. Desde la perspectiva de Kelsen la Ciencia pura del Derecho no pertenece al ámbito de las ciencias naturales. Ella se basa en el principio de imputación y sólo describe normas creadas por un acto de voluntad en el espacio y en el tiempo. El derecho, sostiene Kelsen, regula la totalidad de la vida de las personas, pero él no se basa en ningún orden natural, ni en la

---

30 *Ibidem*: 41.

31 *Ibidem*: 44.

metafísica que subyace a la idea de «naturaleza humana». *Su base, por ende, no es la justicia ni la moral* (basadas en principios Metafísicos y por lo tanto subjetivos): *los juicios de la ciencia pura del derecho son juicios de hecho, no de valor*, verifican si un acto es o no conforme a una norma positiva. *La justicia absoluta no puede ser definida racionalmente*. El valor absoluto de la ciencia pura del derecho radica sólo en el mandato: «Tú debes lo que tú debes». El positivismo jurídico, según Kelsen, sustenta la validez del Derecho en la validez de la norma fundamental. Esta consiste en garantizar la «eficacia» en la relación entre derecho y fuerza. El Estado encuentra su función esencial en la regulación eficaz de las conductas, de modo que las mismas se ajusten a un efectivo conocimiento de las normas.

Finalmente, postula Kelsen, es menester la constitución de un *Derecho Internacional superior a los Estados nacionales* que defina la función y tareas de los mismos. Este Derecho Internacional, basado en tratados deberá garantizar el cumplimiento de normas, su validez radicarán en avalar la eficaz relación entre derecho y fuerza. Este Derecho tampoco tendrá sus bases en ninguna ley natural, sino sólo en el valor de su eficacia. Estas ideas están presentes -y sostenidas por su validez- en todos los documentos del Banco que nosotros examinamos.

Las viejas ideas del positivismo jurídico, obturadas durante más de un siglo, son desbloqueadas epistemológicamente en las últimas décadas y sustentadas de modo manifiesto por organismos internacionales como el BM. No sólo toda idea de Derecho natural es abandonada y con ello recrudescen el pragmatismo político y jurídico, sino que, de manera complementaria, se suprime de modo manifiesto la separación entre economía y política. La *integración* que se mencionaba más arriba, supone articular lo político, económico, ecológico, nacional, local y financiero; esta integración- que como vimos debe hacerse de modo flexible- requiere también de una flexibilidad legal, no ajustada a leyes universales, sino pragmáticamente adaptada a circunstancias cambiantes plasmadas en «normas».<sup>32</sup>

Ello supone un *nuevo pacto social* que a través del «*buen gobierno*» posibilite la complejidad e integración de las políticas, basadas en un flexible pragmatismo.<sup>33</sup> Esto implica una resignificación del lugar del Estado supervisado por organismos internacionales.<sup>34</sup> Los últimos documentos del Banco Mundial insisten en la sugerente idea del «buen gobierno», concepto elaborado ya en el siglo XVII por funcionarios del Estado absoluto. Se alude con ello a técnicas y tácticas «policiales» que tendrían como objetivo hacer «más felices» a quienes conforman el pueblo, a fin de aumentar la potencia del Estado.<sup>35</sup> El «arte del buen gobierno» tiende a la construcción de una ciudadanía dócil, que como ovejas (*subditi*) de una multiplicidad de rebaños sean conducidas a través del sacrificio y la abnegación de todos por el «pastor» experto y comprensivo.<sup>36</sup> El objetivo del

---

32 Banco Mundial, 2002[a]: 5.

33 Banco Mundial, 1999[a]: 3.

34 Ver Capítulo II de este trabajo.

35 Foucault, 1990.

36 Es interesante evocar en este punto las televisivas lágrimas del ex Ministro Cavallo llorando junto a un jubilado por sus magros ingresos y afirmando su comprensión dado que también tiene padres que sufren.

«buen gobierno» es estimular por la persuasión, la responsabilidad personal, el amor y el sacrificio como virtudes ciudadanas, al tiempo que el gobernante aparece como alguien que conduce a través del carisma y el saber experto. El sujeto del «buen gobierno» es un conjunto de expertos y «hombres clave» que distribuyen en diversos niveles la conducción pastoral del «buen gobierno» de cada grupo específico. Así los diversos «pastores» que hacen al buen gobierno se multiplican y diversifican en relación a sus diversos objetos: los grupos específicos que les toca gobernar. Ello deberá hacerse en base a un conocimiento efectivo y amoroso del grupo, lo cual conlleva la flexible adaptación a sus condiciones cambiantes y a la comprensión de sus «traumas sociales» y «psíquicos»,<sup>37</sup> a sus «sufrimientos» y «frustraciones».<sup>38</sup> En este contexto el «buen gobierno» implica entonces el conocimiento y respeto de la «norma» -expresión de construcciones sociales diversas y cambiantes- que reemplaza a la ley -que tiene rasgos de trascendencia y universalidad. Los miembros del «buen gobierno», mantienen, a su vez, férreos lazos directos o mediados con el *establishment* internacional, verdadero artífice de las políticas sobre las que aplica algunas «correcciones» a partir de los «aprendizajes» posibilitados por la información de sus hombres clave<sup>39</sup> que operan un doble movimiento: «bajan» los lineamientos de políticas internacionales a niveles nacionales y locales y en tanto «traductores culturales» posibilitan los «aprendizajes» del Banco.<sup>40</sup>

En el siglo XXI el «buen gobierno» se resignifica en un nuevo pacto social, en el cual se ha producido el estallido de las soberanías nacionales de los países pobres a través del lineamiento de políticas cada vez más focalizadas, por un lado, y de la intervención de organismos internacionales por otro.<sup>41</sup> Este nuevo pacto recodifica el viejo pacto de unión y se basa en un «consenso por apatía». No podemos aquí desarrollar el concepto de «consenso por apatía», solamente apuntaremos que las décadas que van desde mediados de los 70 hasta fines de los 90 implica varios momentos o procesos que tuvieron un fuerte impacto subjetivo: el horror ante la muerte y la desaparición forzada, la inseguridad provocada por shocks económicos y laborales, desengaño ante actitudes y procesos políticos llevados adelante en las jóvenes democracias de los 80. Todo ello se construye en paralelo con una denegación de todas estas carencias complementada por la promesa de ingreso a un mundo de completud imaginaria llevada adelante en los 90, promesas e ilusiones que estallan casi sin palabras a fines del 2001 en Buenos Aires. Todos esos procesos han coadyuvado a la constitución de una actitud de apatía hacia la participación política que se traduce en un consenso ciudadano hacia las decisiones tácticas y estratégicas de la llamada «clase política»; este consenso actúa sólo por omisión o delegación de todo saber y toda decisión en «los que saben» o en «los políticos».<sup>42</sup>

---

37 Banco Mundial, 1999[a]: 1.

38 Banco Mundial, 1999[a]: 2 y ss.

39 Ver el Capítulo II de este trabajo.

40 Banco Mundial, 1999[a]: 3. Ver capítulos II y III de este trabajo.

41 Banco Mundial, 1999[a]: 3 y ss.

42 Ver Murillo, 2004.

## EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES. EL BANCO MUNDIAL

Los organismos internacionales que juegan un papel cada vez más relevante en este nuevo diagrama de poder son el BM, el FMI y la OMC. Ellos constituyen, junto con los bancos regionales de desarrollo, las denominadas Instituciones Financieras Multilaterales. El BM y el FMI surgen al mismo tiempo, en julio de 1944, en una Conferencia Internacional sobre Asuntos Monetarios y Financieros convocada por el presidente norteamericano Roosevelt en el complejo turístico de Bretton Woods. El objetivo de dicho encuentro era crear un nuevo orden económico internacional, integrado por tres ejes principales: un nuevo sistema monetario y financiero, un marco regulador del comercio y unas condiciones para el crecimiento económico y el pleno empleo. A Bretton Woods llegaron dos propuestas principales, defendidas respectivamente por Gran Bretaña (desarrollada por el conocido economista J. M. Keynes) y los Estados Unidos. Este país, como la mayor potencia aliada, logró hacer prevalecer su posición de fuerza, imponiendo además el dólar americano como la moneda de referencia del nuevo sistema monetario. Se creó entonces el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o BIRF (origen del BM), para apoyar la reconstrucción en Europa; y un Fondo, el FMI, para regular y supervisar el sistema monetario internacional.<sup>43</sup>

El Banco Mundial se estableció en primera instancia con el objetivo de crear las condiciones necesarias para respaldar la reconstrucción en Europa. Dicho propósito no fue cumplido por EEUU ya que optó (en una actitud que vuelve a estar muy presente en la actualidad) por la ayuda unilateral a través del Plan Marshall. Este hecho, unido a la creciente financiación de políticas en los países más pobres, fue forjando la creciente inclinación del BM hacia su configuración presente como agencia de desarrollo, tal y como se reconoce actualmente en su mandato de «ayudar a los países a que reduzcan la pobreza, particularmente atendiendo a las dimensiones institucionales, estructurales y sociales».<sup>44</sup> No obstante, el concepto de «ayuda» ya no puede ocultar los lazos de dependencia concreta a través del fenomenal crecimiento de la deuda y la consecuente imposición de políticas.<sup>45</sup>

En los años 50 y 60 la mirada de los organismos internacionales se centró en las grandes inversiones en infraestructura para impulsar el desarrollo. El peligro que los países pobres representaban para el orden hegemónico por EEUU intentó ser neutralizado, aunque esas acciones no fueron consideradas suficientes en un mundo en el que se temía por las alianzas entre países poseedores de recursos estratégicos y la presencia de la URSS. En los 70 -paralelamente a la nueva emergencia de la cuestión social, el nuevo paradigma sociotécnico y la

---

43 Arias y Vera, 2004.

44 *Ibidem*.

45 En el BM, el voto per cápita de los ciudadanos norteamericanos equivale a 38 veces el voto de los ciudadanos chinos, y en su conjunto el G7 alcanza hasta el 45% de los votos. Por otra parte, el sistema de funcionamiento en «sillas» (la Asamblea General de ambas instituciones se celebra tan sólo una vez al año, mientras que las decisiones cotidianas se celebran en la denominada «Junta de Gobernadores», en la que los países se tienen que agrupar para estar representados) diluye aún más la presencia de los países pobres, puesto que sólo los más poderosos cuentan con una silla propia. (Arias y Vera, 2004).

subsecuente instauración de las dictaduras en América latina- la problemática de la educación adquirió relevancia y -junto a ella- la de la salud que paulatinamente comenzó a ser transferida a manos privadas. Por otra parte, a partir de 1973, en plena emergencia del nuevo paradigma sociotécnico, el BM (y el FMI) lanzaron sus programas de ajuste estructural, en los que se integraban diversas áreas de reforma política, agrupadas en lo que más tarde se conoció como «el Consenso de Washington». En los 80 -ya en tiempos de democracias formales en América latina, en relación a la crisis de la deuda y tras el Consenso de Washington- la dirección del Banco se orientó fuertemente a condicionar las políticas económicas de los países pobres. Sin embargo, la pobreza se tornó un riesgo creciente. Así en «el decenio de 1990 pasaron a ocupar el primer plano el *buen gobierno* y el sector institucional y también las cuestiones relativas a la vulnerabilidad a nivel local y nacional».<sup>46,47</sup>

Durante los más de 50 años que han transcurrido desde Bretton Woods, el paradigma sociotécnico transformó radicalmente las relaciones internacionales. Sin embargo, la influencia que se ejerce desde Washington DC se ha afianzado, fundamentalmente en los países en desarrollo. Como prestador de recursos financieros, el BM es el origen de aproximadamente el 60% de la financiación oficial multilateral a países en desarrollo. Los programas de ajuste condicionaron la concesión de fondos a la implantación de severas medidas de disciplina fiscal, reorientación del gasto público, liberalización financiera y comercial, privatizaciones, promoción de la inversión extranjera directa, diseño de políticas sociales, reformas educativas y transformaciones político-institucionales entre otras. A través de esta estrategia el Banco ha logrado una influencia sobre las políticas y estrategias de los países del Sur que supera ampliamente a su financiación. Ésta, por otra parte, más que una «ayuda para el desarrollo», puede ser leída como una estrategia deliberada de endeudamiento que genera no sólo dependencia económica, sino política y cultural. En ese punto Venezuela es uno de los pocos países de la región que no es deudor del FMI, lo cual la transforma (entre otras razones) en blanco de los ataques de organismos internacionales.

#### LA RESEMANTIZACIÓN DE LA HISTORIA Y LA POLÍTICA

La construcción de su papel como financiador y artífice de las políticas nacionales de los países pobres, requiere de parte del BM su constitución como referencia indispensable en la teoría económica, social y los estudios sobre el desarrollo. Este hecho es particularmente significativo en el caso del BM, que desde 1996 se autodenomina «Banco del Conocimiento», en un esfuerzo declarado por incorporar una nueva visión que «estimule la revolución del conocimiento» en los países en desarrollo y actúe como un catalizador global para crear, compartir y aplicar la información necesaria para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico.<sup>48</sup> Para ello, el Banco ha reforzado su actividad, tanto interna (creando grupos temáticos, bases de datos y otras herramientas de análisis) como de puertas hacia afuera (incrementando la producción de informes de uso externo, participando en todo tipo de conferencias y sesiones

---

46 Banco Mundial, 2000[b]: 7.

47 Ver Capítulo II y III.

48 Banco Mundial, 1999[b].

de formación y reforzando su presencia en internet). No se trata sin embargo de un esfuerzo nuevo, sino de un papel que se remonta al año 1978, cuando el Banco comenzó a elaborar el Informe de Desarrollo Mundial, de publicación anual, que ejerce una enorme influencia sobre los debates y políticas de gobiernos e instituciones de todo el mundo.<sup>49</sup> Es sobre la base de estos informes que está escrito este texto.<sup>50</sup>

Un verdadero proceso de «supervisión editorial» sobre los documentos producidos por los Estados, pone de manifiesto una de las formas a través de las cuales el Banco Mundial logra constituir el llamado «pensamiento único». Esto afecta a la publicación de artículos por parte sus propios funcionarios. Ejemplo de esta presión política lo constituye la dimisión Joseph Stiglitz (ex economista jefe del BM, Nobel de Economía 2001).

Al mismo tiempo que se establece como «policía del discurso» político- económico y social, el BM coloniza los discursos y las prácticas de quienes le oponen resistencia. Su táctica es inteligente: no «reprime», «resemantiza». De ese modo desenvuelve una táctica discursiva que genera confusión en quienes resisten a sus embates, pues la apropiación del discurso de los oprimidos invisibiliza al opresor, lo presenta como colaborador y hace imposible vislumbrar un «más allá» o un «afuera». Así, las resistencias de movimientos sociales en todas partes del mundo por la condonación de la deuda, hicieron que la deuda comenzara a ser considerada por los organismos internacionales y pasara a estar situada en el centro de la problemática de los países ricos. El Banco retomó el reclamo y a partir de 1999 lanzó una «Estrategia de Reducción de la Pobreza»<sup>51</sup> que incluye objetivos retóricos que abarcan la reducción de la pobreza extrema a la mitad en 2015, y pone especial énfasis en la escolarización primaria universal y la reducción de la mortalidad infantil entre otros temas. La colonización de los reclamos de organizaciones sociales le permite presentar como iniciativa filantrópica propia lo que no es sino una táctica para seguir endeudando a los países pobres, someter las políticas de estos países y producir transformaciones culturales acordes a los intereses del mercado, mantener a la mayoría de la población mundial en situación de forzada heteronomía (más allá de la retórica de la autonomía), establecer calendarios a nivel mundial, colonizar saberes generando la sensación de que no hay «un afuera» y llevar adelante la denominada «gestión del riesgo», que no es sino una nueva forma de controlar y gestionar los peligros a nivel mundial para las empresas transnacionales, al tiempo que administrar nuevas oportunidades para que las mimas obtengan nuevos clientes para sus servicios.

---

49 Arias y Vera, 2004.

50 Resultan en este sentido muy esclarecedores los resultados de una encuesta que el propio Banco encargó en 1999, en la que participaron 271 responsables políticos de 36 países en desarrollo y transición. El 84% de los entrevistados afirmó utilizar informes de análisis del Banco Mundial, institución que todos consideraban como su principal fuente de información (entre un total de 17 organizaciones nacionales e internacionales). El potencial de esta posición privilegiada salta a la vista, y ha levantado diversas suspicacias, referidas no sólo al monopolio informativo del Banco, sino sobre todo a la objetividad e independencia de sus análisis y propuestas.

51 Banco Mundial, 1999[a].

Este proceso de colonización de los discursos supone al mismo tiempo una *resemantización* de la *Historia*, a través de la cual se posibilita la construcción de un imaginario a nivel colectivo e individual, a la vez que se muestran como «naturales» las transformaciones institucionales necesarias para el buen funcionamiento del nuevo paradigma productivo, y se promueve la abolición de las memorias colectivas y la construcción de críticas al pasado histórico basadas en axiomas no demostrables.<sup>52</sup>

De modo complementario a la resemantización de la *Historia*, se produce una imperceptible transformación en los códigos políticos. En este punto, es central asumir -plantea el Banco- que una cierta «franja de desigualdad es inevitable». Ello resemantiza la Filosofía Política, de modo que «la igualdad» que en el pacto social de unión era una carácter insoslayable de la humanidad, se trastoca aquí, sin demostración alguna, en «desigualdad». Ésta es ontologizada como inevitable parte de la condición humana, pues «la mayoría de la gente estaría de acuerdo en que una sociedad necesita cierto nivel de desigualdad para proporcionar incentivos al trabajo y la inversión».<sup>53,54</sup> Este discurso reemplaza el viejo término de «igualdad» por el de «equidad», el cual admite una cierta «desigualdad» como proceso inevitable. No obstante, el crecimiento de esta última de modo desmedido generaría finalmente la «inequidad» que es la fuente de los riesgos que debe ser combatida.<sup>55</sup> Frente a ello el Banco Mundial propone la construcción de instituciones de carácter «inclusivo», ya que la desigualdad proviene también de la influencia institucional y las falencias institucionales impiden que se escuche «la voz» de los pobres.

En esta perspectiva, el Banco busca los «orígenes» de tal exceso de desigualdad en un factor histórico: el hecho de haber sido colonizados por España y Portugal habría constituido instituciones de carácter excluyente. Al mismo tiempo, los pobladores naturales de esta zona del planeta no habrían tenido la capacidad de revertir el carácter expulsivo de las mismas. Volviendo a la epistemología del positivismo histórico decimonónico, el BM apela entonces a una *Historia* lineal y evolutiva, que tendría en un punto «originario» (la colonia) el germen que luego se habría desenvuelto de manera inexorable a través de los siglos, facilitado por las características raciales de los sujetos y poblaciones protagonistas de la *Historia*. Haciendo gala de un solapado racismo -que recluta adherentes en el mundo académico, comunicacional y popular, a pesar de la insistencia en el respeto a las «razas» y «etnias»- articulado con una epistemología de cuño también racista, se permite concluir que la solución para estos males radicaría en la adopción de las soluciones promovidas por el Consenso de Washington. Así, propone «romper con la *Historia*»<sup>56</sup> y profundizar el funcionamiento de las instituciones de mercado, aumentar la carga tributaria, mejorar la recaudación de impuestos, flexibilizar la situación

---

52 En este sentido es sugerente leer buena parte de la bibliografía filosófica y del campo de las Ciencias Sociales, incluyendo a la historia de la Educación, la *Historia* y la Psicología en los últimos años.

53 Banco Mundial, 2004[a]: 6.

54 Sólo volvemos a constatar la correlación epistémica con los discursos filosóficos actuales que sostienen, como axioma la «falta constitutiva de la condición humana».

55 Banco Mundial, 2004[a]: 2.

56 Banco Mundial, 2004[a].

laboral de los trabajadores y, a partir de ello, facilitar el acceso al consumo por parte de las mayorías.

Precisamente, propone como remedio aquello que ha sumergido a millones de seres en la miseria. De modo que, haciendo gala de la mejor retórica escolástica, (en conjunción con una burda versión del positivismo) sienta como axioma la ineluctable inferioridad de nuestros orígenes latinos y en especial ibéricos y luego -como si el devenir de la historia de nuestro continente hubiese estado aislado de la expansión neocolonial anglosajona, o más aún, como si países como Argentina no hubiesen tenido lazos feroces de dependencia con Inglaterra y más tarde EEUU- propicia -en una pirueta deductiva digna del mejor escolástico- las recetas establecidas por Washington. En ese sentido, el Banco no duda en comparar los países de la región colonizados por España y Portugal, con la superioridad de los de América del Norte, donde, a su juicio, «los pequeños propietarios e inmigrantes (...) lograron resistir con éxito a los intentos por imponer formas autoritarias de gobierno».<sup>57</sup> Aquí no sólo se ocultan los procesos históricos efectivos, sino que se apela a un desembozado racismo y, de modo claro, se sugiere la necesidad de una mutación cultural que tiene varias consecuencias. Por un lado construye argumentos falaces para adaptar el funcionamiento del Estado a las nuevas directivas del mercado, por otro se propone una transformación de hábitos, costumbres y valores que conducen a una profunda norteamericanización de la cultura que no sólo fortalece la importación de productos de los países industrializados y la desindustrialización de la región, sino que, al impulsar la ruptura con la Historia y con ello la resignificación cultural, propicia la abolición de la memoria colectiva -y con ello los lazos colectivos- al tiempo que homogeneiza hábitos y valores a nivel regional, favoreciendo la gobernabilidad y gubernamentalidad desde los grandes centros de poder.

Ahora bien, la «desigualdad» es objeto de preocupación, pues según el discurso bancomundialista, ella impide la reducción de la pobreza y esta última implica un riesgo social, que como veremos, debe ser gestionado. En este sentido, el legado Histórico que ha construido en América Latina las capacidades del Estado, debe ser resemantizado a fin de que esas capacidades sean transformadas para promover reformas en las políticas públicas que produzcan transformaciones políticas y sociales necesarias para garantizar la seguridad del mercado.

