

Capítulo III

EL ESTADO, LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL

LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL Y EL DESMANTELAMIENTO DEL PACTO DE UNIÓN

Se ha planteado desde el comienzo que el interrogante fundamental de este trabajo estaba referido a las condiciones de posibilidad que hacen a la creciente construcción de actitudes de deslegitimación de la actividad política por parte de la ciudadanía en Argentina. También se propuso que la comprensión del fenómeno implicaba situar el problema en tres niveles: la corta, la mediana y la larga duración. Se analizaron en el capítulo anterior algunas condiciones de larga duración que hicieron a la construcción de la ideología del pacto social basado en el igualitarismo de los derechos universales. También se examinó el bloqueo de la ideología del pragmatismo jurídico y el decisionismo.

Este capítulo se centra en la mediana duración. Desde la década del setenta ha comenzado a producirse una mutación histórica a nivel mundial; aquí revisaremos algunos de sus efectos en AL. En este proceso se está constituyendo un nuevo pacto social, en el cual el Sujeto interpelante que funda la escisión entre lo público y lo privado ya no es, en regiones como AL, el Estado nacional, sino los organismos internacionales. Todo ello transita en medio del Estado de Derecho, la democracia formal y el Parlamento, pero requiere para su funcionamiento de una reconfiguración de la justicia en la que el pragmatismo decisionista

se desbloquea y debe ser legitimado a nivel popular. Lo anterior no significa de ninguna manera que los estados nacionales desaparezcan, sino que se dividen claramente en dos clases: la de los países industrializados, sede de las transnacionales que gobiernan el mundo, y la de los países dependientes. Ahora, de modo explícito, cada Estado cumple funciones diferentes según el “modo de ser en el mundo” (*dasein*) de la población que regula, tal como vaticinó Schmitt. Lo *acontecimiential* es que estas transformaciones son enunciadas de modo explícito. La interpelación ideológica opera ficcionando que ya no hay “ideología”, sino el crudo lenguaje de los hechos. Se constituye así como “natural” e inevitable algo que sólo es el efecto histórico y también ficcional de relaciones de dominación.

Este proceso está en plena constitución, en un espacio de fuerzas cuya definición es impredecible. De ningún modo esta nueva ficción es monolítica; se trata de un conjunto de estrategias que tienden a construir una interpelación ideológica que presenta lo dado como inmodificable; pero la ideología es un móvil campo de luchas. Precisamente la constitución de un nuevo pacto social está en el núcleo de la resolución de la vieja cuestión social, que ahora adquiere matices nuevos.

La constitución de un nuevo pacto social tiene como uno de sus núcleos una nueva estrategia de resolución de la vieja cuestión social. Este nuevo pacto social supuso una reconfiguración de las relaciones de poder y de la totalidad de las relaciones sociales, políticas, culturales y económicas, así como la resignificación de las memorias históricas a nivel colectivo. El pacto de unión que había obturado al pragmatismo jurídico pierde vigencia, y este se desbloquea paulatinamente.

El pacto de unión reformulado luego de la Segunda Guerra Mundial (aunque con antecedentes luego de la crisis de 1929), a través de una fuerte alianza entre estados, empresas y sindicatos, había implicado una parcial integración de la fuerza de trabajo a ciertos derechos sociales, aunque no de modo homogéneo en todas las regiones. El acceso masivo a la educación y al trabajo que gestionaba la vida generó cuerpos colectivos resistentes que cuestionaron de diversos modos, en las décadas del cincuenta y sesenta, el orden establecido. El concepto de ley universal e imperativo categórico, subyacentes a las diversas modalidades del pacto de unión, habían tenido efectos que iban más allá de lo esperado. Los dispositivos disciplinarios no fueron sólo el lugar de reproducción de relaciones de dominación, sino un efectivo campo de luchas y de construcción de nuevas prácticas ideológicas. Los cuerpos colectivos formados en ellos construyeron obediencia pero también rebeldía. La ficción simbólica de una ley trascendente e igual para todos, que nunca eclipsó completamente el espectro de la dominación, posibilitó que sujetos individuales y colectivos, formados en esa matriz, impugnaran lo

real del antagonismo que nunca cesó de insistir. Las disciplinas habían dejado de ser funcionales a la dominación. Ello ocurría en medio de un complejo entramado de fuerzas que incluían el conflicto entre la Unión Soviética y el mundo capitalista, así como las controversias entre los países centrales y los pertenecientes al Tercer Mundo.

De ese modo, en los años sesenta la cuestión social adquirió una nueva dimensión: los remedios pensados para suturarla habían creado resistencias también nuevas, en las cuales era clara la conciencia del abismo entre los derechos proclamados y la realidad efectiva. El acceso a los derechos sociales no clausuraba el problema, sino que lo agudizaba. La retirada de Vietnam y la rendición de los estadounidenses fueron un hito que tuvo impactos sistémicos: era la primera vez que una potencia garante del capitalismo a nivel mundial sufría una derrota que impacta al orden desde su interior (Petriella, 2006). Surgieron entonces nuevos remedios que gestarían una mutación social dentro de la forma social capitalista.

