

# Debates internacionales en torno a las políticas sociales

*Cristina Rojas\**

## INTRODUCCIÓN

Me concentraré en el debate internacional sobre las políticas sociales por varias razones: primero, por los efectos sociales de la globalización, que si bien produce mayores oportunidades culturales y económicas, también crea fragmentación social e inseguridad humanas.<sup>1</sup> Como efecto de la globalización, las desigualdades de ingreso entre países se han ampliado: en 1960, el 20 por ciento de las personas más ricas tenía 30 veces el ingreso del 20 por ciento más pobre; en 1997, tenía 74 veces más. Los activos de las tres personas más ricas del mundo son superiores al producto interno bruto (PIB) combinado de los 48 países menos desarrollados. La distribución del ingreso no se ha mejorado: de 12 países estudiados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en los años noventa, la distribución urbana del ingreso sólo mejoró en 4, en 1 se mantuvo y en 7 sufrió un deterioro.<sup>2</sup>

\* Profesora asistente en la Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University. Correo electrónico: <cristina\_rojas@carleton.ca>. Agradezco la colaboración de la Fundación Ford y el Centro David Rockefeller de la Universidad de Harvard.

<sup>1</sup> UNDP, *Human Development Report 1999-HDR* (Nueva York: Oxford University Press, 1999), 43.

<sup>2</sup> Mejoró en Bolivia, Honduras, México y Uruguay; se mantuvo en Chile y sufrió deterioro en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela. CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998* (Santiago: ONU, 1999).

La concentración del ingreso en la región latinoamericana es la más alta del mundo y se ha mantenido constante.<sup>3</sup> El nivel de pobreza anterior a la crisis de los años ochenta (35 por ciento) sólo se recuperó en 1997.<sup>4</sup> En términos absolutos, de 1980 a 1997 el número de pobres se incrementó de 136 a 204. La extrema pobreza subió de 62 000 000 a 90 000 000.<sup>5</sup>

La globalización también ha creado inseguridad económica y de ingresos. La relación entre la volatilidad del capital y la inseguridad económica se hizo evidente en la crisis del Sureste asiático entre 1997-1999, donde se perdieron 13 000 000 de empleos; en Indonesia, el más pobre de estos países, se agregaron 40 000 000 de pobres.<sup>6</sup> En México, la liberalización económica ha abierto nuevas posibilidades, pero también ha significado mayor pobreza y concentración del ingreso, aquí la pobreza pasó de 1984 a 1989 de 19 a 24 por ciento.<sup>7</sup> Para el conjunto de la región, la inseguridad laboral se refleja en el incremento de trabajos sin protección y disminución del número de trabajadores sindicalizados. En Argentina, el porcentaje de la fuerza de trabajo no agrícola sindicalizada cayó de 1986 a 1995 de 49 a 25 por ciento; en Colombia, de 11 a 7 por ciento y en México de 54 a 31 por ciento. La proporción de trabajadores sin contratos de trabajo o beneficios sociales se incrementó de 21.7 a 34 por ciento en Argentina; de 63.6 a 68.5 en Brasil y de 25.5 a 34 por ciento en Perú.<sup>8</sup>

La globalización afecta de manera especial a las mujeres y a las instituciones sociales. Por una parte hay una mayor incorporación de la mujer al trabajo remunerado, como resultado de la apertura hacia mercados externos. Aun cuando muchas mujeres han pasado a desempeñar actividades anteriormente dominadas por los hombres, la mayoría aún tiene trabajos con baja remuneración que requieren poco

<sup>3</sup> El coeficiente de Gini se ha mantenido cercano a 0.58. UNDP, *Human Development Report 1999*, 39.

<sup>4</sup> CEPAL, *Panorama social 1998...*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>7</sup> UNDP, *Human Development Report 1997* (Nueva York: Oxford University Press, 1997), 88.

<sup>8</sup> Dani Rodrik, "Why Is There so Much Economic Insecurity in Latin America?", *CEPAL Review* (en proceso de edición), en <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/resume.html>>.

entrenamiento, y sin oportunidades de promoción.<sup>9</sup> Por otra, la globalización también ha alterado el ambiente para la formulación de las políticas sociales, cuyo costo ha caído principalmente sobre las mujeres. La incorporación de la mujer a actividades remuneradas implicó que las actividades domésticas antes desempeñadas por las mujeres se buscaran en el mercado. Como consecuencia del ajuste económico, estos servicios no se han incrementado en la misma proporción debido a la reducción del gasto social y a la privatización. Las mujeres han tenido que continuar asumiendo las labores domésticas junto con el trabajo remunerado.

La globalización también incide sobre la formulación de las políticas sociales. Por un lado, los gobiernos tienden a dar prioridad a políticas que den credibilidad en los mercados financieros, como altas tasas de interés, políticas monetarias ortodoxas y restricción en los gastos, sobre consideraciones de pobreza o igualdad.<sup>10</sup> Organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) favorecen el interés de los acreedores, en detrimento de los más pobres. Por otro lado, en un mundo globalizado las políticas sociales se aplican cada vez más bajo la orientación de organismos como el Banco Mundial (BM), el FMI o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La propensión de estas instituciones a homogeneizar problemas y soluciones reduce las alternativas que tienen los países para formular políticas sociales en pro de los grupos más desfavorecidos. Éste fue el caso de las políticas del Consenso de Washington, donde el Estado y el modelo de sustitución de importaciones fueron vistos como los grandes “villanos” responsables de la crisis. En América Latina esta visión favoreció soluciones basadas en el mercado, por ejemplo, privatizaciones, desregulaciones y liberación financiera, debilitando aún más la protección social.<sup>11</sup>

El papel de las instituciones internacionales va más allá de la asesoría en formulación de políticas, al concentrarse también en la pro-

<sup>9</sup> ONU, *1999 World Survey on the Role of Women in Development. Globalization, Gender and Work* (Nueva York: ONU-Division for the Advancement of Women-Department of Economic and Social Affairs, 1999), 55.

<sup>10</sup> Diane Elson y Nilufer Cagatay, “The Social Content of Macroeconomic Policies”, *World Development* 28, no. 7 (2000): 1347-1363.

<sup>11</sup> Rodrik, “Why Is There so Much...”.

ducción de gran parte del conocimiento sobre estos temas<sup>12</sup> y en la promoción activa de modelos de gestión social a través de programas de capacitación de profesionales con “una aproximación que es estratégica, adaptativa y orientada a solución de problemas”, tal como lo propone el INDES en el BID.

El tema es muy amplio y no es mi intención agotarlo. Me concentro en tres debates prioritarios: el primero es la discusión sobre la relación entre crecimiento económico y política social; el segundo se refiere al papel de la sociedad civil y del Estado en la cuestión social, y el tercero es el debate sobre la participación democrática como mecanismo transformador de la política económica y social.

El contenido de los debates son las políticas neoliberales en su versión inicial, conocida como Consenso de Washington (1990)<sup>13</sup> y su reformulación en 1997, o Posconsenso de Washington. Tomo como puntos de referencia institucionales el BM, el FMI y la ONU. Como contribuciones no institucionales al debate, me concentro en los planteamientos desde la *economía feminista* y desde la *gubernamentalidad política*. La primera argumenta que “1) las políticas macroeconómicas por lo general tienen sesgos de género en sus efectos, y que 2) las desigualdades de género en los niveles micro y meso tienen implicaciones macroeconómicas”.<sup>14</sup> La gubernamentalidad política<sup>15</sup> estudia las prácticas de gobierno: en qué consisten, quién las ejecuta y

<sup>12</sup> Para formarse una idea de la producción de conocimientos en el área social, consúltese la página web del Banco Mundial: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

<sup>13</sup> Los diez puntos del Consenso de Washington son:

1. Disciplina fiscal.
2. Eliminación de subsidios.
3. Reforma impositiva.
4. Tasas de interés regidas por el mercado.
5. Tasa de cambio determinada por el mercado.
6. Liberalización del mercado.
7. Ninguna restricción a la inversión directa.
8. Privatización de empresas del Estado.
9. Desregulación.
10. Seguridad de derechos de propiedad.