#### GESTIÓN DEL RIESGO SOCIAL. POBREZA Y VULNERABILIDAD

La categoría de «gestión de riesgo social» es, en este sentido, un objetivo fundamental de las reformas institucionales de los últimos años. El mismo se vincula con el control de la pobreza, o mejor, de los riesgos que los pobres encarnan para el orden internacional. Términos como «ilegalidad», «vulnerabilidad», «marginación» o «desheredados», aparecen ligados a otros como «síndrome de ilegalidad». La relación entre «desheredados» y «vulnerabilidad de la ley» es constante.

En relación a ello, los objetivos del Banco Mundial son diversos y complementarios en algunos puntos:

---

57 Banco Mundial, 2004[a]: 7.

a) por un lado se insiste en la necesidad de «centrar la acción en factores sociales fundamentales» a fin de controlar y gestionar los riesgos que encarna la pobreza;<sup>58</sup>

b) como complemento de estas precauciones se entretuje la posibilidad de incorporar a los pobres al mundo del mercado a título de consumidores. Así, en el documento producido en el año 2000 acerca de Argentina, el Banco sostenía que «el problema central es qué clase de servicios sociales necesitan los pobres»;<sup>59</sup>

c) articuladamente con los puntos anteriores, también los pobres interesan en tanto portadores de saberes sujetados que deben ser expropiados y apropiados por las megapresas;<sup>60</sup>

d) no obstante una pregunta asoma, una duda corroe al lector. El *Informe sobre el desarrollo mundial* del año 2003 plantea la necesidad de una «transición demográfica», y sostiene que «es posible que en este siglo «se establezca la población mundial entre 9.000 y 10.000 millones de personas», lo cual comportará «una oportunidad histórica. La desaceleración del crecimiento demográfico y el crecimiento proporcional de la población en edad productiva».<sup>61</sup> A ello se le agrega la «predicción» establecida por el Banco según la cual «para el año 2050, por primera vez en la historia, la mayoría de la gente de los países en desarrollo estará viviendo en pueblos y ciudades».<sup>62</sup> Todo ello permitirá efectuar transformaciones en el campo de la agricultura. No podemos desarrollar esta problemática aquí. Sólo nos deja una pregunta: ¿cómo se logrará este objetivo?, ¿cuáles serán las tácticas y técnicas para conseguirlo? ¿A quién beneficiará este éxodo de campesinos?, ¿cómo se «estabilizará la población mundial»? Sobre esto ahora sólo guardaremos silencio.

Ahora bien, ¿quiénes son los grupos a gestionar? Se trata de los «pobres» y los «vulnerables».

¿Cuál es el concepto de «pobre» y el de «vulnerable», tal como aparecen utilizados en los documentos?

El término «pobre» alude a una categoría diferencial que niega la ciudadanía universal. No obstante, el Banco, en su estrategia discursiva, afirma también que «es necesario plantear políticas y programas que los ayuden a dejar de serlo».<sup>63</sup> La frase es enigmática, con ello el organismo alude a una *acción institucional*, pero también a un *esfuerzo voluntario* por parte de cada individuo. De esta manera compromete a dos tipos de actores: al Estado y las Organizaciones No Gubernamentales por un lado, y a los individuos por otra. Gobernabilidad y gubernamentalidad se complementan en una estrategia diversa a la de la modernidad. Desde la perspectiva institucional ello comporta la obligación de efectuar reformas que veremos más adelante; desde la perspectiva individual la pobreza es en ese sentido vista como voluntaria. Con ello la pobreza y el pobre vuelven a ser, como en los comienzos de la modernidad, categorías

---

58 Banco Mundial, 1997: 4.

59 Banco Mundial, 2000[a]: i

60 Ver al respecto párrafos anteriores de este Capítulo y el Capítulo III.

61 Banco Mundial, 2003: 4.

62 *Ibidem*.

63 Banco Mundial, 2000[a]: i.

ligadas a la moral. Sin embargo estas afirmaciones contradicen otras, sostenidas por el mismo Banco, cuando afirma – como señalábamos más arriba- que una franja pobre de la población es necesaria para estimular el trabajo.

Lo anterior implica un curioso razonamiento: la necesidad de la pobreza a nivel social implica la voluntariedad individual de caer en esa zona social. Por un lado lo social se presenta esencializando la desigualdad y la existencia de franjas con características fijas e inamovibles. Por otra parte, la caída en cada una de esas franjas es voluntaria, de donde se infiere que la estrategia discursiva implica la idea de que el trasfondo de lo social es un conjunto de individuos en lucha permanente los unos con los otros, lo cual implica la vuelta a una versión darwinista decimonónica del poder esbozada en párrafos anteriores, pero ahora el pacto emergente es legitimado retóricamente ya no en la fuerza, sino en la convicción individual. La pregunta es cómo se logra esta convicción de que voluntariamente se ha elegido la zona ontológicamente establecida como la desfavorecida y por ende se está de acuerdo con ese lugar que es el menos apreciado.

Al pobre se agrega otra categoría: la de los «*grupos vulnerables*» El concepto de «vulnerabilidad» posee dos elementos: a) la resistencia de una persona a un impacto determinado y b) la intensidad del impacto en cuestión.<sup>64</sup> De acuerdo a ello los muy pobres son muy vulnerables ya que tienen pocas oportunidades de manejar el riesgo. En este grupo se agregan personas que viven por encima de la pobreza, pero que están expuestas *potencialmente* a impactos muy severos y tienen pocas posibilidades de gestionar el riesgo, o sea aquéllas que luego del impacto caerán en la pobreza. Así, se incorporan en esta franja, además de los pobres, los toxicómanos, las familias monoparentales, los adolescentes violentos. Según el BM, en los hechos las variaciones en los ingresos inducidas por la globalización, combinadas con la marginalización y la exclusión, pueden incrementar la vulnerabilidad de grandes grupos de la población<sup>65</sup> de modo que en Argentina, en las condiciones actuales, la mayoría de la población estaría en riesgo y debería ser objeto de asistencia.<sup>66</sup>

De esta manera, se hace evidente que uno de los núcleos esenciales del interés por la pobreza está en el *riesgo social*, concepto que reemplaza al de «peligrosidad» construido en la modernidad. Esta transformación en los significantes da una idea de cómo se abandona la mirada a la vez individualizante y totalizante propia de la modernidad, para construir una mirada focalizante y totalizante, que vincula «riesgo» con «grupos vulnerables».<sup>67</sup> Ellos son ligados fundamentalmente a «focos de pobreza»,<sup>68</sup> aunque, como vimos anteriormente, no reducidos a ella. Véase que desde esta perspectiva ya no se habla del pobre y el vulnerable sólo a nivel individual, sino a nivel grupal, y se lo adjetiva como «foco», utilizando el viejo concepto de enfermedad o «cuerpo social enfermo» caro a la policía médica del siglo XIX.

---

64 Banco Mundial, 2000[a].

65 Banco Mundial, 2000[a]: 5

66 Sobre «vulnerabilidad» y «pobreza» ver el Capítulo III de este trabajo.

67 Al momento de escribir este texto vuelve a surgir el concepto de «políticas universales», no podemos hacer aún un balance de estas afirmaciones.

68 Banco Mundial, 2000[a]: i.

Los pobres y los vulnerables serían los habitantes de los lugares sociales que constituyen el «riesgo social» en tanto ellos, como grupos, son vulnerables a impactos inesperados «los que amenazan su subsistencia»,<sup>69</sup> o viven en estado de empobrecimiento crónico lo que pone su subsistencia en constante riesgo. Ahora bien, aquí hay otro interesante giro lógico. Por un lado la caída en la pobreza es una decisión individual, el pobre lo es *voluntariamente*, no obstante su constitución en *riesgo social* la adquiere en tanto forma *parte de un grupo* con ciertas características, de modo que más allá de su supuesta decisión de ser pobre, su pertenencia al grupo de riesgo le es ajena como elección individual, ya que esta caracterización está impuesta por organismos internacionales.<sup>70</sup> Lo que sí dependería de la decisión individual del pobre es su personal salida de esa franja.

El circuito perverso se cierra: las condiciones macrosociales impulsadas por el BM hacen caer a grandes franjas de la población en la pobreza y la desesperación, el discurso oficial ontologiza la situación y hace responsable a cada individuo de esa caída. La culpa opera aquí como vector central en la construcción de la subjetividad. Ella, unida a la desnutrición, a la falta de trabajo y de esperanzas, desestructuran hábitos productivos, lo que conlleva a una profunda desestructuración subjetiva. No obstante, como corolario de todo esto, los mismos pobres son interpelados como agentes autónomos de su salida de esa franja. Hace muchos años que la escuela de Palo Alto en California mostró en qué medida el doble discurso que deja sin salida, que no ofrece opciones, es fuente de psicosis. Si las enfermedades de todo tipo y la violencia contra sí y contra otros han aumentado en los últimos años, la difusión de este tipo de lógica paradójal no parece del todo ajena a ello.

#### GESTIÓN: EL REEMPLAZO DE LAS CIENCIAS POR LAS TECNOLOGÍAS

Ahora bien, si la pobreza y la vulnerabilidad encarnan un riesgo para la sociedad, y si las propuestas para su salida son sólo una vana y perversa retórica, ellas deben ser *gestionadas*.

La palabra «*gestión*» proviene del mundo económico, ella alude a un gerenciamiento de las poblaciones y ya no a un biopoder que actúa sobre una matriz médico- científica en base a los conceptos de normal y patológico en las dimensiones del poder pastoral a nivel totalizante e individualizante; en el nuevo diagrama de poder las estrategias se miden por la maximización de la eficiencia en la relación costo- beneficio,<sup>71</sup> así como en relación a la eficacia para efectivizar ese gerenciamiento a nivel social. La matriz de la ciencia médica ha sido reemplazada por otra de cuño tecno- económico. La gestión del riesgo social consiste en elaborar las estrategias adecuadas para la *prevención, mitigación y manejo* del riesgo social a fin de que su impacto sea mínimo.<sup>72</sup> El concepto de «prevención», así como el de «tratamiento» vienen del viejo modelo higienista y del alienismo correccional, pero ahora son aplicados fundamentalmente a grupos y no a individuos, lo cual generará otras tácticas y otras estrategias, en un marco de abando-

---

69 *Ibidem*.

70 Banco Mundial, 2000[a]: i.

71 Banco Mundial, 2000[a]: iii.

72 Banco Mundial, 2000[a]: i y ii.

no de conocimientos con pretensión de universalidad. No importa la reinserción o resocialización de sujetos individuales, sino el conocimiento y la evitación del peligro que ciertos grupos comportan para los intereses y acciones de empresas transnacionales. Las políticas están orientadas a la reducción del riesgo, interrumpiendo el ciclo intergeneracional de pobreza y vulnerabilidad.<sup>73</sup> Pues «la globalización y la localización, si bien brindan excepcionales oportunidades, también pueden tener efectos desestabilizadores».<sup>74</sup> El concepto de

«*Gestión de riesgo social*», entonces, consiste en una «selección adecuada de estrategias, instrumentos e instituciones, incluyendo personas individuales, familias, comunidades, el mercado y/o gobierno (bien a través de acciones, normativas o programas directos) a fin de minimizar el impacto del riesgo social».<sup>75</sup>

De manera que esta gestión articula a la familia y al individuo pobre, indigente o vulnerable, comunidades, Estado y mercado. El concepto es acorde a la clave de *integración* del nuevo PS, tal como indicábamos más arriba y a la exigencia de un actuar «cooperativo», liderado por el mercado.<sup>76</sup> Esta «integración» y «cooperación», supone, como decíamos más arriba, el carácter voluntario y racional de las conductas individuales y por ende de la pobreza, al tiempo que lo inevitabilidad de su existencia y la de la vulnerabilidad. Por esa razón desde los mismos pobres «deben surgir las actitudes y conductas que les permitan protegerse a sí mismos» en lugar de recurrir al gobierno.<sup>77</sup> Si la pobreza es voluntaria, la salida de ella y la protección deben hacerse a nivel individual. Pero esta salida -así como la permanencia- debe ser gestionada institucionalmente. Se trata de un modo de gestión del riesgo que impulsa la creación de instituciones que motoricen o coordinen la innovación interrelacionando familia, comunidad y economía. Según este paradigma, el pobre y el vulnerable deben equilibrar su derecho a la asistencia social con el ejercicio de obligaciones morales. De modo subrepticio y a menudo manifiesto el documento refina la vieja idea que distingue entre el beneficiario de protección social inmerecida y el pobre laborioso. Así surge junto a una política focalizada, una culpabilización moral individual del pobre, el cual es responsabilizado por su situación. Con ello se elude al menos parcialmente el análisis macroestructural que condiciona la existencia de la pobreza como fenómeno evitable políticamente.

Hay una retórica de la autonomía individual que desconoce la fragmentación subjetiva de grandes masas de la población y que vuelve en sus tácticas, aunque no en su estrategia, a los modos liberales de la filantropía decimonónica, sólo que ahora organizados políticamente por una entidad supranacional como el BM, que delega algunas funciones en el Estado, el cual a su vez -a través de políticas descentralizadas y focalizadas- lo hace en Organizaciones No Gubernamentales y gubernamentales, pero locales. El ejercicio de las tácticas concretas y diferenciadas recae en grupos o líderes concretos, sujetos que toman como objeto blanco de poder y saber a grupos específicos, con necesidades y características propias. Sobre ellos se ejerce el «arte del buen gobierno».

---

73 Banco Mundial, 2000[a]: 5.

74 Banco Mundial, 1999[a]: 11.

75 Banco Mundial, 2000[a]: 5.

76 Banco Mundial, 2003:7.

77 Banco Mundial, 2000[a]: ii.

## GRUPOS Y FACTORES DE RIESGO SOCIAL

Al caracterizar a los *grupos y factores de riesgo*, encontramos varias cuestiones sugerentes. En primer lugar, es dable preguntarse acerca de las *razones* por las cuales la clasificación de grupos de riesgo se ha hecho en relación a la edad. Ello reenvía a pensar inmediatamente en los diversos niveles de refractariedad a la modelación en base a nuevas ideas. Los grupos más jóvenes, a diferencia de los mayores, conservan un menor acervo de memoria histórica y con ello son maleables en mayor medida. Hemos visto cómo el Banco Mundial propone «romper con la historia» como una de las estrategias para «salir de la pobreza». <sup>78</sup> La transformación cultural requerida por las nuevas formas de gobernabilidad y gubernamentalidad, inauguradas en los 70, requieren de una resemantización de la historia y la Política, que no puede ser llevada adelante sin una transformación en los códigos de la mirada y la palabra. Ello es más fácil y eficaz entre los jóvenes que entre las generaciones de mayor edad. Así, en parte, se explica que el «joven» se haya constituido en una categoría de «riesgo». Tal vez porque ello facilita el hecho de que los jóvenes sean puestos bajo el blanco de la mirada que controla y ausculta.

En segundo lugar, es sugerente el tipo de *factores* que constituyen el riesgo. Se trata en general de fenómenos que son producto de la pobreza con toda obviedad, de modo que su puesta en primer plano como factores de riesgo hace pensar que la retórica tiene otro objetivo que va más allá de conocerlos y corregirlos. Veamos.

Entre los 0 y 5 años las «atrofias del desarrollo» son señaladas como factor de riesgo social. Esto hace suponer que las mismas son potencialmente peligrosas y que pueden gestar sujetos no fácilmente docilizables o utilizables como fuerza de trabajo. Ello comporta que los mismos, además de ser una carga económica, puedan ser un peligro social. Desde esta perspectiva, es interesante registrar que el ministro de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires afirmó el 21 de noviembre del 2004 que «muchos chicos que están en conflicto con la ley padecen problemas de desnutrición desde el vientre materno», según el funcionario, ello ha dificultado su inserción al proceso escolar y «luego han sido tentados por redes» de delinquentes. <sup>79</sup> Así entonces, en una extraña parábola, el delito vuelve a tener causas orgánicas, si bien ellas no son genéticas sino constitucionales (pues son incorporadas desde el vientre materno); con lo cual se *aggiorna* al positivismo jurídico de matriz darwinista. La mirada sobre lo subjetivo complementa la perspectiva socio- jurídica de carácter pragmático- positivista, pues también preocupan (tal como se evidencia en las palabras del Sr. Ministro) los problemas ligados al desarrollo emocional y cognitivo, el desempeño educativo y la relación madre hijo. En consonancia con el discurso del Sr. Ministro, todo ello -sostiene el Banco Mundial- permitiría en un futuro «reducir los niveles de criminalidad». <sup>80</sup> En este punto y también en analogía con los análisis de la criminalidad llevados adelante por el tercer momento del positivismo, <sup>81</sup> se da un paso más y se

---

78 Banco Mundial, 2004[a].

79 *La Nación*, 2004: 12.

80 Banco Mundial, 2000[a]: 11.

81 En un primer momento el positivismo adoptó una matriz fiscalista, en un segundo una biológica y luego un modelo psico y sociogenético.

fusionan los factores constitucionales con una *psicologización* del delito. En esta clave son obturados los factores macroestructurales que lo producen y como consecuencia de ello otra vez la familia -y particularmente la mujer-, se tornan blanco del saber-poder del «buen gobierno», pues ellos son los elementos centrales para llevar adelante el control del riesgo social, obviando el contexto de tragedia macroestructural que lleva al aumento del delito. La madre se transforma una vez más en el eje de una serie de programas que, patrocinados por el gobierno, ahora (a diferencia de lo que ocurría en la sociedad industrial, en la que el médico y la maestra eran los agentes centrales) deben ser ejecutados por la comunidad. Ella tiene el deber de estimular adecuadamente al niño y para ello será asesorada por técnicos (ya no por el médico como sostenía el viejo modelo de «normal- patológico»).

Entre los 6 y 24 años el factor de riesgo social está puesto centralmente en los déficits educativos. Es sugerente la insistencia en el valor de la educación en un mundo en el que crece la población excedentaria y con ella, la expulsión lisa y llana del mundo del trabajo. Todo ello hace pensar que esta valorización de la educación tiene tres probables objetivos:

a) construir hábitos y actitudes de sumisión, idea que se insinúa al analizar el lugar desmedido que toman las asignaturas ligadas a la construcción de modos de actuar y relacionarse con los otros, así como la incorporación de saberes puramente instrumentales en las reformas educativas iniciadas en los '90 y la disminución del espacio otorgado a los contenidos de carácter informativo en historia, economía, o filosofía que (más allá de su descalificación como «enciclopédicos») han servido para apuntalar cierto pensamiento alternativo o crítico. La polémica entre «educación» e «instrucción» en Argentina es muy vieja, en efecto, ya la daban Sarmiento y Alberdi. En el debate triunfó la perspectiva sarmientina que hacía fuerte hincapié en la instrucción (sin dejar de lado la educación). Tras la resemantización de la Historia de la Educación Argentina operada desde hace varias décadas, el modelo sarmientino fue despreciado hasta el oprobio y retornó el viejo modelo alberdiano para corregir al antiguo. Alberdi sostenía que la «instrucción» en las clases pobres sólo serviría para que estas fuesen «envenenadas por las mentiras de la prensa y los caudillos». La educación en cambio -sostenía Alberdi-, se vincula con la construcción de hábitos, de actitudes hacia el trabajo, el orden y la disciplina, y ella no requiere de muchos conocimientos, salvo los elementales.

b) El otro objetivo de esta insistencia en el papel de la educación radica en un problema financiero, ya que el Banco Mundial propone -entre otras medidas- el otorgamiento de becas a los pobres, lo cual supone el endeudamiento externo y la eterna dependencia de los centros financieros a nivel mundial.

c) La formación de una fuerza de trabajo apta para consumir y producir de acuerdo a los requerimientos del actual paradigma sociotécnico y las nuevas tecnologías, parece ser el tercer objetivo del acento puesto en la importancia de la educación.

Entre los 25 y 64 años, el factor de riesgo social torna al razonamiento en francamente tautológico, veamos: los pobres forman grupos de riesgo, el factor de riesgo de los pobres es «que tienen bajos ingresos», o dicho de otro modo

el factor de riesgo de la pobreza es «que son pobres». Lo bizarro del discurso radica no sólo en que el mismo es tautológico, sino que además coloca como causa o factor de Riesgo Social a aquello que es una consecuencia de un proceso macrosocial. Los «bajos ingresos» no son un factor de riesgo de los pobres, son la condición misma de su pobreza que deriva de un contexto que los excede y condiciona. El circuito lógico se torna incomprensible, pero esta extraña lógica no es sin consecuencias. Si en el medioevo en los harapos del pobre «habitaba Cristo» y por ello era digno de caridad; si en el período de las políticas universales la pobreza era efecto de fallas en los diseños de políticas que debían ser corregidas de modo universal por esas mismas políticas. Ahora la pobreza se ontologiza a nivel social, se torna algo así como parte de la naturaleza humana, un mal «necesario» e «inevitable» (como lo eran las prostitutas para la ciencia, la religión y el sentido común del siglo XIX) en un orden cósmico y político laico, no sagrado y de carácter «ahistórico». Ahora bien, la ontologización de la pobreza hace que la franja de población que la constituye sea peligrosa en sí misma; pero, como a la vez el proceso de ontologización la torna inevitable, todo ello hace que la pobreza deba ser gestionable en su estabilidad ontologizada. El ordenamiento discursivo oculta el hecho de que la desocupación y los bajos ingresos son un resultado de la *flexibilidad* laboral exigida por el Banco Mundial<sup>82</sup> en relación a la constante innovación tecnológica, también impulsada y exigida por el mismo Banco.

