

LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES: EL PAPEL DE LAS AGENCIAS MULTILATERALES^a

José Luis Coraggio^b

I. Agencias internacionales y políticas públicas: la producción de discurso en el contexto de la globalización

Aparentemente, una característica de la globalización en su etapa actual es la despolitización de la economía que se produce por el traspaso de poder de los Estados al capital privado. Pero a la vez está habiendo una redistribución del poder estatal remanente. Organismos internacionales multilaterales, agencias de ayuda de gobiernos centrales y algunas ONG internacionales están asumiendo un papel extraordinariamente activo en relación a las políticas gubernamentales de los países en desarrollo. Es usual que desde esos organismos se “sugieran” lineamientos que, al ser puestos como condición para asignar recursos o incluso para mantener relaciones normales (comercio libre), funcionan de hecho como imposiciones. Esto puede ser visto como una acción fundacional por parte del Estado en general: se estarían construyendo políticamente las condiciones para que el imperio del mercado sea pleno, lo que requiere un cambio del Estado nacional al Estado global.

Pero para actuar en el momento actual no es suficiente con tener alguna visión del carácter -contradictorio o no- de las tendencias, sino que hay que relacionar esa visión con el análisis de los fenómenos presentes, poniendo continuamente a prueba nuestras hipótesis. En ese sentido, tal vez convenga por un momento poner en duda que realmente se esté dando una despolitización de la economía como pretenden las corrientes privatizadoras. Por otro lado, si los fenómenos actuales tienen una fuerte dosis de ingeniería político-social comandada desde la cúpula global, queda abierta la posibilidad de que los diseñadores de las nuevas políticas cometan errores que reduzcan aún más las posibilidades de alcanzar sociedades justas y democráticas en esta parte del mundo. Desde esa perspectiva enfocamos los siguientes comentarios, sin por ello negar la posibilidad de hacer otros análisis, centrados en contradicciones estructurales o en descifrar las intenciones no confesables de los actores.

De acuerdo al discurso neoconservador, se pretende limitar el papel económico-social del Estado al de facilitador del florecimiento del sector privado. Queda en manos de los mecanismos de la competencia la selección de los más

^aPonencia presentada en el Seminario-Taller Internacional sobre “Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural: Diseño y gestión de políticas sociales en un marco de globalización económica e integración regional”, organizado por el CEUR y el Instituto de Geografía de la UNBA, Buenos Aires, 26-28 de octubre de 1994.

^bInstituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, e Instituto Fronesis-Ecuador.

aptos y la regulación de las contradicciones entre el interés privado y el bien social. Esa competencia es, por un lado, la competencia entre 500 grandes conglomerados, que se fusionan y redespliegan incesantemente en la lucha oligopólica por el mercado mundial. Es, también, la competencia entre economías nacionales, lo que en la época de la globalización preocupa menos a la clase capitalista que a los políticos profesionales, que necesitan una base social y económica “propia” para gobernar y reproducirse como clase política.

Las nuevas tecnologías de producción y circulación de bienes y servicios facilitan la movilidad del gran capital (en el caso del capital financiero es prácticamente instantánea) y su sensibilidad a variaciones relativamente menores en la tasa de ganancia y el riesgo. Por tanto, desde el punto de vista de la competitividad nacional, es necesario proveer al capital --con mínimos costos directos e indirectos-- de estabilidad económica, social y política, una plataforma de infraestructura y servicios productivos y un sistema de servicios sociales básicos que evite conflictos sociales extremos y optimice los costos, destrezas y actitudes de los trabajadores. En estas materias, a pesar de la privatización, el Estado sigue teniendo un papel fuerte en la gestión directa o en la regulación del sector privado.

Porque la competencia entre economías nacionales es cada vez más una competencia no sólo de productividades en planta y de plataformas de servicios productivos, transporte y comunicación, sino de la eficiencia y eficacia (según los estándares del mercado capitalista) de culturas y sistemas públicos de gestión, de sistemas fiscales, de educación, de salud, de seguridad social, de cumplimiento de derechos humanos, de legislación laboral y medioambiental, de habilidades y destrezas de empresarios y trabajadores locales. El capital global pone a competir entre sí sociedades tan alejadas y diferentes como Argentina y China, Estados Unidos y Japón, Polonia y Singapur.

