

FELDER, Ruth (2005) "Bienaventurada, Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos". En THWAITES REY y LÓPEZ (editoras) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*, Prometeo, Buenos Aires (cap 7, pp. 147-169).

*Por seguir tras de sus huellas
yo bebí incansablemente
en mi copa de dolor;
pero nadie comprendía
que si yo todo lo daba,
en cada vuelta dejaba
pedazos de corazón.*

Cuesta abajo - Gardel y Le Pera

INTRODUCCIÓN

A mediados de los 90, en pleno proceso de transformación del Estado argentino, se instaló en la agenda pública un debate acerca de la necesidad de fortalecer las instituciones estatales y hacer que la administración pública se tornara sensible a las necesidades y demandas de la sociedad civil. Estos argumentos resultaban novedosos cuando se los contrastaba con las ideas predominantes unos pocos años antes, según las cuales el Estado era culpable de buena parte de los males sociales y la minimización de su intervención en la economía y la sociedad era vista como la solución a estos males.

En este marco, el Banco Mundial (BM) asumió una suerte de liderazgo intelectual de la necesidad de contar con un Estado capaz de servir de sustento a los mercados, garantizar la gobernabilidad y la equidad social. Aunque sus definiciones fueron interpretadas como signos del reconocimiento de la importancia del Estado y del rechazo de las posiciones radicalmente antiestatistas que la institución había mantenido previamente, los nuevos planteos acerca del tema están lejos de indicar una mera reversión de los criterios anteriores. Más bien, el nuevo foco puesto sobre el Estado parece traducir la preocupación por las dimensiones político-institucionales y sociales de las transformaciones estructurales al lenguaje del BM. Interesa entonces preguntarse en qué medida el Estado puede ser capaz de dar respuestas satisfactorias a un conjunto heterogéneo y contradictorio de requerimientos vinculados con la acumulación de capital, la continuidad del consenso con las reformas y el control social. También interesa analizar la compatibilidad entre los objetivos de fortalecimiento institucional y de protección social y los imperativos de disciplina fiscal, especialmente en momentos de inestabilidad macroeconómica y crisis fiscal. Para reflexionar acerca de estos problemas, este trabajo se centrará en las modalidades de intervención del BM en la Argentina durante la década de los 90, prestando atención a sus argumentos y diagnósticos (y los supuestos ideológicos y teóricos sobre los que éstos se asientan), al tipo de proyectos que auspició y a las transformaciones que esa intervención indujo en las políticas estatales y en la configuración del aparato del Estado.

I. EL PRELUDIO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Para interpretar las características del ajuste llevado a cabo durante los 90 es necesario remontarse a los últimos años de la década del 70, cuando la dictadura militar se planteó limitar el rol del Estado en la economía, eliminar diversos mecanismos de regulación económica que trababan el 'libre juego del mercado', redefinir la estructura impositiva, aumentando los gravámenes sobre el consumo, y

alentar la integración de la economía argentina al mercado mundial, a través de la apertura comercial y financiera. En un contexto de alta liquidez internacional, Argentina se convirtió en receptora de flujos de capital atraídos por un conjunto de ventajas (v.g. mantenimiento de tasas de interés superiores a las internacionales, desregulación de la entrada y salida de capital, garantía estatal de la tasa de cambio para capitales locales endeudados internacionalmente). De este modo, se creó el marco propicio para el crecimiento acelerado del endeudamiento privado local, para la posterior estatización de la deuda externa y, luego de la guerra de Malvinas y el *default* de México en 1982, la cesación de pagos. En respuesta a la crisis de pagos, el FMI asumió el liderazgo de las negociaciones con el gobierno argentino tendientes a redefinir las relaciones con los acreedores internacionales. Luego de que este último aceptara iniciar un proceso de ajuste y poner fin al bloqueo de los fondos de los bancos británicos, tanto el FMI como los bancos privados se comprometieron a otorgar nuevos préstamos y a refinanciar la deuda pública. A pesar del acuerdo, la transición a la democracia profundizó los conflictos. La derrota de Malvinas fue seguida de una aguda crisis política y la oposición a la dictadura dificultó la imposición de medidas de ajuste económico. Además, la legitimidad de la deuda contraída por el Estado durante los años anteriores se convirtió en motivo de fuerte disputa política. Bajo esta situación de incertidumbre, en octubre de 1983 se interrumpió nuevamente el flujo de préstamos externos, dejando la resolución del problema para el futuro gobierno.

Durante la dictadura se produjo un cambio en las características del endeudamiento externo, generando desequilibrios que, a su vez, justificarían la necesidad de reformar el Estado y reducir el gasto público. También daría lugar a una nueva modalidad de intervención de las instituciones financieras internacionales, las cuales asumieron un papel de mediadoras entre el Estado argentino y los acreedores privados. Desde entonces, el acceso al crédito privado por parte del Estado estaría condicionado por la intervención del FMI y el BM, cuyos requerimientos servirían para impulsar el proceso de transformaciones estructurales durante las décadas siguientes.

El primer gobierno electo democráticamente procuró –inicialmente– revertir las transformaciones ocurridas durante la dictadura. Así, trató de retomar el papel que el Estado había tenido antes de la disrupción institucional de 1976 y se negó a implementar las políticas económicas ortodoxas y el ajuste estructural exigidos por las instituciones financieras internacionales, esperando que los acreedores externos se solidarizaran con la nueva democracia, flexibilizando sus demandas (Schvarzer, 1998). También intentó que los países latinoamericanos llevaran adelante una estrategia común para negociar con los acreedores, sin la participación del FMI. Luego de que estas opciones fueran rechazadas, el gobierno terminó aceptando que el FMI interviniera y se comprometió a llevar a cabo ajustes destinados a restringir el gasto y reequilibrar las cuentas públicas, a cambio de lograr el refinanciamiento de la deuda y restablecer el flujo de capitales. Los márgenes para llevar adelante estos ajustes estaban limitados por la multiplicación de las demandas sociales que acompañaron la recuperación democrática y por la oposición parlamentaria a cualquier iniciativa que restringiera la transferencia de recursos hacia las administraciones provinciales. Entonces, se optó por reducir la inversión pública, lo que dañó seriamente el desempeño del sector público y contribuyó a crear un clima de descontento social y a legitimar los discursos antiestatistas. Por otra parte, la reducción de gastos resultó inefectiva para resolver los problemas estructurales que producían inestabilidad macroeconómica.