La lógica bancomundialista se basa en una firme inversión de los términos del problema en todos los documentos recabados. La pregunta es: ¿cuál es el sentido de tal inversión?, la única explicación posible alude al sentido mismo de los documentos producidos por el Banco, creemos que el mismo sólo radica en la construcción de la estrategia discursiva que desde los medios y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales debe dispararse sobre la población a fin de construir un conjunto de significantes «amo» que instituyan una forma de ver el mundo diversa a la que existía hasta los años 70 (parte de esa resemantización de la Historia y la Política de la que hablábamos más arriba).<sup>83</sup> Ello implica que estos documentos son un instrumento más de la resemantización de la historia y de las relaciones políticas necesarias a la transformación del mundo. Este instrumento político no deja afuera, otra vez, los intereses financieros pues las recomendaciones para sortear los problemas de personas de entre 25 y 64 años son: seguros de desempleo, seguros médicos, subsidios para la vivienda, todo lo cual será provisto por el Estado a costa del mayor endeudamiento externo. Una vez más lo financiero y el control político de las poblaciones se integran de manera inseparable. El mismo razonamiento bizarro, con las mismas consecuencias se aplica a los mayores de 65 años en los cuales el factor de riesgo social resultan ser -otra vez- los «bajos ingresos».

Finalmente, para la población en general se caracterizan como factores de riesgo social, fundamentalmente la baja calidad y/o la dificultad en el acceso a

---

82 Banco Mundial, 2000[a]: 8.

83 Quien esto escribe sabe de la sonrisa socarrona con la que muchos intelectuales despreciarían estos renglones y acusarían a su autora de participar en la «versión conspirativa de la historia». No es nuestro interés discutir este problema aquí.

los sistemas de salud, vivienda, alcantarillado y transporte.<sup>84</sup> Todo ello configura un tipo de razonamiento que vuelve a invertir los términos lógicos del problema, ya que da como causa o factor de riesgo lo que no es sino el resultado de una situación existencial inducida a nivel macroeconómico. De modo que la retórica, una vez más, parece simplemente tener como objetivo real, la creación, en el imaginario de funcionarios y comunicadores sociales, de las condiciones para establecer ciertos discursos que se sostienen en su autoevidencia. Por otra parte, esta autoevidencia sostiene los intereses de empresas transnacionales que han transformado a la salud, educación, los servicios básicos, tiempo de ocio, jubilación, justicia y seguridad en una mercancía más. La autoevidencia terminológica se complementa así con la idea de que todo es reducible al lenguaje. Si toda verdad es una ficción y ella emerge de una trama lingüística, podemos sostener entonces que las afirmaciones bancomundialistas son axiomas incuestionables. Curiosa mezcla de escolástica y nominalismo.

Hay un factor que no es mencionado explícitamente como tal, pero que emerge en el intersticio del discurso: se trata de la *reproducción y eventualmente la multiplicación de la población pobre*. De ahí la importancia que cobra la mujer como agente de reproducción. El crecimiento poblacional de los pobres es visto como un verdadero riesgo social. Indicador de esto es la insistencia en la necesidad de la educación sexual como forma de mitigar los riesgos sociales que encarnan los jóvenes de 15 a 24 años.<sup>85</sup> La importancia de la mujer radica también en el crecimiento de las familias monoparentales lideradas por mujeres. Una vez más el discurso dominante coloniza los legítimos derechos reivindicados por organizaciones sociales. Bajo la retórica de la defensa de los derechos de la mujer -brutalmente explotada por la flexibilización exigida por los organismos internacionales- el objetivo no es que un ser humano, particularmente una mujer, pueda decidir libremente sobre su cuerpo y sexualidad; en realidad, tras colonizar los discursos recubriéndolos del manto retórico de la libertad de decisión, lo que está presente es la planificación familiar, por el peligro que los pobres representan. Dicho planteo fue hecho por Malthus -fundador de la primera cátedra de Economía Política- en 1798. Este discurso de viejo cuño liberal (dado que es inescindible de varios de los conceptos arriba mencionados) produce un relleno estratégico de las voces de diversos grupos que -legítimamente- reclaman por los derechos de la mujer sobre su propio cuerpo. Es por ello que el embarazo adolescente es presentado como uno de los riesgos más importantes. Este análisis ignora que en un mundo en el que a los jóvenes se le quitan todas las expectativas y decididamente se les dice que «no hay futuro», la presencia del hijo representa a menudo -tanto para ellas, como para ellos- la única posibilidad de proyectarse. Junto al embarazo adolescente, las enfermedades de transmisión sexual son caracterizadas como otro factor de riesgo social. La sexualidad es un blanco del poder desde hace varios siglos y -tal como lo ha mostrado Foucault- permite a los mecanismos de poder penetrar en el individuo, a la vez que controlar las poblaciones, dado que la sexualidad es aquello más íntimo que somos y a la vez lo más público, en tanto se vincula

---

84 Banco Mundial, 1999[a]: 11.

85 Banco Mundial, 2000[a]: 8.

a la reproducción de las poblaciones.<sup>86</sup> La planificación familiar y por ende la evitación de la reproducción de los pobres, se insinúa como uno de los objetivos centrales. Tal como Darwin, Spencer y Malthus lo querían, el proyecto bancomundialista de estabilizar la población en menos de cincuenta años hace pensar en la sombra del último de ellos, triste vicario que temía al amor y a los pobres y cuyo verdadero apellido era *Malthouse*. Desde Malthouse, la estrategia discursiva llega hasta lo más íntimo y personal de la subjetividad, no sólo hasta el cuerpo y sus acciones, sino a sus convicciones. Bajo su sombra las tácticas bancomundialistas recorren un circuito inexorable: colonizan saberes locales y sujetados que se han levantado contra centenarias formas de opresión de diverso tipo, presentan a esos reclamos como legítimos (y lo son en otras estrategias discursivas), pero los incluyen en una estrategia que poco o nada tiene que ver con los objetivos de quienes delinearon tales discursos.

Los más profundo y personal de los seres humanos se encuentra entonces comprometido. La situación creada es dilemática: ¿cómo defender ciertos derechos sin que al mismo tiempo esa defensa se incluya en una estrategia al servicio de aquello que se combate? Por ahora no hay respuesta, salvo la inversión de los términos del problema. También es cierto que, montados en las tácticas y estrategias bancomundialistas, es posible invertir sus estrategias y constituir resistencias.

#### LA INFORMACIÓN Y LA GESTIÓN DEL RIESGO SOCIAL

En concordancia con el papel de insumo clave que tiene el conocimiento en el actual PS, el Banco Mundial plantea la necesidad de «mejorar la recopilación y análisis de datos sobre la pobreza» que encarna el mayor riesgo social.<sup>87</sup> La población pobre se torna entonces objeto específico de un saber a los efectos de gestionar estrategias de poder flexibles, cambiantes y adecuadas a sus características, para prevenir el riesgo social diverso en cada lugar. Pero también porque las poblaciones locales, en su diversidad, poseen conocimientos que pueden ser de utilidad a las empresas.<sup>88</sup> Esta información deberá circular -como decíamos más arriba- de modo que se articulen integrada y dinámicamente las organizaciones internacionales, el estado nacional, la comunidad, la ONGs, las familias y los individuos. Todo ello supone otra vez un cambio en la tradicional soberanía política centrada en el Estado Nación. La participación efectiva de la llamada sociedad civil transforma a los pobres en botín para numerosas ONGs de carácter pseudoreligioso o laico, que al mismo tiempo que lucran con la pobreza y generan deuda externa, constituyen unas formas de subjetividad cada vez más pasivas y heterónomas<sup>89</sup> dependientes de quienes controlan a esas ONGs, para garantizar las propias necesidades afectivas, culturales y económicas. El BM reclama a Argentina la falta de una adecuada información acerca de la población rural,<sup>90</sup> ello no es inocente en un contexto en el que, como

---

86 Foucault, 1999.

87 Banco Mundial, 2000[a]: iv.

88 Banco Mundial, 1999[b].

89 Murillo, 2005.

90 Banco Mundial, 2000[a]: 4.

señalábamos anteriormente, la expulsión de población rural es un proyecto a mediano plazo.

La información local, así como aquélla necesaria para acceder al consumo y manejo de nuevas tecnologías permitiría -entre otras cosas- ayudar al pobre a través de «búsqueda de trabajo asistida». Una vez más el circuito perverso se cierra: las políticas macroeconómicas y la resemantización de la historia provocan una feroz desestructuración subjetiva, al mismo tiempo el país debe endeudarse para desarrollar tácticas que «asistan» a los seres humanos a buscar trabajo. Trabajo que, en general, es inhallable. Los «pobres» y «vulnerables» son por un lado interpelados como sujetos activos, más por otro se asume que deben ser «asistidos» para buscar trabajo. Este círculo cerrado y paradójico hace pensar en una activa estrategia discursiva por parte del Banco que -bajo el manto retórico de la autonomía- tiende a la pasivización del pobre. ¿Por qué justamente el ser humano que se levantó sobre sus pies en tanto fue capaz de trabajar, debiese ser «asistido» para buscar trabajo?<sup>91</sup> El sujeto pobre y/o vulnerable en su desposesión debe ser asistido para poder efectuar una tarea tan humana como es trabajar. A la desestructuración del mundo del trabajo y la pérdida efectiva de hábitos, especialmente en los sectores más jóvenes, la estrategia bancomundialista le agrega otra vez un condimento ontologizante de la situación que naturaliza a grandes franjas de la población, ahora otorgándoles el lugar de la pasividad y la carencia. La estrategia los clasifica, estructura y confirma en sus faltas, sus carencias, su otredad y su pasividad, frente al espacio activo del experto que sabe y puede guiar.

En los capítulos que siguen desarrollaremos esta compleja red de la gestión del riesgo social en dos dimensiones peculiares: la recodificación del Estado y las estrategias hacia la pobreza.

---

91 En este punto también es interesante constatar que numerosas corrientes filosóficas descalifican al trabajo como hominizante y reemplazan este papel por el lenguaje.

## Capítulo II

### Los *aprendizajes* del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza

Dana Borzese; Natalia Gianatelli; Roberta Ruiz

#### 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, principalmente a través de la imposición de cláusulas de condicionalidad para el otorgamiento de préstamos, así como del desarrollo de una estrategia discursiva complementaria. Por ello, los sucesivos énfasis en el *desarrollo económico*, el *desarrollo humano*, el *desarrollo sustentable* y el *desarrollo «empoderado»* que ha venido planteando el BM nos brindan una aproximación a los modos en que se conciben y elaboran las políticas públicas nacionales.

En efecto, en una suerte de permanente proceso de *aprendizaje*, el Banco -a través, principalmente, de sus Informes sobre el Desarrollo Mundial- viene ensayando diversas explicaciones acerca de la cuestión social, explicaciones que habitualmente tienen un marcado tinte moralizante y se sustentan en argumentos tautológicos y microsociales. A través de las mismas, que *confunden* causas y efectos de la pobreza y la desigualdad, o conciben a «el pobre» y «el capitalista» en tanto agentes individuales con responsabilidades primordialmente morales, se intenta enmascarar una evidencia: el fracaso estrepitoso de las diferentes estrategias de desarrollo puestas en práctica por la asistencia del BM.<sup>1</sup>

En este marco, consideramos que el abordaje de la lógica y las principales líneas de acción de las estrategias de intervención estatal propugnadas por el Banco Mundial, brinda un acercamiento a los modos en que el organismo concibe al Estado, el mercado y -en términos más generales- a la dinámica económica y social del capitalismo actual. Por ello, nos propusimos analizar en primer lugar los postulados que guiaron las reformas estructurales promovidas en el marco del Consenso de Washington, para luego abordar el proceso de «reformas de segunda generación» y los diversos planos en los que se despliega -en dicho contexto- la estrategia de «lucha contra la pobreza» promovida por el organismo.

Nuestra hipótesis al respecto es que dicha estrategia no expresa sino un conjunto de 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,<sup>2</sup> 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 el lugar que se le otorga

---

1 Ziegler, 2002.

2 Banco Mundial, 2000 [a].

al Estado y al mercado en el abordaje de la cuestión social se sustenta en la naturalización de las necesidades del capital concentrado y transnacional en tanto renovada encarnación de la ficción del «interés general» que históricamente ha caracterizado al capitalismo.

#### LAS REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN Y LA REAFIRMACIÓN DE LA PARADOJA NEOLIBERAL. ESTADO Y MERCADO EN LOS POSTULADOS DEL CONSENSO DE WASHINGTON

Desde mediados de los 70 asistimos a una serie de procesos con fuertes implicancias sobre la capacidad de los Estados nacionales para constituirse en actores fundamentales en la regulación de la vida económica y social. Nos referimos fundamentalmente a las transformaciones estructurales operadas en los patrones de acumulación del capital a escala mundial y su creciente movilidad, procesos que debilitan la soberanía externa de los Estados, y -en dicho contexto- a una creciente complejización de la vida social a partir de la consolidación de nuevos actores socioeconómicos vinculados a las transformaciones en el modelo de acumulación. Asimismo, en América Latina, dichos procesos se combinan con el sobreendeudamiento público promovido durante los 70 en el marco de la estrategia de apertura de los mercados, y que resulta vital a la hora de dar cuenta de la crisis fiscal<sup>3</sup> que atraviesan los Estados latinoamericanos en los 80.

En este contexto, y al calor del auge del neoconservadurismo político y el reavivamiento de las interpretaciones neoclásicas acerca del funcionamiento de la economía y la sociedad, se consolida el paradigma político-económico que servirá de sustento teórico a las «Reformas de primera generación» que promueve el BM. Los ejes rectores de la conceptualización neoliberal acerca del rol Estado y el mercado sostienen que la intervención estatal no sólo es ineficiente sino también injusta; que -en virtud de que las fallas del Estado son más probables que las del mercado- todas las alternativas al libre mercado son intrínsecamente equívocas; y -consecuentemente- que la esfera de acción legítima del Estado debe restringirse al cumplimiento de aquellas funciones que el mercado no está en condiciones de proveer.<sup>4</sup>

Articulado en torno de estos supuestos, el Consenso de Washington,<sup>5</sup> antecedente inmediato de los lineamientos de las reformas de primera generación, propone un diagnóstico acerca de la crisis latinoamericana a partir de dos causas: primera, el excesivo crecimiento del Estado, traducido en proteccionismo (modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones), exceso de regulación y empresas estatales ineficientes y excesivamente numerosas; y segunda, el populismo económico, definido por la incapacidad de controlar el déficit público y de mantener bajo control las demandas salariales tanto en el sector privado como en el público.<sup>6</sup> Dicho diagnóstico, que luego retomará el BM en su caracterización de los 80 como «década perdida»,<sup>7</sup> conlleva una interpretación ahistórica de la inter-

---

3 El concepto de «crisis fiscal del Estado» acuñado por James O'Connor, expresa un problema estructural provocado por la persistencia de los déficit públicos (Bresser Pereira, 1991).

4 Guiñazú, 2000.

5 Williamson, 2002.

6 Bresser Pereira, 1991: 15.

7 Banco Mundial, 1993.

vención de los Estados «populistas», a partir de la cual se considera que el papel activo del Estado en materia económica y social resulta intrínsecamente nocivo para el desarrollo económico en tanto inhibe el desenvolvimiento del mercado como asignador del producto social.

Sobre esta base, los «diez mandamientos» del Consenso de Washington<sup>8</sup> promueven dos grandes metas, cuyo objetivo de máxima es «declarar el fin de la era del apartheid» que caracterizaba a las economías latinoamericanas:<sup>9</sup> la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y de políticas de corte ortodoxo en las que el mercado se desempeñe como eje rector; y una drástica transformación del Estado tendiente a la minimización de su papel regulador.

#### LOS LINEAMIENTOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

A medida que avanzaba la década de 1980, los economistas asignados a América Latina -incluidos los funcionarios del BM, el FMI y otras instituciones multilaterales- recomendaron con creciente insistencia que los países de la región abandonaran la estrategia de desarrollo que habían seguido hasta entonces y adoptaran políticas orientadas hacia el mercado.<sup>10</sup>

El diagnóstico, los lineamientos y las propuestas de reformas de primera generación promovidas por el BM a comienzos de los noventa guardan una cabal correspondencia con los postulados de la ortodoxia económica y el Consenso de Washington acerca del Estado y el mercado. En este sentido se inscribe su neto corte fiscalista, así como el hecho de que no se postule propuesta alguna que contemple -tal como ocurriría en las reformas de segunda generación- el plano institucional.

Una década después de la «crisis de la deuda» el BM elabora un informe en el que desarrolla los lineamientos básicos de lo que denomina como «nuevo consenso sobre política económica y reforma estructural».<sup>11</sup> Allí analiza los casos testigo (el Plan Inti en Perú; el Austral en Argentina y el Cruzado en Brasil) que le permitirían dar cuenta de la crisis del pensamiento económico tradicional en América Latina, así como de la necesidad de redefinir el papel del Estado, a partir de la constatación de que «su presencia cada vez mayor en el período 1950-80 repercutió negativamente en la eficiencia y el crecimiento».<sup>12</sup>

Consecuentemente con el diagnóstico acerca del «excesivo crecimiento» del Estado, el Banco promueve entonces todas y cada una de las propuestas de reforma reseñadas en el Consenso de Washington, bajo el supuesto de que la estabilidad macroeconómica, la orientación hacia el exterior, el desarrollo de un sector privado vigoroso y de programas sociales orientados hacia los pobres, eran los pilares únicos y suficientes para alcanzar el bienestar social basado en el crecimiento económico sostenible, la equidad definida en sentido amplio y la calidad de

---

8 Disciplina fiscal para eliminar el déficit público; Reorientación del gasto público hacia educación y salud; Reforma tributaria (ampliación de las bases); Liberalización financiera; Tipo de cambio garantizado por el mercado y competitivo; Liberalización comercial; Inversión extranjera directa; Privatización de empresas públicas; Desregulación económica y Garantía de los derechos de propiedad (Williamson, 2002).

9 Williamson, 2002.

10 Banco Mundial, 1993: 10.

11 Banco Mundial, 1993.

12 *Ibidem*: 25.

vida.<sup>13</sup> En dicho contexto, el rol del Estado debía restringirse a la provisión de programas sociales hacia los pobres; a facilitar la acumulación de capital humano; a invertir en infraestructura básica y a crear un marco normativo que aliente la competencia, asegure el derecho de propiedad y proteja a los consumidores.

Ahora bien, de más está referirse nuevamente a la concepción acerca del Estado y el mercado que subyace a los lineamientos de las reformas promovidas por el BM a comienzos de los 90. No obstante, señalemos que como consecuencia de las mismas se opera un drástico corrimiento del eje de la coordinación social básica entre los diferentes procesos y actores individuales y colectivos que integran la sociedad, desde el Estado hacia el mercado,<sup>14</sup> y que producto de esta reconfiguración estratégica de los roles del Estado y el mercado se extienden los procesos de mercantilización y remercantilización de las relaciones económicas y sociales.

Sin embargo, tanto en su lógica como en su aplicación, las reformas de primera generación ponen de manifiesto dos limitaciones que, en una de sus tantas reformulaciones discursivas, el BM «reconocerá» al momento de impulsar la segunda ola de reformas.

En primer término, sus lineamientos -y en un sentido más general, las recetas ortodoxas- llevan implícita una expectativa paradójica. La «paradoja neoliberal» reside en el hecho de que el Estado, al que se diagnostica como «raíz» del problema, debe convertirse en su solución, erigiéndose en el agente iniciador e instrumento de la estabilización económica y el ajuste estructural.<sup>15</sup> En este mismo sentido, la aplicación de las estrategias de desmantelamiento de los mecanismos de intervención del Estado en la esfera económica requirió de 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.<sup>16</sup>

En segundo lugar, la función del mercado en tanto eje hegemónico de la dinámica social supone una «integración» concebida a partir de la asignación privada del producto social, integración que, como señaláramos, no se sustenta en la articulación de un todo social contenedor e inclusivo.<sup>17</sup> Asimismo, si observamos que la representación y la conducción son dimensiones intrínsecamente vinculadas a la idea misma de coordinación social, debemos descartar que esta última pueda basarse primordialmente en el mercado.<sup>18</sup>

Estas limitaciones, así como las consecuencias sociales de los ajustes estructurales y el *riesgo* que las mismas traerían aparejado para la gobernabilidad, promoverían entonces -en el marco del constante proceso de «aprendizaje» del Banco- algunos replanteos conceptuales y estratégicos acerca del rol del Estado y el mercado en la coordinación del orden social.

---

13 Banco Mundial, 1993.

14 La noción de «formas de coordinación social» remite a diversas estrategias de poder a través de las cuales la sociedad asegura cierta coordinación básica entre los diferentes procesos y actores que la integran. (Lechner, 1997)

15 Evans, 1996.

16 Vilas, 2000; Bosoer y Leiras, 1999.

17 Acerca de la noción de «integración» propia de cada paradigma sociotécnico ver el Capítulo I de esta publicación.

18 La idea de coordinación social involucra tres dimensiones: la regulación en tanto ordenamiento legal de las relaciones entre distintos procesos y actores; la representación de las

## EL FRACASO DE LA TEORÍA DEL DERRAME Y LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN. EL RECONOCIMIENTO DE LA IMPORTANCIA DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

[...] los líderes de la región han sido bastante exitosos en la implementación de la primera generación de reformas [...] Más recientemente [...] aceptaron explícitamente el desafío de responder a la creciente demanda por reformas institucionales. [...] Este «Consenso de Santiago» puede desempeñar el mismo papel catalizador para la agenda de reformas de la siguiente década, que aquel que cumplió anteriormente el «Consenso de Washington».<sup>19</sup>

A partir de 1995 y de la mano de la gestión Wolfensohn-Stiglitz, el BM 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 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, 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 y que diera sustento a la primera oleada de reformas. A partir de allí, el discurso y las estrategias propiciadas hicieron un mayor hincapié -en uno y otro extremo- en las fallas de mercado y las capacidades institucionales del Estado.