TRANSFORMACIONES EN EL PARADIGMA SOCIOTÉCNICO

Desde una *perspectiva sociotécnica*, la formación social capitalista enfrentaba en la década del sesenta *dos graves problemas: la cuestión social nunca saldada* –pero ahora agudizada por la creciente calificación de una fuerza de trabajo en mejores posiciones de negociar conquistas– y las *rivalidades interempresariales* por segmentos de mercado (la piratería tecnológica fue uno de los factores que empujó a la construcción de un paradigma productivo que a través de la rápida obsolescencia de las tecnologías sorteara la apropiación de matrices a través de lo que se ha denominado “ingeniería inversa”). Ambas dificultades se vinculaban a la crisis del paradigma productivo imperante luego de la Segunda Guerra Mundial. En los años sesenta se crea la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), institución que a partir de la década siguiente se enfrentará a los países industrializados. Se generan así una serie de enfrentamientos producidos por los aumentos en el precio del petróleo⁴. Todo ello confluye hacia la disminución de la tasa de ganancia a nivel internacional.

4 La OPEP fue fundada en 1961. Esta organización presionará sobre los países industrializados que importan petróleo a fin de generar aumentos en el precio del mismo. En 1971, el acuerdo de Teherán establece la posibilidad de aumentar el precio del petróleo. Entre 1972 y 1973, nace formalmente la Comunidad Económica Europea. En ese año, los países de la OPEP se reúnen para acordar qué hacer frente a la crisis monetaria internacional y en particular ante la devaluación del dólar, hasta que finalmente aumentan el precio del combustible sin acuerdo previo. Varios de ellos limitan sus exportaciones a EE.UU. como reacción a la postura de ese país de apoyar a Israel en la guerra árabe-israelí. Por la misma razón, Irak propone la nacionalización de las empresas de capital norteamericano. EE.UU. amenaza con intervenir el mundo árabe si continúan los embargos (Boron et al., 1999: 299-304).

La compleja red que parecía amenazar a la seguridad de las empresas fue reducida a través de diversas transformaciones. Por un lado, cambios en los patrones de acumulación, posibilitados por la denominada “Tercera Revolución Industrial” que a través de las nuevas tecnologías, conformadas por la biotecnología, el complejo electrónico y los nuevos materiales, permitió desde fines de los años sesenta, como nunca antes en la historia, hacer frente a los tres obstáculos fundamentales a la acumulación de capitales: los límites de la fuerza de trabajo, la falta de energía y de materias primas. Esa transformación en el paradigma productivo fue una respuesta a las limitaciones que el modelo de acumulación experimentaba cíclicamente. La biotecnología y los nuevos materiales dieron a luz el concepto de “biodiversidad”, y las zonas del planeta ricas en ella se transformaron en objetivos estratégicos.

La transformación del paradigma productivo implicó que el insumo fundamental de la producción ya no fuesen el carbón, la electricidad o el petróleo, como en paradigmas anteriores, sino el *conocimiento científico* producido a partir del empuje de la demanda tecnológica, impulsado por las necesidades de las empresas. De ese modo, se agudizó una característica del proceso de investigación científica y de innovaciones tecnológicas ligadas a los procesos productivos: ellos son una tarea colectiva, que involucra tanto a las empresas privadas como a entidades gubernamentales y a todos los miembros de la sociedad, sea como trabajadores o como usuarios. Por ende, al participar en el proceso de innovación/difusión, tanto la ciencia como la tecnología generan mercancías que no podrían surgir sin la participación activa del gobierno diseñando políticas; de modo que la sociedad toda, a través de sus diversas formas de producir recursos, participa en dicho proceso, sea como investigador, desarrollando tecnología, difundiéndola y/o consumiéndola. Este fenómeno consolidó, por ello, una tendencia propia de la forma social capitalista, la denominada “globalización”, que Guattari (1995) llama “capitalismo mundial integrado”.

Es en relación a ello que se ha sostenido que son dos las características fundamentales del proceso productivo a partir de la Tercera Revolución Industrial: *flexibilidad* e *integración*. *Flexibilidad* de productos, procesos, políticas y sujetos que lleva a la innovación constante, herramienta fundamental en el proceso de la lucha interempresarial por ganar mercados y evitar la “ingeniería inversa”. Flexibilidad que impulsa también al imaginario consumo infinito. *Integración* significa que todos, desde la planta hasta el usuario, desde el recién nacido hasta el anciano, deben ser vinculados al proceso económico (Coriat, 1994). Todo se subsume a la mercancía. El capitalismo se torna intensivo y penetra todos los momentos, espacios y sentimientos. La naturaleza es devorada por la tecnología, sazonzando la acción bajo la retórica del cuidado de la “biodiversidad”.