En 1987, frente a la persistencia de los desequilibrios económicos, el gobierno radical comenzó a analizar un conjunto de opciones de reforma estructural que serían financiadas por préstamos para el ajuste estructural del BM (*Structural Adjustment Lending –SAL*), consistentes en desembolsos rápidos destinados a apoyar el ajuste de la balanza de pagos, pero acompañados por condicionalidades estrictas. Los *SALs* jugaron un papel clave para lograr el compromiso del gobierno con las reformas (Torre, 1997). Sobre la base del supuesto de que la inestabilidad económica y los

límites al crecimiento de los países en desarrollo estaban originados por políticas públicas inadecuadas, los funcionarios argentinos y el *staff* del BM acordaron un programa de mediano plazo de reformas macroeconómicas y sectoriales, entre las que se contaba la apertura comercial, la desregulación de los mercados financieros, la reestructuración de las empresas públicas y la incorporación de capital privado en los sectores de gas y petróleo, además de la mejora de la productividad de la agricultura y la industria y la racionalización del gasto público en salud, educación y vivienda. Este programa no sólo expresaba una modificación de la perspectiva del gobierno acerca del Estado y la economía sino también una transformación cuantitativa y cualitativa de la intervención del BM en el país. El organismo asumió el liderazgo de las reformas, desplazando de esta posición al FMI.¹

La fuerte oposición política a las reformas estructurales frustró el primer intento de implementación del programa mencionado. Mientras tanto, los esfuerzos de estabilización macroeconómica no lograban revertir las tendencias negativas, especialmente el aumento del déficit fiscal. A pesar de estos pobres resultados y del incumplimiento argentino con los compromisos asumidos en el acuerdo con el BM, éste mantuvo su apoyo al programa económico. En abril de 1988, mientras el país suspendía el servicio de su deuda con los bancos comerciales, el organismo otorgó un nuevo préstamo a cambio de la promesa de acelerar las reformas, incluyendo la privatización de algunas empresas públicas (Teichman, 1997). Antes de que se girara el segundo tramo de este préstamo, las negociaciones con el FMI y los acreedores privados tendientes a reanudar el pago de las deudas pendientes fracasaron, precipitando la interrupción de los desembolsos del BM. Este fracaso profundizó la inestabilidad macroeconómica, escenario en el que se produjeron las corridas especulativas contra el peso y la crisis hiperinflacionaria que aceleró el traspaso del gobierno a Carlos Menem.

La acción del BM en la Argentina durante los 80 suscitó fuertes controversias, ya que la institución no sólo se apartó de sus prácticas usuales, al brindar asistencia financiera a un país que no tenía un compromiso previo con el FMI para implementar un programa de estabilización, sino que también otorgó préstamos a un cliente insolvente (Mosley, Harrigan y Toye, 1991). Esta “excesiva” intervención del BM puede ser entendida como la expresión de una confrontación larvada entre el Banco y el FMI, que, tal como lo plantea Schvartz (1997), no sería duradera.² Es cierto que, desde el punto de vista de la tradicional “división del trabajo” entre las instituciones financieras internacionales y desde la teoría económica, esta forma de intervención del BM se apartó de “las buenas prácticas”. Sin embargo, es conveniente ir más allá de estos criterios técnicos para interpretar la racionalidad que la guía. En este sentido, cabe citar a Tussie y Botzman, quienes argumentan que la acción del BM *“no se basa en la teoría económica sino que está diseñada de modo tal que el riesgo financiero de los préstamos [sea] transferido de los acreedores a los deudores de modo tal que los acreedores [queden] protegidos de los costos de los programas de ajuste llevados a cabo por los deudores”* (1990:394).

¹ Este liderazgo se basó en el reconocimiento de factores de carácter estructural como causas de la crisis. Según los criterios que inspiran la división del trabajo entre el FMI y el Banco Mundial, el FMI interviene para responder a desequilibrios coyunturales mientras el Banco Mundial se ocupa de problemas relacionados con el desarrollo a largo plazo. Sin embargo, tal como lo plantean Tussie y Botzman (1990: 405), desde un punto de vista técnico, *“la inclusión de condiciones macroeconómicas explícitas en los contratos de préstamo [del Banco Mundial] supuso que [...] los préstamos operarían de modo similar a un programa de estabilización del Fondo, aunque sin metas monetarias precisas”*. Como se verá más abajo, esta nueva división del trabajo resultaría conflictiva durante los años siguientes.

² El autor sugiere que la experiencia argentina de falta de coordinación entre las instituciones financieras internacionales desató conflictos que se zanjaron mediante la imposición de ‘condicionalidad cruzada’ entre ellas. Desde entonces, los préstamos del Banco Mundial, así como los del Banco Interamericano de Desarrollo sólo serían otorgados luego de la aprobación de los programas de ajuste y de las proyecciones macroeconómicas del país en cuestión por parte del FMI.