<sup>14</sup> Nilufer Catatay, “Incorporación de género en la macroeconomía”, en Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Macroeconomía, género y Estado* (Bogotá: DNP-BMZ-GTZ, 1998), 8.

<sup>15</sup> Adaptado de Colin Gordon, “Governmental Rationality: An Introduction”, en Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller, eds., *The Foucault Effect. Studies in Governmentality* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), 3.

quién o qué es gobernado. Desde esta perspectiva, gobierno no se restringe a Estado, sino más bien la manera como se dirige la conducta de los individuos.<sup>16</sup> Lo *social*, desde esta óptica, se refiere a la manera como la sociedad enfrenta las inseguridades creadas por el mercado.<sup>17</sup> Se formula a partir del lugar que pueden ocupar en una sociedad industrial las franjas más desocializadas o vulnerables de la población. En esta misma línea de pensamiento, el gobierno de lo social es concebido como un conjunto de racionalidades y dispositivos (metodologías, redes de trabajo) desarrollados para promover la integración de grupos de población. Lo social se ubica entre lo político y lo económico y, por lo tanto, su sistema de gobierno no es el del mercado ni el del Estado.<sup>18</sup>

#### CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POLÍTICA SOCIAL

La visión sobre el crecimiento económico como condición necesaria y suficiente para lograr el desarrollo social dominó el pensamiento durante la mayor parte del siglo xx. Hoy nadie pone en duda que el crecimiento económico por sí solo es insuficiente para conseguir el

<sup>16</sup> Michel Foucault, "The Subject of Power", en Hubert L. Dreyfus y Paul Rabinow, *Michel Foucault, beyond Structuralism and Hermeneutics*, 2ª ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1983), 221. Véase también ídem, "Governmentality", en Burchell, Gordon y Miller, eds., *The Foucault Effect...*

<sup>17</sup> Siguiendo a Robert Castel, la *cuestión social* es aquella inquietud "fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se llama una nación), para existir como conjunto vinculado por relaciones de interdependencia". Robert Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado* (Buenos Aires: Paidós, 1997), 20.

<sup>18</sup> Sobre este tema véanse Burchell, Gordon y Miller, eds., *The Foucault Effect...*; Nikolas Rose, "The Death of the Social? Re-Figuring the Territory of Government", *Economy and Society* 25 (1996): 3; Mitchel Dean, "Governing the Unemployed Self in an Active Society", *Economy and Society* 24 (1995): 4; William Walters, "The Active Society. New Designs for Social Policy", *Policy and Politics* 25, no. 3 (1997); Wendy Larner, "Neo-Liberalism", *Studies in Political Economy* (2000); Bob Jessop, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *ISSJ, Journal Blackwell* (1998); James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Chaos in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992). Igualmente véase Cristina Rojas, "Corporate Philanthropy and Corporate Governance: The Case of Colombia" (2000, manuscrito inédito).

bienestar de la mayoría de la población.<sup>19</sup> Más aún, la inversión social se considera un requisito indispensable para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad, las cuales son vistas por el BM como obstáculo para el crecimiento económico:

El reto más grande que tienen los países de América Latina y el Caribe es la persistencia de la pobreza. El incremento de la pobreza es moralmente intolerable, un obstáculo profundo al desarrollo, una amenaza a la consolidación de la democracia e, indiscutiblemente, el impedimento más grande para lograr estabilidad política y social en el largo plazo. En los años recientes, la pobreza ha sido un factor principal en el deterioro de la calidad de vida de muchos países de la región, un deterioro que ha disminuido la capacidad de las familias y escuelas para socializar con los niños y adolescentes, ha incrementado el crimen y la violencia, el alcoholismo y la drogadicción, y la erosión del capital social. Por estas razones, reducir la pobreza debe estar como prioridad en la agenda del desarrollo, y las estrategias para reducirla requieren atención urgente y sistemática.<sup>20</sup>

No obstante el consenso respecto a la necesidad de políticas sociales, no hay acuerdo sobre su posicionamiento frente a las políticas económicas. Como *amortiguación*, el BM y el FMI han propuesto un modelo en el que lo económico y lo social se integran. Economistas feministas se preguntan si este modelo es suficiente y proponen transformar el lugar de lo social en la economía. Dentro de la gubernamentalidad política algunos autores ven al neoliberalismo no tanto como gobierno, sino como una forma diferente de éste.

### *El Consenso de Washington: política social amortiguadora de la política económica*

Durante la etapa inicial del Consenso de Washington, la política social se pensó fundamentalmente como *amortiguadora* de los impac-

<sup>19</sup> Los últimos informes de la ONU han demostrado que países con el mismo nivel de PIB tienen diferente nivel de desarrollo humano.

<sup>20</sup> Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade* (Washington, D.C.: World Bank, 1997), 87.

tos económicos. El BM dividió la pobreza en dos categorías: crónica y transitoria.<sup>21</sup> La primera incluyó a los discapacitados que “sufren de inhabilidades mentales o físicas, enfermedades largas o avanzada edad”, la solución para ellos fueron los sistemas de seguridad social. La segunda comprendió a los perjudicados por los eventos temporales o conmociones que les disminuyen su capacidad para trabajar o ganar dinero, para ellos se diseñaron “programas focalizados, que toman formas diferentes de acuerdo con los *eventos específicos* y las circunstancias particulares de cada país para ayudarlos en las calamidades cortas”. Los Fondos de Inversión Social (FIS) se convirtieron en la respuesta principal a la pobreza transitoria, ya que se concibieron como mecanismos financieros en pequeña escala para atender grupos focalizados. Además, se diseñaron para subsidiar la demanda y para que participara la comunidad.<sup>22</sup> La puesta en marcha de esta política dejó como lección la importancia de incorporar a los beneficiarios en el diseño y aplicación de proyectos sociales, y la mayor capacidad para llegar a los pobres. No obstante, los FIS fueron incapaces de mejorar el ingreso, redistribuir la propiedad o aliviar la pobreza. Tampoco compensaron la pérdida de los salarios reales o la reducción de los gastos. Su mayor beneficio fue legitimar y dar sustentabilidad a los programas de ajuste estructural.<sup>23</sup>

### *Dos pistas del desarrollo: política social y política económica*

Algunos países combinaron la estrategia de la focalización con un incremento en el gasto social, siguiendo lo que la ONU denomina una aproximación de “dos pistas”: crecimiento económico en una y desarrollo humano en la otra. El caso de Colombia es un buen ejemplo.<sup>24</sup> En la década de los noventa hubo crecimiento sostenido,

<sup>21</sup> *Ibid.*, 103.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 105.

<sup>23</sup> Véanse Carol Graham, “The Politics of Safety Nets”, *Journal of Democracy* 6 (1995): 2; Gabriel Siri, “Social Investment Funds in Latin America”, *CEPAL Review*, no. 59 (agosto de 1996); World Bank, “The Use of Social Investment Funds as an Instrument for Combating Poverty”, documento estratégico, “Poverty and Inequality Advisory Unit of SDS” (marzo de 1998), y DNP, *Macroeconomía...*

<sup>24</sup> Las estadísticas se tomaron de DNP, *Informe de desarrollo humano para Colombia 1998* (Bogotá: Tercer Mundo Editores-DNP-PNUD, 1998).

excepto en los dos últimos años. La inversión social creció sobre el promedio de la de la región, lo cual se refleja en el mejoramiento del índice de condiciones de vida, que pasó de 1985 a 1998 de 60.17 a 73.29 por ciento. Este mejoramiento se atribuye al mayor acceso a la educación y a los servicios públicos domiciliarios. El índice de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas descendió entre 1973-1998 de 70.2 a 26 por ciento, a raíz de la mejora en la educación y el acceso a los servicios. Pero la pobreza medida por ingresos disminuyó muy poco: de 59 a 51.4 por ciento en 1998, y ascendió a 55 por ciento en 1999. La desigualdad se ha mantenido a lo largo de los noventa, tendiendo a deteriorarse hacia 1999. Es más, la mayor desigualdad se presentó en las regiones con alto desarrollo económico.<sup>25</sup> El crecimiento económico siguió un patrón tal que no redujo la desigualdad ni disminuyó la pobreza por ingresos.