La razón de esta mutación estriba en que el proceso de *innovación* de tecnologías no es independiente del proceso de *difusión*, por lo que sus resultados se hallan profundamente vinculados al entorno social. Es por esa razón que en este trabajo se usa la expresión “paradigma sociotécnico”, a fin de no perder de vista que el proceso involucra a todos los sectores de la sociedad. Es también por esa causa que diversos documentos han puesto énfasis en el rol del Estado (BM, 1997), y se habla de “sistemas nacionales de innovación”. Pues por buena que sea la tecnología y por innovadores que sean los empresarios, el dinamismo tecnológico no surge en la economía si no se dispone de la infraestructura que facilite la innovación y la difusión. Esa infraestructura es una red que abarca desde el aparato institucional hasta el individuo particular, que será el consumidor final. Incluye la producción de ciencia básica y aplicada, así como el desarrollo tecnológico⁵.

La Tercera Revolución Industrial implicó una verdadera mutación, tanto en lo concerniente a la investigación científica como en lo referente al desarrollo tecnológico, a las relaciones sociales y a la cultura implicados en el proceso de producción, circulación y consumo. En rigor de verdad, tal revolución supuso una verdadera mutación dentro de la forma social capitalista, que paulatinamente está trastrocando todos los órdenes de la condición humana y todas las regiones del planeta, tanto en sus aspectos naturales como sociales.

Si el conocimiento científico es el insumo fundamental del nuevo paradigma sociotécnico, entonces pueden explicarse algunos procesos que hoy son visibles: en primer lugar, la concentración de capitales vinculada a la propiedad de patentes. En segundo lugar, la desocupación, precarización y fragmentación laboral como consecuencia del reemplazo del trabajo vivo por trabajo muerto. En el ámbito de la organización laboral, las nuevas tecnologías posibilitaron una desestructuración de los colectivos de trabajadores y una intensificación de la carga psíquica, especialmente afectiva, del trabajo. La legislación laboral –en consonancia con lo anterior– tendió a una flexibilización creciente y a la pérdida de derechos. En tercer lugar, las empresas transnacionales poseedoras de patentes en el ámbito de la biotecnología y nuevos materiales desarrollan una paulatina expulsión de los pequeños campesinos de sus tierras de labor, particularmente en las zonas de biodiversidad de AL. En cuarto lugar, se produce la pérdida de la seguridad alimentaria y ecológica, en

5 El ejemplo de Japón es el que mejor ilustra esta afirmación. En su sistema nacional de innovación, el rol del Estado es fundamental para identificar áreas cruciales para futuros avances tecnológicos, movilizar adecuadamente los recursos y facilitar las estrategias de las empresas en su búsqueda de mercados; también es fundamental el rol gubernamental en la educación y capacitación, así como en el control de la fuerza laboral.

tanto las nuevas tecnologías desarrollan procesos en la naturaleza que tornan a sus productos peligrosos para la salud de la población, al tiempo que gestionan catástrofes naturales por la desertificación de amplias zonas del planeta. En quinto lugar, el desarrollo del complejo electrónico construye la pérdida de la privacidad (merced a la formación de grandes bases de datos). En sexto lugar, la elaboración de armas de destrucción masiva posibilita unas guerras con una capacidad de destrucción nunca antes conocida en la historia. En séptimo lugar, el desarrollo de las comunicaciones ha facilitado una abierta “guerra de desinformación en la ‘era’ de la Información” (Pineda, 2002: 35). Finalmente, en un solo día, la realización de operaciones financieras en medidas superiores a las transacciones comerciales genera un diagrama de poder en el que la especulación produce la ficción de que ha reemplazado al trabajo como fuente de riqueza en el imaginario social; al mismo tiempo, gestiona actividades lucrativas al margen de toda ley (empresas *offshore*, tráfico de armas, formas diversas de lavado de dinero), de modo tal que el “mercado legal” parece inseparable del mercado negro o ilegal.

Todo el proceso coadyuvó a la consolidación de empresas transnacionales que requieren, para la valorización de capitales, la intervención en fronteras territoriales a fin de facilitar el control de zonas de biodiversidad, el flujo de mercancías, fuerza de trabajo, organizaciones represivas e información –este último es un factor vital en un paradigma productivo en el que el conocimiento es el insumo fundamental. Así, el “capitalismo mundial integrado” es “una forma específica de integración internacional [...] diseñada primariamente en función del interés de concentraciones privadas de poder, y los intereses de todos los demás son secundarios” (Chomsky, 2002: 6).

