

La exclusión participativa: El Banco Mundial y el gobierno de los pobres en América Latina

Luis Miguel Bascones

"Los factores políticos fueron elementos importantes en la creación de los fondos de inversión social. Al adoptar una acción rápida y efectiva en la asistencia de grupos vulnerables y/o descuidados, y al usar una aproximación más participativa en la elección, diseño y ejecución de los proyectos, las autoridades vieron los Fondos de Inversión Social como un medio para restablecer, o en algunos casos establecer, la credibilidad del gobierno y asegurar apoyo político a las reformas económicas en marcha."

P. J. Glaessner¹

El cambio de sexenio trajo como novedad la ausencia del ubicuo mensaje pro-Solidaridad que hasta hace poco nos acompañaba como la canción más persistente. Incluso el presidente E. Zedillo ya se ha ocupado en desmentir oficialmente los rumores acerca

de la desaparición del PRONASOL. Lo cual permite pronosticar al menos una amplia metamorfosis del programa que posibilite su reapropiación simbólica y lo deslinde de la depreciada marca Salinas. Una tarea poco fácil, contando con que ésta fue la camiseta más identificatoria del anterior mandatario, desde su primera aparición en el balcón presidencial tras la discutida elección de 1988, hasta su reivindicación honorífica de última hora, que eligió como marco anfitrión un comité de Solidaridad en Monterrey.

En este lapso salinista el PRONASOL fue presentado ante la opinión pública como un invento eminentemente autóctono, fruto del "liberalismo social" mexicano, un puente de la mejor tradición a la mejor modernidad.² Es cierto que PRONASOL ha tenido rasgos específicos y originales, aunque su perfil se encuadra en la línea de los Fondos de Inversión Social (FIS) que se vi-

1 Glaessner, P. J., et al. (1994):3, *Poverty Alleviation and Social Funds, the Latin American Experience*, World Bank Discussion Paper, n. 261, Washington, D.C.

2 A modo de recordatorio, las raíces reconocidas del programa se identificaron como: a) Las tradiciones indígenas de trabajo comunitario. Fue referido, como ejemplo, el "tequio" en Oaxaca; b) La experiencia de organización y autoayuda de la población defensa tras el devastoso terremoto de 1985, ante la inoperancia de la atención estatal; c) La experiencia en programas sociales anteriores de asistencia y desarrollo regional (FIDER, COPLAMAR), que incorporaban aspectos de participación ciudadana; d) La tesis de licenciatura del mismo Salinas, y su investigación doctoral, "Producción y Participación Política en el campo", donde aborda preocupaciones por la relación entre gasto social y legitimidad gubernamental.

en aplicando desde mediados los años 80 en los diversos países de América Latina y en otras regiones consideradas en vías de desarrollo. La convergencia de estas experiencias de regulación de la pobreza en el neoliberalismo periférico tiene explicaciones en dos planos:

— El concepto de Fondo de Inversión Social redefine la anterior responsabilidad y enfoque del Estado en política social de la manera más coherente a los requerimientos del actual ajuste económico. Los beneficios de ahorro presupuestal, eficiencia, privatización de servicios, focalización de los escasos recursos hacia poblaciones de mayor riesgo conflictivo, han inducido a los distintos gobiernos al ensayo de estas fórmulas de compensación social y construcción de consenso entre los excluidos.

— La difusión de este "sentido común" para mitigar los rigores del ajuste económico inexorable han tenido como catalizador común a varias instituciones financieras y de cooperación internacional: entre ellas destaca el Banco Mundial, como instancia pionera en la elaboración teórica de la participación de los pobres en sus proyectos de desarrollo y principal cofinanciador de los Fondos de Inversión Social en América Latina.

La opción de política económica, sobre el eje de la liberalización de las "fuerzas del mercado", en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, produce efectos de concentración de la riqueza y dislocación social de tal magnitud que los focalizados recursos de los FIS y la atención de las

ONGs sólo han alcanzado a aliviar sus manifestaciones más extremas. Pero esta consideración concede el supuesto oficial según el cual el objetivo o sentido de estos programas es la reducción de la pobreza. El criterio de diseño de estos programas se cifra más bien en la generación de apoyos legitimadores para la actual refundación del orden neoliberal y la rearticulación externa de las economías: su finalidad no radica en alcanzar la desaparición de una pobreza que afecta a la mitad de la población continental, mucho menos de la desigualdad o la explotación, sino en su administración cabal y eficiente, bajo el intento de conjurar su potencial de conflicto.