*El Posconsenso de Washington: desarrollo social  
y económico integrado*

La necesidad de adoptar una estrategia diferente ante el fracaso de las políticas del Consenso de Washington para disminuir la pobreza fue sugerida por James D. Wolfensohn, presidente del BM, ante la Junta de Gobernadores del banco en septiembre de 1997:

Ustedes y yo, todos los que nos encontramos aquí reunidos —los privilegiados del mundo industrial y en desarrollo—, podemos decidir no darnos por enterados. Podemos fijarnos únicamente en los logros. Podemos vivir con un poco más de delincuencia, alguna guerra más, un aire un poco más contaminado. Podremos aislarnos de sectores enteros del mundo para quienes la crisis es un hecho real y cotidiano, aunque para nosotros sea en gran parte invisible. Pero debemos reconocer que vivimos con una bomba de tiempo y que si no adoptamos medidas ahora podría explotar en las manos de nuestros hijos.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> DNP, “Indicadores de coyuntura social”, *Boletín* 24, SISD (2000).

<sup>26</sup> James D. Wolfensohn, “El desafío de la exclusión”, discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores, Hong Kong, China, 23 de septiembre de 1997, en <[www.worldbank.org/html/extdr/am97/jdw\\_sp/jwsp97s.html](http://www.worldbank.org/html/extdr/am97/jdw_sp/jwsp97s.html)>.



En enero de 1998, Joe Stiglitz, vicepresidente y director de Investigación Económica, criticó el Consenso de Washington y propuso un Posconsenso de Washington<sup>27</sup> que integrara las dimensiones sociales y económicas del desarrollo. Apoyado, entre otros, en el hecho de que existen en el mundo tres billones de personas viviendo con menos de dos dólares diarios y 130 000 000 de niños fuera de la escuela, el presidente del BM lanzó la propuesta Marco para un Desarrollo Comprensivo (MDC) en la que se reflejan los nuevos lineamientos:

Cuando pienso en el marco para el desarrollo de un país y de una región, pienso en una hoja de balance con dos lados. En el margen izquierdo está la macroeconomía, que incluye el artículo IV de los informes del FMI, las cuentas nacionales, la balanza de pagos y las estadísticas de comercio, y todos los otros análisis económicos y financieros que constituyen el centro de los estimados corrientes [...]. Éste es el lenguaje con que los ministros de finanzas se sienten cómodos, y que usan para tomar decisiones.

Hay, sin embargo, un segundo lado que refleja más adecuadamente un marco analítico que presente los aspectos estructurales, sociales y humanos. Debe ir más allá de las estadísticas familiares de mortalidad infantil y materna, desempleo y escolaridad, para incluir temas de largo plazo de la estructura, alcance y sustancia del desarrollo social.<sup>28</sup>

Dentro de este enfoque, definido como holístico, lo macroeconómico no se separa de lo social y lo estructural. Se asume que las estrategias se integran en la secuencia y velocidad de las reformas. Se postula también que los países deben apropiarse de la estrategia y que las políticas deben ser objeto de debate público.

La propuesta consiste en la elaboración de una matriz para cada país, en cuya parte superior horizontal estén los factores identificados

<sup>27</sup> Joseph Stiglitz, "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post Washington Consensus", *WIDER Annual Lectures*, no. 2 (Helsinki: enero de 1998); ídem, "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes", ponencia presentada en la Prebish Lecture 1998 (Ginebra: UNCTAD, 19 de octubre de 1998, manuscrito inédito).

<sup>28</sup> James D. Wolfensohn, "A Proposal for a Comprehensive Development Framework", 21 de enero de 1999, en <[www.worldbank.org/html/extdr/cdf/edf-text.html](http://www.worldbank.org/html/extdr/cdf/edf-text.html)>.

como requisitos para el desarrollo<sup>29</sup> y en la vertical, los participantes en el *negocio del desarrollo*: gobiernos, agencias bilaterales y multilaterales, sociedad civil y sector privado (tanto nacional como internacional).

La coordinación entre el BM y el FMI hace parte de la estrategia, para lo cual se propone la creación del instrumento “Documento sobre la estrategia para reducir la pobreza”, mismo que será formulado con el gobierno, con un enfoque participativo y orientado a resultados. Se iniciaría con los Países Altamente Endeudados (PAE), con el fin de ligar la disminución de la deuda y la disminución de la pobreza.<sup>30</sup>

### *Modelo transformador: lo social en la economía*

Amartya Sen, la ONU y economistas feministas han señalado importantes limitaciones del modelo del BM y del FMI. Se propone un “modelo transformador”,<sup>31</sup> el cual reconoce que toda política económica conlleva efectos sociales que necesitan explicitarse; el criterio para juzgar una política económica es la justicia social, y el proceso de toma de decisiones macroeconómicas debe ser democrático.

Para la ONU, la reducción de la pobreza debe ir más allá de intervenciones focalizadas y concentrarse en la política macroeconómica.<sup>32</sup> El crecimiento debe inclinarse hacia los pobres, con el fin de lograr un “crecimiento económico pro-pobres”. Los efectos distributivos de los impuestos, gastos e inversiones deben figurar en los planes antipobreza. Dentro de esta visión, programas como el de reducción de la deuda de los PAE no son suficientes. Menos aun porque algunos donantes han tomado el dinero para financiar la reducción de la deuda con las donaciones, al mismo tiempo que incrementan

<sup>29</sup> Estos factores son:

a) Estructurales: buen gobierno, sistema de justicia efectivo, sistema financiero bien organizado y supervisado, redes de seguridad social y programas sociales.

b) Humanos: instituciones educativas y de conocimiento, temas de salud y población.

c) Físicos: agua potable y alcantarillado, energía, transporte y vías, ambiente y cultura.

d) Estrategias específicas: rural, urbana, sector privado.

<sup>30</sup> Banco Mundial, “Building Poverty Reduction. Strategies in Developing Countries”, 20 de septiembre de 1999, en <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

<sup>31</sup> En este planteamiento sigo a Elson y Cagatay, “The Social Content...”.

<sup>32</sup> UNDP Poverty Report 2000, *Overcoming Human Poverty* (Nueva York: UNDP, 2000), 38.

los condicionamientos, especialmente en lo referente a mejorar el balance macroeconómico, disminuyendo así su capacidad para dirigir recursos que reduzcan la pobreza.<sup>33</sup>

Desde la perspectiva de la economía feminista, Elson y Cagatay argumentan que la propuesta del BM, el MDC, se limita a “agregar la política social” a la macroeconomía sin cuestionar el balance de poder a la base de la política, sino solamente sobre su *impacto*.<sup>34</sup> Según ellas, el *balance social de poder* es decisivo para escoger la mejor estrategia económica, sobre todo porque el contenido de la política macroeconómica tiene graves sesgos que obstaculizan centrarse en el desarrollo de las personas. Uno de éstos es el *deflacionario*, según el cual los gobiernos adoptan las políticas que les dan credibilidad en el mercado financiero y que atraen capital en el corto plazo, como las altas tasas de interés y las políticas monetaria y fiscal restrictivas. Bajo la guía del FMI, los gobiernos generalmente favorecen el interés de los acreedores sobre el derecho de las personas. Otro sesgo es el del “hombre ganador del sustento”, cuyo efecto es que las políticas laborales no toman en cuenta la relación entre trabajo remunerado y no remunerado, lo que afecta especialmente a las mujeres, quienes realizan trabajos de medio tiempo y de cuidado a los otros. Un sesgo más es la “comodificación” de los servicios sociales, que tiende a reducir los derechos brindados por el Estado y reemplazarlos por el mercado, otorgando titularidades a quienes pueden pagar por ellas, además de condenar a la pobreza y al trabajo extra a quienes no tienen capacidad de pago. Como resultado de estos sesgos, las políticas macroeconómicas actuales tienden a favorecer a los poseedores de activos financieros y no a los asalariados.