La complejización que alcanzará aquí la *cuestión social* no puede ser aprehendida en todas sus aristas únicamente bajo el concepto de “trabajo asalariado-capital”. La subsunción e integración de todas las formas de la vida a la mercancía invade la subjetividad al punto de llegar a la “conculcación del imaginario libre, autónomo, diferente, libertario” (Ceceña, 2002: 11); ella devora y transforma la libre creatividad en legitimación de la dominación, más allá de conscientes intenciones; no obstante, la creación renace de otro modo constantemente. Los cuerpos insisten con sus resistencias más allá de la interpelación ideológica que presenta –bajo la retórica de la diversidad– al horizonte como único.

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: EL BANCO MUNDIAL

En ese proceso en el cual en los años sesenta la cuestión social se agudizaba y presentaba bajo una forma nueva, así como en el “remedio” sociotécnico que consistió en clausurarla reemplazando trabajo vivo por trabajo muerto, los organismos financieros internacionales comenzaron

a jugar un rol fundamental, que fue estatuyendo paulatinamente las políticas de los estados-nación de los países del Tercer Mundo al compás de las transformaciones en el paradigma sociotécnico. Estos organismos son fundamentalmente el BM, el FMI y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ellos constituyen, junto a los bancos regionales de desarrollo, las denominadas “instituciones financieras multilaterales”. El BM y el FMI surgen al mismo tiempo, en julio de 1944, en la Conferencia Internacional sobre Asuntos Monetarios y Financieros convocada por el presidente norteamericano Roosevelt en Bretton Woods. El objetivo del encuentro era crear un nuevo orden económico internacional integrado por tres ejes principales: un nuevo sistema monetario y financiero, un marco regulador del comercio, y unas condiciones para el crecimiento económico y el pleno empleo. De las dos propuestas presentadas –la del economista Keynes, representando a Inglaterra, y la de EE.UU.–, triunfó la de este último país, la mayor potencia aliada, que impuso además el dólar americano como la moneda de referencia. Se creó entonces el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o BIRF (origen del BM), para apoyar la reconstrucción en Europa; y un fondo, el FMI, para regular el sistema monetario internacional (Arias y Vera, 2004).

Después de la Segunda Guerra Mundial, en los años cincuenta y sesenta, la mirada de los organismos internacionales se centró en las grandes inversiones en infraestructura para impulsar el desarrollo. Las estrategias intentaron mitigar el peligro que los países pobres representaban para el orden hegemonizado por EE.UU. No obstante, las acciones no fueron consideradas suficientes en un mundo en el que se temía por las alianzas entre países poseedores de recursos estratégicos y la presencia de la Unión Soviética.

En los años setenta –en relación a la nueva emergencia de la cuestión social y el nuevo paradigma sociotécnico– adquiere relevancia, específicamente a partir de 1973, el discurso de los “mínimos biológicos” (Alvarez Leguizamón, 2005), al tiempo que paulatinamente los sistemas de salud comenzaron a ser transferidos a manos privadas. También cobra importancia la preocupación por la “educación” como lugar de reformulación de la interpelación ideológica y resignificación de la historia, procesos necesarios para modular a los sujetos en la mutación que estaba ocurriendo. Asimismo, a partir de 1973, en plena emergencia del nuevo paradigma sociotécnico, el BM y el FMI lanzaron sus programas de ajuste estructural, en los que se integraban diversas áreas de reforma política, agrupadas en lo que más tarde se conoció como el Consenso de Washington.

Es en ese año –1973–, cuando el precio del petróleo se multiplica por tres. Los países productores ganan ingentes cantidades de dinero, que son colocadas en bancos privados que no ponen condiciones. El 60%

de esos dineros se traduce en créditos para países con menor desarrollo industrial. Se sientan entonces las bases para una “financierización” de la economía que paulatinamente endeudará a las economías más vulnerables, tal fue el caso de AL. Es en esa coyuntura que surgen las dictaduras en AL, que tuvieron por función primordial adaptar la región al nuevo diagrama de poder que se construía a nivel internacional.

El BM paulatinamente se fue configurando como “agencia de desarrollo”, tal y como se reconoce actualmente en su mandato de “ayudar a los países a que reduzcan la pobreza, particularmente atendiendo a las dimensiones institucionales, estructurales y sociales” (Arias y Vera, 2004). Robert McNamara –al frente del BM– inspiró su estrategia política a partir de 1973, centrada en una concepción “minimista” de los ciudadanos pobres. Todo ello en el contexto del desmesurado crecimiento de la deuda externa y la consecuente imposición de políticas. En el BM, en el año 2004, el voto *per cápita* de los ciudadanos norteamericanos equivalía a treinta y ocho veces el voto de los ciudadanos chinos y, en su conjunto, el G8 alcanza más del 45% de los votos. Por otra parte, el sistema de funcionamiento en “sillas” diluye aún más la presencia de los países pobres, puesto que sólo los más poderosos cuentan con una silla propia (Arias y Vera, 2004).