Sin embargo, en la utopía del mercado global, cada país aparecerá como parte de un sistema flexible en que momentáneamente resultará ser productor de determinadas líneas de bienes o servicios transables, que exportará y en parte también venderá en su propio “mercado nacional”, y como importador de una enorme variedad de productos y servicios desde diversas fuentes alternativas en todo el mundo. En esta utopía, pocos rubros de producción o servicios, y pocos rasgos de la cultura, seguirán siendo “locales” en el mercado global. En este sentido, la homogeneización internacional de las políticas públicas es parte de un proceso más amplio.

Los intentos --por parte de la clase política o de los trabajadores-- de atrapar una parte del excedente producido en su territorio mayor de la que el capital mismo estima como “competitiva”, puede llevar a la fuga de éste hacia otros países. Es ya parte del sentido común legitimador que lo único racional y viable es acomodarse a este nuevo escenario. Lo único que quedaría por definir son los tiempos concretos del proceso y la distribución social de sus costos y

beneficios, entre sociedades y dentro de ellas. Pero para el discurso neoconservador la cuestión de la distribución no se refiere a la relación de intercambio desigual entre sociedades (cada una puede retirar del mercado mundial el equivalente de lo que a él aporta, por lo que de su productividad dependerá a qué recursos tenga acceso) ni a la relación entre excedente acumulado y condiciones de reproducción de la vida humana (admite sí una cuestión de distribución del ingreso nacional disponible, con un énfasis comprensible en la relación entre sectores medios y pobres).

En todo caso, las predicciones coinciden en que este proceso, librado a su propia dinámica, generará desintegración y polarización social, dentro de cada país y entre países. En este segundo caso juega un papel central la asimetría entre la movilidad plena del capital y los límites políticos puestos por los países industrializados al comercio y a la migración humana internacionales. Ello también muestra que este proceso, lejos de descansar en mecanismos puramente culturales o de mercado, se realiza con una fuerte intervención política.

Puesto en otros términos, la globalización efectivamente tiene como motor profundo la reconstitución del capital y su mercado mundial, pero en su concreción operan no sólo los capitales sino también fuerzas políticas con capacidad para incidir con autonomía relativa en los resultados de la competencia. Esta incidencia sobre un país en desarrollo puede ser directa, a través de la presión o acuerdos bilaterales, o indirecta, a través de acuerdos (GATT) o de organismos multilaterales. En este juego, algunos gobiernos tienen un mayor poder de negociación, por su peso económico o militar, por su interés estratégico, porque amenazan o sostienen el orden que otros requieren, o bien porque su voto está ponderado por los recursos aportados (BM, FMI, BID). En esto se da una relación compleja entre las bases internas del poder político y su capacidad de incidir en el escenario internacional. En general, en sociedades polarizadas y en proceso de desintegración se debilita la capacidad nacional de incidir en las decisiones que acompañan los procesos globales.

El poder de los organismos multilaterales sobre los gobiernos de los países en desarrollo está dado sólo marginalmente por su aporte financiero (salvo posibles réditos espurios de los intermediarios). Lo decisivo es su capacidad para incidir en las relaciones económicas internacionales (por ejemplo, vinculando el acceso al mercado de capitales con la firma de acuerdos previos con el FMI o el BM, que imponen la política económica y los parámetros de la relación Estado/sociedad: equilibrio fiscal, desregulación, privatización, descentralización). Esto da a los gobiernos que controlan estos organismos un gran poder (“leverage”) con muy bajos costos, al punto que, por ejemplo en Estados Unidos, se discute la conveniencia de pasar recursos de la ayuda externa (maneja más directamente de manera política) hacia los organismos multilaterales que ese país controla. Aportando (crecientemente bajo la forma de créditos reembolsables a tasas de interés flotantes) menos del 5% de los