El propio Banco destacaba la primacía de la construcción de compromisos y consensos acerca de la necesidad de llevar adelante reformas estructurales, por sobre los resultados inmediatos de sus programas. En una evaluación de su estrategia para el país, la institución planteaba que los riesgos que había asumido hacia fines de los 80, *“permitieron al país comprar tiempo para mantener su calendario electoral mientras se construía el apoyo para las reformas estructurales”*. Más aún, a pesar de que el programa de préstamos se redujo, el diálogo con las autoridades argentinas acerca de la economía continuó *“ante el temor de que si la economía se tornaba incontrolable, el gobierno dejaría de pagar sus créditos externos”* (BM, 1996a:24). Contradiendo los temores del Banco, la agudización de la inestabilidad del país no sólo no forzó una ruptura con los acreedores, sino que tuvo la ‘virtud’ de ampliar el margen de maniobra de las nuevas autoridades para llevar adelante las transformaciones estructurales.³ La agudización de la crisis macroeconómica y la consolidación de una perspectiva ideológica que responsabilizaba al Estado por la crisis permitieron imponer y legitimar la desarticulación de los mecanismos institucionales que habían limitado la acción de las ‘reglas de mercado’ en numerosas áreas de la vida social. Más concretamente, el clima de emergencia fue el contexto en el que se aprobarían los instrumentos legales necesarios para llevar adelante la reforma del Estado. A continuación, se revisarán brevemente las características de esta reforma y la participación del BM en la misma.

II- LA PRIMERA ETAPA DE REFORMAS. LA REDUCCIÓN DEL APARATO DEL ESTADO

En 1989, en un clima de desconfianza por parte de los actores económicos, Carlos Menem llegó al gobierno, comprometiéndose a llevar adelante las reformas que supuestamente permitirían superar definitivamente las crisis. Atribuyendo los desequilibrios al tamaño excesivo del aparato del Estado y a la ineficiencia de su acción, el gobierno encaró una programa de reducción del sector público, de limitación de la intervención estatal en la economía y de mercantilización de un conjunto importante de áreas de actividad social que previamente habían estado bajo incumbencia exclusiva del sector público. Así, en pocos años, se privatizó la mayoría de las empresas públicas, se modificó la estructura administrativa del Estado y se redujo el número de empleados públicos. Además, entre otras medidas, se redefinieron las relaciones entre la administración nacional y las de las provincias, se privatizó parcialmente el sistema de seguridad social, se desreguló un conjunto importante de actividades económicas, junto con la eliminación de diversos impuestos, la liberalización del mercado de capitales y la reforma de la normativa vigente en materia de relaciones laborales (Thwaites Rey, 2003a). Los recursos provenientes de la privatización de activos públicos sirvieron para acumular reservas de divisas en el Banco Central que, a su vez, permitieron respaldar la paridad fija entre el peso y el dólar establecida por el Plan de Convertibilidad a principios de 1991.⁴ La Convertibilidad redujo drásticamente la inflación y eliminó la posibilidad de que el Estado llevara adelante políticas de regulación monetaria.

La estabilización macroeconómica y el fuerte compromiso político del gobierno con las reformas no sólo posibilitaron ganar consenso social, sino que también sirvieron para lograr el apoyo de las instituciones financieras internacionales. Estas últimas respondieron renovando la asistencia financiera para la reestructuración institucional, apoyando la refinanciación de la deuda pública y la transformación de la estructura económica. Específicamente, el BM, que poco tiempo antes había

³ Con esto no se quiere decir que la inestabilidad hubiera sido buscada para abrir paso a las reformas, sino simplemente que fue, de hecho, funcional a la legitimación de las mismas.

⁴ Cabe recordar que el Plan de Convertibilidad determinó que el Banco Central debía mantener un monto de reservas en divisas equivalente a la masa de pesos en circulación y vender y comprar todos los dólares y pesos que el mercado demandara.

interrumpido el desembolso de préstamos,⁵ participó activamente en la formulación inicial de la estrategia reformista, a través de estudios, asesoramiento y diálogo con las autoridades locales. Para la misma época, la institución elaboró un diagnóstico comprehensivo que no sólo guiaría su intervención durante el resto de la década, sino que también se impondría como explicación hegemónica de la 'decadencia' argentina.⁶ Desde este punto de vista, el déficit fiscal era visto como *"el problema económico más crítico que afrontaba la Argentina [...] como había sido durante muchas décadas"* (BM, 1996a: 27) mientras que la hiperinflación se atribuía a *"la incapacidad del gobierno de reunir la voluntad política para contener el déficit fiscal"* (: 69). El origen de estos problemas eran *"las estrategias de crecimiento basado en el estado y cerrado, adoptadas en la posguerra. Las políticas estatales y los desequilibrios fiscales —que a fines de los 70 y durante los 80 originaban tasas de ahorro e inversión declinantes, inestabilidad macroeconómica, baja productividad del trabajo y creciente pobreza— habían sido los vehículos para proteger a poderosos grupos de interés"* (BM, 1996b: 20)⁷.

Mientras culpaba al Estado por la crisis, el BM apoyaba el plan de reducción del aparato estatal y de apertura al mercado que llevaba adelante el gobierno de Carlos Menem. Entre 1991 y 1996, el BM le otorgó a la Argentina 24 préstamos y a partir de esta última fecha, otros 26 (Corbalán, 2002). Para la reforma del Estado, el BM y el BID otorgaron un préstamo por un monto de 650 millones de dólares, que fue desembolsado en dos tramos. El primero se utilizó casi totalmente para financiar la reducción de la planta de agentes de la administración pública en unas 120.000 personas y estuvo sujeto al cumplimiento de diversas metas o condicionalidades.⁸ Dadas por cumplidas parte de las metas, se habilitó el desembolso del segundo tramo y el otorgamiento de otro préstamo —en 1991- de asistencia técnica por 23 millones de dólares, por tres años, para apoyar el proceso de reforma administrativa. (Corbalán, 2002).

Entre los nuevos créditos también está el llamado *PERAL (Public Enterprise Reform Adjustment Loan)*, que financió la privatización de las empresas estatales de ferrocarriles, telecomunicaciones, hidrocarburos, acero y petroquímica; el *PEREL (Public Sector Reform Loan)*, que sirvió para financiar las actividades colaterales (consultoría técnica y bancaria y estudios sectoriales) y el *Financial Sector Adjustment Loan*, que estuvo destinado a financiar la privatización de las instituciones financieras. Otros préstamos del organismo, que habían sido concedidos anteriormente para el desarrollo sectorial de las empresas públicas, fueron reorientados hacia las privatizaciones en el campo de la energía, el gas, el agua y el petróleo (BM, 1993). Acompañando la asistencia financiera, funcionarios del Banco participaron en la supervisión de los procesos de privatización y se involucraron directamente en la formulación de los marcos legales, las actividades de promoción y la transferencia de los activos públicos a los consorcios privados (Thwaites Rey, 2001). A pesar de que las privatizaciones realizadas en el país estuvieron lejos de la 'quintaesencia' del

⁵ En 1990, la institución decidió esperar *"hasta que se hicieran progresos en materia de administración macroeconómica y se lograra reducir la deuda con los bancos comerciales"* (BM, 1990. Country Strategy Paper, citado en BM, 1996a: 66).