En los años ochenta –ya en tiempos de democracias formales en AL–, el crecimiento de la deuda externa en los países de la región entró en crisis⁶. En 1989, se produce el denominado Consenso de Washington⁷.

6 La crisis de la deuda se relaciona con una compleja red de factores, entre los que se destacan: el aumento de los intereses de la deuda que se habían multiplicado por cuatro entre finales de 1970 y comienzos de los años ochenta, la creciente apreciación del dólar, la profunda depreciación de los bienes que se exportaban desde zonas como América Latina, excepto desde los países petroleros; la crisis económica profunda impulsó a seguir obteniendo créditos –ya imposibles de pagar– para cumplir con los compromisos de la deuda.

7 El Consenso de Washington es un conjunto de políticas económicas establecidas desde Washington con el acuerdo de organismos financieros internacionales. Fue formulado originalmente por John Williamson en un documento de noviembre de 1989, denominado “What Washington means by policy reform”, elaborado como documento de trabajo para una conferencia organizada por el Institute for International Economics. Según su autor, el texto era una lista de diez políticas pensadas originalmente para AL; no obstante, con los años se transformó en un programa general y se agregaron nuevas medidas: el programa se conoció finalmente como “Neoliberalismo”. La diez propuestas iniciales fueron: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización de empresas públicas, desregulación de la economía por parte de los estados, defensa de los derechos de propiedad. El signifiante “Washington” tenía para Williamson el significado de un complejo intelectual-político y económico, con sede en esa ciudad: se trata de los organismos financieros internacionales (FMI, BM), el Parlamento norteamericano, la Reserva Federal, la cúpula de la Administración y los institutos de expertos (*thinks tanks*) en economía.

En ese contexto, la dirección del Banco se orientó a condicionar las políticas económicas de los países pobres. Sin embargo, la pobreza se tornó un riesgo creciente. De esta manera, en “el decenio de 1990 pasaron a ocupar el primer plano el *buen gobierno* y el sector institucional, así como las cuestiones relativas a la vulnerabilidad a nivel local y nacional” (BM, 2001: 7).

Durante los más de cincuenta años que han transcurrido desde Bretton Woods, el paradigma sociotécnico transformó radicalmente las relaciones internacionales. Sin embargo, la influencia que se ejerce desde Washington DC se ha afianzado, fundamentalmente en los “países en desarrollo”. Como prestador de recursos financieros, el BM es el origen de aproximadamente el 60% de la financiación oficial multilateral de estos países. Los programas de ajuste condicionaron la concesión de fondos a la implantación de severas medidas de disciplina fiscal, reorientación del gasto público, liberalización financiera y comercial, privatizaciones, promoción de la inversión extranjera directa, diseño de políticas sociales, reformas educativas y transformaciones político-institucionales, entre otras. A través de esta estrategia, el Banco ha logrado una influencia sobre las políticas –no sólo económicas, sino culturales y sociales– de los países de AL que supera ampliamente a su financiación.

LA MUTACIÓN POLÍTICA. EL DESBLOQUEO DEL DECISIONISMO Y LA INTERPELACIÓN A LA “INTERDEPENDENCIA”

Desde una *perspectiva política*, en el contexto de la creciente transformación de los patrones de acumulación y de la influencia de los organismos internacionales, a fines de los años sesenta surge una organización no gubernamental de particular importancia para AL: la Comisión Trilateral. Ella se constituye en 1973 a partir de la iniciativa de empresarios y políticos quienes, liderados por David Rockefeller, elaboraron una estrategia tendiente a la constitución de un mundo más *interdependiente*. El planteo intentaba hacer frente a la creciente bipolaridad de entonces, que era percibida como un peligro para EE.UU., al igual que la asimetría entre quienes conformaron la Trilateral (Japón, algunos países de Europa y EE.UU.) y la supuesta pérdida del poderío militar norteamericano. Estos procesos se complementaban con el crecimiento de la deuda externa norteamericana, y el desarrollo de movimientos de resistencia en diversos países del Tercer Mundo. En ese marco, *la pobreza en estas naciones comenzó a ser percibida como riesgosa* en tanto podía impulsar alianzas entre países poseedores de recursos estratégicos a nivel de energía y materias primas (Corbalán, 2003). La *interdependencia* comienza a ser vista como una necesidad por parte de los países dominantes y las megaempresas (Boron, 2002: 37). El vaticinio de Schmitt respecto de los efectos del lugar de los organismos internacionales se cumplía

cuarenta años después con toda crudeza. Respecto de AL, la Comisión Trilateral afirmaba que los países de la región comenzaban a actuar de modo más independiente que en el pasado, y que era necesario trazar una estrategia nueva respecto de la intervención armada en los conflictos de la región, así como en la solución del llamado problema de la “gobernabilidad”.