Los siguientes apartados abordan una aproximación a esta estrategia de política social para el gobierno participativo de los pobres.

El estatuto de la pobreza y de la mayoría en el neoliberalismo latinoamericano

La movilización participativa de los excluidos que proponen los FIS contrasta con la precarización de las condiciones de vida para la mayoría en la región, con diferencias según los contextos nacionales.

Desde 1982 los salarios han mostrado en el continente una marcada flexibilidad a la baja.³ Los niveles de remuneración, que alcanzan mínimos históricos, han permitido márgenes amplios de adaptación productiva y generación de ganancias en la nueva articulación de las economías latinoamericanas al exterior. Incluso en los países que han conocido en los últimos

3 Roitman, M. (1994): *América Latina en el proceso de globalización. Los límites de sus proyectos*. UNAM-CIHA, México.

4 De un modo análogo al que M. Foucault explica en *Vigilar y Castigar*: el problema no es acabar con el delincuente, sino administrarlo.

5 ORT (1993): "Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe", en *Revista mexicana del trabajo*, nueva época, n.1: 68.

años una expansión notable en su ritmo de crecimiento, como Chile y Argentina, ésta no se ha traducido en mejoras salariales sino en muy pequeña escala. La distribución funcional del ingreso (la proporción salarios/beneficios en la Renta Nacional), que indica el grado de polarización social, ha llegado a niveles regresivos difíciles de imaginar. En el caso mexicano, la participación salarial en el Producto Interior Bruto ascendía a un 40,6% en 1976, situándose en 1995 por debajo del 25%.⁶ En parte esta caída se explica por la extensión masiva del subempleo y la informalidad, cuyas retribuciones no quedan registradas por este indicador. El deterioro en la calidad del subempleo generado, casi-esclavista, sin garantías legales o sociales, con ingresos decrecientes, apunta hacia una progresiva exclusión de las mayorías. El ingreso per capita es hoy inferior en México al de 1980. Y eso que el cálculo del ingreso per capita (la división matemática de la renta nacional entre el número de habitantes) no considera el avance de su concentración a lo largo de estos años. De acuerdo con el INEGI, hay un 47,9% de la población urbana ocupada que recibió en 1994 un máximo de 2 salarios mínimos.

La mayoría de la población y de los pobres, que tienden a coincidir en experiencias como la mexicana, quedan situados entre dos polos dentro de la actual racionalidad económica:

a) La integración precaria en la generación de la riqueza, a través de una relación salarial flexible y desprotegida, cada vez más salvaje y difícil de aceptar. Los trabajadores son considerados en primer lugar como costo de producción en una economía que decide su competitividad ex-

terna no sobre la innovación tecnológica, sino en la sobreexplotación (por encima de su capacidad regeneradora o de sustento) de sus recursos naturales y humanos. Gente y naturaleza son el insumo más flexible y adaptable, cuando los demás costos, como las tasas de interés o precios de la tecnología no están bajo el control directo de los empleadores.

b) La prescindencia económica. En la medida en que los países se convierten en plazas financieras de la acumulación globalizada, la población ya no cuenta en el circuito económico. La generación de ganancias se realiza en operaciones especulativas que no pasan por la inversión productiva, y por tanto, precinden de la población en cuanto productores o consumidores. El único aporte que de ellos se precisa es la aprobación renovada a los ajustes económicos, su validación electoral.

La pobreza y el empobrecimiento son los datos y puntos de partida en un neoliberalismo como el mexicano. Una vez constituida una cantidad amplia de pobres laboriosos y contando con otro importante margen de población excedente para el modelo económico estratégico, se le plantea al poder (a los gobiernos regionales y al estadounidense, a los grupos oligárquicos e instituciones financieras internacionales) un complejo reto: cómo, sin alterar el esquema de la actual articulación del funcionamiento económico, mantener la dominación de esta área pauperizada. Tal es el prisma del diseño de los FIS.

La conducta política en el espacio de la miseria no es por necesidad la desobediencia, sino que también, desde su condición dependiente, ofrece plasticidad suficiente, mayor que en otros sectores poblacionales,

6 Orozco, Miguel, *La Jornada*, 30.3.1995. En Canadá, la participación salarial, una de las más altas en el mundo, se sitúa en un 60%; en Estados Unidos, en el 40%.