⁶ No se está diciendo aquí que esta explicación se impuso meramente por la acción del BM, sino que la misma fue capaz de sintetizar los supuestos ideológicos hegemónicos acerca del Estado, el desempeño económico y las crisis.

⁷ Llamativamente, la lista de los 'intereses particulares' supuestamente responsables de la crisis incluye a casi todos los sujetos sociales constituidos en el país durante las décadas previas, incluyendo a los trabajadores sindicalizados, la industrial local, la construcción, los sectores medios, los sectores agropecuarios, los consumidores, los gobiernos provinciales, las fuerzas armadas, las empresas estatales, etc. En su lugar, el Banco propone un estado 'racional', impermeable a las presiones sociales (esto es, siempre y cuando no provengan de los mercados que, por definición encarnan la racionalidad).

⁸ *"Entre las condicionalidades establecidas figuran: reforma fiscal (...), modernización de la Aduana (...), limitación de los costos fiscales (...), modernización de la Administración, a través de la reducción del personal, reencasillamiento y nuevas normas para el sistema de haberes y pagos y modernización financiera (...)"* (Corbalán, 2002:89).

funcionamiento adecuado de los mercados,⁹ el BM evaluaba la experiencia argentina como un ejemplo exitoso de desmantelamiento del Estado.¹⁰ La falta de marcos y organismos regulatorios adecuados no resultó en proyectos destinados a mejorarlos.

En otro orden, la concreción de los primeros pasos de reestructuración del Estado, junto con la estabilización macroeconómica y el ingreso de flujos de capital sentaron las bases para una renegociación de la deuda pública. En 1993, mediante acuerdos con el FMI y los bancos comerciales, se firmó el plan *Brady* por el cual se permutó deuda de corto plazo por bonos de más largo plazo. A cambio de la reducción de los intereses a pagar durante los años siguientes, el Estado se comprometió a mantener superávit fiscal y a pagar puntualmente los intereses de los nuevos bonos. Por otra parte, se esperaba que la transformación de la deuda en bonos impidiera futuras renegociaciones con los acreedores y forzara al país a pagar puntualmente los intereses. El plan, que contó con aportes financieros del BM destinados a la concreción de los acuerdos, sirvió de señal para ganar la confianza de los inversores internacionales y restablecer el crédito. Luego, la reestructuración resultaría en la proliferación de bonos de deuda pública, mediante los cuales el estado obtenía fondos, refinanciaba su deuda y eludía la prohibición de emisión monetaria establecida por la Ley de Convertibilidad.

III- DE LA EUFORIA A LOS PRIMEROS SIGNOS DE CRISIS

La recuperación económica resultante de la pérdida de capital público y del endeudamiento contribuyó a legitimar la idea de que las reformas estructurales habían producido una revitalización duradera de la economía (Basualdo, 1999). Pero, a pesar de los argumentos del gobierno argentino y de los defensores de las reformas, dicha recuperación ha estado fundamentalmente vinculada con factores ajenos a este fenómeno. A principios de los 90, en un contexto de liquidez financiera internacional, los llamados 'mercados emergentes' (entre los cuales se incluía a la Argentina) resultaban atractivos para el capital por ofrecer ganancias considerablemente más altas que las que podían obtenerse en los países centrales. Cuando a mediados de la década, los flujos de inversión volvieron a concentrarse en los países centrales, se generaron dudas acerca de la capacidad de estos 'mercados emergentes' para responder a las expectativas de los inversores. Estas dudas, a su vez, resultaron en presiones (esto es, tasas de interés más altas) que socavaban la sustentabilidad de las reformas y la capacidad de los Estados para hacer frente a los desequilibrios económicos (Naím, 2000). Por otra parte, los instrumentos de reforma que a principios de los 90 habían contribuido a superar la inestabilidad macroeconómica se mostraban inefectivos para potenciar la productividad de la economía (Stiglitz, 1998).

En el caso argentino, la limitación del ingreso de capitales resultaba particularmente acuciante, ya que la sustentabilidad del Plan de Convertibilidad dependía de éste.¹¹ Desde 1993, el flujo neto de capital se volvió negativo,

⁹ En la mayoría de los servicios se mantuvieron situaciones de monopolio o cuasi-monopolio; en muchos casos los marcos y las agencias regulatorias fueron creados con posterioridad a la privatización y han persistido oportunidades para la apropiación de rentas extraordinarias por parte de los operadores privados (Al respecto, se pueden ver Oszlak, Felder, Forcinito y Ouviaña, 2000 y Thwaites Rey y López, 2003a).

¹⁰ Así, un funcionario de la institución entrevistado destacaba la voluntad política de transformar al Estado como el aspecto más valioso de la privatización. De modo similar, un documento planteaba que "*La reforma de las empresas públicas llevada adelante con el apoyo del PEREL se cuenta entre los esfuerzos de privatización más ambiciosos llevados a cabo por un país. La alternativa de demorar la privatización hasta tanto un marco regulatorio adecuado fuera puesto en marcha hubiera puesto en riesgo el esfuerzo privatizador, prolongando la carga del déficit de las empresas estatales indefinidamente*" (BM, 1996a:71). Ver también BM (1993).