Las nuevas recetas expresadas por el BM se fundamentan principalmente en la teoría de la Nueva Economía Institucional (NEI).<sup>20 21</sup> El *aggiornado* marco teórico<sup>22</sup> que sustenta las reformas de segunda generación concibe a las instituciones como un conjunto de reglas externas -formales e informales-, pero también como reglas internas -conjunto de disposiciones internalizadas- y de mecanismos para asegurar su cumplimiento, los cuales configuran una estructura de incentivos que regula el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad.<sup>23</sup> En la medida que las instituciones son consideradas como una estructura de premios -y también de castigos- que organiza la acción y la decisión de los individuos y los grupos, desde esta concepción el desarrollo institucional tiene como objetivo la adecuación y la rutinización de las conductas, para volverlas más estables, previsibles y controlables, contribuyendo de ese modo a reducir la incertidumbre y la contingencia que caracteriza el mundo actual.

En el plano económico, este modelo teórico desconfía del supuesto neoclásico de los mercados perfectos en tanto considera que ni las acciones individuales y colectivas son totalmente racionales, ni la información es plenamente

---

ideas predominantes acerca del orden social y la conducción, que encauza las diferencias sociales en una perspectiva compartida respecto al futuro. La coordinación basada en el mercado contempla sólo la primera de estas dimensiones. (Lechner , 1997)

19 Segunda Cumbre de las Américas, 1998: 8.

20 Burki *et al.*, 1998 [b]; Guiñazú, 2000.

21 Los representantes más destacados de la Nueva Economía Institucional son John Williamson y Douglas North.

22 En el Capítulo III de este cuadernillo se desarrolla y analiza este marco teórico.

23 Burki *et. al.*, 1998 [b].

completa.<sup>24</sup> Por lo tanto, en la medida que los agentes económicos no poseen igual cantidad y calidad de información, todo intercambio libre tiende a ser injusto porque existen *costos de transacción*.<sup>25</sup> desiguales para cada parte. Para el neoinstitucionalismo, entonces, las instituciones deben colaborar en la reducción de los costos de transacción y promover conductas que tiendan hacia la maximización del beneficio económico.

¿Pero quién debe hacerse cargo, para el BM, de esas imprescindibles transformaciones institucionales? Nuevamente, el Estado se convierte en causa y solución del problema. En este sentido y en la medida que el Estado es *elevado* por sobre los intereses particulares, se vuelve imperativo fortalecer sus instituciones para regular los intercambios, asegurar el cumplimiento de los contratos, garantizar los derechos de propiedad y facilitar el desarrollo de los mercados.<sup>26</sup> Asimismo, existe un conjunto de bienes y servicios públicos que los mercados no atienden y que deben ser regulados y, en algunos casos, hasta provistos por el Estado.<sup>27</sup> Para ello, las remanentes y debilitadas instituciones del Estado debían ser reformadas al compás de las recetas del llamado «Consenso de Santiago»<sup>28</sup> firmado en ocasión de la Segunda Cumbre de las Américas en 1998.<sup>29</sup> Promediando la década del 90, el desarrollo institucional se visualiza como el complemento necesario del mercado, en la medida en que se constituye en el instrumento capaz de crear las condiciones necesarias para, por un lado, permitir el libre desarrollo del capital globalizado, y, por el otro, equilibrar las desigualdades<sup>30</sup> que la lógica de «la mano invisible» no puede controlar.

#### EL MERCADO YA NO ESTÁ SOLO

Debe descartarse una falacia muy arraigada en la región: que el Estado y los mercados son antagónicos por naturaleza.<sup>31</sup>

Si las reformas de primera generación se centraron en la ajuste fiscal, la estabilidad macroeconómica y la apertura externa, en cambio, la segunda ola se orienta hacia el fortalecimiento y la innovación de las instituciones públicas y privadas -en las áreas de educación, finanzas, justicia y administración pública-

---

24 PNUD, 1998.

25 Los costos de transacción son aquellos «costos» anticipados o derivados de cualquier tipo de intercambio económico y remiten a la «inversión» de tiempo, conocimiento, dinero, etc. que requiere la compra o venta de productos o servicios en el mercado. La teoría económica neoclásica postula que los *costos de transacción* son iguales a cero en la medida que cada agente económico cuenta con toda la información necesaria para intervenir en el mercado con máxima eficacia. En cambio, la NEI sostiene que los *costos de transacción* no son iguales a cero sino que identifica diversos tipos, tales como los costos legales, de ejecución, de evaluación, de vigilancia y de información (PNUD, 1998).

26 Banco Mundial, 2002 [a].

27 Banco Mundial, 2004 [a].

28 Este nuevo consenso, tal como lo denominó el propio BM, incluyó en su plan de acción, a diferencia del anterior, los siguientes ejes: la educación, la preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos; la integración económica y el libre comercio; y la erradicación de la pobreza y la discriminación (Declaración de Santiago, 1998).

29 Segunda Cumbre de las Américas, 1998; Guiñazú, 2000.

30 Sobre la naturalización de la desigualdad en el discurso del BM, ver el Capítulo I de este cuadernillo

31 Burki y Perry, 1996: 6.

con el objetivo de garantizar el desarrollo sostenible y contener los problemas sociales que se derivaron de la aplicación y las falsas promesas de las primeras recetas. Buena parte del diagnóstico sobre el cual se fundamenta este segundo ciclo de reformas parte entonces del reconocimiento del evidente fracaso de las «teorías del derrame» tan en boga en las recetas de los 90. En efecto, el ajuste no derivó en el crecimiento económico sostenido y en la supuesta redistribución del producto social, sino que en muchos países, en cambio, volvió más vulnerables a las economías nacionales a los impactos externos y provocó un terrible deterioro social.<sup>32</sup> Sin embargo, los expertos bancomundialistas atribuyeron la distancia entre las promesas y los resultados de las transformaciones detalladas en el apartado anterior, a las debilidades de las instituciones -sobre todo las públicas- para la ejecución de las mismas<sup>33</sup> debidas al excesivo estatismo de las sociedades latinoamericanas, caracterizado por la ineficiencia y la corrupción del sector público.<sup>34</sup> Así, en el informe «Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional» (1998) el BM manifiesta su preocupación por la reforma institucional o «reforma de segunda generación».

En este sentido, numerosos documentos del Banco indican que las primeras reformas impulsaron nuevas demandas relativas al desarrollo institucional público y privado -tanto en materia de regulación como de supervisión- para mantener las condiciones imprescindibles del sostenimiento de las economías latinoamericanas en el marco del capitalismo globalizado.<sup>35</sup>

Por lo tanto, el entusiasmo expresado por el BM acerca del impacto de las reformas estructurales sobre la reducción de la pobreza encontró un límite concreto que vino a ser saldado, en el plano discursivo, apelando a la reforma institucional. En dicho marco, las consecuencias sociales de los ajustes estructurales emprendidos durante los 80 y los 90 en América Latina, fueron vislumbradas principalmente como «problemas de gestión» y «falta de autonomía»<sup>36</sup> 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 impulsar 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 coordinación social- destacó una «misión» basada en cinco tareas fundamentales ligadas a la garantía de reglas que viabilicen su desarrollo: 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.<sup>37</sup>

32 Borón, 2004; Vilas, 2000; Guiñazú, 2000.

33 Vilas, 2000.

34 Borón, 2004.

35 Banco Mundial, 1996, 1997 y 1998.

36 La autonomía del Estado se refiere a su condición de representante del interés general, es decir, no «capturado» por ningún interés en especial. En particular, el BM refiere esta «captura» a los intereses corporativos y de funcionarios políticos, intereses propios de lo que denomina «modelo populista». Los del capital, en cambio, estarían dando cuenta de un «interés general» *sui generis*. Vilas, 2000; Guiñazú, 2000.

37 Banco Mundial, 1997.

Este nuevo ciclo se plantea entonces como continuidad y complemento de las reformas inspiradas en los mandamientos del Consenso de Washington. No obstante, se puede pensar que las mismas implican un *aprendizaje* en relación con las primeras en tanto expresan un viraje en la concepción de la relación Estado/mercado, en la medida que dan mayor importancia que en el período anterior a la función económica y social del primero. En este sentido, el BM, luego de haber sancionado el fracaso del sector público y haber recomendado a los gobiernos latinoamericanos la adopción de políticas encaminadas a reducir el ámbito de la participación pública en la economía, en el Informe de Desarrollo Mundial de 1997 reconoce que:

los países fueron algunas veces demasiado lejos, que hubo falta de coordinación en los esfuerzos por recuperar el equilibrio entre gasto público y endeudamiento, y se podaron muchas veces ramas sanas junto con las secas.<sup>38</sup>

Desde esta nueva perspectiva se sostiene que el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos no es posible sin un «estado efectivo»<sup>39</sup> que cree las condiciones para el funcionamiento del libre mercado.<sup>40</sup> Si bien se revaloriza la capacidad institucional del Estado para el desarrollo de los marcos legales y jurídicos y las condiciones sociales y políticas requeridos por el capitalismo postfordista, el mercado continúa siendo concebido como el eje principal de la dinámica social. Esta redefinición de las funciones del Estado no implica de ningún modo la vuelta a sus antiguas funciones de proveedor y garante de los derechos sociales. Al contrario, el Estado se reafirma como complemento del mercado y sus acciones fundamentales se limitan, por un lado, a facilitar el desarrollo de los mercados, y por el otro, a contener los *riesgos sociales* y garantizar la gobernabilidad.

Al calor del impulso de las reformas de segunda generación, se redefinen entonces las relaciones entre Estado y mercado. Si en la década del 80 el BM proclamaba el feroz «achicamiento» del Estado, desde mediados de los 90, en cambio, reclamó la «nueva» intervención del Estado en las áreas claves para viabilizar la continua aplicación del modelo económico y social neoliberal. Desde 1997 en adelante, los documentos del BM invocan la creciente y -a la vez- restringida participación del Estado para asegurar el continuado y concentrado crecimiento económico. Tal como recitan los informes bancomundialistas, las funciones del Estado debían orientarse a la implementación de las reformas institucionales capaces de garantizar la buena gestión pública.

Ahora bien, si como observamos, la propuesta de un Estado «mínimo» no apuntaba a la articulación de un todo social inclusivo, el análisis de la estrategia de lucha contra la pobreza impulsada en el marco de las reformas de segunda generación nos permitirá desentrañar la lógica a partir de la cual el BM concibe actualmente la resolución de la cuestión social.

---

38 Banco Mundial, 1997: 26. El mismo informe enuncia en otro pasaje que: «Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible».

39 En palabras del BM: «Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios -y las normas e instituciones- que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz». Banco Mundial, 1997: 1.

40 Guiñazú, 2000; Vilas, 2000.

## LOS TRES PLANOS DE LAS ESTRATEGIAS DEL BANCO MUNDIAL EN LA ERA DEL «NUEVO CONSENSO». UNA RELACIÓN POSIBLE Y DESEADA ENTRE ESTADO, MERCADO Y SUJETOS

En este marco, nos interesa poner el acento en tres planos de la transformación que se postulan como necesarios y complementarios develando en cada caso los supuestos sobre el Estado y el mercado que subyacen a estas recomendaciones.

Es así que, 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. En este sentido nos interesa explorar los diferentes planos en que las estrategias del BM se desarrollan para luchar contra la pobreza, poniendo especial énfasis en las que se fueron desplegando en los Informes de Desarrollo Mundial entre 1997 y 2004 ya que forman parte del *plan* que viabiliza la gobernabilidad a partir de una relación posible y deseada entre Estado, mercado y sujetos en el mundo contemporáneo en la era del «nuevo consenso».

En el recorrido por los sucesivos informes de política de este organismo, observamos, que a sus ojos, la construcción de una *buena gestión pública* se basa principalmente en la *reforma institucional* pero también en otros dos niveles de transformación: 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 subjetivo* impulsa la creación de un *yo* basado en las modernas pautas de conducta, asociadas al individualismo y el consumo.<sup>41</sup> La mención a estos niveles de transformación tiene por objeto señalar ciertos puntos de continuidad en las estrategias del BM, o dicho de otra forma, la complementariedad entre los planos institucional, social y personal en la construcción integral de su discurso y estrategias.

### «LA REFORMA INSTITUCIONAL ES POSIBLE»<sup>42</sup> EL PLANO INSTITUCIONAL DE LAS ESTRATEGIAS

Como venimos observando, el BM es una institución que «por suerte» aprende. De los aprendizajes de las reformas de primera generación asentadas en la necesidad del ajuste del Estado se concluyó finalmente que este último tiene un papel esencial. Este papel remite a la forma en que se relaciona con el mercado y por ende, a una función importante en el desarrollo. Por ello, se reconoce post-consenso de Washington la necesidad de encarar reformas institucionales.<sup>43</sup> Para ser más precisos con lo que éstas significan, podríamos decir que son reformas de «instituciones para los mercados».<sup>44</sup>

El rol del Estado en estas reformas tiene que ver con propiciar la generación de nuevas normas de comportamiento dentro de la sociedad para disponer de un *marco institucional adecuado* al nuevo mundo globalizado y al crecimiento que se empezó a alcanzar «gracias» a las reformas primera generación. En este sentido, la impronta *institucionalista* pone claramente de manifiesto la reconfiguración del poder político en esta estrategia del poder global con el foco en el «saber hacer» de las instituciones, reduciendo la política a la gestión institucional. Entonces, la reforma de la administración pública, la del sistema finan-

---

41 Vilas, 2000.

42 Burki y Perry, 1998[b]: 6.

43 Burki *et al*, 1996.

44 Banco Mundial, 2002 [a].

ciero, la del sistema de justicia y la de la educación forman parte de un paquete necesario de transformaciones tendientes a garantizar el despliegue del ciclo del capital en el nuevo orden global.<sup>45</sup> Éste exige determinadas reglas destinadas a garantizar sus movimientos y el BM -en representación de los capitales transnacionales- se ocupa de viabilizarlas a través de sus recomendaciones y exhortaciones, impidiendo que los Estados traben su accionar o impidan su movilidad. Para ello, el paquete institucional incluye, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 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 1999 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, 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 pública que se resuelven en el nivel institucional.

Desde esta perspectiva, el Estado es la institución responsable de

mejorar la capacidad técnica y la credibilidad de las instituciones que formulan y aplican su política macroeconómica creando nuevas instituciones o cambiando la naturaleza de las existentes cuando sea necesario.<sup>46</sup>

Así, se puede observar que las distintas reformas promovidas en los diferentes Informes responden a la necesidad de los países en desarrollo de garantizar la competitividad del sector privado y mitigar los riesgos del capital. La reforma de la administración pública, entonces, está orientada a responder a las exigencias de competitividad en el mundo y a la reconfiguración del sistema en base al modelo empresarial del capitalismo flexible. El sistema financiero y el sistema de justicia deben reformarse para brindar la protección legal adecuada para acreedores y accionistas. Por último, la mejora de la calidad de la educación pública también responde al interés de los empresarios que tienen que adecuarse al aumento de la competencia a nivel mundial.<sup>47</sup> ¿Qué relación tienen estas reformas, entonces, con la misión justiciera de luchar contra la pobreza? ¿Qué relación tiene este plano institucional de las reformas con la regulación orientada a la integración social si lo que busca producir es el viraje necesario en la conformación del aparato político para transformarlo en un instrumento de planificación y regulación al servicio de la coordinación a partir de los mercados?

«AYUDAR A LOS POBRES A AYUDARSE A SÍ MISMOS».<sup>48</sup>

EL PLANO SOCIAL DE LAS ESTRATEGIAS

Este plano de la intervención aparece explicado centralmente a partir de la «noble» idea del fortalecimiento del capital social de los pobres. Frecuentemente desde teorías sociológicas de la integración social<sup>49</sup> estamos acostumbrados a explicar la vulnerabilidad y exclusión de ciertos sectores de la sociedad a partir de

---

45 Negri, 2002.

46 Burki y Perry, 1996: 4.

47 Burki *et al*, 1998 [b].

48 Banco Mundial, 2002: 9.

49 Castel, 1997.

la fragmentación de ciertos vínculos y soportes relacionales que los someterían a una situación más grave de precariedad. En esta misma línea, el BM -apropiándose de manera particular de esta visión de la inclusión social- se atreve a plantear la idea de su lucha contra la pobreza a partir de esta estrategia: el empoderamiento de los pobres y el fortalecimiento de su capital social. Sin embargo, creemos necesario abordar este plano de la estrategia desde la visión del Estado que subyace a esta intención.<sup>50</sup> En principio, esta visión supone un cambio respecto de otro modelo de Estado que a los ojos del Banco es «demasiado grande», «obstructivo y negativo para el desarrollo»:

un Estado orientado más hacia el diseño y la ejecución de políticas, reglamentaciones, la supervisión de los mercados y el desarrollo de alianzas con las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales, que a la directa o exclusiva provisión de bienes y servicios.<sup>51</sup>

En este sentido, podemos advertir en los Informes la intencionalidad de promover un proceso de conformación de una forma de gobierno basada en la multiplicidad de organismos que estaría implicando una desarticulación de otra modalidad centralizada en un Estado regulador de la vida económica y social y que opera en paralelo a la estrategia de cambio institucional. Desde el discurso del Banco, es óptimo que este amplio y heterogéneo espectro de organismos representados en organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y sociales, asociaciones y entidades de bien público pueda asumir la provisión de ciertos servicios públicos y la privatización de otros<sup>52</sup> de manera alternativa al Estado.

Este plano resulta central para el despliegue de una estrategia de gobierno que hace intervenir a nuevas organizaciones, por un lado en favor del fortalecimiento de los mecanismos de representación que filtran -a través de la Sociedad Civil- las demandas de los pobres<sup>53</sup> y, por el otro, como mecanismo de control de la Sociedad Civil sobre las acciones de los Estados.

Por lo tanto, si bien desde el Consenso de Santiago se destaca que el Estado debe cumplir la función de regular y coordinar el acceso a los servicios básicos, el interés está centrado en otorgarles voz a los pobres para disciplinar y supervisar a los proveedores u organizar mecanismos de autogestión a través del desarrollo de su capital humano. En esta 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 disciplinarlos 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

---

50 El funcionamiento y la lógica de esta estrategia de empoderamiento es abordado en el capítulo siguiente de este cuadernillo.

51 Burki y Perry, 1996: 11.

52 Los mecanismos de prestación de servicios alternativos al Estado que propone el BM se resumen en los siguientes: subcontratación de servicios al sector privado; venta de concesiones del Estado al sector privado; delegación de la responsabilidad (del financiamiento, la prestación de servicios y la reglamentación) desde el nivel central hacia niveles inferiores de gobierno; transferencia de responsabilidades a las comunidades, a los mismos clientes y a los hogares. (Banco Mundial, 2004)

53 Negri, 2002.

«clientes», padres de niños en edad escolar, se vieron provistos de la potestad de expulsar a los docentes de sus hijos.<sup>54</sup>

Así, en este plano se refleja una estrategia anclada en un proceso de «desestatalización del gobierno»<sup>55</sup> en la medida que se promueven formas de gobierno y regulación del orden social a través de organismos privados o de organismos públicos no estatales. La misma se orienta fundamentalmente a la gestión de la pobreza desde lo comunitario.<sup>56</sup> De allí la apelación a múltiples formas de gobierno no estatalizadas, que nos llevan a la pregunta por los objetivos implícitos del plano social de la estrategia de lucha contra la pobreza.

«HOY NO TEMO A NADIE, TENGO MI PROPIA CUENTA BANCARIA».<sup>57</sup>

EL PLANO SUBJETIVO O PERSONAL DE LAS ESTRATEGIAS

La constitución de subjetividad tiene asimismo un lugar central en la estrategia del poder global desde el discurso bancomundialista. La promoción y desarrollo de un sujeto de gobierno activo, responsable y capaz de realizarse a sí mismo y resolver sus propias necesidades aparece recurrentemente en las exhortaciones del BM acerca de lo que es ser un «*buen ciudadano*». Sin embargo, la constitución de este sujeto queda estrechamente ligada a la esfera del consumo y de la realización personal.

La concepción acerca de los pobres que propicia el BM no se articula en términos de la ciudadanía correspondiente a la vieja sociedad salarial sino en virtud de su condición de clientes y consumidores. En esta medida, los pobres tienen una responsabilidad activa e indelegable en cuanto al control que supone la *vía corta* de rendición de cuentas públicas y el «poder del cliente sobre los proveedores».<sup>58</sup>

Esta perspectiva nos introduce en una dimensión de la estrategia que construye sujetos pobres con diferentes capacidades para la gestión de sus propios riesgos y que también invita a una concepción de la relación que estos sujetos deben tener con el Estado. En 1997 la idea de participación ciudadana 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 Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 1998, abocado al valor del conocimiento para el desarrollo, escuchar la voz de los pobres y promover su participación vuelve a aparecer como condición necesaria para ganar su confianza y viabilizar el desarrollo de políticas asistenciales.

Siguiendo esta lógica, el sujeto pobre tiene que hacerse cargo de su propia pobreza, de su propia «incapacidad», de no «saber» organizarse, de defender sus derechos, de aprovechar las oportunidades y protegerse de los riesgos.<sup>59</sup> Así, la estrategia del poder se garantiza la resolución de conflictos en un plano que se

---

54 Banco Mundial, 2004 [a].

55 Rose, 1997.

56 Al respecto, ver el Capítulo III de este cuadernillo.

57 Banco Mundial, 2000 [b]: 3.

58 Banco Mundial, 2004 [a].

59 Banco Mundial, 2000 [b].

*consume* a escala personal, micro-moral o comunitaria<sup>60</sup> sin apelar a instancias de gestión del riesgo que excedan este plano. El ciudadano deseable por el BM es el «pobre brillante» o «pobre exitoso» que representa el ejemplo de que es posible «salir» de la pobreza asumiendo los propios *riesgos* y *obligaciones* para con la propia situación: los riesgos que supone la gestión de su propia vida y la obligación que supone ser un sujeto activo que controla a su propio Estado.

