

SERVIRSE DE LOS POBRES: EL BANCO MUNDIAL Y LA GUERRA CONTRA LA POBREZA

João Márcio Mendes Pereira*
(Traducción de Luis Rodolfo Morán Quiroz)

Resumen

Este artículo rastrea la construcción histórica de la idea de “combate a la pobreza” según ha sido defendida por el Banco Mundial. Comienza con un análisis de la introducción y el ascenso institucional de esta idea durante la presidencia en el Banco de Robert McNamara en el periodo 1968–1981. Continúa con la discusión de por qué la idea de “combate a la pobreza” se desechó durante los años ochenta, para luego regresar a finales de la década como un medio que justifica la puesta en práctica de programas de ajuste estructural en colaboración con el Fondo Monetario Internacional. En este contexto, la investigación concluye que algunas continuidades ideológicas básicas orientaron las prescripciones del Banco desde los años setenta y hasta los años noventa, como la confianza en la “teoría del goteo hacia abajo” y una visión de la política social centrada en metas sociales mínimas.

Palabras clave: Banco Mundial, guerra contra la pobreza, McNamara, política pública, seguridad nacional.

* Profesor de la Universidad Rural Federal de Río de Janeiro, Brasil.

Abstract

This article traces the historical construction of the idea of the “assault on poverty” as advocated by the World Bank. It begins with an examination of the introduction and institutional enthrone-ment of this idea during the 1968–1981 Bank presidency of Robert McNamara. From there, it goes on to discuss why the “assault on poverty” idea was jettisoned during the 1980s, only to return at the end of the decade as a means of justifying the implementation of structural adjustment programs in collaboration with the International Monetary Fund. In this context, the research concludes that basic ideological continuities oriented Bank prescriptions from the 1970s to the 1990s, such as confidence in “trickle-down theory” and a social-policy vision centered on minimal social goals.

Keywords: World Bank, war on poverty, McNamara, public policy, national security.

INTRODUCCIÓN

Creado en 1944 y en operación desde 1946, el Banco Mundial siempre ha trabajado en la estrategia de hacer préstamos y enmarcar el pensamiento económico para ampliar su influencia e institucionalizar su plataforma de políticas a nivel internacional. La investigación reciente argumenta que, desde sus orígenes, el Banco Mundial ha actuado como un agente político, intelectual y financiero. El Banco ha realizado eso en diversas maneras por medio de una posición única como prestamista, formulador de políticas y vendedor de ideas. Estas ideas se han generado, en gran parte, por la comunidad anglosajona predominante y han sido difundidas (o producidas) por el Banco, de acuerdo con sus convenciones, para determinar qué, cómo y para quién ha de desarrollarse el capitalismo (Pereira, 2010).

Desde los años cincuenta, el Banco ha ocupado el centro de los debates internacionales acerca del desarrollo, en los cuales una de las principales dimensiones ha sido la reducción de la pobreza. Sin embargo, pocos estudios han analizado la contribución de la actividad política e intelectual del Banco orientada a ligar el desarrollo con el aligeramiento de la pobreza y considerado estos temas como objetos legítimos de la investigación económica y de políticas públicas. En este sentido, este artículo busca aportar una perspectiva histórica para comprender la idea de “combate a la pobreza” según el Banco.

El artículo comienza con un análisis de la introducción y la entronización institucional de la directiva del “combate a la pobreza” durante la presidencia de Robert Strange McNamara en el Banco, entre 1968 y 1981. Eran años de tensiones y negociaciones de la Guerra Fría, de reconsideración de la ayuda para el desarrollo en el extranjero por Estados Unidos y del debate entre los pensadores de la corriente dominante en cuanto a esas políticas. A continuación, el artículo discute por qué la idea del “combate a la pobreza” fue retirada de la agenda operativa del Banco en los años ochenta para regresar a fines de la década como un medio

para justificar la puesta en práctica de los programas de ajuste estructural en colaboración con el Fondo Monetario Internacional. A partir de entonces, se argumenta que el Banco Mundial acentuó la neoliberalización de la política social, prescribiendo y legitimando soluciones paliativas y centrándose en hacer que los Estados nación consideraran la “guerra contra la pobreza” como un instrumento preferente de acción para lidiar con la “cuestión social”. En este contexto, la investigación concluye que había continuidades ideológicas básicas que orientaron las prescripciones del Banco desde los años setenta a los noventa, como la confianza en la “teoría del goteo hacia abajo” y una visión de política social centrada en metas sociales mínimas.

LA EXPANSIÓN DEL BANCO MUNDIAL DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE MCNAMARA (1968-1981)

La llegada de Robert McNamara a la presidencia del Banco Mundial en abril de 1968 marcó profundamente la historia de la institución. Si antes de su llegada el Banco era “casi un apéndice del Departamento del Tesoro de Estados Unidos” (Ayres, 1983: 7), con McNamara se acercó más a la esfera política que a la económica del gobierno de Estados Unidos, asumiendo un papel aún más central en la diplomacia del desarrollo (Babb, 2009: 89-90).

Como ex secretario del Departamento de Defensa de Estados Unidos, no sorprende que la gestión de McNamara estuviera marcada por su enfoque sobre el vínculo entre seguridad y desarrollo. Un creciente reconocimiento del fracaso de la ruta predominantemente militar seguida por Estados Unidos en la guerra de Vietnam reforzó la idea de que la “seguridad” de Estados Unidos dependía no sólo de las armas sino también de la preservación del orden político, un orden que podría lograrse, se pensaba, por medio de crecimiento económico, mejorando los indicadores sociales básicos y reduciendo la inequidad socioeconómica. En un libro que publicó McNamara poco antes de asumir el cargo en el Banco Mundial, escribió que “la pobreza y la injusticia social pueden hacer peligrar

nuestra seguridad nacional tanto como cualquier amenaza militar” (McNamara, 1968: 123). Para McNamara, la relación entre pobreza e inestabilidad política era válida para cualquier sociedad marcada por una profunda inequidad.

Al reflexionar acerca de los procesos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que habían incrementado la distancia entre las naciones ricas y pobres, McNamara consideraba que el “retraso económico” de algunos países, así como las contradicciones de la modernización capitalista en otros, abrirían la puerta para la influencia comunista (McNamara, 1968: 146). Con base en este diagnóstico, la seguridad y el desarrollo parecían ser una adecuada pareja de baile, una siguiendo los pasos de la otra: “en las sociedades en modernización, seguridad significa desarrollo (...) Sin desarrollo interno de al menos un grado mínimo, el orden y la estabilidad son imposibles” (McNamara, 1968: 149).

Desde el inicio de su gestión, McNamara estuvo influido por el impacto de la guerra de Vietnam en la política exterior estadounidense. A fines de los años sesenta, quebrantado el consenso bipartidario sobre política exterior, los partidos políticos abandonaron la política de contención que había conformado las acciones de Estados Unidos desde 1947. En el escenario político nacional, la misma oleada de fragmentación erosionó las bases de apoyo de la asistencia al desarrollo internacional y eliminó el acuerdo del Congreso en cuanto a temas internacionales. El corolario de ello fue la creciente interferencia del Congreso en las decisiones bilaterales y multilaterales en política exterior, incluyendo un escrutinio más riguroso de la participación de Estados Unidos en el Banco Mundial (Gwin, 1997; Babb, 2009).

El régimen de McNamara operó en este contexto, y el objetivo de consolidar al Banco como una “agencia de desarrollo” surgió, en gran medida, como respuesta a estas circunstancias. El gobierno estadounidense apoyó activamente este cambio en la misión del Banco. A fines de la década de los sesenta y comienzos de la de los setenta, con Richard M. Nixon como presidente del país, había un creciente convencimiento en Washington de que

era necesario diversificar las fuentes de asistencia en el contexto de las relaciones bilaterales. De tal modo, en un mensaje al Congreso en septiembre de 1970, Nixon propuso una completa reorganización de los programas de asistencia bilateral y el reforzamiento de la ayuda multilateral. Para el gobierno, los bancos de desarrollo multilateral (BDM) podrían estimular las inversiones extranjeras directas en los países periféricos geopolíticamente importantes sin generar tensiones en el apoyo nacional limitado hacia la ayuda internacional. Además, los fondos que vestían ropas de multilateralismo ayudarían a Estados Unidos a despolitizar su influencia en el extranjero y por ende a evitar el conflicto directo con ciertos gobiernos, una consecuencia probable con la ayuda bilateral. El énfasis en la asistencia multilateral también aligeraría los costos financieros de la política exterior sobre el presupuesto federal, ya que Estados Unidos atravesaba tiempos económicos difíciles (Gwin, 1997: 211–13). Finalmente, el ropaje multilateral que proporcionaba el uso de los BDM permitiría a Washington reducir las críticas internas a la guerra de Vietnam y al apoyo que Estados Unidos brindaba a los golpes militares y a los regímenes dictatoriales en todo el llamado “tercer mundo” (Burbach y Flynn, 1982: 72–73).