presupuestos estatales, se puede dirigir a control remoto sus políticas. Pero para comandar ese 5%, que reorienta el 100% del presupuesto público, apenas si hace falta suscribir y pagar efectivamente una proporción muchísimo menor como parte del capital (en el caso del banco Mundial, la proporción entre los recursos que se aportan y los que se orientan puede llegar a ser de 1000 veces!). Pero esa capacidad institucionalizada -presentada como responsabilidad por mantener el orden económico mundial - que tienen los gobiernos de los países industrializados para incidir políticamente en las relaciones económicas globales no es todavía suficiente.

Esto se manifiesta dramáticamente cuando se apela al bloqueo económico, un recurso también político que, a pesar del fin de la guerra fría, se está utilizando de manera frecuente. Desentrañar el juego de estas presiones políticas externas no es tarea sencilla, pues aquí intervienen desde conglomerados económicos hasta ONGs ecologistas y movimientos de defensa de los derechos humanos. Ejemplos recientes se refieren al respeto a los derechos de patentes, la reducción de la protección nacional a ciertas ramas de la industria, la conservación de ciertas especies animales o vegetales, el cumplimiento de ciertas normas de la OIT relativas a las relaciones de trabajo, o más en general de ciertos derechos humanos, la adopción de determinadas instituciones políticas, o el cumplimiento de tratados o resoluciones de las NNUU, todo lo cual se aplica selectivamente y en general con dobles estándares.

Por todo lo dicho, no es difícil admitir que la globalización es también un proceso con sujetos políticos y no un mero proceso automático regido por las leyes de la competencia. Lo relativamente novedoso, vinculado al tema de este seminario, es que se está avanzando en la definición de lineamientos estandarizados para reformar las políticas sociales de los países en desarrollo, algo usualmente dejado a discreción de los poderes políticos locales. A nivel nominal, esto se manifiesta por la generalización de consignas como: “educación (básica) para todos”, “salud (primaria) para todos”, “agua para todos”, “invertir en la gente”, “promover los microemprendimientos familiares”, “focalizar los recursos sociales en la pobreza extrema”, “no a los subsidios generalizados”, “recuperar los costos de los servicios mediante el pago de los usuarios”, “seleccionar acciones costo-efectivas”, “hacer participar a la comunidad”, etc. Incluso ya hay quienes hablan de introducir como condicionalidad de los créditos multilaterales el cumplimiento de ciertas metas medidas en términos de los indicadores de Desarrollo Humano diseñados por el PNUD.

Esto puede ser visto como una respuesta a la creciente miseria en el mundo, poniendo límites éticos a la acumulación sin límites del capital, o como el aprestamiento de los Estados nacionales para reducir ciertos riesgos que pueden ahuyentar al capital. Esos riesgos pueden resultar no sólo de la naturaleza de la inversión (alta proporción de capital hundido en un momento en que se quiere maximizar la flexibilidad), sino de la inestabilidad económica,

social o política, como en una reciente reunión del PNUD y el BID se planteara expresamente (la “reforma social” como condición de sustentabilidad del ajuste económico).¹ Así, al anticipar los efectos sociales de la globalización económica y sus consecuencias negativas para la estabilidad socio-política que requiere el funcionamiento pleno del mercado mundial, se acompaña políticamente ese proceso montando un sistema eficiente (cumplimiento de metas básicas con recursos monetarios mínimos) de *intervención estatal permanente* -global, nacional y local- para aliviar la pobreza en el mundo.

En todo caso, como ya vimos, hay una fuerte intervención estatal en esta etapa fundacional del mercado global. Y se vuelve a repetir, ahora a escala global, la vieja propuesta de dejar el crecimiento en manos del mercado capitalista, interviniendo políticamente sólo para garantizar el orden económico, limitando la formación de monopolios y paliando los efectos sociales de ese estilo de crecimiento. Como antes, tal propuesta genera la reacción de quienes propugnan la justicia social, ahora para la sociedad global. Esta contraposición a nivel global ya se está dando, y por ello no sería útil ver las intervenciones globales en lo social sólo desde la óptica de su funcionalidad para el pleno desarrollo del capital.