Lourdes Benería también señala el sesgo de *racionalidad económica* que ha acompañado los procesos de globalización centrados en la imagen del “hombre de Davos”,<sup>35</sup> regidos por criterios en los cuales prevalece la eficiencia sobre las personas y en los que los *dé-*

<sup>33</sup> El documento cita el caso de Honduras, donde la deuda representa el 208 por ciento de sus exportaciones y el servicio de la deuda es el 55 por ciento de los gastos del gobierno.

<sup>34</sup> Elson y Cagatay, “The Social Content...”, 1347-1348.

<sup>35</sup> Davos, en Suiza, se refiere a la reunión de los “hombres que dirigen el mundo”, incluidos banqueros, hombres de negocios y del gobierno e intelectuales. Lourdes Benería, “Globalization, Gender and the Davos Man”, *Feminist Economics* 5 (1999): 3.

*biles* han de desaparecer. Benería invita a reflexionar en modelos alternativos basados en normas de cooperación, empatía y bienestar colectivo. Sin caer en esencialismos, ella propone pensar la economía desde la visión de las mujeres, a través de la cual se haga énfasis en la igualdad de género y asuntos sociales. En este modelo los mercados estarían subordinados a los objetivos democráticos de las comunidades y de los países, asimismo se centraría en la gente que llama a transformar las estructuras de conocimiento y las aproximaciones convencionales de toma de decisiones.

### *Gubernalidad neoliberal*

En los países industrializados, el paso del Estado benefactor al neoliberalismo significó un cambio en la mentalidad de gobierno (quién puede gobernar, qué es gobierno y qué se gobierna), consistente en la expansión de la lógica económica a la totalidad del comportamiento humano. Lo social y lo político han de regirse por la racionalidad económica. Esta colonización de lo social por lo económico es clara en la concepción de *capital humano* y, como se verá más adelante, en el concepto de *capital social*. Es posible calcular la inversión en educación de acuerdo con los incentivos y beneficios monetarios; asimismo, se puede calcular el índice de criminalidad tolerable en una sociedad.<sup>36</sup>

Como observa Nikolas Rose, en el neoliberalismo el gobierno no desaparece sino que se ejercita *a distancia*.<sup>37</sup> El uso generalizado de técnicas de contabilidad, auditorías y disciplina presupuestal son una manera de gobernar a distancia. ¿Sobre quién se gobierna? A diferencia del Estado benefactor, donde los individuos aparecen ligados a colectividades (obreros, asalariados, profesionistas, ciudadanos) identificables territorial y organizativamente, en el neoliberalismo el individuo es su propio empresario. Esta tendencia se refleja en el én-

<sup>36</sup> Estos análisis se derivan del economista Becker. Véase Gordon, "Governmental Rationality...", 43.

<sup>37</sup> Nikolas Rose, "Governing «Advanced» Liberal Democracies", en Andrew Barry, Thomas Osborne y Nikolas Rose, *Foucault and Political Reason* (Chicago: University of Chicago Press, 1996), 43.

fasis en tecnologías de *automejoramiento, educación permanente o responsabilidad personal*.

En los países en desarrollo, el énfasis en focalización y las tecnologías de selección de beneficiarios tipo Sistema de selección de beneficiarios (Sisben) reflejan la tendencia hacia un gobierno a nivel micro y del individuo.<sup>38</sup> Así, el concepto de pobreza basado en pertenencia a grupos de ingresos es paulatinamente reemplazado por el concepto de pobreza definido como necesidades básicas insatisfechas (NBI). El pobre no es el individuo sin empleo o de estrato bajo, sino aquel que habita en una vivienda de materiales precarios, que no tiene servicios de agua potable y alcantarillado, que comparte una habitación con más de tres personas, cuyo jefe de familia tiene menos de tres años de educación y dependen de él tres o más personas. El concepto de NBI señala a los pobres como “recipientes” de programas a los que hay que asistir a través de provisión de agua, salud, educación o vivienda. Tras este concepto desaparece la noción de derecho social o ciudadanía social, ya que la categoría de “recipiente” se funda en una noción de carencia, “pobres con carencias que hay que socorrer”, y no en una ciudadanía activa o “emancipada”, usando la expresión de Bustelo y Minujin.<sup>39</sup>

El Posconsenso de Washington y la propuesta del MDC son un buen ejemplo de cambio de gobierno de lo micro a lo macro y de gobierno a distancia, como sucede con el paso de la focalización a la matriz propuesta en el MDC. El concepto de autogobierno se refleja en el de apropiación (*ownership*). Según los lineamientos del BM: “Es claro que apropiación es esencial. Los países deben estar en la silla del conductor y fijar la ruta. Ellos deben determinar las finalidades y las fases, el tiempo y las secuencias de las reformas”. El BM, sin embargo, hace el monitoreo (gobierno a distancia), entonces

[...] la matriz nos permitirá ver rápidamente qué está pasando en un país desde el punto de vista del desarrollo estructural y social, y nos

<sup>38</sup> Para ahondar en el desarrollo de estos conceptos, véase Cristina Rojas, “El paso de lo macro a lo micro en el gobierno de lo social”, en Cristina Rojas y Adriana Delgado, eds., *Desafíos y utopías en política social* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1998).

<sup>39</sup> Eduardo Bustelo y Alberto Minujin, “Los ejes perdidos de la política social”, *Papel Político*, no. 5 (abril de 1997).

mostrará qué no está pasando. En mi juicio, si desarrollamos la matriz efectivamente, será esencial para el gobierno y los ministros mirar ambos lados del balance cuando ellos vienen a [hacer] una evaluación de la posición del país.<sup>40</sup>

Y aplica también la recompensa:

Hemos de ofrecer nuestra asistencia a todos los países necesitados, pero debemos mostrarnos selectivos en la forma de utilizar nuestros recursos. Hay una realidad ineludible: podremos sacar a más gente de la pobreza si concentramos nuestra asistencia en países con políticas acertadas, la cual otorgamos sin tener en cuenta su actuación. Estudios recientes confirman lo que ya sabíamos por intuición: en un contexto con políticas bien encaminadas, la asistencia para el desarrollo mejora las perspectivas del crecimiento y la situación social; en cambio, en un entorno con políticas desacertadas se puede llegar a retrasar el progreso, reduciendo la necesidad de cambio y creando dependencia de ayuda.

Quiero ser muy claro al respecto. No estoy defendiendo la teoría darwiniana del desarrollo, que nos llevaría a dejar al margen a los menos aptos. Todo lo contrario. Nuestro objetivo es respaldar a los que son más aptos, y ayudar a quienes no lo son. Todo esto tiene que ver con la inclusión.<sup>41</sup>

## DEBATE SOBRE EL ESTADO Y EL CAPITAL SOCIAL

Además del sesgo hacia el mercado, el Consenso de Washington se caracterizó por una desconfianza hacia el Estado, al cual se le atribuyó gran parte de la crisis de los ochenta.<sup>42</sup> Siguiendo las premisas neoutilitarias, el Estado se vio como un conjunto de personas que

<sup>40</sup> Wolfensohn, "A Proposal...".