El gobierno de las poblaciones, según el criterio de algunos trilateralistas, se vería facilitado a partir de la construcción de un “consenso por apatía”, *la existencia de poblaciones marginales* podría disminuir las resistencias. “Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad” (“La gobernabilidad de la democracia”, informe del Grupo Trilateral, en Corbalán, 2003: 42). Se sostuvo entonces que era necesaria una reconfiguración de los modelos de pensamiento, de política, de autoridad, de cultura y de relaciones sociales, transformación que sería dolorosa de modo innegable. Las disciplinas habían dejado de ser funcionales a nivel masivo, complementariamente a la caída del viejo pacto social. Los conceptos de “interdependencia” y “construcción de marginalidad” de la Comisión Trilateral alimentarían las políticas del BM para AL. No obstante, la construcción de marginalidad traería consecuencias sobre las que volveremos.

Robert McNamara –quien había sido secretario de defensa de EE.UU. durante el período de la guerra de Vietnam– en 1973 estaba al frente del BM. Entonces comenzó a elaborar una estrategia discursiva respecto de la pobreza creciente, poniendo el acento no en “los ingresos”, sino en los factores sociales y culturales. McNamara, en relación con oficinas técnicas de la ONU, promovió la “invención” del concepto de “necesidades básicas”, que alude a una lógica “minimista”, la cual supone para grandes franjas de la población mundial el acceso sólo a unos “mínimos biológicos” cercanos a la inanición y a unos “umbrales de ciudadanía” que eliminan el universalismo de derechos (Alvarez Lequizamón, 2005). Estos conceptos nutren a las “políticas focalizadas”, que reemplazaron a las “universales”. La idea de “hombre universal” implícita en el viejo pacto social de unión era reemplazada por una concepción diferencial de “los hombres y las mujeres”.

Así, en los años setenta, al compás de la reformulación de la cuestión social, el viejo pacto de unión (a la par que el Estado que lo sostuvo) basado en el universalismo de los derechos comienza a ser desacreditado. Tal reconfiguración social y política se consolida cuando, tras el Consenso de Washington, Margaret Thatcher sostuvo: “La sociedad ha muerto”. “Lo social” entendido como entramado contenedor y reparador de las diferencias ya no fue percibido como efectivo. La participación ciudadana se vio como peligrosa, particularmente en los países pobres. En el caso de Latinoamérica, con la muerte del presidente

Salvador Allende en Chile, se inició emblemáticamente un nuevo período en el cual el terror jugaría un papel fundamental en la construcción del nuevo consenso basado en la apatía, que venía a reemplazar al viejo pacto sostenido en el valor de la deliberación. La construcción de la apatía, como veremos, parece haberse sustentado en la velada amenaza de muerte que reenvía, como veíamos en el Capítulo I, a la primaria indefensión del ser humano.

DEMOCRACIAS, DECISIÓN Y EXCEPCIÓN EN AL

En relación con las exigencias del paradigma productivo construido en los años setenta, a medida que los grupos que más fuertemente habían resistido al orden social eran exterminados, en los años ochenta se fue produciendo la emergencia de las “democracias” en varios países de AL y, al compás de ellas, se fue construyendo el nuevo pacto social.

El nuevo pacto comportó nuevas formas de control e intervención por parte de EE.UU. Así, en 1982 se creaba la Comisión Bipartita para Centroamérica bajo la presidencia de Kissinger, la cual se propuso estudiar los intereses de EE.UU. en la región y las amenazas a ellos, así como las medidas a largo plazo que mejor los favoreciesen, tomando en cuenta los aspectos sociales, económicos y “democráticos” de la comarca. La Comisión “debía aconsejar sobre los medios de conseguir un consenso nacional sobre una política global de los Estados Unidos para la región” (Reagan, 1983: vii).

En el reporte de la Comisión, se hace presente una palabra que poco a poco atravesaría todas las relaciones políticas: “urgencia”. El informe sostenía que “cualquiera que sea el costo a corto plazo por actuar ahora, será mucho mejor que el de largo plazo” (Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica, 1983: 2). El acento en el “ahora”, la “urgencia” y “la excepción” como determinantes de la “decisión” son significantes cuyo sentido y efectos políticos se advertirán más tarde, pero que tienen peso ya en los años ochenta. La Comisión emprendió una serie de viajes al exterior que la pusieron en contacto con hombres de gobierno, empresarios, maestros, militares, clérigos, líderes indígenas, técnicos en salubridad y todo tipo de “ciudadanos corrientes” de países como Venezuela o México. La “decisión” debía ser construida de modo que apareciese como legitimada por la sociedad civil; ella reemplazaría a la antigua idea de voluntad general implícita en el pacto social de unión.