Esta contraposición de proyectos para la sociedad global se da también dentro de las capas de intelectuales y miembros de la *intelligentsia*, que tienden a asumir en su interior las diversas posibilidades. Es conocida la rotación de estas elites entre las diversas posiciones desde las que se elabora el discurso socio-político. Pero, más allá de cierta jerga compartida, ni el ex-académico puede argumentar de la misma manera como funcionario de gobierno, ni puede esperarse de un representante de UNICEF propuestas similares a las de quien tiene como mandato mantener un cierto orden monetario mundial. Esto no tiene tanto que ver con el oportunismo como con la institucionalización diferenciada de la producción del discurso público y cierta división de funciones en los sistemas pluralistas. Debemos entonces leer de manera contextualizada lo que se dice oficialmente desde los diversos organismos multilaterales (FMI, BM, UNESCO, UNICEF, UNDP, OMS, etc.), desde las agencias de gobiernos (USAID, etc.), desde las instancias de gobierno *global* (Asamblea de las NNUU, Consejo de Seguridad, eventualmente del Consejo Económico y Social), *de gobierno regional* (CE) o *de gobierno nacional*, desde instituciones académicas, desde ONGs internacionales o nacionales, desde movimientos corporativos, sociales y culturales de todo orden.

Pero si son muchos los que participan de la producción del discurso relativo al qué hacer en los países en desarrollo, hoy la iniciativa está ubicada en los organismos multilaterales, por lo que su contribución al discurso tiene una fuerza adicional a la de la argumentación racional. Las consultorías internacionales para asesorar procesos de reforma del Estado y liberalización del mercado en los países ex-socialistas o en los países en desarrollo, o las dirigidas a reorganizar las políticas sociales son una forma poderosa de

transferir las “ideas correctas” que van hegemonizando ese discurso. Desde esta perspectiva, habrá que ver con cuidado los matices del discurso, su relación con las actuaciones no discursivas, y examinar qué se argumenta desde las otras posiciones.

Es conveniente, para efectivamente dialogar, partir de la hipótesis de que lo que se dice oficialmente expresa genuinamente el mandato o el pensamiento de cada organización. Así, a fines de los 80, ante el neoliberalismo economicista del FMI y el BM, las agencias de las NNUU sensibles a lo social argumentaron en favor de moderar los efectos sociales negativos de las políticas de ajuste, sin por eso cuestionar el ajuste. No sólo el discurso, sino las políticas efectivas del BM y más recientemente del FMI, parecen haber internalizado esa argumentación. Hoy el BM declara que su principal objetivo es reducir de manera sostenible la pobreza en el mundo en desarrollo, y asume parte de las consignas del paradigma de Desarrollo Humano impulsado desde las NNUU (en particular desde documentos no oficiales pero auspiciados por el PNUD).²

Como en toda pugna político-discursiva donde está en juego la legitimación, todos apelan al bienestar de las mayorías. Pero los organismos multilaterales (y sus funcionarios) no se legitiman por relación a los pueblos sino a la estructura de poder conformada por sus gobiernos miembros, lo que en parte se refleja en que su referente es una sociedad y un mercado presentados de manera relativamente abstracta. En cuanto a los gobiernos regionales (como la Comunidad Europea) o nacionales, deben apelar a sus bases socio-políticas y asumir alguna definición del interés común como sentido de sus políticas nacionales e internacionales. En muchos casos, ese discurso oculta intereses particulares inconfesables o la falta de alternativas propias, al presentar como inevitables ciertas políticas listas-para-implementar, inevitabilidad atribuida “a la naturaleza de las cosas” o a la presión de los poderes mundiales y sus organismos. Por otro lado, aparentemente la legitimidad de un gobierno depende más de sus relaciones políticas con los interlocutores externos que de las que establece con su propia sociedad (entre otras cosas porque los primeros pueden proveer los recursos que permiten sustentar la reproducción clientelar del poder).