<sup>41</sup> Ídem, "El desafío de la exclusión", 3.

<sup>42</sup> La otra causa se identificó como populismo económico, cuya definición es "la falta de voluntad para enfrentar el déficit fiscal". Las propuestas de privatización y disciplina fiscal reflejan la tendencia a contrarrestar estos males. Véase Luis Carlos Bresser Pereira, "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America", en Luis Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

extraen ganancias individuales más que colectivas. La fórmula de “más mercado menos Estado” refleja esta tendencia, a la cual la formulación de la teoría del capital social sirvió de elemento racionalizador. Según el informe de 1997, a partir de la experiencia del Sureste asiático, el BM revaloró el papel del Estado.<sup>43</sup> La tensión se resolvió introduciendo la noción de *sinergia* entre el capital social y el Estado. Según el enfoque de género, el Estado se mira desde una posición más ambivalente, dado su poder para constituir las relaciones de género. Esta perspectiva comparte con la gubernamentalidad política el hecho de mantener una *vigilancia discursiva* y el carácter contestatario más que consensual de la política social.

### *Capital social*

Dentro de la tradición de Alexis de Tocqueville, los teóricos estadounidenses han visto en las asociaciones civiles el motor del desarrollo y la democracia. Así, Robert Putnam, en su estudio sobre Italia, concluye que el crecimiento funciona mejor cuando los ciudadanos están fuertemente comprometidos en asuntos de la comunidad.<sup>44</sup> Para Putnam, el *capital social* se refiere a los asuntos de la vida social —normas, redes y confianza— que habilitan a los participantes para que actúen juntos con mayor efectividad en la búsqueda de objetivos comunes.<sup>45</sup> Según Putnam, en la medida en que nos vinculamos más con otras personas, se genera mayor confianza. Mediante esta generación de confianza existe más probabilidad de tener un mayor éxito en actividades como la lucha contra la pobreza, contra el desempleo, el control a la criminalidad o mejorar la educación, debido a que las redes de compromiso cívico generan normas de reciprocidad e incentivan la emergencia de la confianza social.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> World Bank, *The State in a Changing World. World Development Report* (Washington, D.C.: World Bank, 1997).

<sup>44</sup> Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

<sup>45</sup> Robert D. Putnam, “Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America”, *PS: Political Science and Politics* (diciembre de 1995): 664.

<sup>46</sup> Robert D. Putnam, “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, *Journal of Democracy* 6, no. 1 (enero de 1995): 66-67.

El debate no tardó en tener eco en organismos internacionales y el BM lo adoptó como una de las estrategias para reducir la pobreza. El BM señaló:

Sabemos que los pobres usan capital social —redes de confianza y reciprocidad— como un seguro que los habilita para sobrevivir día a día cuando no lo pueden hacer individualmente: alimentar a sus niños durante la sequía, pagar la matrícula de la escuela [...]. Entonces, el capital social es esencial para la sobrevivencia de los pobres en el corto plazo.<sup>47</sup>

El concepto se tradujo en recursos para las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales (ONGS). Así, por ejemplo, entre 1973 y 1988, sólo 6 proyectos del BM se hacían a través de las ONGS; en 1993, una tercera parte era ejecutada por ellos, y en 1994 realizaban la mitad. Más aún, se calcula que en 1992 las ONGS canalizaron más de 7 600 000 000 de dólares de la ayuda internacional a los países del tercer mundo.<sup>48</sup>

En Estados Unidos, los problemas relacionados con drogadicción, crimen y resquebrajamiento de la estructura familiar se han ligado a una posible erosión del capital social.<sup>49</sup> Las soluciones a este problema han encontrado respuesta en las políticas neoconservadoras de recuperación de los valores, la familia, la autoridad y la religiosidad. La familia, la escuela, el vecindario y la comunidad son vistas como fuentes de creación de valores. El llamado es hacia la *remoralización* de la sociedad civil.<sup>50</sup>

### *La inclusión del Estado*

El énfasis en el capital social no tardó en suscitar debates entre los académicos y la comunidad internacional. Los neoinstitucionalistas

<sup>47</sup> World Bank Group, "Social Capital for Development", en <[www.worldbank.org/socialcapital](http://www.worldbank.org/socialcapital)>.

<sup>48</sup> World Bank Group, "For Nongovernmental Organizations/Civil Society", en <<http://www.worldbank.org>>, consultada el 4 de noviembre de 1999.

<sup>49</sup> Putnam, "Bowling Alone...".

<sup>50</sup> G. Himmelfarb, "Beyond Social Policy: Remoralizing America", *The Wall Street Journal*, 7 de febrero de 1995, e ídem, *The Demoralization of Society: From Victorian Virtues to Moral Values* (Nueva York: Vintage, 1994). Véase también A. Etzioni, *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society* (Londres: Profile, 1997).



se han encargado de recordar el demasiado poder explicativo que se le atribuye al capital social y su ignorancia del Estado. Como señala Tarrow,<sup>51</sup> para Putnam la capacidad cívica parece crecer en un jardín en el que las instituciones y especialmente el Estado no juegan ningún papel. En este caso tendríamos países y regiones donde el capital social florece y aquéllos donde no. El caso atañe principalmente a los países del denominado tercer mundo. ¿Carecen estos países de capital social? ¿Están estos países destinados al fracaso en sus políticas?

Como lo ha expuesto Guillermo O'Donnell, América Latina necesita un Estado fuerte, entendido como un "Estado bien motivado, no corrupto, calificado, con capacidad para formular e implementar políticas, abierto pero no colonizado por la sociedad; al menos con alguna transparencia y responsabilidad (*accountability*); y que responda a los objetivos y prioridades formuladas a través del proceso democrático".<sup>52</sup> Si bien dicho Estado se necesita para todas las áreas, es aún más importante en el área de la política social y de la pobreza, donde todavía se cree que ésta puede solucionarse a través del mercado.

Peter Evans profundiza en este tema y propone como solución abandonar la visión de "suma cero", en la que a mayor presencia del Estado, es menor el capital social, y favorecer una visión donde las normas de cooperación y redes de compromiso cívico las promueven las agencias públicas.<sup>53</sup> Más aún —señala Evans—, aunque el capital social es un fundamento indispensable, no es suficiente para el éxito de proyectos de desarrollo. El ingrediente más importante es la capacidad de generar los lazos de solidaridad y la acción necesaria para construir un proyecto a una escala que sea económica y políticamente eficaz. Esta capacidad la dan las instituciones públicas. Evans pone un énfasis especial en los lazos que puedan crearse entre el sector privado

<sup>51</sup> Sidney Tarrow, "Making Social Science Work across Space and Time: A Critical Reflection of Robert Putnam's *Making Democracy Work*", *American Political Science Review* 90, no. 2 (junio de 1996): 395.

<sup>52</sup> Guillermo O'Donnell, "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections", en *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998), 53.