7 Pérez Canchola, J.L. (1995) "Los Derechos Humanos, Económicos y Sociales", en *Memoria*, n. 76, p. 28.

como masa de manipulación.⁸ En este arco de posibilidades entran en juego una pluralidad de dispositivos e instituciones que, en formas más o menos explícitas, contribuyen a la "domesticación" productiva y a la gestión rentable de la pobreza. Más allá de su parcial funcionalidad económica, se trata a través de los actuales Fondos de Inversión Social, de aprovecharla como recurso de legitimación política.]

Caracterización de los fondos de inversión social en América Latina

La mayor parte de los FIS fueron creados en América Latina como programas para aliviar el impacto negativo de la crisis y ajuste estructural sobre los pobres, ante la reducción drástica de empleo e ingresos. Al momento de su inicio, mediados los años 80, fueron concebidos como medidas provisionales y de emergencia, dirigidas a restablecer la confianza en el gobierno y asegurar el apoyo político a las reformas en curso, mientras se recuperaba la senda del crecimiento.⁹ La experiencia piloto tuvo lugar en Bolivia, a partir de 1986, con el Fondo de Emergencia Social, concebido para un ejercicio de tres años. Cuando el plazo se cumplió, si bien el deterioro social traspasaba el umbral de tiempo previsto, las características del programa lo habían convertido en un valioso recurso de legitimación gubernamental. Por lo cual el pro-

grama se amplió como "Fondo de Inversión Social",¹⁰ y luego se asignó a un "Ministerio de Desarrollo Humano", creado a propósito para su gestión, con lo cual el programa alcanzó un perfil de mayor alcance y permanencia. La experiencia siguió cursos parecidos en los países de América Latina y el Caribe, que en conjunto contabilizan unos 18 casos de FIS, con parecidas denominaciones y cometidos semejantes.

Los rasgos más característicos de esta política social se pueden esquematizar como sigue:¹¹

1. Un relativo grado de autonomía como organismo administrativo. Desde su creación, el programa define condiciones de operación diferentes a los procedimientos de secretarías o ministerios al uso, procurando una mayor flexibilidad y agilidad en las asignaciones de presupuesto y en la respuesta sus llamamientos de emergencia social. Su enfoque parte de una crítica a los funcionamientos burocráticos habituales. En diversos países su gestión incorporó personal directivo con probada experiencia en el sector privado. A diferencia de su entorno estatal deteriorado en condiciones laborales, el Fondo de Inversión trata de ofrecer condiciones salariales atractivas para contratar equipos capaces, comprometidos con el trabajo y honestos.

2. Focalización. El diseño de los FIS se apoya en la consideración de los escasos recursos presupuestales de un Estado en búsqueda de equilibrios macroeconómi-

8 "Callan o se rebelan, según una estrategia afinada por siglos de resistencia.", G. Bonfil Batalla, 1992: 11.

9 Glaessner, P.J., et al. (1994): *Poverty Alleviation and Social Funds, the Latin American Experience*, World Bank Discussion Papers, Washington, D.C.: XI.

10 Jørgensen, S.; Grosh, M.; Schacter, M. (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment, The Emergency Social Fund*. The World Bank, Washington, D.C.

11 Bhatnagar, B., Williams, C.A. (ed.) (1992): *Participatory Development and the World Bank, potential directions for change*, World Bank, Washington D.C.; Piccioto, R. (1992): *Participatory Development: myths and dilemmas*, Working Papers, The World Bank, Washington, 1992; Landázuri, G.; Cortez, C. y Moreno, P. (1994), "Múltiples máscaras para un sólo rostro. El Pronasol en el medio rural", en *Política y Cultura*, n.3; SEDESOL (1993): *Solidarity in National Development: New Relations between Society and Government*, México.; Stahl, K., op. cit.; Glaessner, P.J., op. cit.

cos, que ha de pagar además el servicio de la deuda. Por ello, su reforma cambia el esquema anterior de servicios públicos regulares (en deterioro tras años de desinversión, salvo los de orden público) para dirigir la preferencia presupuestal hacia los grupos más necesitados, marginados históricos a los que se suman los empobrecidos por la crisis y el ajuste. Se espera que la mejor identificación de las necesidades en estas poblaciones "objetivo" redunde en mayores índices de éxito o impacto de las acciones. El ejercicio del programa requiere y despliega sofisticadas aproximaciones regionales al conocimiento de la pobreza, mapas sociales de carencia, para fundamentar las inversiones.