¹¹ Como, según el Plan de Convertibilidad, la masa de pesos en circulación debía ser respaldada por un monto equivalente de divisas acumuladas en el Banco Central, si caía el monto de reservas, era necesario sacar pesos de circulación u obtener préstamos destinados a mantenerlas. Mientras la escasez

contribuyendo a un nuevo ciclo de crecimiento de la deuda pública. En 1994, la “crisis del Tequila”, con epicentro en México, golpeó fuertemente a la economía argentina. A partir de entonces, el Banco Central perdió una parte considerable de sus divisas, lo que requirió una reducción del dinero circulante. Durante 1995, la tendencia se agudizó: el crédito se volvió escaso, la recaudación impositiva cayó, algunos bancos enfrentaron problemas de liquidez, se multiplicaron las quiebras de empresas, los salarios reales disminuyeron y el desempleo alcanzó cifras inéditas. La incertidumbre acerca de las perspectivas económicas del país resultó en dificultades para el refinanciamiento de la deuda pública y en el endurecimiento de las demandas del FMI. Al mismo tiempo, al compás del crecimiento del desempleo y de la menguada capacidad del Estado de asistir a los afectados por el ajuste, se hicieron visibles los primeros signos de conflicto social. La respuesta del gobierno a este conjunto de tensiones fue el anuncio de una segunda etapa de reforma del Estado que, según se explicaba, fortalecería las capacidades institucionales sin descuidar la disciplina fiscal y las perspectivas pro-mercado vigentes. Se esperaba así retener la confianza de los inversores, limitar los efectos negativos de la desregulación radical de los mercados sobre la economía y aliviar las situaciones sociales más críticas.

En este contexto, tanto el discurso como los alcances y ámbitos de intervención del BM en el país comenzaron a modificarse. Por una parte, luego de la crisis mexicana del ‘Tequila’, la institución admitió que bajo el régimen cambiario propio de la Convertibilidad, el país era altamente vulnerable a las crisis financieras externas (BM, 1996a). Por otra parte, sin desdecirse de su discurso propiciatorio de la reducción del aparato estatal y de la liberalización de la economía, argumentó a favor de fortalecer las instituciones estatales. Así, desde 1994, continuó abogando por la privatización de activos públicos, intervino en la reestructuración del sector financiero, el desarrollo del mercado de capitales y la reforma de los Estados provinciales, mientras adquiría un nuevo protagonismo en la profunda reformulación de los criterios que rigen el sistema de políticas sociales y la arquitectura organizativa del Estado.

A continuación, se analizarán algunos rasgos de esta respuesta a la crisis. Previamente, se revisarán los sustentos teóricos de la llamada ‘segunda generación de reforma del Estado’ y el supuesto ampliamente difundido de que la misma implicó un redescubrimiento del Estado y una reversión de la ortodoxia neoliberal de la primera generación de reformas. Como se verá, sería errado suponer que el reconocimiento del papel insustituible del Estado y las propuestas de “segunda reforma” son simplemente una reversión de los ‘excesos’ de la primera etapa de achicamiento estatal. Por el contrario, tanto el discurso como las acciones de reforma expresan la voluntad de responder a las crisis de la primera etapa de ajuste ampliando el alcance de las primeras reformas.

IV- EL REDESCUBRIMIENTO DEL ESTADO. ENTRE LA DISCUSIÓN TEÓRICA Y LA PRESCRIPCIÓN POLÍTICA¹²

La preocupación por el papel del Estado se convirtió en un tema de la agenda política y académica argentina, al mismo tiempo que internacionalmente se producían análisis críticos acerca de las experiencias de reforma estructural. Las mismas destacaban la importancia del Estado como promotor del desarrollo y como sustento legal e institucional necesario para el funcionamiento de los mercados. A partir de estas ideas se fue consolidando una suerte de consenso hegemónico que, oscilando entre el análisis, la prescripción y la legitimación, enfatizaba la necesidad de prestar atención a los aspectos políticos y sociales de las reformas y a las dimensiones institucionales del funcionamiento económico (Roxborough, 1997).

de dinero favorecía las tendencias recesivas, la obtención de préstamos requería el pago de intereses gradualmente más elevados.

¹² Sobre la discusión teórica de la lógica de los instrumentos de gestión incluidos en la llamada “Nueva Gestión Pública” puede verse el capítulo 4 de este volumen.

Según estas perspectivas, la baja calidad de la intervención estatal (v.g. arbitrariedad, impredecibilidad, falta de cumplimiento de los contratos, etcétera) es una de las principales razones de la escasez de capitales, la persistencia de desequilibrios económicos, el desempleo y la pobreza, entre otros problemas (Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998). La consecuencia lógica del diagnóstico es la recomendación de *“fortalecer la capacidad del estado para mediar en los conflictos político-sociales, resolviéndolos, o al menos, guiándolos de manera tal de prevenir que éstos violenten el sistema institucional o la estabilidad del régimen”* (Prats i Catalá, 1999:173).

Estos planteos convocan al Estado a mejorar la calidad de sus instituciones para regular eficazmente los mercados y estabilizar las expectativas de los decisores económicos (Fiori, 1995) y para hacerse cargo de los grupos que quedan excluidos de los mismos mediante políticas de combate a la pobreza, fortalecimiento de la sociedad civil y desarrollo del capital social. En otros términos, se trata de asegurar la apertura mercantil y la libre movilidad del capital lograda durante la primera etapa de reformas y de proteger estos ‘logros’ contra las demandas de los ‘grupos de interés’ (entre ellos, los empleados públicos, los sindicatos, los pequeños capitalistas, etcétera).¹³ Este ‘redescubrimiento’ teórico y político del Estado expresa el reconocimiento de la existencia de tensiones y de la necesidad de contar con un árbitro capaz de administrarlas y de desarticular potenciales conflictos a través de mecanismos de cooptación, disciplinamiento y represión. Así, se plantea la necesidad de concentrar el poder político para contrarrestar la resistencia a las reformas.¹⁴

La noción de que el fortalecimiento institucional del Estado es la garantía de crecimiento económico y de bienestar se basa en el supuesto de que las instituciones estatales son estructuras autónomas con configuraciones, ideas e intereses propios y de que los conflictos característicos de la gestión estatal son problemas de incentivos para los funcionarios. Desde esta visión, el aparato del Estado y las políticas estatales son neutrales y autónomos de la estructura económica y de las relaciones de poder vigentes.¹⁵ Por otra parte, la suerte de las reformas depende fundamentalmente de la responsabilidad de los líderes políticos. Los decisores que implementan programas de reforma deben ser “héroes” capaces de tomar decisiones reformistas difíciles que restringen su propio poder y legitimidad (Schamis, 1999).