Por su parte, los movimientos sociales o corporativos que podrían representar intereses mayoritarios, se ven en general reducidos a resistir o negociar los mejores términos posibles para la pérdida de derechos de sus miembros (usualmente denominados “privilegios” en la nueva jerga). En efecto, parece haber acuerdo en que éste es un momento de reflujo (si es que no de desintegración) de los movimientos sociales nacionales, en parte como aspecto de la correlación de fuerzas desfavorable al campo popular que se está dando a nivel mundial, en parte como reflejo de la reducción de la capacidad del Estado nacional para responder con recursos o regulaciones a las demandas planteadas desde ese mismo campo. En cuanto a las ONG “históricas” que acompañaron al movimiento popular, se ven abocadas a la pugna por espacios

para participar y por recursos escasos, compitiendo entre sí y con las ONGs de la nueva ola, eficaces en la implementación de programas pero sin sentido popular.

Queda así un amplio espacio para el despliegue hegemónico de las propuestas que vienen del sistema de organismos multilaterales, las que se imponen no tanto por la verdad o contenido ético de sus ideas como por la correlación de fuerzas (y debilidades) predominante. Como consecuencia, se produce un desplazamiento de la iniciativa respecto al *diseño* de las nuevas políticas públicas hacia aquella capa de intelectuales y miembros de la *intelligentsia* ubicados en organizaciones cuyo referente es global y sistémico. No es de extrañar entonces que los movimientos sociales, ONGs y fuerzas políticas populares vean a los organismos internacionales y en particular al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial como responsables de la situación socioeconómica.

II. ¿Qué nos plantean las nuevas políticas sociales?

Dadas las limitaciones del espacio disponible, en el resto de este trabajo vamos a referirnos muy sucintamente a tres cuestiones vinculadas entre sí:

- (1) la racionalidad técnica de las nuevas políticas sociales,
- (2) la posibilidad abierta de diseñar variantes de sentido popular dentro del paradigma de Desarrollo Humano asumido por las NNUU, y
- (3) algunas sugerencias políticas que pueden extraerse de la situación planteada.

Suponiendo que compartimos el objetivo de reducir la pobreza de manera sostenible en nuestros países, ¿son las políticas actuales una buena propuesta para lograrlo? Algunos lineamientos universales de las nuevas políticas sociales (y sus limitaciones) son los siguientes:

- **Hay que focalizar los recursos disponibles en los sectores de extrema pobreza, evitando beneficiar a los sectores medios**
No se repara en que la pobreza estará crecientemente concentrada en ciudades, donde es difícil focalizar sin generar segregaciones que y contribuyen a la desintegración social y que la misma comunidad beneficiaria rechaza.
- **El estado debe garantizar la recuperación de las inversiones en los “sectores sociales”, pero en lo posible recurrir a ONGs como agentes más eficientes de implementación de los programas.**

No se considera la cuestión del uso político clientelar y la corrupción que suelen acompañar estos programas y el conflicto que esto trae con las ONGs “históricas”. Tampoco se explicita que la escala y estilo de gestión que se requiere para encarar los problemas acumulados con recursos de crédito suponen otro tipo de ONGs, que ya se están multiplicando, alejadas del modelo asociado a ese término en América Latina.

- **Aunque es inevitable recurrir al Estado en una primera etapa, hay que movilizar a las propias comunidades beneficiarias para que aporten recursos y descarguen al Estado de esta responsabilidad en el futuro.**

No se ve a la recaudación y utilización de recursos del Estado administrador como una forma legítima que se da la sociedad para gestionar la resolución de sus problemas. En todo caso, no se plantean políticas que apunten al desarrollo económico popular, única posibilidad de una sostenibilidad que no dependa de crecientes recursos canalizados a través del Estado. Los programas de apoyo a los micro-emprendimientos están mal concebidos desde esta perspectiva y ya vienen demostrando su fracaso como alternativa real. En general, para alcanzar una sustentabilidad a escala significativa, los programas que se proponen deberían mantenerse por un largo período, lo que supone un uso ineficiente de los recursos pues tales programas han sido pensados como salidas de emergencia. Es necesario introducir otra escala de recursos, a través de una revisión de la política fiscal, y automatizar una parte del proceso (esto supone repensar el papel del mercado y otras instituciones interactivas). En general es necesario substituir la acción continuada de actores externos por procesos de tipo estructural con dinámica propia. Todo esto supone, entre otras cosas, seleccionar regiones de concentración de recursos y redefinir el papel del Estado local y de la participación popular en la gestión de los recursos públicos.