3. **Implicación y participación de los "grupos objetivo" y sus mediadores.** Entre los componentes más propios del programa se encuentra el énfasis en la participación comunitaria de sus beneficiarios. La participación abarca dos aspectos principales: elección y ejecución. La elección de las obras a realizar por la comunidad dentro de un menú de opciones definido por el programa; y el "costo es compartido" por los beneficiarios en la realización de sus obras de infraestructura, o en las demás posibilidades que proporciona el programa. La aportación comunitaria consiste en trabajo gratuito, materiales locales o un porcentaje de desembolso efectivo. Esta corresponsabilidad o autoayuda permite una mayor capacidad de realización en el programa y un significativo ahorro frente a las mismas obras realizadas según los procedimientos públicos habituales. En casi todos los FIS, salvo excepciones como la mexicana, la participación incluye el componente de la incorporación masiva de las ONGs en la mediación del presupuesto y en el apoyo directo a los pobres. Se trata de una reforma del Estado a partir de la responsabilización de la sociedad civil. Un objetivo que se refiere también a la identidad de los pobres en relación con el Estado,

tratando de crear en ellos una mayor capacidad y mentalidad autogestiva, un sentido de ser protagonistas ante sus necesidades y su propio desarrollo ("empowerment").

4. **Descentralización.** El intento de alcanzar necesidades de sectores abandonados o al margen de servicios públicos regulares pretende ser logrado a través de la descentralización administrativa. Los Fondos aportan márgenes de operación en especial a los municipios y grupos comunitarios, en quienes se delegan los servicios y responsabilidades en materia de infraestructura básica y servicios (electricidad, agua, sanidad, educación), promoción productiva. Todo ello, bajo la gestión del FIS, habitualmente a través de ONGs. Los anteriores ministerios o secretarías en éstos ámbitos se pueden reducir y reorientar para atender otras necesidades y segmentos de la población.

5. **Intento de transparencia en las operaciones y estricto seguimiento.** Al tratar de introducir un funcionamiento "no burocrático" en su gestión, a través de mayor flexibilidad y rapidez en los procedimientos, buscando un uso eficiente de los recursos, los FIS procuran desplegar un cercano seguimiento al empleo de los recursos y a las realizaciones. Se unen la necesidad de alcanzar grupos en situación de emergencia social, y la aspiración a generar confianza en el gobierno, tanto entre los destinatarios del gasto como, en muchos casos, entre los financistas y donantes internacionales al Fondo. Parte de la eficiencia depende de la mejora del proceso informativo y la comunicación gobernantes-gobernados, que favorece la legitimidad.

6. El FIS, a diferencia de programas de secretarías o ministerios anteriores, no asume la realización directa de las obras o de la prestación de los servicios. Se perfila en primer lugar como agencia de asesoría y financiamiento, mediadora o coordinadora de la acción de los beneficiarios y la

sociedad civil (empresa privada, ONGs). Aquellas obras que no realiza la población con su trabajo son contratadas por licitación con empresas privadas, o ejecutadas en su caso por las dependencias de los otros ministerios.

7. Apoyo internacional Los Fondos de Inversión Social han movilizado en distintos grados según las experiencias, amplios recursos de agencias internacionales de desarrollo, públicas y privadas, preocupadas por el costo social del ajuste económico. Los apoyos han consistido tanto en créditos como en donaciones. En algunos casos, este contingente alcanzó hasta el 80 % del presupuesto total. El Banco Mundial, junto al BID, se atribuyen un rol coordinador y garante de confianza respecto al resto de los apoyos internacionales.

El programa se ha centrado en la realización de microinversiones en obras de infraestructura básica, social (agua, electrificación, rehabilitación y construcción de escuelas y puestos de salud, drenaje en algunos casos), y económica (reparación de caminos, carreteras, en ocasiones irrigación, etc.). Un objetivo en varias de estas experiencias fue la generación de empleos ligados a la realización de las obras.