El BM no sólo adoptó el discurso de las “capacidades estatales” sino que también desarrolló parte importante de este aparato conceptual a lo largo de los 90. Los primeros antecedentes de esta posición pueden hallarse en 1991, cuando la institución comenzó a plantear la necesidad de un Estado que tuviera una perspectiva

¹³ Existe una profusa literatura que entiende la permeabilidad de los Estados latinoamericanos a las demandas sociales como una expresión de la existencia de relaciones clientelares (ver, entre otros, Bresser Pereira, 1995; Haggard y Kaufman, 1995; y Naím, 1995). Sin desconocer que el clientelismo ha sido (y, deberíamos decir, sigue siendo) un rasgo característico de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina, es necesario destacar que la noción de grupos de interés no parece ser la definición más adecuada para referirse a estos actores. Además, esta perspectiva parece desconocer la naturaleza contradictoria del desarrollo capitalista, la forma en que estas contradicciones se expresan en la configuración y el funcionamiento del Estado y libera de responsabilidad al capital (y a los capitalistas) por los efectos disruptivos de su propio despliegue. Al respecto, ver el capítulo I de este volumen.

¹⁴ En este sentido, ver los argumentos de Torre (1997) y Smith y Korzeniewics (1997), quienes plantean que las elites estatales deben ser lo suficientemente fuertes como para desarticular intereses empresariales y sindicales particulares. Por su parte, Naím (2000) llama a “cultivar la paciencia social” y a apuntalar los mecanismos ideológicos que compensen la previsible imposibilidad de que las reformas exhiban un desempeño satisfactorio sostenido.

¹⁵ La noción de autonomía del Estado presente en muchos de los argumentos acerca del desempeño de las instituciones estatales y del mejoramiento de la capacidad de las mismas no debe ser confundida con la idea de “autonomía relativa” del Estado propia de la tradición del marxismo estructuralista. Aquí no se trata de plantear que el Estado no está inmediatamente subordinado a los intereses particulares de los capitalistas, sino que es situado más allá de las relaciones de clase. Dicho de otro modo, el Estado es el *deus ex máquina* capaz de fijar y lograr objetivos sociales, mientras que las relaciones sociales que lo constituyen son ignoradas.

favorable al mercado,¹⁶ esto es, que fuera capaz de catalizar las oportunidades económicas, mantener el orden público, invertir en capital humano, construir infraestructura y proteger el medioambiente (BM, 1991).¹⁷ Más claramente, en un documento publicado en 1992, se planteaba que, con algunas excepciones, los proyectos de ajuste estructural no habían logrado los objetivos esperados debido a problemas de gobernabilidad (v.g. la falta de una clara diferenciación entre las esferas pública y privada, la falta de marcos legales adecuados, el exceso de regulaciones, la arbitraria intervención gubernamental, la incertidumbre e impredecibilidad en la aplicación de las leyes y la falta de procesos transparentes de toma de decisiones). Se explicaba que estos problemas originan corrupción y gasto, limitan la competencia, erosionan la autoridad de los gobiernos y fomentan el incumplimiento de las decisiones y regulaciones, dañando la confianza de los actores económicos y creando un ambiente hostil al desarrollo. Como respuesta, se sugería que los gobiernos deben garantizar la provisión de bienes públicos tales como la formulación de normas y la rectificación de las fallas de mercado. El Estado debía, además, brindar educación, cuidado de la salud y servicios de infraestructura para los pobres, ya que los mercados difícilmente tengan interés en ofrecer servicios a estos grupos sociales. Se concluía que, como los gobiernos no están naturalmente calificados para ofrecer bienes, es necesario construir capacidades estatales que les permitan cumplir estas tareas eficaz y eficientemente (BM, 1992).

En el conocido Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997 “El Estado en un Mundo en Transformación” (BM, 1997), el Banco centró su análisis en el papel insustituible del Estado como garante de la ley, la estabilidad económica, la prevención de las fallas de mercado y la protección de los grupos vulnerables y del ambiente. Este informe fue bienvenido en ámbitos académicos y políticos argentinos, como una señal clara de que el Banco había abandonado la ortodoxia antiestatista y revalorizado la importancia del Estado.¹⁸ Sin embargo, las definiciones acerca del “Estado necesario” suponen la completa sumisión estatal a las necesidades del capital. Al desagregar estas dimensiones generales en objetivos concretos, aparecen la reestructuración regresiva del sistema impositivo, la disciplina fiscal y la subordinación del Estado a los tratados económicos internacionales. También se aboga por la apertura de los sectores de infraestructura y de los servicios sociales a las fuerzas de mercado. La necesidad de que el Estado moldee las relaciones sociales locales en función de los movimientos de capital global se expresa aún más claramente en el documento que revisa las reformas realizadas en América Latina durante los 90 y propone políticas para la década siguiente. Concretamente, se plantea que los Estados latinoamericanos deben mediar entre sus sociedades y los movimientos internacionales de capital y proteger a los inversores contra las crisis financieras y monetarias (Burke y Perry, 1998).

La mejora de las capacidades del Estado requiere de intervenciones destinadas a modificar reglas, relaciones institucionales, rasgos organizacionales y comportamientos de los funcionarios de la administración pública. Sobre esta base, el BM ha ampliado el alcance de su intervención en las políticas locales, pasando de un foco exclusivo en temas macroeconómicos a programas ambiciosos de reformulación de la configuración del aparato estatal, de la lógica de las políticas en diversas áreas de intervención pública y de las relaciones entre el Estado y determinados grupos de la sociedad civil.