- **Hay que cuantificar el grado de Desarrollo Humano (o la calidad de vida) para plantear metas cuyo cumplimiento pueda ser evaluado y para establecer la eficiencia relativa de diversos tipos de programas, buscando la combinación con mejor de costo-efectividad. La medición debe hacerse a partir de la situación de individuos, agregados luego por género, etnia, edad, región, etc. para controlar por inequidades específicas.**

Aunque se apela al concepto de comunidad, se la ve como agregado de individuos, no evaluándose la situación de las comunidades como entidades orgánicas. Por lo demás, predomina un concepto de comunidad más cercano al de las comunidades rurales semi-aisladas que a las complejas redes de comunidades en una sociedad urbana. Para encuadrar intervenciones eficaces en un contexto urbano, el concepto de comunidad debe subordinarse al de sociedad local

heterogénea, lo que cuestiona la eficacia del principio de focalización en la pobreza extrema.

- **Hay que evitar el asistencialismo transfiriendo o formando capacidades autónomas en las comunidades beneficiarias.**

Se separa el desarrollo de las capacidades “para hacer” de los individuos o colectivos pobres -“empowerment”- de la capacidad de los sectores populares para ejercer un poder político en la sociedad, lo que requeriría una democratización plena como condición para efectivamente limitar el asistencialismo. Dicha democratización no puede lograrse sin una profunda reforma del sistema político, tema tampoco tocado por las agencias.

- **Se consideran centrales los conceptos de eficiencia y eficacia, pero relativos a metas cuantitativas predeterminadas (esperanza de vida, dotación de servicios, tasas de acceso a la educación y la salud, tasas de participación de sectores discriminados, etc.).**

Esto deja de lado los problemas conceptuales y prácticos derivados de la existencia de objetivos conflictivos y de las dificultades para acordar un óptimo social. Ese olvido se produce porque las metas son pre-establecidas tecnocráticamente desde la cúpula global o porque se negocian con las cúpulas locales sin participación democrática de la sociedad.

III. El ejemplo de la política educativa

Podría argumentarse que casi todos los ejemplos que hemos dado son de naturaleza socio-política más que técnica. Al respecto, el análisis más a fondo que hemos realizado de la política de educación propugnada para esta región³, siguiendo su proceso de gestación y posterior implementación, indica que las políticas específicas diseñadas en la cúpula de las agencias multilaterales no se apoyan en un conocimiento adecuado de nuestra realidad educativa; que están apoyadas en estudios comparativos y generalizaciones de cuestionable validez científica, donde además es determinante la situación de otras regiones muy distintas y con mucho mayor peso poblacional; que aunque se dice que en cada caso se especificará la política, en su metodología para hacerlo está implícita una solución prefabricada que se repite necesariamente en todas partes, y que incluye, entre otros elementos:

- ◇ descentralización del sistema escolar (con todas sus consecuencias en una sociedad polarizada y con un Estado en proceso de reducción);
- ◇ prioridad a la escuela primaria (¿por qué, si hay que elegir, no priorizar a la secundaria, apuntando la juventud que estará presente en los mercados de trabajo de aquí a fin del siglo?);