En sus primeros días como presidente del Banco, McNamara reflexionaba acerca del “desencanto de los ricos con el futuro de la ayuda para el desarrollo”, y señaló “la imagen decepcionante del mundo en desarrollo” que sostenían varios en su círculo (McNamara, 1973: 17). Según McNamara, esta imagen decepcionante surgió de dos principales observaciones: 1) que las naciones ricas no tenían suficientes excedentes para sostener adecuadamente a las naciones pobres, y 2) que la inversión en los países pobres no era sensata porque sus gobiernos tendían a dilapidar los fondos “en desperdicio, incompetencia y fracaso” (McNamara, 1973: 9). Esta evaluación implicaba un reconocimiento de que el modelo dominante de ayuda extranjera había fracasado y que el efecto esperado

de “goteo hacia abajo” no había ocurrido.¹ Por lo tanto, para McNamara, la idea de que el crecimiento económico necesariamente deriva en reducción de la pobreza, ya no parecía válida. Por una parte, era necesario distinguir analíticamente los dos procesos, abriendo el espacio suficiente para abordar ambas metas de forma separada y directa. Por otra parte, McNamara se negaba a admitir que la reducción de la pobreza pudiera sólo darse a costa del crecimiento, una posición sostenida por la gran mayoría de los economistas del Banco en esa época. Durante todo su mandato, McNamara insistió en el papel central del crecimiento económico (Kapur *et al.* 1997: 217).

Lanzada en el primer periodo de cinco años de su presidencia (1968–1973), la disposición de reducir la pobreza de hecho era congruente con los cambios en el portafolio sectorial del Banco iniciados durante la presidencia de George Woods (1963–1968), sólo que en esta ocasión a mayor escala y sobre una nueva base. McNamara anunció que la agricultura experimentaría la mayor ampliación entre los sectores en el portafolio, argumentando que ésta constituía “el aspecto crítico sobre el cual debe basarse el crecimiento económico en la mayor parte de los países en desarrollo” (Banco Mundial, 1968: 11–12). También anunció la elevación de los proyectos “sociales” como prioridad del Banco. Tradicionalmente considerados gastos no productivos debido a la falta de rentabilidad económica directa, desde entonces las áreas como educación, agua potable, drenaje y servicios sanitarios, nutrición, atención primaria de la salud, vivienda urbana y planificación familiar recibieron niveles competitivos de atención del Banco.

1 Una de las principales orientaciones intelectuales que guiaron al Banco fue la idea de que la distribución del ingreso se concentraba en las etapas iniciales de los ciclos económicos y se dispersaba en las etapas posteriores, de modo que después de una etapa sostenida de crecimiento económico, había tendencia a que se diera el “goteo hacia abajo”, esencialmente como una lluvia, con las nubes que absorben agua y de manera natural dispersándola, de tal manera que los estratos inferiores de la estructura social inevitablemente se benefician del crecimiento económico. Dada la creencia en esta noción, los debates se daban en torno a cuestiones supuestamente secundarias, entre ellas, qué tanto tiempo tomaría el proceso, qué tan intensivo podría ser y qué tan lejana y ampliamente se difundiría la riqueza.

Más allá de los cambios en las adjudicaciones sectoriales, McNamara determinó que también hubiera cambios en los destinos de los préstamos. Los préstamos a Asia habrían de intensificarse, instruyó, en especial con el retorno de Indonesia como cliente del Banco tras de un golpe militar apoyado por Estados Unidos que llevó al poder al general Suharto (Toussaint, 2006: 110–11). Pero los “blancos” prioritarios para la inversión fueron África y América Latina.

En nombre de un “combate a la pobreza”, los préstamos del primer periodo del plan de cinco años asumieron lo que sería la historia de veinte años del Banco. Y por cada Estado cliente, el Banco estableció metas anuales de préstamos y determinó que el desempeño de sus cuadros se evaluaría a partir de ese momento por el volumen de recursos implicados en los proyectos bajo su responsabilidad (Rich, 1994: 82–83 y Kapur *et al.*, 1997: 220). El imperativo de “mover dinero” a cualquier costo se convirtió, de este modo, en una de las marcas más señaladas de la cultura organizacional del Banco. Para generar demanda para su financiamiento, el Banco enviaba a sus técnicos al campo a vender proyectos financiables a los gobiernos de los Estados clientes (George y Sabelli, 1996: 57–58). Desde la perspectiva de los clientes, el acceso a los fondos del Banco Mundial servía como catalizador del préstamo de fuentes externas públicas y privadas.

En 1969, como parte de este movimiento expansivo y del creciente énfasis en el sector rural, el Banco colaboró con las fundaciones Ford y Rockefeller para crear una red internacional de centros de investigación agrícola para estimular la difusión mundial del paquete de modernización tecnológica conocido como “revolución verde”. La iniciativa culminó en 1971 con la creación del grupo consultor sobre investigación agrícola internacional (Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR) (Mason y Asher, 1973: 574). Casi de inmediato, el nuevo sistema logró un fuerte apoyo público y privado y en los primeros diez años la cifra de donadores (gobiernos, agencias multilaterales y fundaciones) se incrementó de 16 a 33. Dos encabezaban la lista: 1) la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas

en inglés), que contribuía con el 25% de los recursos del grupo, y 2) el Banco Mundial, responsable del 10% de sus recursos (Kapur *et al.*, 1997: 399–401).

Desde principios de los años setenta, CGIAR produjo estudios seminales sobre la primera generación de variedades de trigo y arroz con un alto nivel de resistencia a los pesticidas y fertilizantes producidos en México y Filipinas. Los resultados excepcionales de algunas cosechas y una atractiva campaña de propaganda reforzaron la idea de que invertir en CGIAR era altamente rentable (Kapur *et al.*, 1997: 401). Los préstamos y los proyectos de asistencia técnica articulados entre el Banco y sus socios bilaterales estimularon a los Estados clientes a establecer centros de investigación agrícola. La red de instituciones vinculadas con CGIAR creció rápidamente y extendió sus tentáculos a las ciencias, las agencias públicas de asistencia bilateral y multilateral y a las empresas agroindustriales privadas, dando origen a un complejo de poder basado en un tipo específico de producción de conocimiento arraigado en la necesidad de validar y enriquecer las grandes corporaciones del sector —como Monsanto—, y responder a las exigencias políticas de la Guerra Fría para promover una revolución “verde” con el objeto de combatir una “roja” (Goldman, 2005). Miles de técnicos y científicos fueron formados en el sistema de CGIAR y muchos de ellos ocuparían más tarde puestos de influencia en los ministerios de gobierno y en los consejos de control de los centros de investigación y en las corporaciones multinacionales.

LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO “COMBATE A LA POBREZA”

El establecer una estructura para la investigación en el Banco Mundial obtuvo un apoyo decisivo a principios de los setenta con la creación del puesto de economista en jefe. Hollis Chenery, antiguo funcionario de USAID y profesor de economía en Stanford y Harvard, fue el primero en ocupar el puesto. El nuevo departamento recibió también un financiamiento abundante para equipo, la contratación de investigadores, viajes y la publicación de sus estudios.

Su misión consistía en desarrollar una base sólida de información y conceptos para la formulación de políticas y programas económicos de amplio espectro, y ofrecer apoyo para las crecientes operaciones financieras del Banco. Los deberes del departamento también incluían coordinar los esfuerzos para encontrar medios para hacer operar los proyectos “sociales” del Banco de modo que pudieran ser replicados en diversos contextos.

Durante los primeros cinco años del reinado de McNamara, el Banco cambió estrategias entre una diversidad de instrumentos preferidos para llevar a cabo su “cruzada en contra de la pobreza” (Finnemore, 1997: p-16). Los proyectos de planificación familiar, nutrición, salud, educación, urbanización de zonas marginadas y agricultura fueron algunas de las iniciativas que asumieron el liderazgo durante el periodo, pero ninguno de ellos por sí solo ocupó el papel de instrumento principal del Banco para “combatir la pobreza”.

Es interesante observar que, desde el punto de vista teórico, la literatura académica de la época tendía a tratar a la pobreza sólo marginalmente, si no es que peyorativamente, asociándola frecuentemente con actividades caritativas y con servicios sociales (Finnemore, 1997: 207 y Kapur *et al.*, 1997; 247). Antes de la llegada de McNamara, la palabra misma no era parte todavía del vocabulario del personal del Banco. Durante los años cincuenta, el tema de la pobreza no había sido objeto de una sola declaración de parte del Banco o de su personal, y durante buena parte de los años sesenta, el término hizo apenas unas cuantas tímidas apariciones en el discurso del Banco (Kapur *et al.*, 1997: 130).

Con raíces en los exhortos de la Guerra Fría e inserta en la agenda del Banco de parte de los iniciados de Washington, la “guerra contra la pobreza” sufrió inicialmente la ausencia de dos elementos básicos: 1) un enfoque racional para generar estructura y apoyo, y 2) un instrumento operativo que permitiría la reproducción de los proyectos de reducción de la pobreza a gran escala. Tanto interna como externamente, el Banco carecía de una perspectiva coherente que pudiera orientar los proyectos que apoyaba la institución en agricultura, educación y desarrollo urbano. Además, el Banco no tenía un

instrumento favorito para poner en práctica su “cruzada contra la pobreza” que fuera suficientemente reproducible y estadísticamente confiable para evaluar sus resultados. En otras palabras, no había ni una teoría ni unos medios adecuados.

Ambas carencias se develaron durante 1973–1974, cuando la “pobreza rural absoluta” se definió como el principal objeto de la intervención del Banco por medio de los nuevos proyectos de “desarrollo rural integrado” (DRI) y con la publicación de *Redistribution with Growth*, un libro editado por el economista en jefe Chenery (1974). En ese punto, nació la prescripción del “combate a la pobreza” como la fuerza motriz del Banco. Para entender mejor este proceso, ayuda el considerar tres factores.