Paralelamente al proceso arriba descrito de «des-estatalización del gobierno», este plano personal nos permite asistir a «la des-gubernamentalización del Estado»<sup>61</sup> o, su proceso anverso de «gubernamentalización de la comunidad» en la medida que ya no es el Estado quien hegemoniza las tecnologías de gobierno sino que son los propios sujetos (y sus organizaciones) quienes ejercen el poder sobre sí mismos en base a ciertos ideales y expectativas sobre lo que es ser un «buen ciudadano». Esta gubernamentalidad comunitaria funciona como contrapunto de un Estado que advierte la necesidad de canalizar el potencial y latente conflicto social que suponen sujetos pobres que no «saben» hacerse oír y que «pueden llegar a convencerse de que la vulneración de la ley es la única forma de hacerse escuchar».<sup>62</sup> Frente a este «riesgo inminente», desde este plano personal nos preguntamos de qué modo el BM concibe las políticas de resolución de la cuestión social.

#### REFLEXIONES FINALES ACERCA DE LA ESTRATEGIA DE «LUCHA CONTRA LA POBREZA»

La complementariedad de estos tres planos en las estrategias del BM pone más bien de manifiesto una estrategia de gobernabilidad y gestión del riesgo social que una de lucha contra la pobreza. La transformación institucional, la estructuración de múltiples formas de gobierno desde la Sociedad Civil y la constitución de un sujeto activo hacen a una estrategia compleja de resolución de la cuestión social asentada en cierta concepción de la «coordinación social».

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 el capital social y las organizaciones y redes de la sociedad civil 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 gestionar una articulación de intereses tendiente a que cada instancia nacional atienda su problemática local, en función de la lógica global del capital.

En este nuevo pacto bancomundialista la estrategia de poder a través de la cual se pretende asegurar cierta coordinación básica entre los diferentes procesos y actores sociales continúa teniendo como eje al mercado. En este contexto, a través del análisis de los tres planos de la estrategia de lucha contra la pobreza, se puede observar que la exaltación del entramado de redes y Organizaciones de la Sociedad Civil no se concibe como una nueva forma de coordinación social sino como el complemento necesario de la función catalizadora del Estado respecto de

---

60 Rose, 1997.

61 *Ibidem*.

62 Banco Mundial, 1997: 4.

los mercados. Tal como señala Toni Negri, «Sin el estado el capital no tiene medios para proyectar y realizar sus intereses colectivos».<sup>63</sup>

Esta configuración de los diferentes planos de la estrategia de lucha contra la pobreza, evidente y explícitamente no apunta a la integración social y sí responde a las visiones y aprendizajes que a lo largo del tiempo el BM fue atribuyendo y asignando a cada uno de los mencionados actores. Veamos.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN: PREGUNTAS SIN RESPUESTA SOBRE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

El abordaje de la lógica que guió las distintas oleadas de reformas, así como de los tres planos en los que se despliega la estrategia de lucha contra la pobreza del BM, nos permitió articular algunas respuestas y dejó abierta una serie de interrogantes acerca de los objetivos que el organismo se plantea en materia social.

Como observamos, el escenario en el que se despliegan las recomendaciones y estrategias bancomundialistas está atravesado por las consecuencias económicas, sociales y políticas de la transformación estructural del paradigma productivo operada desde los 70 a escala mundial. En efecto, la movilidad del capital y su nueva lógica de acumulación lo ha «liberado» de las ataduras que implicaba la necesidad de sostenimiento de un mercado masivo de consumo y la reproducción de la fuerza de trabajo, y -en el mismo movimiento- lo ha repositionado frente a la inmovilidad del trabajo -cierre de fronteras mediante-.

En dicho escenario, y frente a la dualización estructural del mundo social producida al calor de la fragmentación del mercado de trabajo (en el marco del nuevo paradigma productivo), toma vigor la pregunta sociológica acerca de las posibilidades y las bases de la reconstrucción del lazo social y, de allí, de la integración. Entonces ¿es posible repensar los ejes de la integración social? o ¿cómo recrear los derechos ciudadanos sobre bases alternativas a las modeladas desde la sociedad salarial?

Al respecto, y desde diversas perspectivas, se han venido articulando respuestas alternativas elaboradas en torno de 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 construidos en torno del mercado de trabajo, entre otras.<sup>64</sup> Contrariamente, observamos que las estrategias promovidas por el BM son el producto de *nuevas* preguntas y respuestas acerca de la integración social y sus posibilidades.

En este sentido, 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 elaboran en pos de la integración social a la usanza del capitalismo fordista -en virtud de la adquisición de derechos de ciudadanía-, ni de una visión alternativa que apunte a la misma, sino a partir de la transformación de las preguntas por la integración en (re)afirmaciones sobre lo dado, es decir, el mundo social del capitalismo global.

En efecto, los lineamientos de política elaborados para los distintos planos en los que se desenvuelven las estrategias del BM -el institucional, el social y el

---

<sup>63</sup> Negri, 2002.

<sup>64</sup> Gorz, 1998; Castel, 1997; Rosanvallon, 1997.

personal- se sustentan en la naturalización de una dualidad económico-social. Dicha naturalización parte de una concepción del mundo social basada en la existencia de dos esferas que se reproducen con lógicas diferenciales a la vez que no funcionales ni una a la otra, ni ambas a un universal: a un lado «los incluidos» en el escenario global, al otro «los pobres». De este modo, se observan por una parte planteamientos acerca de la «inclusión» de los pobres en tanto clientes-consumidores, así como la revalorización de la comunidad local como su ámbito de socialización, pertenencia, *empoderamiento* y gestión individual de sus riesgos y obligaciones. En contraposición, las «instituciones para los mercados» responden a una visión global respecto del capital y su movilidad.

Por otra parte, reformulada la pregunta por la integración, se reconvierte el interrogante por el rol del Estado. Sintéticamente, el Estado capitalista propio del modelo fordista 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». En el escenario actual, en cambio, la acumulación del capital no requiere de mercados de consumo extendidos y fuerza de trabajo, sino de garantías globales que exceden a los Estados nacionales. Bajo esta lógica, en el esquema propugnado por el BM aquellos son reconocidos en tanto garantes de las reglas que viabilizan 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 político que plantea el *excesivo descontento* de los pobres.

El BM, sus voceros y sus seguidores, articulan entonces una *ecuación global* en torno de la garantía de *seguridad* para el capital y la gestión de los riesgos que puedan ahuyentar las inversiones. La misma se completa con la promoción de estrategias de *innovación* a manos de los pobres, pensadas en términos micro-sociales, 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 promovida en tanto refuerce los cimientos de este esquema de gobernabilidad articulado en torno de las necesidades globales y locales del capital concentrado, interés particular que -en el discurso del BM- ocupa actualmente el lugar del «interés general».



## Capítulo III

### Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial

Paula Aguilar; Mariano Alú;  
Sabina Dimarco; Ana Grondona; Ana Soledad Montero

#### INTRODUCCIÓN

El objetivo no es determinar qué es lo que debería hacerse en un mundo ideal, sino qué es lo que se puede hacer en el mundo de nuestros días.<sup>1</sup>

En el presente artículo se analiza una de las apuestas estratégicas más fuertemente impulsadas por el BM para la gestión de la cuestión social, en el marco de las transformaciones que ya han sido tratadas en los artículos anteriores: el *empoderamiento*.

Para ello, comenzaremos por realizar un análisis de las concepciones de «pobreza», «vulnerabilidad» y «desigualdad» tal como aparecen a lo largo de los documentos,<sup>2</sup> puesto que es en base a este diagnóstico y a la definición que sus técnicos realizan de estos problemas que el BM propondrá *empoderar a los pobres* como la «solución más apropiada» a adoptar por los países pobres. El desarrollo de estos conceptos es central puesto que hablan de un cambio en la perspectiva del BM en el que «la cuestión social» vuelve a ser una preocupación de los Estados nacionales y las instituciones, aún cuando el modo en que se gestione esa preocupación sea novedosa respecto de las respuestas adoptadas en el pasado para resolver la «cuestión social» que se han desarrollado en el primer artículo.

Luego, veremos cómo el *empoderamiento* constituye una articulación no sólo de la preocupación de este organismo por la pobreza, sino también de la línea de reformas institucionales descentralizadoras impulsadas por el banco, tratadas en el segundo artículo de este cuadernillo.

A partir de estas ideas, se abordarán cuatro grandes lineamientos sobre las características particulares que conlleva el *empoderamiento* como estrategia compleja diseñada para responder a la «cuestión social», según ésta se plantea actualmente. En primer lugar, veremos que el *empoderamiento* es una estrategia sumamente vinculada a las mutaciones de las sociedades disciplinarias y sus instituciones; en segundo lugar, observaremos que el desarrollo del *empoderamiento* ancla fuertemente en las identidades y lazos locales, en un contexto en el que numerosas y diversas voces propugnan por un regreso, o al menos revalorización, de la comunidad como espacio generador de sentidos; luego, intentaremos mostrar que el *empoderamiento*, como toda estrategia de poder, no debería ser analizado tan sólo como un ejercicio de control y restricción sino

---

1 Banco Mundial, 2002[a]: 2.

2 Centramos el análisis en los «Informes sobre el desarrollo mundial», comprendidos en el período 1997-2004. Complementando el rastreo con el análisis de documentos específicos sobre *empoderamiento* publicados por el organismo.

fundamentalmente en su aspecto productivo. Por ello, indagamos sobre el tipo de subjetividades que el *empoderamiento* supone y e intenta generar, el tipo de vínculo social que fomenta y, para concluir, el modo en que el *empoderamiento* como estrategia produce *saberes* útiles y necesarios en el Capitalismo Mundial Integrado (CMI). Estas ideas serán desarrolladas en apartados específicos, que hilvanan los distintos aspectos de la estrategia.

#### VULNERABILIDAD, POBREZA Y DESIGUALDAD: JUEGO DE PALABRAS Y PALABRAS EN JUEGO

El saber popular afirma que reconocer un problema es parte de su solución. Podríamos dar una vuelta de tuerca y afirmar que el modo en que se define un problema prefigura las características que debería reunir su solución. Es por ello que para analizar la estrategia de *empoderamiento* desarrollada por el BM en estos últimos años debemos dar cuenta de cómo se ha transformado la mirada del organismo respecto del fenómeno de la pobreza, particularmente en los países de la periferia.

Es importante recordar que el poder simbólico de nominación legítima<sup>3</sup> es decir, la capacidad de generar definiciones legítimas, no es monopolio exclusivo del Estado. Por el contrario, es compartido con los organismos internacionales de crédito que, por diversos medios, logran imponer o incidir en definiciones de fenómenos sociales (por ejemplo «pobreza», «desocupación», «trabajo decente»), con repercusiones muy concretas en el diseño de políticas públicas.

Podríamos decir que las definiciones del BM respecto del fenómeno de la «vulnerabilidad», de la «pobreza» o de la «desigualdad» entran a competir con otras definiciones generadas desde otros espacios del campo social que también intentan comprender las transformaciones contemporáneas de la sociedad y, eventualmente, generar respuestas. Entre todos estos discursos no sólo hay enfrentamiento: por el contrario, hay en ocasiones deslizamientos de significados, interpelaciones sugeridas y hasta coincidencias inesperadas.

#### SUJETOS, OBJETOS Y CAUSAS DE VULNERABILIDAD

Uno de los conceptos en juego entre estos discursos es el de *vulnerabilidad*. El uso de este término está profundamente ligado a una de las vertientes fundamentales de la sociología contemporánea, entre cuyos referentes más influyentes se encuentra Robert Castel. Brevemente, según este autor la *vulnerabilidad* está asociada no sólo a la exposición a la potencial exclusión económica, sino también a la desafiliación o erosión de los lazos comunitarios, institucionales, laborales, afectivos, que constituyen y unen a los sujetos en el entramado social. Así, el *riesgo* al que se enfrenta «el vulnerable» es el enfriamiento del lazo social y su posterior ruptura, tanto del lazo que lo une al mundo del trabajo (por la precarización del empleo y el aumento de la desocupación) así como de los lazos de sociabilidad próxima.<sup>4</sup> En términos del autor, el vulnerable se enfrenta al riesgo de la *desafiliación social*.

Ahora bien, el concepto de *vulnerabilidad* circula también en el discurso del BM; no obstante, su significado es sustancialmente diferente al citado en el

---

3 Bourdieu, 1990.

4 Castel, 1995.

párrafo precedente. Como primera particularidad cabe citar que en la concepción bancomundialista, tanto el «sujeto» como las causas de vulnerabilidad son múltiples. A continuación intentaremos dar cuenta de esta multiplicidad.

Los sujetos «vulnerables» según la definición que realiza el BM son la población necesitada,<sup>5</sup> los muy pobres que no pueden manejar riesgos<sup>6</sup> y carecen de vivienda, alimentos, servicios de educación y salud,<sup>7</sup> las personas de países de bajos y medianos ingresos,<sup>8</sup> las familias monoparentales, los toxicómanos,<sup>9</sup> los habitantes de tierras frágiles<sup>10</sup> y los pobres de avanzada edad, entre otros. Esta concepción de la vulnerabilidad, aunque más economicista, mantiene grados de parentesco con el concepto de *desafiliación* propio de la corriente teórica mencionada. Para los pobres-vulnerables así definidos, se articulará una primera propuesta de estrategia: las políticas focalizadas de acuerdo a cada uno de los riesgos enfrentados.<sup>11</sup>

Sin embargo, en la enunciación de aquello ante lo cual son vulnerables estos «pobres»<sup>12</sup> se muestra un primer desplazamiento que aleja el concepto de aquel del sociólogo francés. Por un lado, los riesgos a los que éstos se enfrentan son: las crisis macroeconómicas,<sup>13</sup> la amenaza mortal que representa un pequeño decrecimiento de la asistencia pública,<sup>14</sup> las enfermedades evitables, la muerte prematura,<sup>15</sup> los shocks y las probabilidades de una crisis;<sup>16</sup> mientras que por el otro, en la misma enumeración aparecen como riesgos: los desastres naturales, las inclemencias atmosféricas, la discapacidad y la violencia personal.<sup>17</sup> Incluir estos riesgos en el listado implica dos operaciones que cabe distinguir: la articulación, en un mismo nivel de los riesgos socio-económicos y de los desastres naturales reitera una vieja operación ideológica: naturalizar la sociedad en esta fase histórica de su desarrollo, ocultando con ello el origen *histórico* de los fenómenos sociales. En efecto, el segundo sujeto de vulnerabilidad que se construye en el discurso del BM, los países en desarrollo<sup>18</sup> o las economías latinoamericanas, también son tan (e igualmente) vulnerables ante el cambio climático como ante los cambios en el flujo de capital.<sup>19</sup> Retomaremos más adelante las implicancias de la aparición del problema de la violencia en la lista de riesgos a enfrentar.

La tercera acepción de *vulnerabilidad* muestra claramente el proceso de distanciamiento del discurso del BM respecto de la popularizada versión que Robert

---

5 Banco Mundial, 2002[a].

6 Banco Mundial, 2000[a].

7 Banco Mundial, 2000[b].

8 Banco Mundial, 2003.

9 Banco Mundial, 2000[a].

10 Banco Mundial, 2003.

11 Ver Capítulo I de este cuadernillo.

12 Toda vez que nos refiramos al término «pobre» estaremos utilizando la acepción del Banco Mundial: «pobre» es genéricamente el sujeto destinatario de la estrategia, y así es nombrado en los documentos. De acuerdo al tema central sobre el que versa cada uno de los informes se acentúan diversas facetas de la pobreza.

13 Banco Mundial, 2002[a].

14 Banco Mundial, 2000[a].

15 Banco Mundial, 2003.

16 Banco Mundial, 2004[a].

17 Banco Mundial, 2000[b].

18 Banco Mundial, 2003.

19 Banco Mundial, 2003.

Castel desarrolló sobre el tema. Efectivamente, en los documentos del Banco aparecen como sujetos de vulnerabilidad las *empresas* pequeñas del sector informal que proveen la mayoría del empleo urbano (sic).<sup>20</sup> Estas empresas son vulnerables ante los abusos burocráticos y la compra de privilegios por parte de los círculos que gozan de los debidos contactos,<sup>21</sup> así como ante las fallas institucionales y de la política.<sup>22</sup> Curiosa redefinición, puesto que la explicación dada por el sociólogo francés supone que los sujetos vulnerables son los *trabajadores* del sector informal, en tanto no poseen ni beneficios ni protección social alguna.

Por último, el sujeto de vulnerabilidad pasa a ser, en el Informe de 2003, «la sociedad» y aquello capaz de vulnerarla son «los choques por ingresos y conflictos y crimen». Es en esta última acepción que se vislumbra claramente cómo la preocupación por la vulnerabilidad deviene en una preocupación por la «violencia social», vaciando y transformando el concepto definido por Castel.

La vulnerabilidad de los pobres, por un lado, y la potencial vulnerabilidad de la sociedad ante esos pobres, por otro, conforman un juego de desplazamientos en el que la idea de «gestión de riesgo» se articula en una doble significación: gestión del riesgo<sup>23</sup> de los pobres-vulnerables y gestión del riesgo de violencia social que esa vulnerabilidad pudiera generar. Entendemos, entonces, en qué sentido «la violencia personal» aparecía en la lista de riesgos enunciada más arriba.

Ahora bien, en este punto debe hacerse una aclaración sustantiva. Aún cuando se trate de un concepto claramente distinguible y con consecuencias discursivas y extradiscursivas igualmente diferenciables, la aparición del concepto de vulnerabilidad se enmarca, a nuestro entender, en el contexto de una redefinición general del fenómeno de la pobreza.

#### POBREZA REDEFINIDA

Efectivamente, y de acuerdo a lo descrito hasta ahora, la gestión de riesgo se encuentra indisolublemente ligada a la gestión de la pobreza. Ahora bien, el análisis de los documentos del organismo a través de los años muestra claramente que las estrategias de gestión de la pobreza-riesgo han ido variando en relación con la forma de conceptualizarla y analizar sus causas. Convendrá entonces hacer un breve racconto histórico.

Siguiendo a M. Alejandra Corbalán, se puede decir que es a fines de los años 60 cuando el Banco Mundial comienza a pregonar entre sus estrategias el combate contra la pobreza:

Como lo enunciara Robert McNamara -entonces presidente del Banco Mundial-, la pobreza no es cuestionada desde un punto de vista ético o moral sino como posible factor detonante que pone en riesgo la estabilidad de las relaciones norte-sur.<sup>24</sup>

En 1990 el Banco Mundial publica el Informe sobre el Desarrollo Mundial. «La pobreza», en el cual la reducción de la pobreza en los países del sur se

---

20 Banco Mundial, 2003.

21 Banco Mundial, 2001.

22 Banco Mundial, 2003.

23 Para un desarrollo de la Gestión del Riesgo Social, ver Capítulo I de este cuadernillo.

24 Corbalán, 2002[a]: 32.

plantea como la prioridad máxima a encarar. Siguiendo a Ezcurra, es desde este momento que el alivio a la pobreza pasa a ser catalogado como su «objetivo fundamental» y su «misión básica». La estrategia que el Banco Mundial encara durante estos años se desprende de la forma en que la misma era concebida: pobreza era, antes que cualquier otra cosa, pobreza por ingresos y era pensada como un «costo social» transitorio derivado de los ajustes estructurales recetados por el propio banco y otros organismos de crédito. Su resolución era vista como cuestión de tiempo y llegaría a través del crecimiento de la economía (indefectiblemente ligado, según esta visión, a mayor apertura de los mercados, privatizaciones, flexibilización, etc.). El crecimiento económico, sostenían, se «derramaría» al conjunto de la sociedad impulsando mejoras en los sectores hasta entonces relegados. De este modo, durante los 80 y 90, «se hizo más hincapié en mejorar la gestión económica y dar más rienda suelta a las fuerzas del mercado».<sup>25</sup> En otras palabras, las causas y las respuestas eran consideradas estrictamente económicas.<sup>26</sup>

Esta concepción es la que parece romperse una década después cuando se vuelve inocultable que, a pesar de ciertos períodos de crecimiento económico, los niveles de pobreza se han agudizado hasta límites insospechados, adquiriendo un carácter cada vez más estructural. Así, en el Informe de 2000/2001 puede leerse: «Esta situación de miseria persiste a pesar de que las condiciones humanas han mejorado más en el último siglo que en todo el resto de la historia de la humanidad».<sup>27</sup>

Es a partir de este momento que el Banco Mundial comienza a pensar en la pobreza como un problema compuesto por múltiples dimensiones que requiere de un enfoque integral. Es así como en el Informe 2004 se plantea claramente que «la pobreza tiene muchas dimensiones: significa un bajo nivel de ingresos (vivir con menos de U\$S 1 al día) pero también analfabetismo, mala salud, desigualdad de género y degradación ambiental» y que «el crecimiento económico es imprescindible pero no suficiente».<sup>28</sup> Esta definición supondrá «(...) nuevos desafíos a las personas que toman decisiones a nivel local, nacional y global», tal como veremos más adelante.<sup>29</sup>

#### LA DESIGUALDAD COMO DIFERENCIA

Según puede observarse, la redefinición del problema de la pobreza estuvo profundamente vinculada a la crisis de la teoría del *derrame* mencionada más arriba y desarrollada en el segundo capítulo. Ahora bien, esto supuso el surgimiento de una nueva preocupación al interior del discurso bancomundialista: la desigualdad. Paradójico reconocimiento a los economistas críticos de las recetas neoliberales que durante años denunciaron la desigualdad estructural como causa del crecimiento de la pobreza y la indigencia en los países periféricos. Sin embargo, en el mismo discurso que reconoce el problema de la desigualdad se

---

25 Banco Mundial, 2000[b]: 7.

26 Para un análisis detallado de la relación Estado-Mercado en la estrategia del Banco remitirse al Capítulo II de este cuadernillo.