Como se mencionó más arriba, en la Argentina, el “redescubrimiento” del Estado acompañó al surgimiento de preocupaciones acerca de la sustentabilidad del plan de Convertibilidad y de la vulnerabilidad de la economía. En este marco, se multiplicarían los proyectos de reforma financiados por el BM, tendientes a fortalecer

¹⁶ En inglés, *market-friendly*.

¹⁷ Citado por Vilas (1998).

¹⁸ Irónicamente, los argumentos del Banco llegaron a ser vistos como una alternativa progresista contrapuesta a la ortodoxia neoliberal del gobierno de Carlos Menem.

las instituciones estatales y a mejorar la efectividad de sus políticas. Según se explicaba, la mejor calidad de la intervención estatal permitiría lograr crecimiento económico e incluir a los excluidos. Hasta tanto se lograran estos objetivos, el Estado debía brindar asistencia a estos grupos que necesitaban adaptarse a un nuevo escenario. Como se verá más abajo, la crisis demostraría ser más difícil de superar; las reformas seguirían un camino más intrincado y sus resultados serían mucho más contradictorios que lo que sugerían las prescripciones del BM para un Estado 'fuerte' y 'capaz'. Por otra parte, la profundización de la apertura mercantil y la creciente limitación de las posibilidades de intervención estatal, lejos de alejar la amenaza de crisis, irían agudizando la vulnerabilidad económica.

V- LA SEGUNDA REFORMA EN LA ARGENTINA Y LOS PROYECTOS "REALMENTE EXISTENTES"

El reconocimiento de la vulnerabilidad de la Convertibilidad por parte del BM fue seguido de una estrategia de asistencia que sugería la implementación de reformas en las provincias, la reestructuración del sistema financiero, la flexibilización de los mercados de trabajo y la creación de una red de seguridad social. También se propiciaba la reforma del sistema de salud, la racionalización de la educación superior, la implementación de una reforma judicial, además de esquemas de promoción de exportaciones, la privatización de los aeropuertos, la formulación de programas de desarrollo agrícola, forestal y minero, etcétera. Esta expansión del alcance de la intervención del Banco fue acompañada por un incremento sustancial en el monto total de sus préstamos.¹⁹

No todos los objetivos incluidos en esta propuesta general se traducirían en acciones de asistencia, sino que la articulación entre los lineamientos del BM, la necesidad del Estado de obtener fondos, los impactos sociales del ajuste, los efectos disruptivos de la liberalización radical de la economía y el interés de distintos actores pertenecientes al aparato estatal por obtener recursos adicionales fue determinando qué proyectos se concretarían. Por una parte, el financiamiento de la institución era una fuente de recursos para las arcas del Ministerio de Economía.²⁰ A la vez, la implementación de un conjunto de proyectos de asistencia sirvió para suavizar la conflictividad social asociada con los impactos del ajuste y para adecuar la lógica de las políticas sociales a las reformas pro-mercado en curso. Por otra parte, en un contexto de creciente escasez fiscal, el flujo de préstamos permitía a las agencias estatales llevar adelante programas ambiciosos, contratar personal y ganar visibilidad política.

Más allá del cumplimiento de sus objetivos formales, los proyectos jugaron un papel clave en la reformulación de las orientaciones de las políticas estatales y en las modalidades de organización y gestión. También expresaron la ampliación del alcance de la participación del BM en la formulación e implementación de políticas estatales. Esta ampliación de su injerencia resultó tanto de los compromisos formales de "reforma institucional" y de "rendición de cuentas" incluidos en los proyectos, como de mecanismos menos formales de influencia, en tanto la aprobación de los proyectos –y, por supuesto, la obtención de fondos- dependía de la adopción de las definiciones estratégicas del BM acerca de la acción del Estado y de su relación con la sociedad civil, así como de las formas organizativas y los criterios de gestión de las agencias a cargo de los proyectos.

La revisión de algunos de los principales proyectos permite reconocer una lógica general –aunque compleja y contradictoria- que articula la valoración positiva de las políticas de ajuste económico, la necesidad de atraer inversiones, supuestos

¹⁹ De un promedio anual de alrededor de U\$S 830 millones propuestos anteriormente para el período 1995-1997 en la "Estrategia de Asistencia para el País" de 1994, a un promedio anual de U\$S 1.400 millones para 1995 y 1996 (Banco Mundial, 1996a).

²⁰ Entrevista personal con un funcionario estatal.

morales acerca de la promoción de la equidad a través de la focalización de servicios en las personas que los necesitan y problemas pragmáticos vinculados con el uso de recursos. Primero, todos los programas estaban basados en el supuesto de que las reformas económicas (v.g. desregulación, medidas tendientes a bajar los costos para el capital, privatización, etc.) eran -a mediano plazo- la clave del crecimiento económico y la inclusión social. Se asumía también que para que el crecimiento y la inclusión se concretasen, la fuerza de trabajo debía adecuarse a las demandas de los mercados y el Estado debía intervenir alentando más que obstaculizando el funcionamiento de los mismos. Aceptando que la excesiva intervención estatal y las características de los propios empleados eran los factores que obstaculizan la inserción de los desempleados en los mercados de trabajo, el BM expresó su intención de combatir el desempleo y la pobreza sin tener que cuestionar la reducción de los salarios reales, la disciplina fiscal y el peso creciente del servicio de la deuda pública imperantes durante los 90.