En primer lugar, el escenario fue preparado por la macropolítica de la Guerra Fría. Además de la derrota de Estados Unidos en la guerra de Vietnam, otros acontecimientos ocurridos durante el periodo de 1968 a 1973 impulsaron a Washington y sus más cercanos aliados a buscar nuevas estrategias de “corazones y mentes” para la acción, presionando a las organizaciones integradas en su red de poder externo, como el Banco Mundial, a hacer lo mismo. La lista es larga: la elección, gobierno y derrocamiento del presidente chileno Salvador Allende; la elección de Indira Ghandi en India; la guerra entre India y Pakistán y el nacimiento de Bangladesh; la nacionalización de las reservas petroleras y la puesta en práctica de la reforma agraria en Perú, entre muchos otros desarrollos vistos como inquietantes por Washington. En todos los casos, caracterizados por el nacionalismo, las políticas distributivas y redistributivas resultaron tener un fuerte atractivo popular y, al evaluar el *establishment* estadounidense, el campesinado sirvió como juez y jurado (Huntington, 1975 [1968]: 302). Obtener el apoyo de este sector o, al menos desactivarlo, pareció de forma repentina estratégicamente crucial (Goldman, 2005: 68–69).

En segundo lugar, la consolidación de un enfoque en la pobreza sería impensable sin cuestionar la sabiduría convencional en cuanto al “efecto de goteo hacia abajo” (Finnemore, 1997: 208–209). La expresión “destronar el PIB” —pronunciada en 1970 por

el director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para definir la confianza perdida en el crecimiento económico como un medio suficiente para reducir la pobreza— rápidamente logró éxito durante ese periodo como un cuestionamiento agudo a la teoría del goteo hacia abajo. El Banco tenía que contribuir a este debate.

En tercer lugar, la construcción del enfoque orientado a la pobreza estaba directamente vinculada con los cambios en la política de ayuda exterior de Estados Unidos. Los académicos y los iniciados en el desarrollo criticaron con vehemencia los errores de la asistencia exterior de Estados Unidos, lo que se sumó a la presión general propiciada por el agotamiento político que se daba por cada día en que se alargaba la guerra de Vietnam. De tal manera, en 1973, el Congreso aprobó una nueva legislación, conocida como la iniciativa *New Directions*, para reorientar la ayuda exterior bilateral. Al plantearse como una manera de atender a las “necesidades humanas básicas”, la nueva directiva se centraba en la reducción de la “pobreza extrema” extendiendo créditos para la producción a “pequeños agricultores” (Ayres, 1983; Lancaster, 2007). Nótese que la política no era nueva sino más bien la reiteración, con un nuevo ropaje, de las iniciativas establecidas por Washington desde los años cincuenta y hasta los sesenta, como los programas de Desarrollo de la Comunidad y Alianza para el Progreso. En cualquier caso, las iniciativas de *New Directions* influyeron en el régimen McNamara para establecer una mayor coherencia entre el discurso a favor de los pobres de parte del Banco y su financiamiento de proyectos.

Internamente, un paso crítico para consolidar el enfoque en la pobreza fue el de definir la “pobreza absoluta” como una unidad de análisis y criterio operativo (Kapur *et al.*, 1997: 217). El movimiento en esta dirección fue perceptible a partir de 1972, como se hizo evidente en el discurso de McNamara al consejo de gobernadores en el cuartel del Banco en Washington, DC, en septiembre:

Cuando quienes tienen muchos privilegios son pocos y quienes son desesperadamente pobres son muchos —y cuando la diferencia entre ellos empeora en vez de mejorar— es sólo cuestión de tiempo antes de que haya que tomar una elección decisiva entre los costos políticos de la reforma y los riesgos políticos de la rebelión. Es por ello que las políticas diseñadas específicamente para reducir la privación del 40% más pobre en los países en desarrollo son prescripciones no sólo de principio sino de prudencia. La justicia social no es únicamente un imperativo moral. También es un imperativo político (McNamara, 1981 [1972]: 223)

El discurso recuerda los argumentos previos que realizara McNamara en los que relacionaba la reducción de la pobreza con la seguridad y, por primera vez, atisba hacia el tamaño del problema que él quería que el Banco abordara en su nueva misión de investigación y desarrollo.

En 1973, McNamara dirigió otro importante discurso al consejo del Banco, esta vez en Nairobi, Kenya. Reiteró las preocupaciones por el 40% más pobre. De hecho, el nuevo discurso estaba codificado por un concepto de estratificación de la pobreza que la dividía en dos categorías, relativa y absoluta. Al dividir a los pobres en dos grupos, creó una identidad que analizaba la nueva tarea del Banco en lo que él argumentaba eran porciones más manejables. “Combatir a la pobreza absoluta” era factible. Dado que “la mayor parte de los pobres en la actualidad se ubica en las áreas rurales”, según McNamara, dependía del Banco ayudar a los Estados clientes a generar proyectos de “desarrollo rural” para reducir la pobreza rural. Con la “pobreza absoluta” concentrada en las áreas rurales, el Banco podría localizar el problema y promover soluciones quirúrgicas como la reforma agraria, el crédito para los pequeños propietarios, educación rural, proyectos de irrigación y servicios de salud como medios específicos de reducir gradualmente la pobreza. La modernización agrícola se consideró como complementaria, más que contradictoria, con el Banco preparado a ayudar a los “pequeños agricultores familiares” a comprar los paquetes tecnológicos de los nuevos métodos agrícolas como

agroquímicos, semilla genéticamente manipulada y otros aparatos de productividad (McNamara, 1973). Lo que, de hecho, parece haberse presentado, argumentaba el renombrado economista rural Ernest Feder, fue la noción de poner en práctica una “pequeña revolución verde” en las parcelas de los campesinos (Feder, 1976: 793–94; George, 1978: 238–39). McNamara propuso también un programa de obras públicas rurales de pequeña y mediana escala para generar empleo temporal en el campo para un creciente contingente de trabajadores rurales sin tierra.

Los proyectos de desarrollo rural propuestos presuponían la aceptación de las actuales estructuras agrarias. La concentración de tierras en el campo —un factor fundamental en la determinación de la pobreza y la inequidad social— se asumía como un dato al cual acomodarse, en vez de algo que tendría que ser resistido (Ayres, 1983: 104). A pesar de los discursos a favor de la reforma en la tenencia de la tierra, la agenda propuesta por McNamara constituyó una alternativa conservadora ante las políticas de reforma agraria redistributivas.

Publicado un año más tarde, *Redistribution with Growth* prestó peso y detalle académico al discurso de McNamara en Nairobi y dio al Banco un centro teórico para usar en la venta con mayor eficacia de su nuevo producto —“desarrollo rural integrado”— en el mercado internacional de ideas, estableciendo a la “pobreza absoluta” y “los grupos objetivo” como los “pequeños granjeros”, como categorías operativas legítimas para la política pública (Ayres, 1983: 19; Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly, 1974).

Organizado por Chenery, el libro incluye artículos escritos por investigadores del Centro de Investigación del Desarrollo del Banco, quienes tomaron como su punto de partida la distinción entre pobreza relativa y absoluta y centraron su atención en aumentar los ingresos como la clave para reducir los efectos más perniciosos de la pobreza. La tesis esencial es que el crecimiento económico es compatible con la reducción de la pobreza. ¿Cómo, entonces, podría aumentarse el ingreso de “los pobres”? Chenery y su equipo esbozaron cuatro estrategias distintas:

- Maximizar el crecimiento del PIB por medio de mayores ahorros y mejor distribución de los recursos con el objeto de beneficiar a todos los grupos sociales;
- Redirigir fondos hacia grupos específicos de pobreza absoluta por medio de inversiones en educación, créditos accesibles y obras públicas;
- Redistribuir el ingreso o el consumo hacia los grupos objetivo por medio del sistema fiscal o la transferencia directa de bienes de consumo, y
- Redistribuir los fondos existentes a los segmentos más pobres por medio de políticas como la reforma agraria.

De modo que, en términos de remedios de políticas públicas, la propuesta central del libro era concentrar la inversión pública en incrementar la capacidad productiva y el ingreso de los pobres. A final de cuentas, el centro de Chenery recomendaba la segunda estrategia a costa de las otras: la primera fue descartada porque se pensaba que reforzaba la concentración del ingreso; la tercera por consumir demasiados recursos en formas no productivas y la cuarta debido a su probable impacto en el orden social y político de los estados clientes y la supuesta inaplicabilidad a gran escala (Chenery *et al.*, 1974).

Cuando mucho, el libro de Chenery recomendaba una estrategia de distribución incremental de la riqueza en la medida en que se limitaba a circular parte del ingreso y los nuevos fondos generados por el crecimiento económico en forma de proyectos y programas financiados por medio de ingresos fiscales y deuda externa. En síntesis, estas inversiones aumentarían la “productividad de los más pobres” de tal manera que se elevara su ingreso por medio de su participación en el mercado. La idea del Banco Mundial era compartir una pieza de la aumentada torta, y no la torta misma (Assmann, 1980: 11).

El título del libro evocaba un concepto que era negado por su contenido, tanto en los niveles gubernamentales como los sociales: la idea de la redistribución. En el caso del gobierno, la propuesta

propiciaba que la inversión pública a favor de los pobres dependiera de la disponibilidad de elevados ingresos estatales derivados del incremento de la productividad y el crecimiento económico, en otras palabras, de la acumulación de capital. Dadas estas condiciones, el esquema permitiría un incremento en los gastos “para combatir la pobreza” y aun así se proponía alterar la proporción de este gasto en relación con todo el presupuesto gubernamental. En cuanto a su impacto en la sociedad, la propuesta dejaba completamente intocada la riqueza acumulada así como toda la estructura judicial e institucional, es decir, las reglas del juego que habían generado la pobreza y mantenido la inequidad habrían de seguir operando. Además, el esquema propuesto por Chenery —heredero de una rica familia poseedora de caballos de carreras purasangre (propietarios del famoso *Secretariat*, ganador de tres coronas)— preservaría el régimen de propiedad así como la estructura de las relaciones de producción.