27 Banco Mundial, 2000[b]: 3.

28 Banco Mundial, 2004[c]: 4.

29 Banco Mundial, 2004[c].

desarman las potencialidades disruptivas del planteo original. El «problema de la desigualdad» se extiende tanto en sus fronteras que se vuelve inaprensible, es decir, irresoluble. La desigualdad denunciada ahora por el propio Banco involucra las divergencias en el acceso a la educación, a la salud, suministro de agua, saneamiento, a los servicios públicos, al acceso a activos, al poder, a la tierra, al crédito, al mercado laboral, a la influencia política, a la participación, al consumo, al ingreso, al trato de la policía y el sistema judicial, a la electricidad, a la telefonía, a la aplicación del estado de derecho, desigualdades socioculturales, políticas, salariales, en las relaciones sociales y familiares.<sup>30</sup>

Entendemos que mediante esta proliferación de significaciones de la desigualdad se desplaza su sentido hacia el de «diferencia», siendo que las diferencias y matices locales son valores que al BM le interesa proteger, al menos discursivamente bajo el paraguas del «multiculturalismo».

Por otro lado, hay un intento de deshistorización<sup>31</sup> de la desigualdad que opera de un modo paradójico. En el documento de 2003 hay una preocupación aparentemente historiográfica por la desigualdad, pero se termina por constituirla como un fenómeno esencial de *toda* la historia latinoamericana, que ha resistido las diversas políticas que intentaron modificarla (las del achicamiento del Estado incluidas):

La situación general es que la desigualdad ha sido especialmente resistente a una variedad de experimentos en materia de políticas, desde la industrialización para sustituir a las importaciones hasta políticas populistas y reformas de mercado.<sup>32</sup>

Sin embargo, el BM nos alienta a pensar que es posible romper con las desigualdades «distorsivas» que, a diferencia de las desigualdades «positivas» que incentivan el trabajo y la inversión, sólo perpetúan a las élites atrasadas y clientelistas de Latinoamérica. Se trata, entonces, de corregir la fuente principal de la desigualdad que, lejos de ser el mercado, son las instituciones excluyentes. Esta idea debe ser fuertemente remarcada, puesto que asociar la pobreza a la desigualdad y ver las causas de ésta última en la falta de participación e inclusión institucional constituye el supuesto fundamental a partir del cual se promueve el *empoderamiento* como estrategia: «La manera de hacer frente a esta complejidad es el *empoderamiento* y la participación –local, nacional e internacional».<sup>33</sup> Sobre las características de esta estrategia versa el próximo apartado de este trabajo.

#### EL EMPODERAMIENTO COMO ESTRATEGIA

La estrategia de *empoderamiento*, según la define el BM, consiste básicamente en «un proceso que incrementa los activos y la capacidad de los pobres –tanto hombres como mujeres– así como los de otros grupos excluidos, para participar, negociar, cambiar y sostener instituciones responsables ante ellos que influyan en su bienestar».<sup>34</sup> De lo que se trata es de multiplicar las potencialidades de un actor social concreto, sea este un individuo o un grupo social,

---

30 Banco Mundial, 2003.

31 Para un desarrollo más amplio de la resemantización de la historia en el discurso del BM, véase el Capítulo I de este cuadernillo.

32 Banco Mundial, 2002[a]: 12.

33 Banco Mundial, 2000[b]: 12.

34 Banco Mundial, 2002-2004: 11.

a partir de la gestión y el control sobre las decisiones y los recursos que se ponen en juego durante el desarrollo de su vida.

En los documentos, el *empoderamiento* aparece como una estrategia clave frente a la complejidad que representa el cambio de siglo en lo que concierne a la pobreza, la fragmentación y la violencia social, puesto que este concentra ciertos presupuestos e implicancias que permiten poner en práctica algunas tácticas de gobierno acordes al nuevo diagnóstico de situación.

En el presente apartado se intentará mostrar que el empoderamiento es una estrategia que se diseña ante un *problema de gobernabilidad*<sup>35</sup> y que supone tres operaciones articuladas de gran importancia:

a) vinculación a nivel discursivo entre el crecimiento de la pobreza y la desigualdad con la exclusión institucional y la falta de participación institucional de los pobres.

b) reordenamiento de las funciones de los distintos actores, mediante la descentralización y la transferencia de responsabilidades desde el Estado hacia instituciones mediadoras y hacia los propios pobres, colocándose el BM en una posición privilegiada.

c) interpelación a la cohesión social para paliar la violencia y los conflictos sociales, mediante el «arraigo comunitario», la responsabilización, el llamado a participación y la «dotación de voz» a los individuos.

#### UN PROBLEMA DE GOBIERNO

Según muestran los documentos, la estrategia de *empoderamiento* es una articulación de dos grandes líneas estratégicas avaladas actualmente por el BM: las propuestas de reforma institucional del Estado o reformas de segunda generación<sup>36</sup> y la redefinición del problema de la pobreza, con la consecuente adaptación en términos de diseño de políticas públicas. Para ser más precisos, en el modelo explicativo del BM estas cuestiones están profundamente ligadas. Como vimos, la complejización en el abordaje del problema de la pobreza mediante la introducción del análisis en términos de vulnerabilidad y desigualdad termina por hacer foco en la exclusión institucional como una de las principales causas de la pobreza. Ante la evidencia de que, a pesar de la aplicación a rajatabla de las políticas de desregulación, el tan mentado desarrollo económico y social no se ha generado en América Latina, son las instituciones<sup>37</sup> y no el diseño de políticas económicas lo que debe transformarse.

Entender el *empoderamiento* en este contexto permite vislumbrar claramente el modo en que el problema de la pobreza se desliza en el discurso del BM para transformarse en un problema de *gobernabilidad*. En este sentido, es más que sugestivo el nombre del II Foro Temático Regional de América Latina realizado

---

35 No es *gubernamentalidad* en sentido foucaultiano, sino forma de gobierno, en sentido lato.

36 Para una explicación de las *reformas de segunda generación* remitirse al Capítulo II de este cuadernillo.

37 El Banco Mundial utiliza el término instituciones en un sentido amplio. Incluye mercado e instituciones económicas, sectores públicos y privados, organizaciones de la sociedad civil. Para un análisis detallado del rol reservado a las instituciones en esta estrategia, véase el Capítulo II de este cuadernillo.

en 2002: «Gobernabilidad para el empoderamiento de los pobres». Si este nombre pareciera señalar que el objetivo del Foro era debatir modos de lograr los recursos de poder necesarios *para* empoderar a los pobres, las palabras del Vicepresidente del BM nos vuelven a alertar sobre los intrincados juegos y desplazamientos del discurso del Banco:

La gobernabilidad por su parte se refiere al conjunto de instituciones, normas, incluso tradiciones, que determinan cómo se distribuye el uso de los recursos públicos. La gobernabilidad es débil cuando los recursos no llegan a los beneficiarios, cuando la justicia no es igual para todos, cuando los mercados excluyen sistemáticamente a los pobres, cuando hay corrupción e inequidad, cuando falta la voz de los pobres en la toma de decisiones.<sup>38</sup>

El *empoderamiento* es entonces vehículo *para* lograr gobernabilidad.

Del mismo modo, según un documento producido por el BM en 2002 denominado «Empoderamiento y reducción de la pobreza», el *empoderamiento* debe analizarse en tres sentidos fundamentales: a) como modo efectivo y eficaz de llevar a cabo proyectos de desarrollo, en particular de desarrollo local; b) como herramienta capaz de lograr que el crecimiento económico beneficie a los pobres y, finalmente, c) como instrumento para lograr una mejor gobernanza (o goberación, según algunas traducciones del término inglés «governance»<sup>39</sup>).

Sin detenernos en los dos primeros objetivos enunciados por el BM, interesa remarcar el modo en que la *gobernanza* aparece vinculada con la estrategia de *empoderamiento* de los pobres. De acuerdo a la explicación de los expertos, el *empoderamiento* mantiene una relación de mutua implicación respecto de la gobernanza, puesto que si por un lado es condición de ella, también puede ser leído como *consecuencia* de una buena *gobernanza*. Así, el empoderamiento es un medio para evitar las contingencias que amenazarían la estabilidad política, social y económica. Esta estrategia protege a una economía nacional ante: a) la inestabilidad, ineficiencia, ausencia de transparencia y burocratización excesiva del sistema judicial; b) la corrupción general de los organismos del Estado; c) los enfrentamientos civiles que rompen la cohesión y la confianza social; d) un Estado capturado por intereses sectoriales y, finalmente; e) un gasto público poco efectivo.

Vemos entonces que la función atribuida al *empoderamiento* como instrumento de cohesión y confianza sociales no es una deducción indirecta realizada a partir de una lectura crítica de los documentos, sino una explicitación clara por parte de los especialistas del BM.

Esto nos habilita a analizar el *empoderamiento* como estrategia de poder que responde a la preocupación de garantizar el gobierno de las poblaciones por nuevos medios. Siguiendo a Robert Castel podemos entender esta estrategia como un intento de construir un sistema de «detección sistemática»,<sup>40</sup> es decir:

---

38 Para consultar el texto completo del discurso y otros materiales distribuidos en el curso mencionado consultar: <<http://www.bancomundial.org/foros/sdadcivil/web/resumen.htm>>

39 No pretendemos dar cuenta de los análisis de la temática de *gobernanza*, sino tan sólo mencionar los aspectos que están presentes en los documentos analizados.

40 Castel entiende por «detección sistemática» una nueva modalidad de vigilancia que pretende anticipar e impedir la emergencia de un suceso no deseable (enfermedad, anomalía o comportamiento desviado). «Pero esta vigilancia economiza la presencia real, el contacto, la relación recíproca entre el vigilante y el vigilado (...). Desde ahora la vigilancia puede

una *nueva* modalidad de vigilancia. En efecto, según explicita el BM, uno de los objetivos de «abrir» las instituciones a la participación de los pobres es lograr que estas mejoren su capacidad de captar «señales», anticipando la emergencia de un suceso no deseable, de modo de poder prevenirlo. Este objetivo es vital puesto que, tal como confiesa el Banco, «las instituciones nacionales no han captado las señales de profunda tensión social y ambiental de la periferia».<sup>41</sup>

La discusión actual en el ámbito de los organismos internacionales respecto de si es más correcto hablar en términos de *gobernanza* o *governabilidad* da cuenta de la complejización del entramado de vigilancia y gestión que venimos describiendo.

El problema de la «governabilidad» fue una preocupación de la Comisión Trilateral a mediados de la década del 70. En aquél análisis se reducía la atención al rol que el Estado y sus instituciones debían cumplir como garantes del orden al interior de las naciones, amenazadas por las tensiones que la propia lógica democrática había generado.<sup>42</sup> Si en la Argentina la última dictadura militar fue el trágico modo en que se acallaron las contradicciones históricas, políticas y sociales, el modo en que la *governabilidad* logró finalmente garantizarse fue por medio del «consenso por apatía»<sup>43</sup> en la segunda mitad de la década del ochenta.

Sin embargo, una buena parte de los especialistas de los organismos internacionales de crédito han comenzado a cuestionar esta postura, entendiendo que el término de *governanza* sirve mejor a los fines de dar cuenta de la acción y el efecto de gobernar en las sociedades actuales. Según entienden, las diversas estrategias de promoción del desarrollo (económico, social e institucional) articulan y coordinan múltiples niveles de tomas de decisión (local, nacional e internacional; públicos y privados; estatales y no estatales) entre las que se genera una sinergia particular capaz de crear un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Mientras el concepto de *governabilidad* reducía el problema de gobierno a la toma de decisiones lineales y jerárquicas desde arriba (Estado) hacia abajo (sociedad civil), el concepto de *governanza*, en cambio, intenta capturar la complejidad de los actuales procesos de toma de decisión, gestión y coordinación en sus múltiples instancias.

#### VIEJOS JUGADORES PARA UNA NUEVA DINÁMICA DE JUEGO

La estrategia de *empoderamiento* diseñada por los expertos del BM articula cuatro actores fundamentales: los *grupos de pobres*, que desarrollarán un poder a la medida de sus posibilidades y necesidades particulares; las *instituciones de la sociedad civil* que participan del proceso transmitiendo o generando esas capacidades; el *Estado* Nacional como actor encargado de diseñar y aplicar las políticas de descentralización y municipalización de la gestión necesarias para la estrategia de *empoderamiento*, que se aleja cada vez más de la

---

ejercerse al margen de todo contacto e incluso de toda representación directa de los sujetos a vigilar» (Castel, 1986: 230 y 231).

41 Banco Mundial, 2003: 12.

42 Corbalán, 2002: 40.

43 Murillo, 2004.

definición del contenido de las políticas; y por último, el BM, que se posiciona, ante todo, como el que cuenta con las capacidades y el conocimiento, y se ubica a sí mismo como el «facilitador del conocimiento y el diálogo».<sup>44</sup>

### RODEANDO AL ESTADO

El *empoderamiento*, entendido como nuevo dispositivo de vigilancia «detección sistemática», supone un importante ahorro en términos de recursos de poder y económicos si se compara con el esquema disciplinario. En este último la presencia real del vigilante (maestro, trabajador social, médico, psicólogo, etc.) era condición para el funcionamiento del dispositivo, aún cuando esa copresencia estuviera sublimada como en el modelo del Panóptico.<sup>45</sup>

La nueva estrategia supone la desarticulación de cierta forma de gobierno centralizada en un Estado regulador. Se organiza así una compleja red de organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y sociales, asociaciones y entidades de bien público<sup>46</sup> proveedoras de bienes y servicios de manera alternativa al Estado. Estas instituciones, a su vez, están bajo la cuidadosa mirada de los consumidores-clientes ciudadanos: se trata de un juego recíproco de miradas entre las organizaciones no estatales, las estatales y los pobres empoderados.

A través de las nuevas y crecientes funciones que van adquiriendo las organizaciones de la sociedad civil, las responsabilidades del Estado Nacional se licuan parcialmente con la conformación de la red antes mencionada, limitándose a ser el proveedor de la infraestructura necesaria para el desarrollo de las capacidades de los individuos y de las organizaciones civiles. Así, en los documentos se observa que el rol del Estado queda circunscrito a: a) garantizar el acceso a la información y a la infraestructura, incluyendo en este rubro tanto a la educación básica como al acceso a créditos para tierras e insumos de la producción, b) implementar la normativa internacional que permita homogeneizar a los productores/consumidores de los distintos mercados nacionales, c) monitorear constantemente los niveles de eficiencia de las políticas sociales así como el riesgo de fractura a lo largo del tejido social.

Aún cuando en la estrategia el Estado conserve todas estas funciones, en particular las referidas al monopolio del ejercicio legítimo de la violencia, es necesario resaltar aquellas que pierde respecto de lo que se denominó Estado de Bienestar, e incluso yendo más atrás, respecto de lo que el Estado guardó para sí como función desde 1880 (en el caso de la Argentina).

El lugar atribuido al Estado en los documentos se sostiene en la desconfianza del BM respecto de la política entendida en el sentido tradicional, haciendo oír sus críticas a las «burocracias nacionales corruptas» o al «clientelismo político» que enturbiaría toda posibilidad de diálogo y acuerdo entre intereses dispersos. A partir de este diagnóstico, las tradicionales responsabilidades del

---

44 Banco Mundial, 2002-2004: 16.

45 Castel, 1986.

46 En adelante, cuando hacemos referencia a las instituciones de la sociedad civil incluimos a todos estos tipos de organismo.

Estado y el gobierno son transferidas, a causa de su ineficiencia, corrupción y burocracia, a otros actores:

La impotencia del Estado para proteger la propiedad (...) [y] el fracaso de las instituciones de política pública para establecer un entorno macroeconómico estable representa también una mayor carga para los pobres.<sup>47</sup>

Así, la desconfianza hacia las instituciones políticas tradicionales se articula con la preocupación del BM respecto del crecimiento de la pobreza, puesto que los pobres a menudo no perciben beneficios de las inversiones públicas (...) y, con frecuencia, son víctimas de la corrupción y la arbitrariedad del sector estatal.<sup>48</sup>

En este marco, el Estado Nacional pierde toda injerencia sobre los contenidos en el diseño de políticas públicas. Lo único que guarda para sí son capacidades para velar por su correcto diseño, adaptación, implementación, evaluación y control. En efecto, y vinculado a esto último, asistimos a una curiosa redefinición de los saberes del experto burócrata-estatal: la *expertise* se juega cada vez menos en áreas sustantivas (salud, educación, trabajo) y crecientemente en saberes metodológicos y técnicos vinculados más al «cómo» que al «qué» de las políticas. El principal aporte de los saberes específicos no estaría brindado, entonces, por los especialistas del Estado, sino fundamentalmente por los propios pobres empoderados, a partir de la participación. Asimismo, los lineamientos metodológicos y técnicos del diseño de políticas públicas están fuertemente pautados desde los organismos internacionales de crédito, puesto que fijan directa e indirectamente los estándares de diseño, monitoreo y evaluación de los mismos, condicionando el financiamiento de los programas al cumplimiento de las pautas que dichos organismos estipulan.

#### EL ROL DEL BANCO MUNDIAL EN EL EMPODERAMIENTO

En este aparente ir y venir de saberes entre los pobres, el Estado, los organismos de la sociedad civil y el BM, la misión del Banco consiste en «actuar como facilitador, suministrar información e introducir actores e ideas, mas no dirigir, decidir, ni imponer».<sup>49</sup>

Según analizan los propios expertos en un documento de 2002 («Empoderamiento y reducción de la pobreza») la misión del BM en las políticas de *empoderamiento* se desagrega en cuatro funciones principales: a) analizar, evaluar y aconsejar a los gobiernos nacionales respecto del diseño de políticas públicas en la matriz del *empoderamiento* (para lo cual cuenta con el recurso de los préstamos, como hemos explicado); b) convocar a los diversos actores involucrados (instituciones estatales, no estatales, pobres, etc.); c) mediar en los requerimientos de reformas específicas que impongan las estrategias de *empoderamiento*; y d) crear la capacidad organizacional necesaria para llevar a cabo este proceso.<sup>50</sup>

Esta enumeración evidencia el mecanismo de reproducción del Banco como organismo, ya que al mismo tiempo que genera una nueva necesidad (empoderar a los pobres) en base a un nuevo diagnóstico (problema de la vulnerabili-

---

47 Banco Mundial, 2002[a]: 5.

48 Banco Mundial, 2000[b]: 3.

49 Banco Mundial, 2002-2004: 27.

50 Banco Mundial, 2002: 13

dad, desigualdad y multidimensionalidad de la definición de pobreza), brinda las herramientas para satisfacerla, generando un nuevo campo de experticia que le permita garantizar la solicitud de consultorías por parte los países pobres. El conocimiento aportado por el Banco aparece cristalizado en el diseño de políticas y en estas herramientas que el Banco provee desde una perspectiva abarcadora y «objetiva», puesto que tiene opción de extraer experiencias locales del mundo entero. En suma, el Banco aporta la mirada *global*.

Entre las organizaciones de la sociedad civil, las estatales y el BM, parte importante de la comunicación se da mediante «expertos», muchas veces con formaciones académicas similares. Sin embargo, estos expertos distan de estar en pie de igualdad, ya que quienes manejan el recurso financiero de los préstamos tienen mayor capacidad para establecer «consensos» semiológicos, metodológicos y técnicos en el planeamiento de políticas. Efectivamente, la campaña de impulso de la estrategia de *empoderamiento* iniciada discursivamente por el BM puede haber tenido orígenes en otros expertos -probablemente sea el caso- pero el peso de la estrategia crece exponencialmente cuando se vuelve condicionamiento de crédito externo para los países pobres.

#### LOS POBRES SEAN UNIDOS: COHESIÓN SOCIAL, PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y RESPONSABILIZACIÓN

Como se ha mencionado, a partir del nuevo milenio comienzan a menguar en el discurso del BM las certezas (sostenidas durante décadas) respecto a las posibilidades de que el desarrollo económico redunde en beneficios para la sociedad en su conjunto. Paulatinamente, desde el Banco comienza a reconocerse que el crecimiento económico, que según se auspiciaba desde diferentes sectores neoliberales llegaría de la mano de la reforma del Estado y de la apertura irrestricta del mercado, conduce paralelamente a la desarticulación de los lazos sociales indispensables para el sostenimiento de una sociedad gobernable.

En efecto, en esta redefinición en la forma de concebir la pobreza, de la que hemos dado cuenta más arriba, puede leerse una inquietud por la creciente fragmentación social. Esta preocupación se manifiesta en algunos documentos en los que se acude a términos de carácter psicológico y sociológico referentes a la «cohesión social», tales como: «lazos comunitarios», «tejido social», «valores comunitarios», «grupos desfranqueados». De este modo, la fragmentación social se presenta como la temida contracara del avance de la aplicación de los paradigmas del neoliberalismo. La siguiente cita refleja elocuentemente esta contradicción:

En el fin del siglo, el ideal de una sociedad abierta se afirma y sin dudas el triunfo del individualismo, desde una perspectiva del potencial de progreso es una parte importante, pero al mismo tiempo de padecimientos. Se libera a los individuos pero fragmenta el cuerpo social y se deshacen las solidaridades. (...) Es un fenómeno que lleva a los individuos, por un lado, a gozar de muchos beneficios y libertades, y por el otro, conlleva en sí mismo una condición muy fuerte de fragilidad. Al binomio individualización-emancipación se contraponen otro de individuación-fragilización.<sup>51</sup>

La fragmentación social como problema aparece fuertemente vinculada al incremento de la violencia social y la inseguridad. Se hace presente de este

---

51 Cichero y Feliu, para el Banco Mundial, 1999: 63.

modo la segunda acepción de vulnerabilidad: la sociedad se fragiliza, se vuelve vulnerable ante la desarticulación de los lazos sociales, quedando de este modo expuesta a potenciales conflictos. Los documentos dan cuenta de esta alerta asimilando en varias ocasiones el peligro de advenimiento de «catástrofes naturales» con «catástrofes sociales» o «conflictos violentos»: «Cuando la muerte y la destrucción son generalizadas, el primer punto de la agenda debe ser la prevención, la reconciliación y la reconstrucción».<sup>52</sup> Los conflictos civiles, los homicidios, el crimen y, a gran escala, la guerra civil amenazan a la gente y a los activos (manufacturados y naturales), y «también asaltan el capital social, socavando las redes sociales y la confianza».<sup>53</sup> Los conflictos civiles «además de causar mortandad, provocan el caos socioeconómico y crean un terrible legado de traumas sociales y psicológicos».<sup>54</sup>

Esto demuestra que la preocupación por el lazo social ancla en una inquietud mayor: la amenaza de violencia, delincuencia y conflictos civiles que pongan en jaque la gobernabilidad de las poblaciones, que actualmente parece encontrarse en estado de «equilibrio precario». Esta percepción aumenta en los documentos más recientes.