En el caso del PRONASOL, son apreciables las coincidencias básicas con el resto de los FIS, aunque también presenta significativas diferencias. Entre ellas cabe destacar la decisión del gobierno mexicano por mantener el control estatal en la completa gestión organizativa del programa, sin la cesión de espacios mediadores a ONGs. La constitución de docenas de miles de Comités de Solidaridad para la aplicación de los recursos en las comunidades, así como los procedimientos de administración y prestación de los servicios, introducen y simulan esquemas organizativos de las organizaciones no gubernamentales, y parecidas lógicas de gestión y participación a las implantadas por otros FIS, pero siempre

dentro del Estado, del gobierno, del PRI. Este fue un punto clave de divergencia entre el Banco Mundial, inclinado a los valores de lo privado y al trabajo con ONGs, y el gobierno mexicano, celoso en controlar directamente los lazos corporativos en la atención a la pobreza.

Por otra parte, el PRONASOL se basa en lo fundamental en recursos del presupuesto nacional, sin contar con donaciones de agencias externas. Recibe créditos parciales (apoyan algunos renglones del programa, aplicados en regiones de especial carencia) provenientes del Banco Mundial, llegando a alcanzar hasta un 25% del presupuesto de Solidaridad en los Estados más pobres.

La aceptación del crédito por parte del gobierno va acompañada por la integración de condiciones pactadas con el Banco y su vigilancia en la gestión. Son requisitos básicos (eficiencia, transparencia en la gestión, focalización, participación de los grupos "objetivo", etc.) que tienden, por otra parte, a homologar el PRONASOL a la experiencia de otros FIS en el resto de América Latina. Por otra parte, el alcance presupuestal y la cobertura del PNS es mayor en comparación con los demás FIS de la región.

Participar en lo asistencial, aceptar el sacrificio económico

La "participación popular" es un motivo o tópico de debate y práctica ya experimentado en anteriores intentos desarrollistas, de diverso signo, desde gobiernos de corte populista hasta la Alianza para el Progreso, en los sesenta y setenta. En aquella ocasión, uno de los programas pioneros al respecto, la participación popular fue introducida tras el fracaso de las tentativas de reforma agraria, que topaban con la rigidez antidistributiva de la oligarquía terrateniente. Ante la resistencia a una democratización en el uso y aprovechamiento de los recursos, se instrumentaron modalidades de par-

ticipación comunitaria para el desarrollo, en áreas de salud, educación, infraestructuras básicas, como válvula de escape o sucedáneo a la presión por el reparto agrario.¹² La participación, por otra parte, acierta a conectar y responder a (o se apropia de) una reiterada demanda en los movimientos sociales populares de las últimas décadas.

◊ M. Wolfe¹³ describe el mantenimiento de la segregación asociado a políticas participativas de asistencia en América Latina durante las décadas anteriores: "Se fomentó la "autoayuda", la independencia y la reciprocidad en la producción y el intercambio de productos entre los pobres, así como la provisión de viviendas y servicios comunitarios, ámbitos en los que la participación no perturbaba la distribución existente del poder y de la riqueza. De esta forma los pobres podían mantenerse en una especie de economía paralela, funcionando con leyes muy diferentes a las de la economía moderna, hasta que ésta última llegase a estar preparada para absorberlos". Todo indica que la dualidad social de los 90, donde se inscribe la "nueva" participación asistencial, es más funcional, programada (desde la actual racionalidad económica) y profunda que años atrás.

Dentro del Banco Mundial, aparte de la referencia que significó Mc Namara, al situar en su presidencia la pobreza como

cuestión nodal del debate en el Banco,¹⁴ podemos encontrar un momento elaborativo reciente y explícito de las políticas de participación, vinculadas a proyectos de desarrollo rural aplicados por la institución en poblaciones marginadas, en los estudios y experiencias reunidos por M. Cernea bajo el título *Putting People First*¹⁵ (*Poniendo a la Gente Primero*). En esta segunda mitad de los 80 aumentará, por otra parte, la relación y apoyo del Banco a ONGs, abriendo un espacio que ha venido cobrando cada vez mayor papel en la canalización de los recursos de cooperación al desarrollo. Ya en los 90, la reflexión y el debate, voluntad de aprendizaje e intento de incorporación a los proyectos del concepto "participación" han cobrado mayor sistematicidad y peso. Un momento fuerte en este movimiento institucional lo constituyó la *Conferencia sobre Desarrollo Participativo* convocada por el Banco Mundial (Washington, 26-27 febrero, 1992),¹⁶ foro de intercambio entre distintos organismos internacionales y nacionales. Los trabajos y debates acerca de la participación en el combate a la pobreza han continuado en el Banco. En mayo de 1994 se celebró en su sede otra conferencia de intercambio de experiencias en la misma línea. Al interior de esta agencia de desarrollo se constituyó un equipo o corriente de investigación y trabajo, denominado "Participatory Development Learning Group" ("Grupo de