A pesar de las críticas a la teoría del goteo hacia abajo, McNamara y su equipo nunca trataron siquiera de superar el paradigma dominante, sino que buscaron hacerlo funcionar acomodando el modelo económico actual y la ideología capitalista (liberal) (Ayres, 1983: 90). En ese sentido, dado que *Redistribution with Growth* descartaba los sacrificios, ni siquiera los mínimos, de parte de los sectores predominantes, su estrategia gradualista de distribución de la riqueza sufrió la ausencia de una teoría política. De tal modo, la construcción de coaliciones, que era vista como necesaria para promover la propuesta del Banco, asume la forma de un entendimiento tácito, como si la lógica del argumento de McNamara fuera tan clara que de manera natural la élite del mundo en desarrollo la abrazaría automáticamente. Esto explica, quizá, las reiteradas exhortaciones que se dan en los discursos de McNamara al consejo, que representaban a la comunidad mundial como manifiesta en la membresía de las Naciones Unidas. Sus discursos como presidente del Banco están llenos de términos tan cargados de valores como “voluntad política”, “valentía inmensa”, “obligación moral” y “responsabilidad” (McNamara, 1981: *passim*).

En cualquier caso, el libro de Chenery sirvió para reforzar la imposición de la pobreza como unidad de análisis, legitimar parámetros y crear un enfoque obligatorio de todas las iniciativas de desarrollo. A partir de los años setenta, la institucionalización de la reducción de la pobreza como parte de la agenda internacional estuvo ligada directamente con la creciente implicación del Banco en la investigación, en especial en los análisis de las relaciones de insumo-producto y las tasas de costo-beneficio, y la producción, compilación y difusión de información. El Banco llegó también a financiar la investigación local y a capacitar a profesionales en todo el mundo para producir información y elaborar proyectos ligados con el tema (Goldman, 2005: 77-81; Finnemore, 1997: 208). De ese modo, el Banco no sólo estableció una manera de interpretar y categorizar la realidad social (la cuestión social), sino que también desarrolló métodos científicos para analizar la pobreza y políticas administrativas por medio de su papel como acreedor, diferente de las anteriores y actuales intervenciones filantrópicas en el área.

La idea de que la pobreza absoluta rural y urbana podría superarse incrementando “la productividad de los pobres” tenía como premisa la noción de que quienes eran pobres vivían en esas condiciones por no estar adecuadamente insertados en las actividades consideradas productivas y rentables. Tal proposición dependía de tres postulados: 1) que los pobres no tenían una función en el sistema capitalista, ignorando el carácter desigual y combinado de las formas de la explotación capitalista; 2) que la pobreza estaba aislada de las relaciones sociales más amplias, como si fuera un fenómeno en un mundo para sí, y 3) que la pobreza era una condición de exclusión del sistema, en lugar de un producto de éste, reificando la naturaleza depredadora del desarrollo capitalista (Assmann, 1980: 47; Payer, 1980: 140). Estos postulados permitieron al Banco fortalecer políticamente la prescripción del combate a la pobreza, haciéndola parecer evidente y legítima por sí misma. También permitían al Banco evadir las cuestiones de los bajos salarios y la necesidad de generar

nuevos empleos al trasladar el enfoque del análisis del sistema en su conjunto a la calidad de la inserción de los individuos independientes en el mercado.

En el mismo periodo en el cual se develaron y pusieron en práctica los proyectos de desarrollo rural, el Banco buscó un instrumento similar para el medio urbano. Buscó un tipo de proyecto que focalizara en los pobres de las ciudades, que sirviera como un vehículo para las inversiones consideradas productivas en vez de filantrópicas y que pudiera reproducirse rápidamente a gran escala (Ayres, 1983: 154; Kapur et al., 1997: 263). El tema fue objeto del discurso de McNamara en 1975 a los gobernadores del Banco, un discurso que una vez más reveló explícitamente la perspectiva política del orador:

Históricamente, la violencia y los levantamientos civiles son más comunes en las ciudades que en el campo. Las frustraciones que supuran entre los pobres urbanos son rápidamente explotadas por los extremistas políticos. Si las ciudades no comienzan a tratar de manera más constructiva con la pobreza, la pobreza bien podría comenzar a tratar más destructivamente con las ciudades. No es un problema que se incline al aplazamiento político (McNamara, 1981 [1975]: 316).

El mensaje de urgencia era claro, aunque apenas implícito. Si las naciones ricas se dilataban en ayudar a compensar los problemas de la pobreza absoluta en las ciudades de las naciones pobres, la rebelión, si no es que la revolución, reinaría y una destrucción nociva sería la consecuencia.

Los diversos sectores del Banco publicaron numerosos documentos entre 1974 y 1976, y el Banco creó un grupo de trabajo para garantizar la realización de la nueva exigencia de encontrar un medio para disminuir la pobreza urbana absoluta. El enfoque y la productividad constituían palabras clave. En 1972, el Banco autorizó algunos proyectos de vivienda en torno al tema de “sitios y servicios” que tuvieron el objetivo de crear enfoques reproducibles sobre la pobreza con un máximo de recuperación de los

costos y un gasto público mínimo. En otras palabras, el principal objetivo era demostrar la viabilidad financiera y política de los proyectos piloto en la vivienda urbana de bajo costo que pudieran reemplazar los esquemas convencionales de provisión pública de cobijo para los pobres. El procedimiento básico consistía en limitar los gastos públicos en compras de terrenos y en la construcción básica de infraestructura, pasando a los futuros residentes el grueso de la responsabilidad y costos de construir sus propias casas. El experimento había sido puesto en práctica inicialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y USAID a principios de los años sesenta, y resultó ser un atractivo mecanismo para explotar la fuerza de trabajo no pagada, para disminuir el costo de reproducir la provisión de fuerza de trabajo y para estimular la conformidad social y de ese modo el desinterés en la ideología comunista al convertir en propietarios a algunos segmentos escasamente privilegiados de la población. Más allá de las dificultades legales relacionadas con la compra de lotes, la estrategia de “sitios y servicios” resultó difícil de reproducir por la calidad de la tierra adquirida y porque los servicios provistos tendían a ser tan indignos e inadecuados que los recién creados propietarios-consumidores necesitaban subsidios adicionales para preservar sus nuevas comunidades (Kapur *et al.*, 1997: 317–18).

Para avanzar en el propósito establecido por McNamara, el Banco desarrolló un nuevo instrumento para ampliar la cobertura, acelerar la puesta en práctica y bajar los costos de la iniciativa sobre pobreza urbana a la que llamaron “mejoramiento de barrios” (*slum upgrading*). El nuevo énfasis exigía un mínimo de demolición física y de reubicación, y tenía la ventaja de servir para canonizar o legitimar ideológicamente la vivienda en los barrios con el discurso de “ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos” y la ilusión de obtener poder con el lema de “constrúyelo tú mismo” (Davis, 2006: 80–81). Mientras tanto, esta perspectiva pronto se mostró como un fracaso para alcanzar a los más pobres de entre los pobres, principalmente, debido a que el Banco se negaba a condonar las cuotas del trabajo burocrático que se requería para emitir los subsidios.

Como estrategia de vivienda urbana de bajos estándares, el proyecto de mejoras de barrios contravenía los estándares legales para las viviendas en la mayor parte de los países que solicitaban los préstamos. Por esta razón, el Banco tuvo que crear diversas agencias y autoridades nacionales y locales con carácter autónomo para que se hicieran responsables de la política de vivienda. Era frecuente que estas entidades sirvieran para disfrazar decisiones clave acerca de la política urbana, frustrar los esfuerzos por supervisar la rendición fiscal de cuentas e influir en la política electoral. En general, el Banco apoyaba los proyectos de desarrollo urbano para los pobres que buscaran minimizar el papel del Estado en la resolución de las insuficiencias de la vivienda (Davis, 2006: 76–81).

Entre 1976 y 1979, el Banco Mundial también se involucró en los debates sobre las “necesidades básicas”. La discusión fue iniciada por la OIT, como una forma de redefinir el enfoque en relación con la pobreza, añadiendo peso al concepto de “necesidades básicas” en tanto criterio para decidir cómo limitar los proyectos y asignar los recursos. Una vez más, el Banco reaccionó a la iniciativa de la OIT (Kapur *et al.*, 1997: 265–67). De cualquier modo, la idea de necesidades sociales básicas, a diferencia de la pobreza, había sido parte del vocabulario del Banco Mundial desde su comienzo en Breton Woods. Además, con la reforma de *New Directions* de 1973, el concepto de necesidades básicas orientó formalmente los cálculos de ayuda al exterior de Estados Unidos en el renglón del desarrollo.

El nuevo enfoque rivalizaba con el producido por Chenery y su equipo, sin que lo suplantara. En los siguientes cinco años, el régimen de McNamara debatió qué era exactamente lo posible y deseable, en tanto “necesidades básicas”, cómo justificarlas en términos de costos y beneficios, y qué forma debían asumir para no perjudicar el crecimiento (Ayres, 1983: 85–89). Después de todo, uno de los pilares del discurso de McNamara era la idea de no intercambiar crecimiento económico y reducción de la pobreza (o, en cualquier caso, la cobertura de las necesidades básicas). De

cualquier modo, el debate no pudo llegar a una conclusión satisfactoria y pocos de los proyectos, o de los componentes asociados, se materializaron.