Este movimiento heredaba la visión trilateralista que aconsejaba evitar una conducta unilateral de los estados de países poseedores de recursos estratégicos y lograr la conducción colectiva de las relaciones internacionales por parte de los países centrales, con hegemonía de EE.UU. Era necesario, para ello, reconfigurar las instituciones nacionales e internacionales ya existentes, y crear otras nuevas. Se

iniciaba lo que los trilateralistas habían reclamado: una nueva ola de instituciones. Se reinventaba la política al tiempo que se deshacía lo social. La reinención valorizaba fundamentalmente el lugar que ciertos “hombres clave” (líderes locales ligados al establishment internacional que comenzaba a conformar un comando mundial) podían tener en los países llamados “en desarrollo” o “emergentes”. Estos hombres (provenientes preferentemente de partidos con tradición popular), a partir de lazos informales, debían tomar decisiones que permitiesen lograr transformaciones institucionales rápidas en países renuentes a hacerlo. Para ello, la “urgencia” debía legitimar la “excepción” que obviase las deliberaciones parlamentarias hijas del antiguo pacto de unión. Estas transformaciones eran las propuestas en el Consenso de Washington, y suponían que los estados-nación de países “en desarrollo” (poseedores de materias primas y recursos estratégicos fundamentales para la biotecnología y la elaboración de nuevos materiales) debían reconfigurarse en sus funciones, adoptando fundamentalmente dos: la primera sería la de facilitadores de las acciones de las empresas multinacionales a través de normativas jurídicas acordes al carácter flexible e integrado del nuevo paradigma productivo (liberación de los flujos de información, desregulación y flexibilización de las fuerzas laborales, privatización de empresas y tierras públicas, entre otros). Esta primera función hacía desaparecer el carácter trascendente que ficcionaba el Estado en el viejo pacto de unión: en el nuevo pacto social –explícitamente– política y economía ya no son dos ámbitos separados. La segunda función era la de posibilitar la gobernabilidad de las poblaciones dado que la desocupación masiva y la movilidad y precarización laboral, producidas por la implementación del nuevo paradigma sociotécnico, generarían mayor pobreza, y con ella diversos grados y tipos de resistencias.

LA “DECISIÓN” DE REFORMAR EL ESTADO

Las reformas propuestas por los organismos internacionales –en este caso me centro en el BM– y llevadas adelante por los estados nacionales tuvieron varios momentos en los que se aplicó claramente el principio sustentado por Schmitt: la autoridad prueba que para crear Derecho no necesita tener derecho (Schmitt, 1998: 25).

La interpelación a modificar las instituciones hizo centro en transformar el rol que el Estado había tenido en el viejo pacto de unión. El Estado conservó un rol central en las políticas pero, a diferencia de lo que se sostenía hace algo más de medio siglo, el Estado debía ahora constituirse “no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso económico” (BM, 1997: 1). Los documentos no dejan lugar a dudas: no se pide un Estado “achicado” o “inexistente”; su valor, a medida que pasa el tiempo, es

reconocido con más fuerza; sólo se interpela a modificar su rol, en relación a la “eficacia” para el desarrollo de los mercados y la regulación de la sociedad. Sus funciones deben ser acordes a las características que el orden internacional tomó luego de la Tercera Revolución Industrial que dio a luz las nuevas tecnologías (BM, 1997: 2). En sus documentos, el organismo establece claramente la determinación económica que requiere de transformaciones políticas. Más allá de la explícita negación de diversos teóricos de las Ciencias Sociales en Latinoamérica respecto del papel “determinante” de la economía (Laclau y Mouffe, 2004), el BM interpela explícitamente a valorar su “determinación”. Bajo el supuesto de esas consideraciones epistemológicas y ontológicas, interpela a efectuar transformaciones en el Estado y su relación con la sociedad civil, adecuadas a las necesidades económicas (BM, 2002b: 11).

LOS MOMENTOS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Las transformaciones del Estado comenzaron a conformar un nuevo pacto social en el que el Estado dejó de ser sagrado, y se convirtió en “socio” o “cliente” de las instituciones del mercado. Las innovaciones en la organización estatal se llevaron a cabo en dos “olas” de reformas, aunque luego del año 2001 podemos hablar de una fuerte inflexión dentro de la segunda fase.