- ◇ trasvase de recursos públicos desde el sistema de enseñanza superior e investigación (en lugar de reforzarlo y adecuarlo a las nuevas condiciones del desarrollo);
- ◇ mejorar el acceso y reducir los costos debidos a las tasas de repetición y deserción (sin advertir que justamente el éxito en alcanzar altas tasas de acceso produce la ineficiencia interna, al no atenderse a las condiciones del contexto del sistema escolar);
- ◇ prioridad al texto por sobre el maestro (sin hacerse cargo de las relaciones pedagógicas y de la integralidad del proceso de enseñanza-aprendizaje; en especial llama la atención el silencio sobre la cuestión del modelo pedagógico a adoptar, de obvias consecuencias sobre el resto de la política);
- ◇ desayuno escolar focalizado y administrado por la comunidad (explícitamente evitando asumir las condiciones sociales del contexto del que viene el alumno, por el enfoque sectorial que debe limitarse al ámbito escolar);
- ◇ aumento del número de alumnos por aula y contención de los salarios y otras inversiones en los maestros (los maestros no son considerados parte del capital humano que se quiere desarrollar ni se advierte su papel estratégico como agentes de un proyecto de Desarrollo Humano!).

Todo esto para alcanzar las metas planteadas (Enseñanza Primaria Universal) con la máxima eficiencia interna, desde una perspectiva individualista de la igualdad de oportunidades (y no del desarrollo social, condición para lograr la eficiencia externa y finalmente interna del sistema escolar). Aunque la propuesta subraya elementos importantes que deben ser considerados en la política educativa (como el de la evaluación por resultados), al ser pensada sectorialmente, desgajada de una política social integral y sin una propuesta de desarrollo concreta e, incluso como política sectorial, sin recurrir a la pedagogía y a la investigación educativa existentes, substituyéndolas por la aplicación de modelos econométricos neoclásicos, no puede evitar caer en varias falacias, incluso de tipo económico.

Esto posiblemente se debe al papel que juega en la instrumentación de la política educativa el contexto (no cuestionado) del ajuste, y la centralidad de destrabar el mercado mundial, objetivos a los cuales está implícitamente subordinada. (Así, se justifica económicamente la prioridad asignada a la educación primaria porque estudios econométricos muestran que en el pasado un año adicional de escuela primaria incrementaba proporcionalmente más el ingreso personal del alumno que un año adicional de enseñanza superior, algo que ignora las condiciones macroeconómicas y tecnológicas que se requieren para que esto sea proyectable al futuro y, por otro lado, no se refiere al desarrollo social o al ingreso nacional sino al personal. Otro efecto evidente es la decisión de contener los salarios de los maestros, y substituirlos si es posible, lo que se deriva del impacto que tendría un aumento salarial sobre el presupuesto corriente del Estado).

El caso de esta política también sirve para ilustrar las complejas relaciones entre los organismos multilaterales. Inicialmente fueron el PNUD, la UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial quienes plantearon conjuntamente los lineamientos de la política universal en Jomtien ("Educación para Todos", 1990), la que incluía expresamente o dejaba espacio para plantear varios de los aspectos que arriba señalamos⁴. Sin embargo, en parte por la premura de las agencias por obtener resultados cuantificables para el año 2000, y dada la capacidad del Banco Mundial de incidir sobre los gobiernos y de disponer de recursos, se ha asignado a éste la tarea de impulsar las reformas de las políticas educativas, permitiendo por esa vía que se infiltre la interpretación del Banco sobre el Desarrollo Humano y el papel de la educación para lograrlo.

IV. Comentario final

Se advierte aquí el peligro de que el paradigma de Desarrollo Humano, de amplitud e intención suficientes como para albergar propuestas concretas de desarrollo y democratización efectivas, se convierta de hecho en un paraguas ideológico para políticas con otro sentido. En tal sentido, creemos que debe asumirse plenamente la propuesta original de Desarrollo Humano, especificándola para las condiciones de esta región y velando por la coherencia técnica entre las políticas concretas y ese marco de acción para el desarrollo. En la misma dirección, consideramos que debe tender a superarse la dicotomía entre políticas económicas y sociales, viendo a éstas últimas como la principal fuente de recursos para impulsar el desarrollo de una economía popular, condición a su vez para efectivamente alcanzar la sostenibilidad económica, social y política.⁵

Todo esto no debe llevarnos a recaer en la teoría de la confabulación, viendo a las agencias multilaterales como meros instrumentos para imponer condiciones desfavorables a los países de la región y en especial a sus mayorías populares. Que esto no nos evitaría contradicciones se hace evidente cuando los organismos internacionales plantean -en nombre del orden y la paz mundial- problemas sociales que los gobiernos de los países industrializados prefieren ignorar, o que los gobernantes de turno intentan ocultar, o cuando esos mismos organismos hacen propuestas concretas que son mejores que lo heredado o al menos nos obligan a pensar seriamente en alternativas.