Negar la teoría del goteo hacia abajo no estaba entre los objetivos de las directivas de McNamara (Streeten, 1986: 95–105). Hacia finales de su periodo a cargo del Banco, McNamara comentó sobre el “importante cambio cualitativo en los préstamos del Banco y en sus políticas de desarrollo. El cambio surgió de la comprensión de que si quienes están en la pobreza absoluta deben esperar a que goteen hacia ellos los beneficios que el crecimiento económico genera, sus ingresos y bienestar avanzarían a un ritmo intolerablemente lento” (McNamara, 1981 [1980]: 641). Veía el papel del Banco como aquel que debía anticipar el proceso inevitable de la distribución de la riqueza capitalista. En otras palabras, las actividades del Banco complementaban las fuerzas del mercado debido a que el efecto natural de goteo hacia abajo del sistema ocurría a una velocidad que era inaceptablemente lenta desde las perspectivas de la política y la seguridad. La cobertura de las necesidades básicas también se tomaba como un objeto aislado en la mezcla de relaciones sociales y economía política, dejando de lado la necesidad de considerar factores como el desempleo y los salarios en declive (Assmann, 1980: 49–50).

De cualquier modo, las discusiones en torno a las necesidades básicas consagraron la atención primaria a la salud y la educación como sectores maduros para la inversión productiva en los países periféricos. El Banco siguió esta línea, resaltando esos proyectos como imperativos de política para paliar la pobreza absoluta y reformular y reducir el gasto público en materia social. A fines de 1979, McNamara creó el Departamento de Población, Salud y Nutrición dentro del Banco, que tenía la responsabilidad exclusiva de aprobar los préstamos para los programas de salud, un marco institucional que estimularía un enorme crecimiento en el sector (la salud había sido tratada antes como parte de los proyectos más amplios de desarrollo rural y urbano, así como las iniciativas de planificación familiar). Ese año, el dar el premio Nobel de economía a Theodor

Schultz sirvió para entronizar el concepto de “capital humano” en la agenda de educación del Banco. En el consejo de gobernadores del Banco, los representantes de Estados Unidos y el Reino Unido apoyaron con entusiasmo el énfasis del Banco en la educación básica. En 1980, la más importante de las publicaciones del Banco, el *World Development Report* (WDR), certificó las dos flechas más novedosas en la aljaba del área social: salud y educación. En ese momento, el informe anunciaba, esencialmente, el nacimiento de las principales prioridades del modelo de política social —centrado en el desarrollo del capital humano— que habría de tornarse hegemónico en la década siguiente.

A pesar de la exhortación de apoyar la “lucha contra la pobreza”, los préstamos del Banco, incluso los que estaban orientados parcialmente a la reducción de la pobreza, no llegan a sumar más de un tercio de los realizados durante los años de la presidencia de McNamara. De todos modos, incluso este total está sobreestimado, ya que el personal del Banco tendía a exagerar la cobertura de los proyectos sociales, inflando la cifra de beneficiarios considerados pobres, debido a que el progreso de sus carreras dentro del Banco dependía de los volúmenes de préstamos bajo su supervisión (Kapur *et al.*, 1997: 339).

De hecho, al compararlos con la magnitud de la inversión pública realizada por los Estados clientes, los préstamos del Banco siempre representaron una cantidad insignificante. De hecho, McNamara descubrió esto cuando se unió al Banco. Después de todo, como Secretario de la Defensa de Estados Unidos, era común que contara con un presupuesto anual de 70 mil millones de dólares. Empero, cuando se convirtió en presidente del Banco, en 1968, su presupuesto alcanzaba un poco más de mil millones de dólares (Caufield, 1996: 97–98). Para McNamara, era claro que el Banco sólo lograría tener una influencia en la formación de ideas y en la asistencia técnica. De tal forma que el financiamiento del Banco Mundial servía, principalmente, como un vehículo para provocar una reorientación del gasto público y la política gubernamental (Kapur *et al.*, 1997: 271).

Dado que los préstamos para la reducción de la pobreza no representaban más de un tercio del financiamiento total del Banco, podemos suponer que el impacto directo de esas políticas no era muy significativo. Sin embargo, los impactos indirectos merecen mayor estudio. En el campo, al igual que en las ciudades, los proyectos del Banco indujeron cambios en la composición y destino del gasto público. Por cada préstamo acordado con el Banco Mundial, los gobiernos de los Estados clientes tenían que aportar fondos que por lo general eran mucho más cuantiosos que la porción del Banco. Posteriormente, los gobiernos necesitaban pagar al Banco, mismo que insistía en ser el acreedor preferente al que había que pagar en dólares. Más allá de eso, los proyectos financiados por el Banco prescribían ciertos parámetros y condiciones que requerían que las naciones receptoras del préstamo redefinieran la política sectorial y social. En muchos casos, los préstamos del Banco, la asistencia técnica y sus reglas, hacían necesario que los gobiernos clientes crearan nuevas agencias de administración pública para que se hicieran responsables de la regulación de sectores enteros de la economía. En las áreas de desarrollo rural y urbano, por ejemplo, era común que el Estado cliente tenía que incorporar los modelos y procedimientos producidos y propagados por el Banco Mundial, para recibir financiamiento. En la práctica, estas nuevas entidades acababan sirviendo como centros de procesamiento de préstamos para el Banco. Era frecuente que este escenario tuviera implicaciones políticas reaccionarias a medida que el Banco y sus políticas conservadoras ayudaban a los gobiernos —muchos de los cuales eran regímenes dictatoriales— a evadir la presión popular que apoyaba las reformas sociales democráticas, como la reforma agraria. Una amplia lista de proyectos financiados o apoyados por el Banco provocó impactos altamente negativos desde la perspectiva política, social y ambiental (Rich, 1994; Brown, 1995; George y Sabelli, 1996; Caufield 1996; y Sanahuja, 2001).

El mensaje del Banco en torno a la pobreza y las necesidades básicas alcanzó su máximo en los periodos 1972–1974 y 1977–1978, cuando el tono de las exhortaciones mesiánicas habituales de

McNamara, en torno a la necesidad de aumentar la ayuda exterior, se elevó en la misma medida en que lo hicieron las inversiones del Banco en proyectos sociales. En estos dos periodos, el Banco asumió la iniciativa de presentar el tema de la “reducción de la pobreza” ante países con una alta concentración de la riqueza a lo largo de la historia. Empero, esas iniciativas estaban dirigidas de manera específica y por lo regular se dejaban a un lado en el contexto de las supuestas emergencias políticas o financieras, que exigían, según el Banco, que se conservara el enfoque en el diálogo político en torno a los problemas macroeconómicos y la continuidad de un patrón ascendente de préstamos (Kapur *et al.*, 1997: 321–39).

Desde el punto de vista político, el *détente* de la Guerra Fría desempeñó un importante papel en el decremento de los préstamos para el área social (Kapur *et al.*, 1997: 321). Iniciado durante el primer régimen de Nixon, el *détente* relajó las tensiones entre los superpoderes y abrió los países del bloque socialista al flujo de capital europeo y estadounidense. Además, la estrategia normalizó gradualmente las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y China.

Sea como fuere, dados los significados contradictorios que atribuían Estados Unidos y la Unión Soviética al *détente*, el escenario político internacional siguió siendo volátil durante el periodo de 1973 a 1978. Explotaron golpes militares y masacres en Chile, Argentina y Uganda; se desató una guerra de sucesión en Pakistán, llegó al poder el *Khmer Rouge* en Camboya, instituyendo una política de asesinatos masivos de inconformes. Portugal (la revolución del clavel), España (Franco) y Grecia vieron el final de sus dictaduras. La guerra del *Yom Kippur* se desató en el Medio Oriente. Las guerras civiles desgarraron a Líbano, Angola, Zaire y Etiopía (algunas con los apoyos militares de Estados Unidos y la Unión Soviética, en lados opuestos). El retiro de Estados Unidos de Vietnam y el escándalo Watergate, y la subsecuente renuncia de Nixon, plantearon significativas dudas en cuanto al papel de Estados Unidos en el mundo (Kapur *et al.*, 1997: 273; Velasco e Cruz, 2007: 378–80).

Una inestabilidad económica internacional acompañó la inestabilidad política. Por un lado, desde fines de los años sesenta, las tensiones en el sistema monetario internacional tornaron cada vez más difícil la tarea de mantener la convertibilidad del dólar con base en el estándar de oro. Eventualmente, Estados Unidos bajo el régimen de Nixon rompió con el régimen monetario de Breton Woods al instituir medidas que contradecían el acuerdo tomado después de la Segunda Guerra Mundial (Tabb, 2004: 82–83; Brenner, 2003: 67–73; Velasco e Cruz, 2007: 364–65). Este movimiento fue parte de una estrategia para destruir las reglas que habían limitado el dominio estadounidense en las políticas monetarias internacionales, al transformar el régimen monetario respecto a uno basado en el estándar oro a uno basado exclusivamente en el estándar dólar (Gowan, 2003: 45–50; Serrano, 2004: 190–204). Los países centrales sufrieron una combinación de inflación, crecimiento lento y aumento en el desempleo, en especial tras la primera crisis del precio del petróleo a fines de 1973. Respondieron a la difícil situación adoptando políticas comerciales y monetarias defensivas. Por otro lado, algunos países de la periferia —como Brasil, México, Corea del Sur y Taiwán—experimentaron altas tasas de crecimiento durante toda la década, a costa de incrementar sus deudas externas a un ritmo rápido, atraídos por el bajo costo y el crédito abundante que ofrecían los bancos privados multinacionales ansiosos por reciclar el ingreso del petróleo. Mientras esto sucedía, la gran mayoría de las naciones que no exportaban petróleo en la periferia del sistema mundial se empobrecieron o tuvieron tasas de crecimiento más reducidas.

EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA REFORMA DE LA POLÍTICA SOCIAL (1980–1990)

Después de 1979, los proyectos sociales del Banco Mundial, que habían llegado a representar apenas una mínima fracción del portafolio, representaron aún menos del presupuesto de préstamos del Banco y el lema del “combate a la pobreza” gradualmente se

trasladó a los márgenes del discurso público de la institución. Hacia fines de ese año, la segunda crisis petrolera y un aumento notable en las tasas de interés de Estados Unidos generaron que el Banco concentrara su portafolio aún más en proyectos que permitieran préstamos más cuantiosos, apoyaran directamente la balanza de pagos y sirvieran para conseguir divisas extranjeras, y de esa forma hicieron posible la circulación de las deudas y el mantenimiento de una deuda en espiral (Kapur *et al.*, 1997: 324). Guiadas por estas nuevas prioridades, las cantidades que prestaba el Banco se duplicaron entre los años fiscales de 1978 y 1981, concentrando los préstamos entre unos cuantos clientes favoritos —en especial México, Brasil, Argentina, India, Pakistán, Indonesia y Turquía, todos altamente endeudados (Banco Mundial, 1981: 156–57)—.

En mayo de 1979, McNamara anunció la creación de un nuevo instrumento financiero, el préstamo de ajuste estructural (Kapur *et al.*, 1997: 1227). Esos préstamos se ampliaron rápidamente y se orientaron a programas, en vez de hacia proyectos, con el objeto de evitar un déficit en la balanza de pagos, sobre todo en los países que dependían de las importaciones de petróleo. La autorización para este tipo de préstamos estaba condicionada a la capacidad de la nación que solicitaba el préstamo de establecer un programa de estabilización negociado previamente con el FMI y un paquete de reformas de política macroeconómica, orientadas tanto a dirigir la economía nacional al nuevo ambiente económico como a mantener el pago de la deuda externa.

En dos años (1980–1981), el Banco operó para afirmar el “ajuste estructural” como un medio necesario para moldear y disciplinar a los países endeudados a las nuevas condiciones de la economía internacional. Según el Banco Mundial, estas condiciones incluían una nueva división internacional del trabajo que dividía estrictamente a la economía entre “Estado” y “mercado”, una visión que surgía de procesos encadenados: por un lado, la presión neoliberal orquestada por los gobiernos de Thatcher y Reagan, en Inglaterra y Estados Unidos respectivamente; y por el otro, un cambio más general en la correlación de fuerzas entre

capital y trabajo. No fue accidental que desde 1978 el Banco estuviera trazando los contornos generales de la crítica neoclásica del desarrollo capitalista basado en la sustitución de importaciones y todas las políticas prescritas para reducir el déficit público, y atacara, primero y sobre todo, los derechos sociales y de los trabajadores que hasta entonces habían logrado producir un cierto equilibrio de poder entre el capital y el trabajo.

En marzo de 1980, el Banco Mundial expidió el primer préstamo de ajuste estructural. Fue asignado a Turquía, que se caracterizaba como un prototipo para préstamos en el futuro (Kapur *et al.*, 1997: 548). En los círculos de política macroeconómica, las medidas de ajuste, que se consideraban precondiciones para esos préstamos, consistían en liberalización del comercio, incluida la alineación de precios respecto al mercado internacional y reducción en las barreras tarifarias; devaluación de la moneda; medidas para atraer la inversión extranjera; y esfuerzos por promover la especialización y ampliar las exportaciones, en especial las mercancías agrícolas. En los círculos de política social y administración pública, los ajustes tenían el propósito central de reducir el déficit público, en especial a través de medios como recortes en el gasto de personal y administración; reducciones drásticas, si no es que total eliminación de subsidios al consumo; ahorros en el costo *per capita* de los programas con el objeto de ampliar la cobertura; y reorientación de la política social para enfocar los gastos en atención primaria de la salud y en educación básica hacia poblaciones en condiciones de “pobreza absoluta”. De 1978 a 1982, todas estas medidas figuraron como recomendaciones de política sectorial o económica en los más importantes informes del Banco.

En agosto de 1982, el gobierno mexicano declaró una moratoria y se desató la crisis de la deuda externa en América Latina. Las autoridades monetarias de Estados Unidos e Inglaterra, el FMI y el Banco de Pagos Internacionales (*Bank for International Settlements* – BIS), respectivamente, se reunieron para trazar una estrategia de administración de la deuda (Toussaint, 2006: 193–94). Diagnosticaron la crisis como un problema de liquidez, si no es que de solvencia, e

indicaron que una estrategia de salida consistía en pagar el servicio del préstamo. ¿Cómo podrían generarse los recursos para esta estrategia? La respuesta propuesta fue la de reorientar la producción hacia los bienes exportables, al reducir y redirigir los gastos públicos (Stern y Ferreira, 1997: 560). El FMI tendría la tarea de preparar paquetes de ayuda de emergencia a cambio de la implantación de programas de estabilización a corto plazo y bajo la condición de que el Estado asumiera las deudas privadas. La esperanza era que entre tres y cinco años las medidas reactivaran el crecimiento y sostuvieran el pago del servicio de la deuda.

El Banco Mundial pronto se unió a esta estrategia como una fuerza auxiliar del FMI. Los programas existentes de ajuste estructural —o PAE, como llegó a llamárseles— se convirtieron en instrumentos para cuadrar las economías políticas de las naciones deudoras con las demandas de los acreedores internacionales. Ni el Banco ni el FMI consideraron mecanismos especiales para proteger o compensar, siquiera parcialmente, a los grupos sociales más vulnerables.

Respondiendo al ambiente externo y a los cambios internos, las actividades de investigación del Banco Mundial sufrieron un cambio significativo de rumbo al final del periodo de McNamara, en 1981. En nombre de la eficiencia económica y de la liberalización del mercado, la idea de “combatir la pobreza” fue desmantelada, de manera injustificada, como principio de organización del departamento (George y Sabelli, 1996: 163–75; Stern y Ferreira, 1997: 545; Kapur *et al.*, 1997: 338–39).

En la medida en que los planes de estabilización monetaria provocaron recesión en Brasil, Argentina y otros países, a los acreedores públicos y privados les quedó claro que no era únicamente una crisis de liquidez. De ahí que surgiera una preocupación con la propia sustentabilidad de la política de ajuste. Hasta entonces, el discurso oficial había sido simplemente uno, el que afirmaba que los ajustes eran “buenos para los pobres” ya que “beneficiaban directamente” —no como un beneficio *indirecto*, como se había afirmado en el caso del proceso de goteo hacia abajo (Kapur *et al.*, 1997:

353)—. Este argumento cambió a mediados de los años ochenta cuando el Banco comenzó a admitir la ocurrencia de ciertos “costos sociales”. A partir de entonces, la política de ajuste fue vista como algo que requería la creación de programas paliativos de compensación social para aligerar, de manera selectiva, y a corto plazo, el impacto regresivo en las poblaciones más afectadas o aquellas con mayores probabilidades de apoyar a la oposición. Fue frecuente que esos programas se organizaran como “redes de seguridad” por medio del uso de financiamiento para ayuda de emergencia.

En diciembre de 1986, se experimentó la primera operación de este tipo en Bolivia. Según los cálculos políticos del Banco Mundial, una respuesta “altamente visible” del gobierno era necesaria para quebrantar la protesta social, con la esperanza de garantizar la sustentabilidad de un gobierno de coalición comprometido con la puesta en práctica de un ambicioso PAE (Kapur *et al.*, 1997: 365).

A partir de entonces, el Banco promovió la creación de fondos sociales en docenas de países en África, Asia, Europa del Este y, sobre todo, América Latina, a través de préstamos y asistencia técnica. Los fondos funcionaron como mecanismos multisectoriales con la capacidad de financiar programas y proyectos a través de una amplia variedad de actividades, por ejemplo: la creación de empleos temporales y la provisión de alimentos subsidiados a organizaciones locales de poblaciones empobrecidas en un proyecto al que se hacía referencia como “fortalecimiento de la comunidad” de parte del Banco. Establecidos como un instrumento de acción que habría de funcionar transitoriamente, a corto plazo, en unos cuantos años se convirtieron en vehículos permanentes de un nuevo modelo de política social que inevitablemente impuso la conformidad (Stahl, 1994: 56–58; Sanahuja, 2001: 131–33).

La innovación básica del nuevo modelo era el principio de un “enfoque impulsado por la demanda” a la provisión universal de bienes y servicios públicos. En otras palabras, los fondos sociales se focalizaban en grupos objetivo, seleccionados de acuerdo con su vulnerabilidad de cara a los ajustes estructurales impuestos por los financieros internacionales. El Banco concedió la responsabilidad

de seleccionar y administrar los nuevos proyectos a las ONGs, grupos de base, gobiernos municipales, empresas privadas y consorcios, o a todas estas entidades. En general, las agencias creadas para administrar los fondos operaban con significativa autonomía en su área de responsabilidad, a pesar de los lazos formales con las jerarquías, como las de los ministerios específicos del gobierno federal. Utilizadas como aparadores, tendían a buscar una alta visibilidad ante el público y normalmente gozaban de fuerte apoyo político, vinculadas directamente con los niveles superiores del gobierno. Más allá de los recursos presupuestales nacionales, por lo general contaban con fuentes extraordinarias de apoyo financiero de agencias de ayuda extranjera bilaterales y de bancos multilaterales.