<sup>53</sup> Peter Evans, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidency on Synergy", *World Development* 24, no. 6 (1996).

y el público. Gracias a estos lazos el resultado es mayor que el que podrían obtener el gobierno o el sector privado por sí solos.<sup>54</sup> La *sinergia* cruza la división del trabajo entre ambos sectores. La *contextualización* radicaliza el concepto de sinergia y reconoce que la confianza y las redes informales van más allá de la división pública-privada. El capital social no es ni público ni privado, sino que se “llena el vacío entre las dos esferas”.<sup>55</sup>

Deepa Narayan integra la visión de Putnam y Evans al tomar en cuenta tanto el capital social como los factores institucionales para mejorar la igualdad de oportunidades.<sup>56</sup> El capital social ayuda a que las personas se coordinen entre sí y logren metas, pero se da el caso de sociedades ricas en capital social, pero con altos niveles de pobreza y conflicto. Para entender por qué, sugiere examinar los lazos entre grupos, la naturaleza del Estado y su interacción con la distribución de capital social, la propuesta de Narayan es el abandono de la sociabilidad primaria hacia la participación en asociaciones secundarias.<sup>57</sup> La interacción entre el Estado y el capital social puede ser de buen gobierno, pues el primero complementa al segundo. Si estas asociaciones son secundarias, quizás la situación sea de crecimiento y prosperidad; pero si existen asociaciones desvinculadas y primarias, hay conflictos latentes. El contexto es de sustitución de las tareas del Estado por las asociaciones. Narayan concluye que para lograr la prosperidad económica no es suficiente la intervención del Estado

<sup>54</sup> Evans cita el ejemplo desarrollado por Judith Tendler en Brasil sobre un programa de salud. El gobierno puso un insumo muy importante que era la publicidad a través de medios masivos. Ésta surtió efecto tanto en la formación de capital social, como en la entrega de un servicio público. El capital social se incrementó en la medida en que los trabajadores de la salud sintieron “un llamado” para desarrollar un trabajo con la comunidad, y esto les ayudó a creer más en la comunidad y confiar en ella, al mismo tiempo que la comunidad también confió más en los agentes de la salud. En este caso hay una clara división del trabajo entre lo que hace el gobierno y lo que hace la comunidad.

<sup>55</sup> *Ibid.*, 1122.

<sup>56</sup> Deepa Narayan, *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty* (World Bank Poverty Group, 1999); también puede consultarse en <[www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan.html](http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan.html)>.

<sup>57</sup> Un caso de riqueza de asociaciones primarias es el de grupos indígenas en América Latina, pero con conexiones débiles hacia el exterior. En ese caso, estas comunidades tienden a sustituir y proveer servicios que son propios del Estado. En la medida en que personas con diferentes características interactúan (clases, grupos étnicos o religiosos), existe menos posibilidad de división y conflicto. Narayan, *Bonds and Bridges...*, 3.

o del mercado. Las intervenciones deben incluir incentivos para la creación de lazos entre organizaciones de grupos diferentes.<sup>58</sup>

### *La ambivalencia del Estado*

Las mujeres, las minorías (étnicas y raciales) y los pobres han sido ambivalentes respecto al Estado.<sup>59</sup> De una parte se ha concedido cierta autonomía para formular políticas que favorecen a estos grupos. La presencia de una gran diversidad de políticas referentes a subsidios a las madres, licencias de maternidad, normatividad sobre el aborto, protección y apertura a inmigrantes confirman la capacidad del Estado para crear políticas sociales en pro de distintos grupos de la población. El efecto que las organizaciones y los movimientos sociales tienen sobre las políticas públicas difiere conforme el Estado atiende y procesa esas demandas. Éste no ha sido neutro y en muchas ocasiones ha favorecido legislaciones que contradicen los intereses de las mujeres. La propuesta es trabajar dentro del Estado, pero también guardar una distancia del mismo.

<sup>58</sup> Algunas recomendaciones son: proveer mecanismos de inclusión hacia grupos previamente excluidos; promover cambios en los valores y normas que apoyen la inclusión; brindar oportunidades económicas y promover las conexiones entre los excluidos y los que tienen el poder en diversas esferas de actividad. Algunos mecanismos para lograr este objetivo incluyen: ampliación de la información, manejo de conflictos, educación y promoción de valores, descentralización y coproducción entre el Estado y la comunidad, con el fin de que los proyectos se los apropie la comunidad (*ownership*), para asegurar la sustentabilidad de aquéllos. *Ibid.*

<sup>59</sup> En este punto sigo la revisión elaborada en Cristina Rojas y Elvia Caro, "Género y Estado: entre el desencanto y la desesperanza", en DNP, *Macroeconomía...*, allí analizo, entre otros, los trabajos de Sonia Álvarez, "¿En qué Estado está el feminismo? Reflexiones teóricas y experiencias comparativas" (ponencia presentada en el Primer Seminario internacional sobre experiencias de investigación desde una perspectiva de género, Universidad Nacional de Colombia, Programa de Estudios de Género, Mujer y Desarrollo, abril de 1998); Linda Gordon, "The New Feminist Scholarship on the Welfare State", en Linda Gordon, *Women, the State and Welfare* (Madison: University of Wisconsin Press, 1990); Magdalena León, "El género en la política pública de América Latina: neutralidad y distensión", *Revista de análisis político*, IEPRI, no. 20, Bogotá (septiembre-diciembre de 1993); Jane Lewis, "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy* 2, no. 3 (1992); Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origin of Social Policy in the United States* (Cambridge: Harvard University Press, 1992); Jane Jenson, "Gender and Reproduction: Or Babies and the State", *Studies in Political Economy* 20 (verano de 1986); Ann Shola Orloff, "Relaciones de género y política social", en María Cristina Rojas y Adriana Delgado, eds., *Política social: desafíos y utopías* (Bogotá:

Por otro lado, se sugiere también guardar una *veeduría discursiva contestataria*.<sup>60</sup> Este planteamiento obedece al poder de las políticas para construir las identidades y las necesidades de los sujetos de dichas políticas. Éste es el caso de la construcción de necesidades de las mujeres pobres, según problemas y esquemas que despolitizan, ocultan u otorgan prioridad a ciertos intereses sobre otros. Tal como lo define Nancy Fraser, las políticas son *sistemas interpretativos institucionalizados* que construyen las mujeres, conforme a ciertas (y muy discrepantes) interpretaciones.<sup>61</sup> De acuerdo con Sonia Álvarez, la “nueva agenda de políticas públicas” impulsada globalmente por la economía liberal promueve una cierta “comodidad” con algunos planteamientos del movimiento de mujeres y alienta el reciente interés gubernamental por los asuntos de género. Las ONGs feministas locales e internacionales se contemplan por su capacidad técnica y proclamadas socias fundamentales del Estado para avanzar en los procesos de modernización. Las resignificaciones discursivas tienen su expresión más clara en el caso de las políticas dirigidas a las mujeres “vulnerables”, aquellas particularmente excluidas por el modelo de desarrollo reinante. En este contexto, se busca regular la fecundidad, la sexualidad y la moralidad de las mujeres pobres y redefinir los papeles productivos y reproductivos de las mujeres, todo en nombre de la equidad de género. Según Álvarez, en el contexto post o neo-social demócrata de la administración de Clinton, la cura estatal para las mujeres pobres y de color enfatiza la “responsabilidad «personal» de mejorar sus condiciones de vida” (Personal Responsibility Act de 1996), la cual *requiere* que las madres pobres no casadas ingresen al mercado de trabajo para superar la dependencia del Estado (*Welfare mothers*), mediante programas de trabajo de bajo nivel no permanente (*workfare*), que no exige pero tampoco ofrece ninguna habilitación laboral. De igual manera, la nueva legislación de asistencia social (*welfare*) de Estados Unidos busca regular la sexualidad y la “moralidad” de las mujeres/madres pobres, al tener que revelar la paternidad

---

Universidad Javeriana, 1997); Fiona Williams, “Raza, etnia, género y clase en los Estados benefactores: un marco de análisis comparativo”, *Papel político*, Universidad Javeriana (abril de 1997).

<sup>60</sup> La expresión es de Sonia Álvarez, “En qué *Estado*...”.

<sup>61</sup> Nancy Fraser, “Struggle over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late Capitalist Political Culture”, en Gordon, *Women*...

de sus hijos para recibir los beneficios y colaborar con las agencias de asistencia social para que se cumpla la orden de manutención de los hijos. Esto obliga a las madres pobres a mantener contacto con los padres de sus hijos, independientemente de que ellos representen una amenaza violenta para ellas o sus descendientes.