Vemos así el modo en que el viejo problema del «buen gobierno» se articula al interior de la estrategia del *empoderamiento*. La preocupación por mantener el orden al tiempo que un amoroso interés por el alma y los traumas de los pobres puede leerse a partir del concepto de «poder pastoral» citado en el primer artículo. En efecto, la preocupación de los funcionarios de Estado del siglo XVII respecto de ordenar y potenciar las fuerzas de las naciones nacientes, generó técnicas y tácticas que pueden ayudarnos a comprender el interés bancomundialista por el corazón y el lazo que une a los desfranqueados. Una de las metas centrales de estas tácticas y técnicas era lograr la «felicidad» y «bienestar» de los súbditos, siendo menester para ello obtener un conocimiento afectivo, personal y amoroso del alma de cada uno de los ellos: condición necesaria para poder guiarlos, como el pastor a las ovejas, hacia la concretización del deseado bienestar mediante un doble mecanismo que, a la vez que procuraba el conocimiento y bienestar individual, garantizaba la paz y unidad general del rebaño.<sup>55</sup>

Así, el *empoderamiento*, definido como una escucha atenta de la voz de los pobres, fortalecedora de los lazos sociales fragilizados, puede entenderse como una nueva técnica que da respuesta a una vieja preocupación del arte de gobierno.

Vemos con mayor claridad por qué la «integración social y cultural de los pobres»<sup>56</sup> se convierte en una prioridad para el Banco, en la cual adquiere un lugar fundamental la estrategia del *empoderamiento*. A través de la misma, se promueve la conformación de redes sociales que brinden contención a los sujetos desfranqueados, guiados por la convicción de que «las personas que logran ingresar a estas redes están más amparadas».<sup>57</sup>

---

52 Banco Mundial, 2003: 156.

53 *Ibidem*.

54 Banco Mundial, 2000[b]: 13.

55 Foucault, 1990.

56 Cichero y Feliu, para el Banco Mundial, 1999: 63.

57 *Ibidem*: 2.

No se trata, sin embargo, de una búsqueda por recomponer el dañado tejido social de la sociedad salarial, en la cual los individuos se integraban en virtud de una función social que hacía al todo. En el esquema del Banco los pobres son instados a juntarse en virtud de la situación de pobreza que comparten, y no con el objetivo de transformar la situación en la que se hallan sino para cobijarse bajo el manto de hermandad que brinda el compartir la situación con otros «iguales». De este modo, las redes que el empoderamiento apunta a tender son redes no formales, «redes de pobres» (*sic*).<sup>58</sup> Puede observarse entonces que, pese a que los objetivos que se declaman promueven la lucha contra la pobreza, no se habla de erradicarla sino de paliar o aliviar sus consecuencias.

#### UN RECURSO PROBADO: EL RETORNO A LA COMUNIDAD

En la conformación de estas redes informales ocupan un lugar central los procesos de descentralización y desarrollo local: «la descentralización puede conseguir un mayor acercamiento entre los organismos que ofrecen servicios y las comunidades y personas pobres (...). Para ello, habrá que fortalecer la capacidad local (...)». De este modo, estas redes locales e informales (en el sentido de que constituyen efectivamente un capital social pero de carácter no formal y no validable en el mercado), están lejos de ser una respuesta novedosa al problema de las personas que se encuentran en situación de pobreza, entre las cuales -tal como fue estudiado por Javier Auyero- abundan las redes no formales pero brillan por su ausencia los recursos con los cuales alimentarlas (capital social formal):

así, las redes que servían como amortiguadores en tiempo de crisis, dejan de cumplir su función habitual: ser un seguro social informal para la supervivencia individual de los crónicamente pobres.<sup>59</sup>

Así, la estrategia de gestión de la cuestión social que venimos describiendo ancla en el espacio local, definido como «comunidad». Hay entonces un «redescubrimiento» de la comunidad como instancia distinta a lo social, en la que las controversias pueden resolverse sin enfrentamiento y por común acuerdo.<sup>60</sup>

Las comunidades aparecen, entonces, como el nuevo territorio de administración de las vidas de individuos y poblaciones; espacio por excelencia en el que los actores deben «comprometerse» y en el que deben canalizar sus energías sociales. Frente a la creciente fragmentación y violencia social, el discurso del Banco recrea la calidez y seguridad de los vínculos familiares y comunitarios. En la comunidad son reagrupados los sujetos vulnerables que aparecían fragmentados, divididos, bajo criterios ahora espaciales y/o morales: los une la vulnerabilidad, la incapacidad para gestionar sus vidas y la carencia de capitales, pero también sus vínculos tradicionales, las redes sociales de que disponen y los saberes prácticos que poseen.

---

58 Banco Mundial, 2000[b]: 10/12.

59 Auyero, 1999: 96.

60 Las diferencias entre la comunidad y la sociedad, así como el supuesto pasaje de una a otra conforman un debate clásico y fundante de la sociología moderna, razón por la cual no nos extenderemos demasiado aquí sobre esa problemática. Para una lectura introductoria invitamos al lector a remitirse a Nisbet (1996).

Ahora bien, las condiciones de posibilidad de este «renacer» de la comunidad deben vincularse con la des-totalización del espacio social a la que asistimos. Tal como se explicó en los dos capítulos anteriores, las mutaciones históricas de las que somos testigos desde la década del 70 suponen, entre otras consecuencias, la crisis y ocaso de la sociedad salarial como modo de resolución de la «cuestión social». Esto no implica que la cuestión social haya sido resuelta, por el contrario se habla de una «nueva cuestión social» mucho más compleja que la del pasado y cuya respuesta no vendría dada por el modelo de la integración y solidaridad que avizoraba la sociología clásica.<sup>61</sup> Aún cuando no termina de delinearse cuál es el modo en que se terminará de articular esa respuesta, entendemos que la «comunidad empoderada» como espacio de gestión de la vida de los individuos ocupará un rol central en ella.

En este sentido, la comunidad es presentada como un resguardo para los dos sujetos cuya vulnerabilidad inquieta al BM: los pobres y la sociedad. Los individuos pobres, empoderados en su comunidad local, podrían forjar un lazo identitario, un punto de apoyo o marco de referencia desde el cual construir sentido. En los documentos, esta «identidad comunitaria» se concibe de manera «ontológica»: el hecho de convivir en determinada villa, de compartir una fuente de agua, de gestionar algún bien común y el hecho mismo de ser pobres ya los hace miembros del grupo de pertenencia.<sup>62</sup> Allí, los nexos comunitarios serán de carácter inmediato y cara a cara: el conocimiento mutuo, la escucha y el diálogo sin mediaciones parecen ser los pilares de la convivencia comunitaria.

Ahora bien: este espacio, al tiempo que brinda a los pobres la posibilidad de contención económica, social y afectiva, gestiona localmente los conflictos, evitando su propagación como potencial riesgo para la sociedad.

En el Capitalismo Mundial Integrado,<sup>63</sup> aquellos que no poseen los medios para moverse al ritmo veloz del mercado y las telecomunicaciones están condenados a la inmovilidad, a la quietud, a la localidad.<sup>64</sup> Pero el BM, dicho en sus propios términos, convierte este obstáculo en oportunidad;<sup>65</sup> sólo una cosa ata a los pobres: ellos están atados a su comunidad, y el *empoderamiento* no hace otra cosa que afianzar aún más esa atadura, creando lazos o fortaleciendo los ya existentes.

En cualquier caso, es necesario que los pobres se sientan integrantes activos de ese lugar localizado y reducido al que pertenecen, y que allí logren una «buena vida», su «felicidad» y su «bienestar». De este modo opera la reproducción de lo que Castel denominó «modelo dual» de la sociedad; esto es, se acepta que nuestras sociedades tienen una doble velocidad: la de los sectores hipercompetitivos que obedecen a las exigencias más implacables del mercado y la de los sectores marginados de quienes no pueden entrar en los circuitos

---

61 Ver Capítulo I del presente cuadernillo.

62 Al respecto, N. Rose afirma: «*Each assertion of community refers itself to something that already exists and has a claim on us, our common fate as gay men, women of colour, as people with AIDS, as members of an ethnic group, as residents in a village or a suburb, as people with a disability*». (1996: 334).

63 Guattari, 1995.

64 Baumann, 1999.

65 Expresión tomada del lenguaje de la gestión, modelo de análisis «FODA».

exitosos del capitalismo flexible.<sup>66</sup> En base a este *datum*, las redes del *empoderamiento* garantizarían las fronteras, manteniendo la separación tajante entre los dos mundos y sus dos velocidades. De este modo, los pobres no sólo deben conformarse con su «destino», sino que se espera que lo abracen como si fuera su propia obra.

#### GESTORES DE SÍ MISMOS: LOS POBRES RESPONSABLES

Ahora bien, el «capital social» y las «redes» que describimos deben ser «construídas» por y para los pobres de manera tal que ellos mismos puedan trabajar en su propia «salvación». En otras palabras, el acceso a esta «felicidad» y «bienestar» no les estaría garantizado, requiere por el contrario de una posición activa de los sujetos.<sup>67</sup>

Qué constituye una buena vida es algo altamente subjetivo, y la importancia relativa que se le da a diferentes aspectos del bienestar varía según los individuos, las sociedades y las generaciones. Pero la mayoría de la gente podría estar de acuerdo en algunos elementos. El tener la habilidad y la oportunidad para determinar la propia vida (...). Otro es tener un sentido del propio valor, aumentado por las relaciones familiares y sociales, la inclusividad y la participación en la sociedad. También lo es el disfrutar de seguridad física y de libertades civiles y políticas básicas. Y lo es igualmente la apreciación del medio ambiente natural (...) de hecho, la felicidad y la satisfacción propias de la gente con la vida están estrechamente asociadas con todos estos factores.<sup>68</sup>

En esta cita vemos nuevamente la preocupación bancomundialista por el lazo social y el alma de los pobres, según ya mencionamos más arriba. Sin embargo, entendemos que aparece un nuevo matiz en esta preocupación: hay una fuerte apelación al ideal de «autarquía» detrás del discurso del *empoderamiento*. Entonces, podríamos decir que junto con el llamado a la autogestión en la comunidad -como modo de administrar la nueva cuestión social- habría un correlato ético-ideológico, que sostiene no ya la obligatoriedad en el cumplimiento de la Ley (al estilo kantiano, para decirlo rápidamente), sino la autosuficiencia, el autocontrol y la autolimitación como valor al que debería tender tanto el individuo como la comunidad empoderada.

En este sentido, la estrategia de *empoderamiento* se inscribe en el marco de un proceso de responsabilización de los individuos, producto de las reconfiguraciones que estamos mencionando, en favor de «una *auto-protección* frente a los riesgos, en lugar de tener que acudir a los gobiernos en busca de ayuda».<sup>69</sup> En la estrategia aquí analizada subyace la idea de que el pobre es responsable por su situación y que debe ser dotado de «recursos y activos» que le permitan modificarla por sí mismo. Citando nuevamente al BM:

El objetivo central es integrar socialmente a los carenciados en el país (...). Esta concepción sostiene que el carenciado no es sólo objeto de la integración, sino sujeto activo de la misma. *La idea no es trabajar para los carenciados sino trabajar con los carenciados*». <sup>70</sup> De este modo, los organismos internacionales

---

66 Castel, 1986.

67 Debemos aclarar que al decir «activa» no queremos decir ni libre ni voluntaria.

68 Banco Mundial, 2003: 13. La cursiva es nuestra.

69 Banco Mundial, 2000[a]: ii. La cursiva es nuestra.

70 Cichero y Felui, para el Banco Mundial, 1999: 65. La cursiva es nuestra.

comparten la característica que Rose atribuye a los programas neoliberales: «responden a los que sufren como si ellos fueran autores de su propia desgracia». <sup>71</sup>

Así, se pone el acento en las habilidades, el conocimiento y las características que hacen al sujeto parte de la comunidad, y que se han transformado en responsabilidad individual: cada uno debe lograr, para permanecer afiliado a la comunidad y evitar ser excluido, convertirse en su propio *gestor*<sup>72</sup> a partir de acciones y elecciones adecuadas.

Entonces, son los pobres quienes pueden revertir su situación a partir de ser dotados de ciertas capacidades subjetivas, de tomar responsabilidades, mostrarse como capaces de elegir y calcular sus cursos de acción y de configurar sus vidas de acuerdo a un código moral de responsabilidad individual y de obligación comunitaria.

#### DE POBRE A CLIENTE: EL CAMINO DEL BUEN EMPODERADO

Dentro del esquema de gestión de la cuestión social promovido por el BM, las poblaciones pobres empoderadas pasan de ser «grupos de riesgo» a ser actores con un lugar asignado. Este lugar es, sin embargo, muy específico, puesto que el pobre es interpelado como cliente/ usuario.

Este pasaje de «pobre» a «cliente» se realiza en el ámbito local, en constante interrelación con instituciones de la sociedad civil y con organismos prestadores de servicios. Entendemos que esta interpelación está enmarcada en la crisis de la sociedad salarial, donde el trabajo era la principal instancia dadora de sentido. En el capitalismo tardío las identidades ya no son normativas, sino plurales, incompletas, condicionadas y flexibles.<sup>73</sup>

Así, la comunidad empoderada mentada por el BM como espacio de construcción identitaria reproduce la lógica de consumo, en tanto el BM privilegia ejemplos de «comunidades de consumidores» (de agua, escuelas, hospitales, etc.).

De acuerdo a la descripción del BM, los recursos de los que depende la posibilidad de desarrollarse como pobres-clientes son: el *acceso a la información*, la *inclusión y participación*, la *responsabilidad o rendición de cuentas* y la *capacidad local de organización*. Según el BM la *información* es el «poder» que los individuos utilizan para aprovechar oportunidades, negociar, defender derechos y controlar a las instituciones; la *participación* y la *inclusión*, por su parte, dependen de la existencia de espacios para debatir y decidir las prioridades locales y/o nacionales directa o indirectamente y son mecanismos fundamentales en la lucha contra la pobreza; en tercer lugar, la *responsabilidad o rendición de cuentas* se define como una serie de mecanismos que permiten ejercer un control sobre cuentas públicas -en tanto contribuyentes- y privadas -en tanto consumidores-; y, finalmente, la *capacidad de organización*, que estriba tanto en la posesión de recursos materiales como simbólicos, así como del capital social necesario para relacionarse con otros organismos similares.

---

71 Rose, 1997: 39.

72 «One must 'enterprise' one's life through active choice» (Rose, 1966: 343).

73 Bauman, 2000: 53.

El poder de los clientes-pobres residiría, entonces, en cierta capacidad de «aleccionar» a quienes les proveen servicios exigiendo rendiciones de cuentas, reforzando y supervisando la prestación de servicios: el pobre, de este modo, «vota con los pies»,<sup>74</sup> al elegir libremente el producto o servicio que más se adecua a sus necesidades.<sup>75</sup> No es necesario aclarar que esta capacidad o poder de los pobres para lograr su bienestar lo ata a su localidad, los inserta en ese núcleo identitario míticamente «primigenio» en una clave afín a los tiempos que corren.

En este esquema las necesidades de los pobres distan de ser universales, por el contrario, dependen de factores puramente regionales: en tanto usuarios y clientes de servicios, los pobres ponen en juego las preferencias regionales, las tradiciones y valores comunitarios, en fin, «la opinión de las aldeas».<sup>76</sup> Esto constituiría la base de las demandas de los pobres, que, mediante mecanismos de expresión, participación y descentralización, se canalizarían en gestiones concretas de resolución de problemas.

Vemos entonces que si, como decíamos más arriba, los saberes del experto están cada vez menos vinculados a los aspectos sustantivos del diseño de políticas públicas y más vinculados a aspectos metodológicos y técnicos, serán los propios pobres los que «dicten» el contenido de las políticas. Tal es el caso por ejemplo de «educación con participación de la comunidad» (EDUCO) en El Salvador, donde los padres y las comunidades rurales participan en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los planes educativos y su puesta en marcha por parte de los docentes.<sup>77</sup> Ello requiere, fundamentalmente, de la «recuperación» de la voz de los pobres que, según el diagnóstico de los documentos, ha sido acallada por los «Estados ineficientes» y las «instituciones corruptas».

#### LA VOZ DE LOS POBRES

La importancia de la dotación de voz a los pobres como elemento fundamental de la estrategia del *empoderamiento* está dada por su definición de punto axial donde se entrecruzan la *gestión de la información* y del conocimiento y la participación y rendición de cuentas, definidos como recursos clave para la lucha contra la pobreza.

Dentro de la estrategia general del *empoderamiento* se acentúa constantemente la necesidad de *escuchar e incorporar* «la voz de los pobres»,<sup>78</sup> de

---

74 Banco Mundial, 2004[a]: 13.

75 «La competencia creada por la elección de los clientes disciplina también a los proveedores. Un doctor puede negarse a tratar a pacientes de una casta inferior; ahora bien, si cobra por el número de pacientes atendidos, comenzará a preocuparse cuando vea que la sala de espera está vacía. Los reembolsos otorgados a las escuelas en función del número de alumnos (o alumnas) matriculados crean implícitamente una competencia entre los centros docentes, lo que aumenta las opciones de los alumnos» (Banco Mundial, 2004[a]: 13).

76 Banco Mundial, 2004.

77 Para una descripción más extensa acerca de este caso «paradigmático» para el BM, ver el Informe 2004[a].

78 La expresión «voz de los pobres» es utilizada por el BM en los documentos, refiriéndose con ella tanto a la *participación* más formal en diversos foros de articulación comunal y nacional, como a las opiniones vertidas por éstos en estudios de opinión y trabajos de campo paralelos donde se recogen definiciones de los actores. Cf. Banco Mundial, «La voz de los pobres», 2004 [c], entre otros.

incluir sus opiniones y vivencias en el diseño de las políticas,<sup>79</sup> y potenciar su actuación como contraparte «auditora» de las instituciones. Este acento se enmarca en dos premisas: por un lado la concepción de los pobres no como *mera carencia*, sino como portadores de activos. En primer lugar, los pobres poseen el conocimiento acerca de lo que significa vivir en la pobreza:

Los pobres son sin duda quienes mejor conocen sus propias necesidades y circunstancias, por eso si se les escucha, los resultados podrán mejorar notablemente.<sup>80</sup>

Además, cuentan con conocimiento nativo sobre recursos naturales y estrategias de supervivencia local, que los convierte en portadores de saberes (activos o capitales) nada desdeñables que las instituciones deben captar e incorporar al diseño de sus políticas.

La otra premisa fundamental es procurar el control institucional de los pobres en tanto destinatarios de las propuestas de intervención a través de la participación en los foros comunales correspondientes. Como bien dice el Banco:

Estas gentes son vulnerables pero tienen una modesta cartera de activos (...): la tierra (aunque con limitaciones), capital social tradicional, capital humano y conocimiento nativo. Ni siquiera el potencial de estos bienes ha sido cabalmente reconocido por las instituciones nacionales ni por las locales.<sup>81</sup>

La importancia que la estrategia asigna a la *voz de los pobres* se convierte además en un elemento articulador de políticas a nivel local y comunal, con la gestión de una coordinación a nivel nacional para la «eficaz» administración de los activos (sociales o materiales, en términos del BM):

Sólo [promoviendo la voz y la inclusión de estos grupos en la toma de decisiones] las instituciones pueden captar las señales de lo que está sucediendo en la periferia y diseñar soluciones apropiadas.<sup>82</sup>

El lugar que se da a la *voz de los pobres* se constituye en un pilar de la gestión del conflicto social y la *gobernanza*. Podemos leer así como, a partir de la participación, se busca mantener la gestión dentro de niveles suficientes de previsibilidad. El empoderamiento de los pobres y la participación de los mismos como artífices de las políticas para la resolución de su problemática puede pensarse entonces como una forma de canalizar el conflicto. Es así como en la estrategia de la participación el conflicto social (real o potencial) es drásticamente reducido a «diferencias de opinión», como puede advertirse en la siguiente frase:

Dada la diversidad de intereses y puntos de vista diferentes entre los actores sociales (...) los diálogos no siempre lograrán un consenso total, y es probable que conlleven cierto grado de conflicto. El reconocer las diferencias de opinión en los conflictos forma parte de un proceso legítimo de diálogo democrático, y el prepararse para manejar estas situaciones es un componente clave.<sup>83</sup>

---

79 «Es esencial construir la capacidad de la población pobre y excluida para que exprese sus propios puntos de vista e intereses en la formulación de las políticas públicas» (Banco Mundial, 2002- 2004: 3).

80 Banco Mundial, 1999[b]: 16.

81 Banco Mundial, 2003: 12.

82 *Ibidem*: 13.