Mientras que el Banco Mundial agravaba el precario estatus de la política social en el mundo en desarrollo, por medio de la creación de estos programas de “fondos sociales” impulsados externamente, sus préstamos para educación básica y atención primaria de la salud se incrementaron en el periodo fiscal de 1987 a 1989 (Banco Mundial, 1993: 39). Este énfasis contribuyó a legitimarlos como prioridades, en detrimento de otros segmentos de las áreas de educación y atención a la salud.

Poco después de establecer el programa piloto en Bolivia, las críticas a las medidas de austeridad monetaria y fiscal exigidas por los PAE comenzaron a escucharse dentro del sistema de las Naciones Unidas. Un informe del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) de 1987 tuvo repercusiones casi inmediatas (Cornia, Jolly y Stewart, 1987). El informe no criticaba los PAE por sus méritos, sino por su forma de ejecución y algunos aspectos de su contenido. Por ejemplo, los autores criticaron el hecho de que el programa introdujera y pusiera en práctica únicamente políticas sociales de parche a posteriori, en un caso clásico de “demasiado poco, demasiado tarde”. Los economistas del Banco Mundial respondieron al informe de UNICEF alegando la necesidad de distinguir entre los costos sociales que podrían echarse en cara a las medidas “correctivas” de los PAE frente a aquellas generadas por el propio desequilibrio macroeconómico inicial. No obstante,

tras la publicación del informe, los gerentes del Banco ya no afirmaron —en público al menos— que los ajustes eran “buenos para los pobres” (Kapur *et al.*, 1997: 353).

A finales de 1989, con George Bush padre como presidente de Estados Unidos, los principales defensores de la reestructuración capitalista neoliberal tuvieron una reunión para evaluar su trabajo en Washington. Entre los participantes había congresistas y representantes del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Banco Mundial, FMI, BID, USAID y los principales *think-tanks* de Estados Unidos. Al concluir la reunión, endosaron la amplia gama de reformas políticas y económicas que se aplicaban entonces en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, y estuvieron de acuerdo en la necesidad de acelerar el proceso y ampliar el mismo paquete de reformas a otras naciones y regiones del mundo. El acuerdo asumió la forma de los “diez mandamientos”, y el acontecimiento, al igual que su lista de prescripciones de política, llegó a conocerse como el “Consenso de Washington” (Williamson, 1990).

Desarrollados en el periodo posterior a la caída del muro de Berlín y envueltos en la imagería de la llamada “fin de la historia”, los mandamientos pronto lograron estatus como el paradigma único del capitalismo triunfante, sirviendo como medio de alinear a los países periféricos detrás de la bandera de un programa político liberal cuyos principales pilares incluían la apertura de la economía mundial al flujo de bienes, servicios y capital, al igual que la refundación del Estado como garante de la seguridad y la rentabilidad de los intereses de las empresas privadas (Wade, 1997: 353). En este contexto, el consenso apuntó el fin de la tolerancia de Washington al nacionalismo económico y el apoyo inequívoco del ataque del capital al pacto social y de los derechos laborales posterior a la Segunda Guerra Mundial. La incoherencia lógica de los “diez mandamientos” (Gore, 2000) les generó a los poderosos defensores del consenso muy pocos resquemores a medida que se dedicaban a imponer este pacto normativo.

América Latina pronto internalizó la nueva plataforma de políticas. Es decir, las principales fuerzas políticas y prácticamente todos

los partidos políticos y corrientes ideológicas se alinearon detrás de la idea de que había únicamente un objetivo a perseguir, el de construir una economía libre y abierta al capital. Además, había un acuerdo casi uniforme en que esto podría lograrse de una sola manera: a través de la destrucción de la soberanía nacional en todos los asuntos políticos y económicos, al tiempo que aniquilaban cualquier “costo” social y de la fuerza de trabajo que pudiera incidir en la rentabilidad del capital. En los principales países de la región, las nuevas coaliciones políticas comprometidas con el Consenso de Washington asumieron el poder en una serie de elecciones presidenciales a fines de los años ochenta y principios de los noventa. Durante el mismo periodo, las negociaciones con los acreedores internacionales llegaron a su fin y el sistema financiero se reabrió, esta vez a través de la globalización financiera, una forma aumentada de la inversión directa de capital extranjero. No tomó mucho tiempo el establecimiento de nuevas alianzas y el acceso a una gran oleada de liquidez internacional que tornó viables las condiciones políticas necesarias para generar el nuevo tipo de planes de estabilización monetaria vinculados estrictamente con el proceso de reestructuración económica neoliberal (Batista, 1996).

En el *Reporte del Desarrollo Mundial de 1990*, el Banco Mundial presentó un modelo detallado para paliar la pobreza, vinculado con la neoliberalización de las políticas sociales y del Estado que se consolidaría como un punto de referencia para los clientes interesados en compensar a los “perdedores” de los programas de ajuste estructural. El informe tenía como premisa la división de la política social y económica. Anclado en la categoría de la pobreza absoluta, dejaba de lado la cuestión de la concentración del ingreso y de la riqueza, y proponía una doble estrategia que mezclaba la reducción de la pobreza con un énfasis en el apoyo de programas y proyectos que podrían renovar las virtudes redentoras del crecimiento económico con sus implicaciones para producir un efecto de goteo hacia abajo. El informe reconocía que el ajuste podría generar ciertos “costos sociales”, sugiriendo la necesidad de intervenciones dirigidas (supuestamente) compensatorias que

promoverían el acceso a servicios sociales básicos (sobre todo, atención primaria de la salud y educación) en forma de redes de seguridad y programas de desarrollo de “recursos humanos”. Según el informe, la creación de oportunidades de empleo que verdaderamente elevaran las ganancias de las personas más pobres dependía del crecimiento económico, que, a su vez, dependía de la puesta en práctica de políticas de ajuste estructural.

Se afirmaba que las PAE eran las únicas políticas capaces de “asegurar el uso productivo del más abundante recursos de los pobres —la fuerza de trabajo” (Banco Mundial, 1990: iii). En otras palabras, el informe prescribía una combinación de políticas dirigidas a liberalizar las economías nacionales e intensificar la explotación de sus fuerzas de trabajo (Burkett, 1990; Cammack, 2002). Convenientemente, la cuestión de los conflictos por la producción y la apropiación de la riqueza simplemente no aparecían en el informe, permitiendo al Banco presentar la reducción de la pobreza como algo que dependía únicamente de la distribución de nuevas inversiones y no de la redistribución del patrimonio de un cliente. Para ser exactos, la única innovación significativa en relación con los postulados del Banco presentados desde los años setenta era el programa de liberalización y privatización radicales. En cuanto al resto, se seguía buena parte del mismo discurso, incluyendo una renovada confianza en el efecto del goteo hacia abajo.

Durante estos años, con la desregulación de la economía, la apertura asimétrica del mercado, la desregulación financiera y el desmantelamiento de una gran parte del sector público, como ha argumentado el sociólogo argentino Carlos Vilas, los Estados clientes, en especial los de América Latina, abandonaron en la práctica su compromiso político a la integración regional y la movilidad social de sus poblaciones (Vilas, 1997a; 1997b). Para institucionalizar las relaciones de poder que regían tanto los ajustes internos como los externos, el Estado fue instruido para señalar los nuevos ganadores y perdedores. Por medio de la manipulación de las tasas de cambio de las divisas, las tasas de interés y las políticas fiscales, las acciones del Estado llevaron más y más

ingreso a las arcas del capital, en especial al del sector financiero. Subordinada a los ajustes macroeconómicos, la reconfiguración de la política social logró apoyo en tres cambios significativos. Primero, la política social dejó de pensarse como un insumo necesario para la inversión privada, como una dimensión estructural de la acumulación capitalista, y llegó a ser vista como un gasto. En consecuencia, el concepto de “integración social” dio lugar a la “compensación social”. Segundo, en vez de buscar incorporar el estrato más pobre de la población en condiciones mínimamente satisfactorias de empleo e ingreso, la nueva política social trató de impedir un mayor deterioro de sus condiciones de vida asumiendo una forma de asistencia suplementaria. Tercero, la política social fue redefinida como transitoria, ya fuera por la suposición de que los ajustes macroeconómicos de forma inevitable producirían crecimiento sin inflación y esparcirían riqueza desde los sectores más dinámicos a los más estancados —tornándose así innecesario mantener ciertos programas sociales— o, ya fuera debido a concebir la política social como una “puerta de salida” de la pobreza gracias a su capacidad de renovar periódicamente su clientela. Subordinada la necesidad de garantizar la gobernabilidad del ajuste, la política social asumió gradualmente una función de “bombeo”, actuando en situaciones que podrían explotar en tensión política o generar inseguridad para el libre flujo de capital y mercancías.

Durante el mismo periodo, la neoliberalización de la política social iba de la mano con la institucionalización de la tesis de que la administración pública dependía de una asociación entre las agencias del Estado y las organizaciones sociales (Banco Mundial, 1989; 1991). La participación de la “sociedad civil” en la administración de las políticas públicas desde entonces se ha convertido en axiomática. De cualquier modo, la sociedad civil era tomada en ese entonces como sinónimo de las asociaciones voluntarias y las ONG. Las entidades clásicas de los movimientos sociales, como los sindicatos, los movimientos populares y las organizaciones campesinas e indígenas, se conservaron al alcance de la mano mientras el Banco sostuvo el discurso de la “participación” con el

involucramiento operativo regular del sector privado (industrias, *agribusiness*, contratistas y firmas consultoras).