- 12 Ugalde, A. (1985): "Ideological Dimensions of Community Participation in Latin American Health Programs", en *Social Science and Medicine*, vol. 21, n.1, Gran Bretaña: 352.
- 13 Wolfe, M. (1991): "Las múltiples facetas de la participación", en *Pensamiento Iberoamericano*, n. 19, ICI-CEPAL, Madrid: 357.
- 14 Una primera aproximación a los documentos del Banco Mundial puede sorprender por la centralidad y primer plano de atención que en ellos ocupan problemas como la pobreza o la ecología. El reconocimiento de la gravedad social de estas realidades es el argumento para acrecentar el valor y urgencia de la reforma neoliberal propugnada: el entorno macroeconómico estable y creador de empleo (dejando libre al mercado, toda la seguridad para el capital) es siempre la mejor solución a la pobreza y al deterioro ambiental en el tercer mundo.
- 15 (1985, 1991): *...sociological variables in rural development*. Oxford Univ. Press, New York.
- 16 Bhatnagar, B., Williams, C.A. (ed.) (1992): *Participatory Development and the World Bank, potential directions for change*, World Bank, Washington D.C.

Aprendizaje del Desarrollo Participativo"), que viene impulsando el debate acerca de este t3pico en la organizaci3n.

El fomento de la "participaci3n", entendido su sentido en relaci3n con la pol3tica econ3mica que se propone legitimar, el ajuste neoliberal que el mismo Banco exige (los cr3ditos condicionados con el FMI y la acci3n del mismo Banco en la reforma de distintos sectores), forma parte de un complejo sistema de limitaciones y est3mulos. En t3rminos an3logos a los referidos por M. Foucault¹⁷ a la materialidad del discurso, 3sta pr3ctica asistencial trata de disponer una suerte de procedimientos en su construcci3n simb3lica e institucional que eviten los riesgos cuestionadores de la participaci3n extendida. Un ejercicio de poder que, incluyendo la noci3n de l3mite (proyecci3n negativa o restrictiva), la trasciende para lograr la adhesi3n y movilizaci3n entusiasta de sus destinatarios (proyecci3n positiva o proactiva). Esta limitaci3n y adhesi3n de lo participativo es proyectada en lo fundamental por una escisi3n en el modelo de desarrollo, que establece fronteras entre dos 3mbitos:

- La esfera local de los marginados, donde se recrea, a trav3s de mejoras en infraestructuras y servicios b3sicos, la idea de un desarrollo integral, donde los sujetos son protagonistas en decidir y ejecutar el programa. La participaci3n se refiere a aspectos inmediatos y cotidianos de sobrevivencia: alcan-tarillado, agua potable, luz, rehabilitar

la escuela, un puente, etc. El resto de la vida queda en la opacidad del mercado, sin posibilidad de intervenci3n (precios de sus productos, su falta de empleo, sus miseros salarios).

- La pol3tica econ3mica estrat3gica, macro y sectorial, es planteada como inexorable y vedada a toda participaci3n que no signifique consenso. Prevalce el criterio tecnocr3tico, comprometido con la oligarqu3a globalizada, que excluye considerar la voluntad de la poblaci3n, si 3sta demanda mejoras salariales, m3rgenes de protecci3n y regulaci3n al mercado, pol3ticas de industrializaci3n, etc. Estas presiones que obstaculizan la "transparencia" del mercado por parte de la gente, son desactivadas por v3as represivas si es preciso. Si no se convence, se vence, en esta perspectiva refundadora del orden social.