El primer momento de las transformaciones partió de la paradójica idea de que el Estado debía reformarse a la vez que era irreformable, pues era intrínsecamente ineficaz y depredador. El Estado sólo podría transformarse reduciéndose al mínimo, y subordinándose al mercado. Desde los años ochenta, el BM, heredando visiones trilateralistas, aconsejaba a AL que dejara de lado las políticas inauguradas tras la Segunda Guerra Mundial y se subordinara a la liberación del mercado. De ese modo, a comienzo de los noventa surge un trazado de reformas conocidas como de “primera generación” que suponían, vía Consenso de Washington, las recetas de la Comisión Trilateral. En los países latinoamericanos estaba presente el reciente recuerdo de fuertes dictaduras y de *shocks* económicos con los que fueron bombardeadas las jóvenes democracias. Esta presencia constituyó un horizonte de posibilidad para que buena parte de la población percibiese a las reformas tendientes a dismantelar el antiguo modelo de Estado como un momento necesario dentro del proceso de democratización. Sin embargo, más allá del imaginario, la primera ola de reformas mostraría sus efectos en los primeros años noventa con el aumento del fenómeno denominado “corrupción política”, el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, así como la emergencia de movimientos demostrativos y “confrontativos” respecto del pensamiento único, que presentan su momento más álgido en Chiapas en 1994. Estos efectos impulsaron, durante la segunda mitad

de los noventa, a una reevaluación del efecto de la liberalización de los mercados como único impulso al desarrollo. El período había estado signado a nivel mundial por la transición de regímenes socialistas a la economía de mercado. El “Panorama Mundial” publicado por el BM en 1995 concluía que en el futuro no sería posible garantizar puestos de labor a toda la fuerza de trabajo mundial. Frente a eso –reflexionaba– era menester trazar estrategias que previeran el riesgo que significaba la pobreza (BM, 1995; 2005e: 2).

A partir de 1995 la paradoja implícita en la primera ola de reformas, así como la imposible coordinación del orden mundial por parte de la evanescente y cambiante figura del mercado, había dejado su estela de pobreza y corrupción. Es entonces cuando, en particular en los países de AL, apoyada en ideas de James Wolfensohn y Joe Stiglitz⁸ se impulsó una segunda ola de reformas que sacó a luz la incongruencia sobre la que se asentaba la idea de Estado débil. ¿En qué consistía la incongruencia? En que el Estado considerado corrupto e ineficaz debía propiciar su reforma en el sentido de tornarse un Estado mínimo; ahora bien, esa transformación sólo puede ser trazada y llevada adelante por un Estado fuerte. *De modo que era necesario un Estado fuerte para gestar un Estado débil*. La segunda fase de transformaciones sostenía la importancia de la “reforma institucional” con dos objetivos: la reforma jurídica y la revalorización de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Este último objetivo implicaba un nuevo rol del Estado y de la sociedad civil, a fin de paliar los efectos macroeconómicos y defender los derechos de los más vulnerables: particularmente niños, mujeres y minorías étnicas victimizadas y explotadas. Era menester “aprender” y “cambiar” a partir de las lecciones recibidas. Era evidente que el crecimiento de la pobreza implicaba un “riesgo” (BM, 2005e: 3); suponía, por ende, la transformación del concepto de “pacto social”. En 1996, el BM insistía en la necesidad de efectuar reformas institucionales que tuvieran como objetivo claras reglas de juego como prerequisite del funcionamiento del mercado. Las reformas de instituciones legales y financieras eran un punto crítico. El fenómeno de la *corrupción* fue presentado como un obstáculo a superar. En relación a los aprendizajes ligados a ese problema y a otros puntos de riesgo para los mercados se

8 James Wolfensohn fue presidente del BM entre 1995 y 2005. Durante su gestión, llevó adelante innovaciones en esa institución tanto en su organización como en el objetivo fundamental: luchar contra la pobreza. Ello fue paralelo al impulso para trabajar con ONG y una política basada en el “escuchar” y “aprender” de quienes se oponían a la institución, así como de los países acosados por la deuda externa. Joseph Stiglitz es un economista nekeynesiano. Premio Nobel, fue vicepresidente del BM entre 1997 y 2000, hasta que el secretario del Tesoro norteamericano lo obligó a renunciar. Stiglitz ha argumentado las razones por las que el neoliberalismo ha engendrado oposición en el mundo.

planteaba reformar las instituciones, pensando que ellas no funcionan en el vacío, sino que debían “responder a la demanda”; ello posibilitaría que las transformaciones tuviesen en cuenta no sólo las necesidades del mercado internacional y los lineamientos centrales del BM, sino las características específicas de cada país, a fin de lograr una “governabilidad” adecuada al proceso de privatización. Un reporte de 1996 ponía el acento en flexibilizar los financiamientos y los costos de los servicios sociales privatizados, en relación a la importancia de la comunicación con el Parlamento y la sociedad civil. A ello se agregaba la necesidad de propiciar estudios cualitativos y cuantitativos acerca de las características de las poblaciones trabajadoras y de las reales capacidades de las ONG para lograr un planeamiento más flexible. Todo esto se plasmaría en el documento de 1997 llamado “The State in a changing world”.