#### DEBATE EN TORNO A LA DEMOCRACIA Y LA POLÍTICA SOCIAL

La reforma estructural se llevó a cabo bajo regímenes autoritarios (en el caso de Chile) o en un periodo de consolidación democrática. Además, se realizó en un lapso muy corto,<sup>62</sup> de manera autocrática, generalmente por decretos del Ejecutivo, y bajo la asesoría de tecnócratas-economistas orientados por entidades financieras internacionales. Esta confluencia de factores complica la pregunta por la democracia, el crecimiento económico y la política social, tal pregunta es: ¿la democracia incrementa u obstaculiza el crecimiento económico? La respuesta parece ser afirmativa, pero no lo sabemos con certeza.<sup>63</sup> Aunque el debate entre democracia y crecimiento es importante, el cuestionamiento estriba en si las políticas económicas, para que tengan orientación hacia la justicia social, deben ser democráticas. Como se verá más adelante, la participación en la democracia comunitaria, así como en el diagnóstico y ejecución de proyectos parece tener más aceptación que la democracia en las decisiones macroeconómicas.

#### *Preguntar a los pobres*

Uno de los resultados de la aplicación de los FIS y la estrategia de focalización fue hacer visible lo que la antropóloga Rosemary McGee

<sup>62</sup> Algunos países como México, Bolivia y Argentina liberaron el comercio y privatizaron en cinco años lo que a los países del Sureste asiático les llevó tres décadas. Dani Rodrik, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature* 34, no. 1 (1996): 18. El caso paradigmático es Chile, donde las reformas se hicieron dentro de un régimen autoritario con la orientación de los llamados "Chicago Boys".

<sup>63</sup> Ésta es la conclusión de la revisión que sobre este tema hacen Adam Przeworski y Fernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives* (verano de 1993).

llama “la brecha de las percepciones” entre los expertos que formulan las políticas y sus beneficiarios, en este caso los pobres.<sup>64</sup> Para McGee, los programas diseñados por los expertos construyen un “pobre ideal” u *homo pauper*, que dista de la realidad de la pobreza. Robert Chambers ha insistido sobre la manera en que las políticas creadas por los expertos distorsionan la realidad de la pobreza y terminan por reflejar las necesidades de aquéllos, con consecuencias negativas para la formulación y ejecución de los proyectos.<sup>65</sup> Para contrarrestar esta tendencia se han propuesto metodologías participativas de diagnóstico con la comunidad.

El BM ha rediseñado la estrategia de los informes de pobreza elaborados durante la primera generación de reformas hacia una basada en técnicas más participativas y cualitativas. Más aún, la estrategia básica dentro del Posconsenso de Washington es el conocimiento de la pobreza y sus determinantes: “entender quiénes [son] y dónde están los pobres y qué los previene de salir de la pobreza está en el centro de una estrategia efectiva”.<sup>66</sup> La segunda estrategia es darle prioridad a las intervenciones públicas con impacto sobre la reducción de la pobreza, y la tercera es la supervisión “regular para asegurar que las políticas y programas tengan éxito”. De hecho, desde 1998, el BM ha realizado 43 evaluaciones de la pobreza con enfoque participativo. Esta metodología ha permitido captar algunos aspectos no incluidos en indicadores más cuantitativos: uno es un sentimiento de vulnerabilidad como resultado de grandes cambios, sean estacionales (lluvias, sequías), terremotos o guerras internas; otro es la falta de poder político, especialmente en sus interacciones con empleados e instituciones públicos.<sup>67</sup>

El último informe del BM, titulado “Poverty Trends and Voices of the Poor”, refleja esta tendencia y da cuenta de lo que significa ser pobre

<sup>64</sup> Rosemary McGee, “Pobreza rural y género”, en DNP, *Macroeconomía...*

<sup>65</sup> Robert Chambers, *Whose Reality Counts? Putting the First Last* (Londres: Intermediate Technology Publications, 1997); véase también N.S. Jodha, “Poverty Debate in India: A Minority View”, *Economic and Political Weekly* 23, no. especial (noviembre de 1988).

<sup>66</sup> World Bank, “Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries” (20 de septiembre de 1999): 2. El primer componente que figura es el de “un entendimiento comprensivo de la pobreza y sus determinantes”.

<sup>67</sup> Ravi Kanbur y Lynn Squire, “The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions”, septiembre de 1999, en <[www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/evolut.html](http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/evolut.html)>, 28.

para los pobres. Según el director del documento, Ravi Kanbur: “Los pobres son los verdaderos expertos [...]. Nada es más importante que aprender de los hombres y mujeres pobres acerca de sus vidas, sus sueños, esperanzas y experiencias”.<sup>68</sup>

A juzgar por la literatura producida por el mismo BM, se valora la participación como instrumento para aumentar la eficiencia de los proyectos, según se infiere de las palabras de Kanbur, luego de evaluar las distintas aproximaciones sobre el concepto de pobreza y específicamente los enfoques participativos:

El impacto de las voces de los pobres es más aparente en el ámbito de los proyectos. Las soluciones de arriba hacia abajo han fracasado. En la última década, expertos del desarrollo son conscientes de que los pobres tienen mayor conocimiento de su situación y necesidades, y pueden contribuir al diseño de políticas y proyectos dirigidos a mejorar su suerte. Una vez que ellos tienen la palabra en el diseño, están más comprometidos a su aplicación. Contrariamente al aislamiento que sufren los pobres, una ejecución exitosa invita a una inclusión y participación activa en un gran rango de circunstancias.<sup>69</sup>

Como parte de este llamado a mejorar la eficiencia, el BM ha incorporado a los pobres en el diseño y puesta en marcha de los proyectos, con el fin de “crear confianza y lealtad” hacia éstos. En “Building Poverty Reduction Strategies” (1999), las técnicas participativas se ligan al análisis y la formulación de políticas. El más reciente documento del BM sobre pobreza enfatiza la vulnerabilidad y falta de voz como determinantes de pobreza.<sup>70</sup> El “dar voz” junto con las libertades políticas se incluyen como criterios de “buen gobierno”. De acuerdo con este documento, el asunto principal es que los pobres trabajen en acciones colectivas en su propio beneficio. Un punto también central de la estrategia de la ONU.

<sup>68</sup> World Bank Warns Global Poverty Fight Failing, “Unveils Enhanced Poverty Strategy”, *News Release*, no. 2000/059/S, en <[www.worldbank.org/html/extdev/extme/059.html](http://www.worldbank.org/html/extdev/extme/059.html)>.

<sup>69</sup> Kanbur y Squire, “The Evolution...”, 28.

<sup>70</sup> World Bank, *World Development Report 2000/1, Attacking Poverty* (Nueva York: Oxford University Press, 2000).

### *Organizar a los pobres*

Para la ONU organizar a los pobres es la base de la reducción de la pobreza.<sup>71</sup> Ésta puede tener lugar a través de organizaciones de la sociedad civil cuyos beneficiarios no son miembros y aquéllas generalmente entregan servicios, pero no representan a los pobres; o bien a través de organizaciones comunitarias que sí los representan, o de las organizaciones cuyas fuerzas de cabildeo influyen en la política nacional. Se propone como estrategia la consolidación de métodos participativos para construir la capacidad de organización en el ámbito comunitario, pero también para ayudar a que tengan impacto sobre los procesos decisivos nacionales.