El supuesto y punto de partida es la afirmaci3n de los valores y pautas del liberalismo econ3mico como universales (mercado como regulador social fundamental, apertura comercial, equilibrios macroinflaci3n, d3ficit fiscal, balanza externa, privatizaci3n, etc.), sin asumir el contexto hist3rico concreto en que esta racionalidad ha de funcionar. El mercado ordenador del conjunto social es eficiente en todo tiempo y lugar, tanto en los Estados Unidos de los granjeros y pioneros, que fueron los abuelos de los actuales presidentes del Banco Mundial, como en China, en M3xico o en Costa de Marfil.¹⁸ Cuanto m3s libre el

17 (1980): *El orden del discurso*, Tusquets, Barcelona.

18 Al proponer apertura comercial y de inversi3n de capitales como estrategia de desarrollo para todo tiempo y lugar, al volverse el m3s claro palad3n de la globalizaci3n, el Banco Mundial "olvida" las experiencias hist3ricas de protecci3n comercial en los procesos de industrializaci3n: el mismo Estados Unidos, tras la independencia, frente a la industria inglesa, hasta bien entrado el siglo XX; los capitalismoes centrais europeos, hasta la actualidad; La disciplinada y rigurosa protecci3n comercial, financiera, y fomento industrial en los pa3ses del Este asi3tico, que combinan la promoci3n exportadora con la f3rrea defensa de un fuerte mercado interno... El Banco Mundial puede llegar a reconocer algunas de estas experiencias hist3ricas, como en sus recientes aproximaciones al "milagro asi3tico", pero a la postre acude a un recetario

mercado, antes llega el crecimiento económico, que es la primera preocupación efectiva y principal solución para integrar a los pobres.¹⁹

Un ejemplo relativo a la pobreza rural muestra la articulación de términos en este modelo de desarrollo: aunque se propone el ideal del reparto agrario para mejorar la equidad y las bases del crecimiento, a renglón seguido queda advertida su inviabilidad política (desde la lógica empirista pragmática afirmada por la institución), como demuestra la experiencia, por la resistencia de "los que tienen". Mejor, para lograr el objetivo de la equidad, es crecer y distribuir luego el nuevo excedente. Aunque no hay tratamiento explícito del procedimiento de su reparto, *ceteris paribus*, es decir, sin modificar la estructura social de poder y apropiación preexistente.²⁰ En los documentos del Banco, los problemas de la participación y la pobreza se construyen como objetos discursivos autónomos, aislados del problema de la desigualdad económica.

Al lado de las condiciones macroeconómicas para alcanzar la esquiua y futura estabilidad neoclásica, serán definidas políticas específicas complementarias (combate a la pobreza, capacitación de recursos humanos, protección ambiental, partici-

pación...). La apuesta por la participación parte de una consideración relativa a la complejidad del desarrollo, que implica la existencia de una trama social-institucional amplia y densa (densidad social), lo cual significa una crítica al dominio unilateral de la macroeconomía en los diagnósticos y políticas. Se trata de una propuesta de diálogo y coexistencia de perspectivas, incorporando al entoque económico dominante otras disciplinas de lo humano y ecológico.²¹

La decisión del patrón de desarrollo en una política económica (ámbito de lo racional y necesario, "realismo", sometimiento, sacrificio) y una política social (ámbito de lo valorativo y contingente, identidad, participación) se convierte en condición de "sostenibilidad" del orden actual.²² La constitución de dominios autónomos procura evitar la "contaminación" que supondría extender la participación desde lo local, asociado a programas asistenciales, hacia lo global y estratégico, a las decisiones sobre los recursos productivos, la orientación de su uso en relación con las necesidades de la mayoría y la apropiación democrática (en el sentido de igualadora) del resultado económico. Las decisiones estratégicas de política económica quedan reservadas al espacio cerrado de la negociación (en condiciones asimétricas de

de librecambismo universal. Propone una apertura comercial sin "trabas" que no favorece a los países que la emprenden en forma indiscriminada sino al resto del mundo.

19 Esta ha sido la afirmación más estable en el medio siglo de la institución, por más que cuestionó como insuficiente el crecimiento por sí mismo. Hace falta combinarlo con medidas pro-equidad, pero crecer es primero. "A largo plazo los pobres se beneficiarán con el restablecimiento del crecimiento continuo que origina un ajuste exitoso (...) pero a pesar del efecto del ajuste estructural en los pobres como grupo, siempre habrá algunas personas pobres que resulten afectadas por las políticas de ajuste y sus efectos a corto plazo" (BIM, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993: 4).

20 Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990: la pobreza. Washington, D.C.: 58 y ss.