Por lo demás, los organismos internacionales requieren la aquiescencia de los gobiernos para especificar e implementar sus políticas, y sin duda existen -aún dentro de los parámetros del ajuste- márgenes políticos y técnicos para definir otras políticas sociales con los mismos o superiores objetivos declarados, pero más eficientes y sobre todo más sustentables. Incluso el Banco Mundial ha mostrado que sus posiciones en este terreno varían cuando comienza a acumular errores o resistencias, o cuando encuentra un gobierno firme con propuestas propias y capaz de cumplir con los requisitos formales de las

solicitudes de crédito. Pero si esperamos a que los errores se rectifiquen desde arriba habremos perdido valioso tiempo y recursos.

Desde esta perspectiva, parece imprescindible recobrar o construir la capacidad política y técnica de decisión nacional. Pero para que esto tenga un sentido progresivo, es también indispensable profundizar el proceso de democratización. En el terreno de las políticas sociales, es importante defender una esfera pública donde los problemas, las opciones y alternativas, sean discutidas y acordadas de manera democrática y con transparencia.

No se trata entonces de reemplazar la concepción "equivocada" de unos técnicos internacionales por la "correcta" de los técnicos e intelectuales nacionales (que por último rotan de posiciones, adaptando su discurso según el organismo en que están) pero siempre planteada desde arriba. Se trata en cambio de abrir un espacio público de definición de las políticas, donde se desarrollen conjuntamente las capacidades de proposición y gestión del Estado nacional y local y de la población organizada.⁶

NOTAS

¹ Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD, Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, BID/PNUD, Nueva York, enero 16 1993.

² UNDP, Human Development Report 1990, PNUD, Nueva York, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994.

³ Hipótesis y resultados preliminares de esa investigación pueden encontrarse en: "Educación para la participación y la democratización", La Piragua (Revista latinoamericana de educación y política), Nro 5, CEAAL, Santiago, 2do semestre 1992; "Economía y educación en América Latina. Notas para una agenda de los 90", PAPELES del CEAAL, # 4, Santiago, 1993; "Desarrollo Humano y política educativa en la ciudad latinoamericana", en Medio Ambiente y Urbanización, Nro. 45, IEED-AL, Buenos Aires, 1993; "Basic Learning Needs and Grassroots Economy: The Role of Latin American NGOs in the 'Education for All' Initiative", PONENCIAS del instituto fronesis, N° 11, Quito, 1994; "Human Capital: The World Bank's Approach to Education in Latin America", in John Cavanagh *et al*, Behond Bretton Woods, IPS/TNI, Washington, 1994; Educación y economía popular urbana, IDEAS, Buenos Aires (en prensa) y Editora Cortez, Sao Paulo (en prensa); "Educación y modelo de desarrollo", a ser publicado por CEAAL-PIEE, Santiago.

⁴ Ver: Banco mundial, Educación Primaria, Documento de Política del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, 1992; UNDP/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990, Documento de referencia de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 5-9 marzo de 1990.

⁵ Esto está desarrollado en: "La construcción de una economía popular: vía para el desarrollo humano", Revista de Economía y Trabajo, Año II, N° 3, Programa de Economía y Trabajo, Santiago, 1994; "Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad", PONENCIAS del instituto fronesis, N° 10, Quito, 1994, y Economía Urbana: La perspectiva popular, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, (en prensa).

⁶ En esto puede aprenderse mucho del ejemplo actual de la Prefectura de Porto Alegre en Brasil.