83 Banco Mundial, 2002-2004: 15.

La importancia de la *voz de los pobres* está también vinculada con la estrategia del BM para la gestión del conocimiento;<sup>84</sup> existe, en sus propios términos, todo un bagaje de saber nativo que las instituciones desestiman y que los propios portadores no saben aprovechar con propiedad: para ello, debe estimularse a los poseedores de ese conocimiento a trabajar mancomunadamente con las instituciones en virtud de un beneficio mutuo. Esta atención al conocimiento nativo, otrora desdeñado, se emparenta y sigue la misma lógica que la gestión del conocimiento científico en escala internacional. Así, es necesario que los países desarrollados ayuden a los países pobres a gestionar sus recursos de conocimiento científico e investigación. De este modo, la estrategia, basada en «intercambios de doble dirección»,<sup>85</sup> supone tanto la transmisión de información y conocimiento por parte de los pobres hacia el organismo, y viceversa, como el intercambio de desarrollos científicos entre países.

Podríamos decir que la gestión de información y conocimiento a nivel países<sup>86</sup> adopta una forma de circulación y difusión global -no olvidemos que «la información es la savia de los mercados»<sup>87</sup> -mientras que los contenidos de estos flujos de información se basan en experiencias locales. Así «la finalidad es establecer un sistema dinámico de gestión que permita extraer y transmitir los conocimientos para su ulterior adaptación y utilización en circunstancias».<sup>88</sup>

Dada esta estrategia múltiple de gestión del conocimiento y de dotación de voz a los pobres, los documentos destacan el rol de los *traductores culturales*, definidos como aquellos sujetos que tienen un conocimiento que permite articular los ámbitos de discusión formal del Banco, con el lenguaje de los sujetos pobres a empoderar, actuando como bisagra de la estrategia. Ellos son los encargados de traducir a la forma que adopta la circulación del conocimiento a escala global, las experiencias particulares recogidas por los distintos grupos de participación, donde el respeto por la diversidad y el multiculturalismo son destacados como elementos fundamentales de cualquier intervención del organismo.

Es así como, a partir de una estrategia que pone énfasis en la participación, se intenta dar cuenta de la diversidad de grupos que conforman la sociedad en su especificidad. Se vincula entonces a los sujetos en la discusión de problemáticas particulares, en torno a puntos específicos y entre pares sin apelar a una instancia superior que articule las demandas generando una posición común potencialmente disruptiva. Así, el banco sugiere que «La colaboración activa puede facilitarse (...) con una mayor participación de los pobres en la vida política y en las *decisiones de alcance local*».<sup>89</sup>

---

84 Los lineamientos generales de esta estrategia pueden encontrarse en el Informe de Desarrollo Mundial 1998/1999: *El conocimiento al servicio del desarrollo*.

85 Banco Mundial, 1999[b].

86 «La explosión mundial de los conocimientos representa para los países en desarrollo una amenaza y una oportunidad. Si las diferencias aumentan, el mundo quedará cada vez más dividido» (*Ibidem*: 17)

87 Banco Mundial, 1999 [b].

88 *Ibidem*.

89 Banco Mundial, 2000[b]: 8.

Esta radicalización de la diferencia que desarticula toda reivindicación o demanda de carácter universal y que lleva hasta sus últimas consecuencias la lógica de la identidad local –como un atributo de carácter mera y exclusivamente particular– tiene dos implicancias políticas de enorme importancia: en primer lugar, oblitera toda posibilidad de construcción de identidades políticas colectivas de carácter universal, reduciendo las demandas particulares a «carencias» locales, a especificidades particulares, geográfica y culturalmente situadas, como si fueran producto de las *circunstancias*. Esto condena a las comunidades pobres a una existencia marginal y guetificada, cuya «diferencia» cultural deviene fácilmente objeto de cooptación, estigmatización y folklorización.

En segundo lugar, la reducción de las demandas al ámbito local, sumada a las ya nombradas estrategias de descentralización y responsabilización de las comunidades diluyen el «afuera» de la comunidad, desdibujando todo marco de referencia global.

Ahora bien, el valor de un particularismo sólo adquiere existencia en un contexto más amplio que instaura la diferencia entre los grupos. Se trata de un sistema universal que asigna valores, otorga sentidos, distribuye y ordena los espacios sociales. Este lugar está reservado, en los documentos, a las entidades «supranacionales» o globales –tales como el BM, entre otros.

De este modo, se puede observar que si bien este sujeto pobre empoderado aparece, como vimos, como un individuo activo y capaz de dar voz a sus reclamos, su poder sólo tendrá un alcance local, limitado. De esta forma, la organización, los nexos morales, los valores que se crean en el seno de la comunidad no alcanzan nunca un carácter universal. Por el contrario, el *empoderamiento*, creando lazos o fortaleciendo los ya existentes, refuerza las ataduras de los pobres a su comunidad, invalidando la perspectiva macrosocial de su situación.<sup>90</sup>

Ahora bien, en términos de la lucha *contra la pobreza*, ¿cuál es el objetivo final u horizonte de incluir la voz de los pobres en la estrategia? En los términos del propio BM, «cuando se escucha a más gente, se desperdician menos bienes».<sup>91</sup> La transmisión de activos o capitales de los que los pobres carecen, combinados con aquellos bienes de los que ya disponen, darían lugar a una mayor participación e inclusión social. Es así como en el horizonte de la estrategia de empoderamiento está la administración eficaz de los activos para el desarrollo sustentable y la prevención del conflicto y la inestabilidad social.

#### CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del presente artículo se ha intentado desentrañar las diferentes dimensiones que componen el *empoderamiento* como estrategia clave en el tratamiento de la cuestión social tal como se presenta en nuestra contemporaneidad.

En primer lugar, entendemos que el *empoderamiento*, si bien se propone contener los riesgos producidos por la precarización social de la mayoría de la

---

90 De Marinis, 1998. La cursiva es nuestra.

91 Banco Mundial, 2003: 1.

población, se plantea hacerlo mediante una red de instituciones privadas y públicas (estatales y no estatales) que los gestione *localmente* sin asumir los costos que supondría encarar políticas de integración al estilo de los «Estados de Bienestar».

En segundo lugar, hemos analizado la forma en que esta estrategia da lugar a una reconfiguración de los roles tradicionales de los sujetos, las instituciones (privadas, públicas, estatales y no estatales), e incluso el propio Banco Mundial.

Por último, se intentó analizar la estrategia del *empoderamiento*, no sólo desde sus aspectos vinculados al control de poblaciones, sino, fundamentalmente, en sus aspectos productivos: el *empoderamiento* supone y fomenta subjetividades particulares (pobres-clientes), crea identidades (locales), intenta producir cierto tipo de cohesión comunitaria (redes informales), y es a partir de estas operaciones que se propone garantizar la gobernabilidad de las poblaciones pobres. Pero, además, su carácter fuertemente productivo se encuentra en la utilización que se intenta realizar de los saberes y conocimientos «nativos», es decir, de los sujetos a quienes la estrategia está dirigida: como vimos, son los propios sujetos *empoderados* los encargados de proveer al Banco de sus insumos primordiales. Este componente resulta de vital importancia en un contexto en el que, como se mencionó en el primer capítulo de este cuadernillo, el insumo fundamental en el nuevo paradigma sociotécnico es el *conocimiento*.

Antes de terminar quisiéramos mencionar algunas consideraciones con respecto a la lectura de los documentos. Para poder llevar adelante el análisis de la estrategia del *empoderamiento* a partir de la lectura crítica de los documentos del Banco Mundial, nos enfrentamos con una dificultad creciente: el lenguaje utilizado por los equipos técnicos del Banco que redactan los documentos (en su mayoría cientistas sociales) nos devuelve, como en espejo, nuestras propias herramientas de análisis teórico, muchas veces con su origen crítico desvirtuado o resignificado. Nociones clásicas de las ciencias sociales como «desigualdad» o «capital social», «vulnerabilidad» o «pobreza» son retomadas por el organismo con acepciones particulares.<sup>92</sup>

Esta característica de los documentos profundiza la complejidad de su análisis y plantea un llamado a la reflexión sobre nuestra propia postura ante ellos, debiendo ser muy cuidadosos en el uso de las palabras y sus contextos de enunciación. Pero además, constituye un elemento de alerta insoslayable en tanto miembros de la comunidad académica de un país pobre como lo es el nuestro: ¿Qué herramientas utilizamos? ¿Para quiénes escribimos? La respuesta a estas preguntas conlleva decisiones teóricas, elecciones a la vez subjetivas y profundamente políticas. Pero por sobre todo, pone sobre la mesa el desafío intelectual de pensar nuevos modos de definir los problemas que estudiamos, dando cuenta de su complejidad y a la vez retomando aquellas nociones, si las hubiere, no colonizadas.

Nos interesa, para dar cuenta más cabalmente de la complejidad a la que nos referimos, recuperar la advertencia foucaultiana según la cual:

---

92 Hemos intentado dar cuenta de algunos de estos desplazamientos en este trabajo.

No hay que imaginar un universo del discurso dominante y el dominado, sino como una multiplicidad de elementos discursivos que pueden actuar en estrategias diferentes (...) Los discursos, al igual que los silencios, no están de una vez por todas sometidos al poder o levantados contra él. Hay que admitir un juego complejo e inestable donde el discurso puede, a la vez, ser instrumento y efecto del poder, pero también obstáculo, tope, punto de resistencia y de partida para una estrategia opuesta.<sup>93</sup>

En efecto, no deja de ser curioso que el llamado a la auto-responsabilización, autonomía, y autogestión (componentes primordiales del *empoderamiento*, tal como vimos) haya sido parte de la historia de las «resistencias» al orden. El ejemplo más paradigmático de ello fue el Mayo Francés, fundamental en la historia del denominado «socialismo autogestionario» que denunciaba el carácter alienante de la heterogestión a la que la sociedad disciplinaria nos había acostumbrado.<sup>94</sup>

Es de esta complejidad inquietante de la que es menester dar cuenta, puesto que el «nuevo orden» que se está construyendo tras el ocaso de la sociedad salarial no sólo articula prácticas y discursos «distintos» a los que articulaba la sociedad salarial, sino también algunos que son antagónicos con ésta. Aún cuando la nueva configuración no esté enteramente delineada, no podemos sino comprometernos en la indagación de los entrecruzamientos discursivos y los matices en las prácticas. En suma, mantenernos en alerta y descifrar la nueva red mientras ésta se construye, si queremos efectivamente recuperar el sentido disruptivo del pensamiento crítico.

---

93 Foucault, 1999: 122/123.

94 Arvon, 1982.



# Bibliografía

- Aguilera García, Luis. «Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI» en *Cuba Siglo XXI*, N° XXI, Septiembre de 2002.
- Albuquerque Llorens, Francisco, De Mattos, Carlos y Jordan Fuchs, Ricardo. *Revolución Tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos Sociales, 1990.
- Algranti, Joaquín y Ré Valeria. «Retorno a la Comunidad. Nuevas subjetividades sostenidas en las redes de formas comunitarias emergentes» en Murillo Susana (compiladora), *Contratiempos. Espacios, subjetividad y proyectos en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, 2005.
- Arias, Marta y Vera, José María. «Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. ¿Una ayuda para los países pobres?», 2004. En: <[www.fespinal.com/espinal/castellano/visua/es112.htm](http://www.fespinal.com/espinal/castellano/visua/es112.htm)>.
- Arvon, Henri. *La autogestión*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Auyero, Javier. «La nueva vanguardia de los pobres. Notas de campo sobre los programas sociales y los intelectuales orgánicos del Banco Mundial», en *Apuntes de Investigación del Cecyp*. Buenos Aires, Año III N°4, junio de 1999.
- Bauman, Zygmunt. «De la ética del trabajo a la estética del consumo», en *Trabajo, consumo y nuevos pobres*. Barcelona, Gedisa, 2000.
- . *La globalización. Consecuencias humanas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Boiral, Olivier. «El más poderoso grupo de análisis e intervención política mundial», en *Le Monde Diplomatique*. Colombia, N° 18, noviembre de 2003.
- Borón, Atilio (compilador). *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*. Buenos Aires, CLACSO, 2004
- Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago. «Posguerra fría, «Neodecisionismo» y nueva fase del capitalismo», en Boron, Atilio; Gambina, Julio y Minsburg, Naum (compiladores) *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, CLACSO-EUDEBA, 1999.
- Bourdieu, Pierre. «Espacio social y génesis de clase», en *Sociología y Cultura*. México, Grijalbo, 1990.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. «La crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?» en *Revista Pensamiento Latinoamericano*. Madrid, N° 19, 1991.
- Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós, 1997.
- . «De la peligrosidad al riesgo», en *Materiales de Sociología Crítica*. Madrid, Editorial Piqueta, 1986.
- . «De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso», en *Cuadernos de crítica de la cultura*, N° 21, Archipiélago, 1995.
- Cammack, Paul. «Attacking the poor» en *New Left Review*. Londres, N° 13, Enero/Febrero de 2002.
- Cassiolato, José. «Innovación y cambio tecnológico», en Martínez, Eduardo (editor), *Ciencia, Tecnología y desarrollo: interrelaciones teóricas y metodológicas*. Caracas, Nueva Sociedad, 1994.
- Coriat, Benjamín. *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era electrónica*. Madrid, Siglo XXI, 1992 (1990).

- Corbalán, María Alejandra. *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires, Biblos, 2002.
- De Marinis Cúneo, Pablo. «Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)» en García Selgas, Fernando y Torre, Ramón (compiladores) *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.
- . «La espacialidad del ojo miope (del poder). (Dos ejercicios de cartografía social)», en *Cuadernos de crítica de la cultura*, N° 34-35, Archipiélago, Barcelona, 1998.
- Donzelot, Jacques. *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. Paris, Éditions du Seuil, 1994.
- Evans, Peter. «El Estado como problema y como solución», en *Revista Desarrollo Económico*. Buenos Aires, Vol. 35, N° 140, 1996.
- Ezcurra, Ana María. *Qué es el neoliberalismo*. México, Lugar Editorial, 1997.
- Guiñazú, María Clelia. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la integración hemisférica: el caso argentino, FLACSO, Buenos Aires, 2000.
- Foucault, Michel. *Historia de la sexualidad. La voluntad de saber*. Tomo I. México, Siglo XXI, 1999 (1976).
- . «Omnes et singulatum: hacia una crítica de la Razón política», en *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Barcelona, Paidós, 1990 (1988).
- . «La gubernamentalidad», en *Espacios de poder*. Madrid, La Piqueta, 1981 (1978).
- Gorz, André. *Miserias del presente. Riqueza de lo posible*. Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Guattari, Felix. «El capital como 'integral' de formaciones de poder», en *Cartografías del deseo*. Buenos Aires, La Marca, 1995.
- Guiñazú, María Clelia. «Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial: Conceptos y Teorías». Buenos Aires, *Revista Política y Gestión* N° 3, Homosapiens, Agosto de 2002.
- Isuani, Aldo y Nieto Michel, Daniel. «La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano», en *Revista del CLAD*. Caracas, N° 22, Febrero de 2002.
- Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires, EUDEBA, 1960 (1934).
- Lechner, Norbert. «Tres formas de coordinación social» en *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, N° 61, Abril de 1997.
- Murillo, Susana (coordinadora). *Contratiempos. Espacios, subjetividades y proyectos en Buenos Aires*. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación, Ediciones de Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, 2005.
- Murillo, Susana. «El nuevo pacto social, la criminalización de los movimientos sociales y la 'ideología de la inseguridad'», en *Revista del Observatorio Social de América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, Año V, N° 14, Mayo-Agosto de 2004.
- . «Alienismo y modelo correccional. La paradoja del Contrato Social», en Elbert, Carlos et al. *La criminología del siglo XXI en América Latina*. Santa Fe, Rubinzal - Culzoni, 2002.
- . «La ciencia aplicada a políticas sanitarias en Argentina y su relación con la escuela de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (1869-1905)». Tesis de Maestría del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, 2001.
- Negri, Antonio y Hardt, Michael. *Imperio*. Buenos Aires, Paidós, 2002.

Nisbet, Robert. *La formación del pensamiento sociológico*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1996 (1966).

Nudler, Julio. «Un Banco Mundial retrógrado», en *Página/12*, 9 de Septiembre de 2004.

Rose, Nikolás. «El gobierno en las democracias neoliberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo», en *Revista Archipiélago*. Madrid, N° 29, 1997.

----- . «The death of the social? Re-figuring the territory of government», en *Economy and Society*. Open University, U.K., Vol. 25, N° 3, 1996.

Silver, Hilary. «Exclusión social y Solidaridad social: Tres paradigmas», en *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra, Vol. 113, N° 5-6, 1994.

Vilas, Carlos. «¿Más allá del ‘Consenso de Washington?’ . Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional», en *Revista del CLAD*. Caracas, N° 18, Octubre de 2000.

Ziegler, Jean. «Portrait de groupe à la Banque Mondiale» en *Le Monde Diplomatique*. París, Octubre de 2002.

Zizek, Slavoj. *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2003 (1987).

## FUENTES<sup>1</sup>

Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. Servicios para los pobres*. Washington D.C., Banco Mundial, 2004[a].

----- . *Orientación estratégica*. Washington D.C., Banco Mundial, 2004[b].

----- . *¿Qué es la voz de los pobres?* Washington D.C., Banco Mundial, 2004[c].

----- . *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida*. Washington D.C., Banco Mundial, 2003. En: <[www.bancomundial.org.mx/](http://www.bancomundial.org.mx/)>.

----- . *Empoderar a los pobres y promover la rendición de cuentas en América Latina y el Caribe. Marco y estrategia regionales para el trabajo con la sociedad civil*. Washington D.C., Banco Mundial, 2002-2004.

----- . *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Instituciones para los mercados*. Washington D.C., Banco Mundial, 2002[a]. En: <[www.bancomundial.org.mx/](http://www.bancomundial.org.mx/)>.

----- . *Memoria Preliminar Segundo del Foro Temático Regional Gobernabilidad para el empoderamiento de los pobres*. Lima, Perú del 30 de octubre al 1 de noviembre de 2002[b]. En: <[www.bancomundial.org/](http://www.bancomundial.org/)>.

----- . *Gestión del riesgo social en Argentina*. Documento elaborado por el Grupo de Protección Social del Departamento de Desarrollo Humano Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Banco Mundial, 2000[a]. En: <[www.bancomundial.org.ar/](http://www.bancomundial.org.ar/)>.

----- . *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 Lucha contra la pobreza*. Washington D.C., Banco Mundial, 2000[b].

----- . *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000 En el umbral del siglo XXI*. Washington D.C., Banco Mundial, 1999[a]. En: <[bancomundial.org.mx/](http://bancomundial.org.mx/)>.

----- . *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998-1999 El conocimiento al servicio del desarrollo*. Washington D.C., Banco Mundial, 1999[b]. En: <[bancomundial.org.mx/](http://bancomundial.org.mx/)>.

----- . *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C., Banco Mundial, 1997.

---

<sup>1</sup> Salvo en los casos señalados, todos los documentos se encuentran disponibles en la página electrónica del Banco Mundial: [www.world.org](http://www.world.org)

- . *América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda*. Washington D.C., Banco Mundial, 1993. En: <[www.bancomundial.org.mx/](http://www.bancomundial.org.mx/)>.
- Barros-Valero, Javier et al. Mesa redonda «Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México». *Gestión de las Transformaciones Sociales*, MOST, Documentos de debate N° 60. México, 2001. En: <[www.unesco.org/](http://www.unesco.org/)>.
- Bunge, Carlos Octavio. *El Derecho (Ensayo sobre una teoría integral)* Tomo II. Buenos Aires, Librería Jurídica y Casa Editora de Valerio Abeledo, 1916 (cuarta edición).
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. *La larga marcha: Un programa de reforma para América Latina*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Serie Puntos de Vista. Washington D.C., Banco Mundial, 1998[a]. En: <[www.bancomundial.org.mx/](http://www.bancomundial.org.mx/)>.
- . *Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Serie Puntos de Vista. Washington D.C., Banco Mundial, 1998[b]. En: <[www.bancomundial.org.mx/](http://www.bancomundial.org.mx/)>.
- . *¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?, Itinerarios para el Banco Mundial en América Latina y el Caribe*. Washington D.C., Banco Mundial, 1996. En: <[bancomundial.org.mx/](http://bancomundial.org.mx/)>.
- Cichero, D.; Feliu, P. y Mauro, M. *Consultations with the poor. National Synthesis report. Argentina*. Buenos Aires, Banco Mundial, 1999.
- de Ferranti, David; Perry, Guillermo; Ferreira, Francisco y Walton, Michael. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?* México, Banco Mundial, 2003.
- Diario La Nación. Información general, 22 de Noviembre de 2004.
- Naraya, Deepa. *Empoderamiento y reducción de la pobreza*. Washington D.C., Banco Mundial, 2002.
- . «¿Hay quién nos escuche?» en *La Voz de los pobres*. Washington D.C., Banco Mundial, 2000. En: <[bancomundial.org.mx/](http://bancomundial.org.mx/)>.
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Douglass North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano», en *Proyecto Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina*. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.
- Rosanvallon, Pierre. *La nueva cuestión social*. Buenos Aires, Manantial, 1997 (1995).
- Segunda Cumbre de las Américas. *Declaración de Santiago 1998*. Santiago de Chile, 18 de Abril de 1998.
- Williamson, James. *Did the Washington Consensus fail?* Washington D.C., *Institute for International Economics*, 2003. En: <[www.iie.com/](http://www.iie.com/)>.
- Williamson, John. «What Washington Means by Policy Reform». Washington D.C., *Institute for International Economics*, 2002 (1990). En: <<http://www.iie.com/>>.
- . «What Should the Bank Think about the Washington Consensus». Washington D.C., *Institute for International Economics*, 1999. En: <[www.iie.com/publications/papers/williamson0799.htm](http://www.iie.com/publications/papers/williamson0799.htm)>.