La integración de asociaciones voluntarias y ONG en el diseño, puesta en práctica y, más importante, la administración de los proyectos financiados por el Banco creció constantemente durante los años ochenta, acompañando la intensificada neoliberalización del Sur. De 1980 a 1994, la cantidad de proyectos que contaban con la cooperación de las ONG se incrementó de 6% a 50% (Covey, 1998: 83). En parte, este incremento era consecuencia de la presión de las ONG internacionales a medida que atestiguaban los impactos sociales y ambientales negativos de los proyectos financiados por el Banco. En gran medida, esto expresaba la creciente permeabilidad entre las ONG y la red de entidades de asistencia, tanto pública como privada, en el ámbito internacional. En 1970, la contribución financiera de las ONG para el desarrollo de los países periféricos era menor a 9 millones de dólares, mientras que 19 años más tarde la contribución alcanzó 6.4 miles de millones de dólares, entre ellos 2.2 miles de millones de dólares en fondos oficiales, correspondientes a 12% de la asistencia internacional total, pública (bilateral y multilateral) y privada (filantrópica) (Barros, 2005: 138).

En la medida en que la institucionalización y la profesionalización se impusieron como formas de supervivencia en una cada vez más aguda competencia por financiamiento y margen de acción, numerosas ONG adoptaron a un ritmo cada vez mayor las prácticas de administración empresariales y de las instituciones multilaterales como cultura burocrática, estructura organizacional y métodos de operación —aunque no necesariamente compartieron los objetivos (Kruijt, 1992; Sogge, 1998; 2002 y Dezaly y Garth, 2005)—. Al mismo tiempo, en la medida en que avanzaba la reestructuración capitalista neoliberal en el Sur, y después del periodo 1989–1991 en el Este, un enorme campo de operación se abrió para aquellas ONG preparadas para llenar las funciones desarraigadas de las agencias estatales, incluyendo la administración de la asistencia para la pobreza, en formas superespecializadas y bajo la condición de ser un tercero en funciones de contratista (Davis, 2006: 83–84).

CONCLUSIÓN

Históricamente, el portafolio de préstamos del Banco Mundial operó como un instrumento para facilitar la circulación, internacionalización e institucionalización del principal producto del Banco: ideas económicas y prescripciones de política en cuanto a qué hacer, para quién y cómo en cuestiones de desarrollo capitalista en sus más variadas dimensiones. La construcción política e intelectual del “combate a la pobreza” constituyó parte de esta trayectoria desde fines de los años sesenta. Durante dos décadas, esta idea se alimentó de préstamos, asistencia técnica a los gobiernos, colaboraciones con otras agencias de desarrollo y miles de publicaciones financiadas por el Banco. Durante este proceso, el enfoque de desarrollo orientado a la pobreza contribuyó a imponerse en el escenario internacional, en el corazón de los programas de ajuste estructural que se pusieron de moda, una manera muy específica de pensar acerca de la política social y de concretarla, basada en la separación teórica de la pobreza y la producción de la riqueza y en la noción de necesidades sociales mínimas. Uno no puede comprender cómo una transformación política e intelectual tan falseada pudo haberse gestado sin tomar en cuenta el papel del Banco Mundial.

REFERENCIAS

- ASSMANN, Hugo (1980), “El ‘progresismo conservador’ del Banco Mundial” en H. Assmann (ed.), *Banco Mundial: un caso de “progresismo conservador”*, San José, Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- AYRES, Robert (1983), *Banking on the Poor: the World Bank and World Poverty*, Londres, MIT Press.
- BABB, Sarah (2009), *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealthy of Nations*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- BANCO Mundial (1968), *Annual Report*. Washington DC, The World Bank.
- ____ (1989), *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, Nueva York, Oxford University Press.

- _____ (1990), *World Development Report 1990: Poverty*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (1991), *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (1993), *Annual Report*, Washington DC, The World Bank.
- BARROS, Flávia (2005), *Banco mundial e ONGs ambientalistas internacionais. Ambiente, desenvolvimento, governança global e participação da sociedade civil*, Dissertation in Sociology, Universidade Nacional da Brasília (UnB), Brazil.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira (1996), "O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina", *Estudos Avançados*, vol. 10, no. 28, pp. 129–97.
- BRENNER, Robert (2003), *O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial*, Rio de Janeiro, Record.
- BROWN, Michael Barrat (1995), *Africa's Choices after Thirty Years of the World Bank*, Boulder, Westview Press.
- BURBACH, Roger y Flynn, Barbara (1982), *Agroindústria nas Américas*, Rio de Janeiro, Zahar.
- BURKETT, Paul (1990), "Poverty Crisis in the Third World: the Contradictions of World Bank Policy", *Monthly Review*, vol. 42, no. 7, pp. 20–32.
- CAMMACK, Paul (2002), "Ataque a los pobres", *New Left Review*, vol. 13, pp. 104–12.
- CAUFIELD, Catherine (1996), *Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations*, Nueva York, Henry Holt.
- CHENERY, Hollis, Montek S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, John H. Duloy y Richard Jolly (1974), *Redistribution with Growth*, Londres, Oxford University Press.
- CORNIA, Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (1987), *Ajuste con Rostro Humano*, Madrid, Siglo XXI/ UNICEF.
- COVEY, Jane (1998), "Critical cooperation? Influencing the World Bank through policy dialogue and operational cooperation", en Jonathan Fox y David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: the World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge y Londres, MIT Press.
- DAVIS, Mike (2006), *Planet of slums*, Londres, Verso.
- DEZALAY, Yves y Bryant Garth (2005), *La internacionalización de las luchas por el poder: la competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México.

- FEDER, Ernest (1976), "The New World Bank Programme for the Self-Liquidation of the Third World Peasantry", *Journal of Peasant Studies*, vol. 3, no. 3, pp. 343-54.
- FINNEMORE, Martha (1997), "Redefining development at the World Bank", en Frederick F. Cooper y R. Packard (eds.), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press.
- GEORGE, Susan (1978), *O mercado da fome*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- GEORGE, Susan y Sabelli, Fabrizio (1996), *La religión del crédito: el Banco Mundial y su imperio secular*, 2a edición, Barcelona, Intermón.
- GOLDMAN, Michael (2005), *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalización*, New Haven/ Londres, Yale University Press.
- GORE, Charles (2000), "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries", *World Development*, vol. 28, no. 5, pp. 789-804.
- GOWAN, Peter (2003), *A roleta global: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo*, Rio de Janeiro, Record.
- GWIN, Catherine (1997), "U. S. relations with the World Bank, 1945-1992", en D. Kapur et al. (eds.), *The World Bank: Its First Half century*, Washington, Brookings Institution Press.
- HUNTINGTON, Samuel (1975), *A ordem política nas sociedades em mudança*, São Paulo e Rio de Janeiro, Editora da USP/ Forense Universitária.
- KAPUR, Devesh; John Lewis y Richard Webb (eds.) (1997), *The World Bank: its First Half Century. History*, Washington DC, Brookings Institution Press.
- KRUIJT, Dirk (1992), "Monopolios de filantropía: el caso de las llamadas 'organizaciones no gubernamentales' en América Latina", *Polémica*, no. 16, pp. 41-47.
- LANCASTER, Carol (2007), *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- MASON, Edward y Robert Asher (1973), *The World Bank since Bretton Woods*, Washington, The Brookings Institution.
- MCNAMARA, Robert (1968). *The Essence of Security. Reflections in Office*, Nueva York, Harper and Row Publishers.
- ____ (1973), *One Hundred Countries, Two Billion People. The Dimensions of Development*, Nueva York, Praeger Publishers.

- ____ (1981), *The McNamara Years at the World Bank. Major Policy Addresses o Robert S. McNamara, 1968–1981*, Baltimore, The World Bank/ Johns Hopkins University Press.
- PAYER, Cheryl (1980), “El Banco Mundial y los pequeños agricultores”, en H. Assman (ed.), *Banco Mundial: un caso de “progresismo conservador”*, San José, Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- PEREIRA–MENDES, João Márcio (2010), *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944–2008)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- RICH, Bruce (1994), *Mortgaging the Earth: the World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*, Boston, Beacon Press.
- SANAHUJA, José Antonio (2001), *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- SERRANO, Franklin (2004), “Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível”, en Fiori, José Luís (org.), *O poder americano*, Petrópolis, Vozes.
- SOGGE, David (ed.) (1998), *Compasión y cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Barcelona, Icaria.
- ____ (2002), *Dar y tomar: ¿qué sucede con la ayuda internacional?*, Barcelona, Icaria.
- STAHL, Karin (1994), “Política social en América Latina: la privatización de la crisis”, *Nueva Sociedad*, no. 131, pp. 48–71.
- STERN, Nicholas y Francisco Ferreira (1997), “The World Bank as ‘intellectual actor’”, en D. Kapur (eds.), *The World Bank: its First Half Century – Perspectives*, Washington, Brookings Institution Press.
- STREETEN, Paul (ed.), (1986), *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades básicas en los países en desarrollo*, Madrid, Tecnos/Banco Mundial.
- TABB, William (2004), *Economic Governance in the Age of Globalización*, Nueva York, Columbia University Press.
- TOUSSAINT, Eric (2006), *Banco Mundial: el golpe de Estado permanente*, Madrid, El Viejo Topo.
- VELASCO e Cruz, Sebastião (2007), *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*, São Paulo, UNESP.
- VILAS, Carlos (1997a), “La reforma del Estado como cuestión política”, *Política y Cultura*, no. 8, pp. 147–85.
- ____ (1997b), “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, no. 144, pp. 931–52.

WADE, Robert (1997), "Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: el Milagro del Este Asiático en perspectiva política", *Desarrollo Económico*, vol. 37, no. 147, pp. 351-87.

WILLIAMSON, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, International Economics Institute.