21 Picciotto, R., op. cit.: 1.

22 Bolleau, G. refiere el invento histórico y usos convencionales de la categoría "popular" como un "resto" de la razón, progresivamente expulsado, y que la misma "razón" bienpensante aspira luego a recuperar, absorber, refuncionalizar, reciclar (como "folklore", por ejemplo). En nuestro caso, la macroeconomía reduce y expulsa un sujeto que luego la política social trata de recuperar y reciclar, como pobre "protagonista", participativo y entusiasta. (1992): El pueblo por escrito, Grijalbo, México.

"diálogo") entre gobiernos y los organismos internacionales, con la cercana vigilancia de Estados Unidos.

El contexto de la participación es la minimización del sujeto, de la mayoría (la primera reacción del presidente Zedillo ante la reciente crisis económica fue pedir sacrificio a la población para garantizar la estabilidad financiera), obligada a reducir y postergar sus expectativas vitales y subordinar su condición de existencia a un mercado cada vez más libre y deshumanizador. La perspectiva es siempre el largo plazo, en versiones variadas del tópico "primero crecer, después repartir": dar oportunidad al ajuste, al "goteo" que en la práctica nunca llega, porque la capacidad absorbente de los estratos superiores y externos retiene con voracidad el líquido económico.

Así planteado, el combate a la pobreza vía FIS consiste en lo fundamental en un ejercicio socializador de los excluidos, en la pretensión de incorporarlos bajo fórmulas participativas de atención a algunas de sus necesidades prioritarias y en términos funcionales a su dominación.

Conclusión

El ajuste estructural en América Latina ha traído aparejada una peculiar manera de tratar los desajustes sociales (aumento del desempleo y la pobreza) que provoca: los Fondos de Inversión Social. Su lógica, de rasgos comunes en la región, aunque también con especificidades locales, como el caso del PRONASOL, ha respondido tanto a la frágil situación de los gobiernos latinoamericanos en los últimos años como a la inducción de agencias internacionales de desarrollo y crédito, en especial, el Banco Mundial.

Aún a riesgo de generalizar, contando con que las políticas económicas y sus resultados han variado en parte entre los

países de la región, cabe concluir algunas valoraciones acerca de la experiencia de los FIS.

Quizá el mayor avance de estos programas focalizados respecto a la anterior política social haya sido el fortalecimiento del nivel local, municipal, en la promoción de pequeñas obras de infraestructura. Esta inversión dispersa, conjugada con el compromiso, el trabajo y espacios de opción entre comunidades marginadas en muchos casos ha podido mejorar la calidad de vida de grupos de población que conocieron por primera vez estos servicios básicos. Pero resulta claro que este planteamiento de política compensatoria resulta incapaz de revertir las condiciones estructurales del empobrecimiento actual, radicadas en la conformación del poder económico, en la estrategia de un modelo de desarrollo en lo fundamental concentrado y excluyente, que se considera como dato inmodificable. En la práctica, los FIS no han incidido, o muy poco, sobre la generación de empleo o en la mejora del ingreso, que son ejes básicos en una perspectiva de integración social posible.

El objetivo de los FIS no es reducir la pobreza sino generar consenso hacia la reforma económica y el orden neoliberal. Para los programas emplean el recurso de la participación de los pobres y las ONGs. Tal participación se construye desde el poder a través de un sofisticado juego de estímulos y límites. Combina elementos liberatorios en un plano reducido a lo local, bajo la supervisión de Ministerios o Secretarías especializadas (Desarrollo Humano, Desarrollo Social), y excluye toda participación social que no sea aprobatoria respecto a las opciones de política económica, macro y sectorial. Estas últimas se adoptan en la cúspide del poder y se implantan como razón tecnocrática inobjetable, como hechos de fatalidad natural.

Los FIS como experiencia de política social exploran la sostenibilidad de una exclusión de mayorías con umbrales simultáneos y restringidos de participación. Una participación administrada entre los marginados como sucedáneo de un desarrollo productivo e integrador. Resolver los retos del empobrecimiento requiere

una transformación profunda de esta perspectiva. Una de sus condiciones es alcanzar niveles de participación social eficiente y democrática, desde los mismos niveles locales hacia el ámbito regional y nacional que alcancen al análisis, evaluación y diseño de las políticas económicas globales y sectoriales.