### *Democratizar la macroeconomía*

Introducir la democracia en el proceso de toma de decisiones macroeconómicas no es tan celebrado como la participación de los pobres en los proyectos del desarrollo. Para algunos, el problema comienza con la primacía que se le otorga a los objetivos económicos, tal como concluyen Bresser Pereira, Maravall y Przeworski luego de analizar los casos de las reformas neoliberales en las nuevas democracias de América Latina, España y Polonia, respectivamente:

Cuando la estabilidad y la eficiencia se vuelven finalidades en sí mismas, las políticas del gobierno democrático tienden a ser ineficaces o contraproducentes, económica y políticamente explosivas. Los intentos de estabilización fracasan o inducen a profundas recesiones que deprimen la inversión, disminuyen los prospectos de crecimiento futuro y generan costos sociales que hacen la continuación de las reformas poco atractivas bajo condiciones democráticas. Más aún, el estilo tecnocrático con que generalmente se formulan y ejecutan estas políticas tiende a debilitar la consolidación de instituciones democráticas.<sup>72</sup>

No todos los expertos están dispuestos a conceder que la mayoría tiene algo que decir en la conducción de las políticas economí-

<sup>71</sup> UNDP, *Overcoming Human Poverty*, 72.

<sup>72</sup> Bresser, Maravall y Przeworski, *Economic Reforms...*, 199.



cas, y menos aún en los procesos de reforma. Para algunos —como es el caso de Jeffrey Sachs, asesor del gobierno durante la aplicación de las reformas— éstas necesitan una mano fuerte y poco consenso:

Mientras la historia de las reformas del mercado ha mostrado repetidamente que el libre mercado, el libre comercio y una economía impulsada por la propiedad privada son estimulantes, tremendamente estimulantes, de crecimiento económico rápido, el público en general muy rara vez lo sabe o lo reconoce desde el comienzo.<sup>73</sup>

El BM, tal como se refleja en el MDC, ha flexibilizado su posición. En primer lugar, el proceso no lo conducirá aquél. En la nueva orientación “no hay manera que el Banco Mundial asuma el papel de coordinador de todos los programas en la matriz. En algunos casos, con la guía del gobierno, dirigiremos el proceso o segmentos del programa. En otros casos, seguiremos el liderazgo de otros, y en otros no participaremos”. El proceso es más transparente, “la matriz está abierta a todos. Es un paso hacia la inclusión, la transparencia y la responsabilidad (*accountability*)”. También asume la participación de la sociedad civil, y “dependiendo de las circunstancias tendrá más o menos voz”. El debate público se ajustará también a las circunstancias: “En algunos países, los fines a largo y corto plazo se fijarán en un proceso de debate público y construcción de consenso dirigido por el gobierno, con todos los segmentos de la sociedad. En otros casos, los fines se continuarán estableciendo de manera más centralizada”. El análisis se aboca a un “gobierno educado y bien organizado”, el cual requiere desarrollo de su capacidad institucional, sistemas regulatorios transparentes, empleados bien entrenados y comprometidos con un gobierno limpio.<sup>74</sup> Sin duda, éstas son condiciones necesarias para la participación democrática, pero no son suficientes.

Para Diane Elson y Nilufer Cagatay la democratización del proceso macroeconómico no consiste sólo en ejercicios técnicos y “fórmulas fabricadas para aplicar a todos los contextos”.<sup>75</sup> Ellas señalan

<sup>73</sup> Citado en Rodrik, “Understanding Economic Policy...”, 33. De acuerdo con Rodrik, “para Sachs es por lo menos una pérdida de tiempo buscar una coalición amplia para las reformas, porque la mayoría de la gente no entiende de qué se trata”.

<sup>74</sup> Wolfensohn, “A Proposal...”.

<sup>75</sup> Elson y Cagatay, “The Social Content...”.

que las propuestas del BM dejan la responsabilidad del manejo económico en manos del FMI, el cual sólo reconoce a las autoridades monetarias como sus contrapartes, sin mencionar la participación y mucho menos el diálogo acerca de la política macroeconómica.<sup>76</sup> Además, la capacidad para tener “voz” no se restringe sólo a los requerimientos técnicos, sino al peso que los actores tienen en la economía, y especialmente por la amenaza de “salida” si sus intereses no son favorecidos. Esto es lo que sucede con la volatilidad del capital en el mundo dominado por el capital financiero, donde, junto con las multinacionales y los capitalistas vinculados al mercado internacional, tienen mayor influencia sobre las decisiones, debido a sus amenazas de moverse a otro país. Si a ellos les favorecen las altas tasas de interés, pero a los asalariados no, su voz tiene más peso en la toma de decisiones económicas.

Elson y Catagay reformulan la matriz propuesta por el BM dentro del MDC, de manera que incluya los distintos intereses de los actores, esto es, dentro de los actores de la sociedad civil incluirían a representantes de los intereses de familias ricas y pobres, defensores del avance de las mujeres, ecologistas, sindicalistas, etc. En la margen superior se incorporan los requisitos macroeconómicos para la justicia social, evitando los tres sesgos: el deflacionario, el de comodificación y el de hombre ganador de sustento. Este diálogo estaría organizado alrededor de “políticas económicas que enfatizen la confianza y seguridad mutuas en toda la sociedad, y no solamente credibilidad a los ojos de los que comercializan bonos en los mercados internacionales”.<sup>77</sup>

### *Democratizar la gubernalidad política*

Una conclusión de esta revisión —y con esto quiero terminar— es que si se gobierna a través de las mentalidades y racionalidades políticas, la democratización debe extenderse al conjunto de las prác-

<sup>76</sup> *Ibid.* Las autoras se refieren a los documentos del FMI, *Distilling the Lessons from the ESAF Reviews* (1998) e IMF y World Bank, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative-Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction* (Washington, D.C.: World Bank-IMF, 1999).

<sup>77</sup> *Ibid.*, 22.

ticas de gobierno, tanto del mercado como del Estado; debe extenderse de lo económico a lo político y de lo micro a lo meso.

Democratizar la política implica, en primer lugar, recobrar el carácter contestatario de la democracia. Theda Skocpol observa que la generación de confianza no es el factor más importante que explique la presencia de la democracia, como argumentan los teóricos del capital social.<sup>78</sup> Desde este punto de vista, las organizaciones voluntarias son importantes porque son fuente de apalancamiento popular y no sólo porque generan confianza. También implica pluralizar la concepción del capital social no como un orden unitario de valores y normas compartidas. De acuerdo con Michael Shapiro, esta concepción ignora la multiplicidad de espacios que constituyen la “sociedad” y la variedad de diferentes representaciones y espacios de accionar políticos.<sup>79</sup>

*Redemocratizar* la política significa también someter a escrutinio público las representaciones de las políticas públicas centradas en conceptos como el de pobreza, comunidad, desarrollo, exclusión, género, con el fin de develar las relaciones de poder que encierran y de presentar visiones y prácticas alternativas.<sup>80</sup>

Por último, es fundamental recuperar la política social del lenguaje apolítico de la economía y la racionalidad económica.

<sup>78</sup> Theda Skocpol y Morris P. Fiorina, “Making Sense of the Civic Engagement Debate”, en Theda Skocpol y Morris P. Fiorina, eds., *Civic Engagement in American Democracy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press-Russell Sage Foundation, 1999).

<sup>79</sup> Michael Shapiro, “-Bowling Alone: Post Liberal Civil Society and the Worlds of Neo-Tocquevillean Social Theory”, *Theory and Event* 1, no. 1, en <[http://muse.jhu.edu:80/journals/thory\\_and\\_event/v001/1.1shapiro.html](http://muse.jhu.edu:80/journals/thory_and_event/v001/1.1shapiro.html)>, 1999.

<sup>80</sup> Para el tema del desarrollo, véase Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1995). Sobre la política social, además de los trabajos aquí citados, véanse Sonia Álvarez, “Solidaridad privada e indiferencia pública, la nueva cara de la política social para los excluidos”, *Umbrales* (octubre de 1999). Sobre el concepto de pobreza, véase Consuelo Corredor, “El problema de la pobreza: una reflexión conceptual”, en *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición* (Bogotá: Universidad Nacional-CINEP-Colciencias-GTZ, 1999).