Por otra parte, se esgrimieron argumentos explícitos acerca de la mejora de las oportunidades para los grupos de población más pobres y de la necesidad de mantener la disciplina fiscal, que sirvieron para restringir el acceso a servicios en otro tiempo universales. Se planteaba que para evitar que sectores de ingresos medios utilizaran los servicios, desviando recursos imprescindibles para brindar atención a quienes realmente la precisan, era fundamental imponer aranceles y mecanismos de focalización, que no sólo servirían para que el Estado ahorrara recursos, sino para asegurar la equidad.²¹ Aunque no siempre se hiciera explícito, los supuestos generales de primacía del mercado así como la prioridad de crear nuevas oportunidades de negocios pueden reconocerse en los diversos programas auspiciados por el BM, aun en aquéllos orientados a asistir a grupos considerados vulnerables o excluidos de los mercados. A través de diferentes formas de transferencia de actividades (servicios de asistencia técnica, provisión de bienes y servicios, subsidios estatales para la oferta privada de servicios, provisión de mano de obra para emprendimientos privados financiada por el estado, etcétera) y de recursos hacia el sector privado, estos programas crearon espacios para la participación empresaria. En muchos casos, el deterioro de los servicios daría lugar a una privatización “de facto”, gradual y silenciosa, ya que los grupos de mayor poder adquisitivo pagarían por obtener servicios de mayor calidad, mientras que el resto de la población seguiría dependiendo de la provisión estatal de servicios cada vez más ahogados por la falta de recursos (por ejemplo, educación y salud).

VI- EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS Y LA RECONFIGURACIÓN DEL APARATO DEL ESTADO

La implementación de programas auspiciados por el BM no sólo ha transformado las orientaciones y objetivos de las políticas, sino que también ha inducido una serie de cambios en la estructura del aparato del Estado, los mecanismos de toma de decisiones, la lógica de formulación, implementación y evaluación de las políticas, los procedimientos administrativos y las relaciones laborales en la administración pública.

En primer término, la posibilidad de obtener financiamiento internacional influyó fuertemente en las formas de fijación de las prioridades de la administración pública a partir, fundamentalmente, de los 90. Cada año, los funcionarios del Ministerio de Economía y la misión residente del BM decidían conjuntamente el monto total de créditos y la distribución por áreas. Luego, las distintas agencias formulaban proyectos con los que se esperaba obtener financiamiento. Esta modalidad de formulación y financiamiento de proyectos por parte de las agencias estatales, combinada con el interés del Ministerio de Economía en mantener el flujo de fondos, resultó en la

²¹ Entrevista personal con un funcionario del Banco Mundial.

proliferación de proyectos cuyos objetivos formales podían superponerse, duplicarse o contradecirse, ya que eran menos importantes que la posibilidad de obtener recursos. Esto no quiere decir que la ejecución de los proyectos no haya tenido consecuencias importantes sobre el funcionamiento del aparato estatal. Como el financiamiento dependía de que los proyectos asumieran los principios del BM referidos a la relación entre Estado y mercado y también sus criterios respecto de las formas de organización y gestión adecuadas para llevar adelante las políticas, los programas indujeron modificaciones en la estructura administrativa y en las modalidades de gestión.

Uno de los requisitos organizativos más salientes ha sido la creación de unidades ejecutoras (UE) que no formaban parte del aparato administrativo permanente del Estado sino que mediaban entre las agencias estatales responsables por los proyectos y el BM. Supuestamente, estas unidades podían concentrar las capacidades técnicas necesarias para llevar adelante los proyectos y estaban libres de la rigidez burocrática, la ineficiencia y el clientelismo que, desde la perspectiva del organismo, caracterizan a la burocracia permanente. La creación de estas estructuras burocráticas paralelas (Thwaites Rey, 2001a) ha permitido la reconstrucción de equipos profesionales y técnicos del Estado luego del fuerte recorte llevado a cabo a principios de los 90.²² El personal contratado para trabajar en los proyectos financiados por el BM recibía salarios más altos que los miembros de la burocracia permanente pero, a diferencia de éstos, carecía de estabilidad en su puesto.²³ Por otra parte, las agencias estatales a cargo de los proyectos debían comprometerse a aportar recursos para complementar los fondos provistos por el BM. Este aporte de fondos, que garantizaba el compromiso del estado con los objetivos del proyecto, indujo la reasignación de parte de los recursos presupuestarios en función del nuevo conjunto de prioridades y la mayor restricción presupuestaria en aquellas áreas donde el BM no tenía incursión.

En muchos casos, los recursos provistos por el Banco para el financiamiento de los proyectos debían ser gradualmente reemplazados por recursos propios del Estado. Contradiendo los criterios del propio Banco que proponía *“una red de programas flexibles y focalizados de asistencia social capaces de extenderse en períodos de crisis”* (BM, 2000), los programas desarrollados en momentos de mayor holgura se redujeron inevitablemente durante períodos de escasez fiscal. De hecho, la tensión entre restricción fiscal y los objetivos de protección social (o mejor dicho, de desarticulación de conflictos y de disciplinamiento social) ha sido una característica de las políticas estatales apoyadas por el BM hacia fines de los 90, cuando se agravó la recesión. La limitación del financiamiento no significó, sin embargo, el desmantelamiento de las estructuras institucionales creadas para llevar adelante los programas, sino que en muchos casos éstas convivieron con porciones de la antigua administración, realizando tareas no siempre claramente diferenciadas. Al igual que la burocracia permanente, las unidades ejecutoras sufrieron recortes y redefiniciones de las tareas a cargo de sus funcionarios.

Resumidamente, la asistencia del BM ha implicado la “importación” de procedimientos administrativos y presupuestarios y de los criterios para la evaluación de las políticas y las relaciones laborales. La estructura burocrática “anticuada y rígida” ha sido parcialmente reemplazada por tecnologías gerenciales “modernas y flexibles” y por procedimientos propios de las empresas privadas. Este reemplazo fue legitimado por la ilusión tecnocrática de un Estado guiado exclusivamente por criterios expertos y aislado de presiones sociales y políticas, lo que contradice abiertamente los argumentos del Banco acerca de la necesidad de construir un estado *“más cercano a*

²² Este tema se analiza con profundidad en el capítulo 5 de este volumen. También puede consultarse Martínez Nogueira (2002).

²³ La diferencia salarial era tal que profesionales de carrera renunciaban a sus puestos para ser recontratados como consultores a través de los proyectos (Entrevista personal con un funcionario a cargo de la coordinación de proyectos).

la gente”; “responsable frente a la sociedad civil” que “reflej[ara] el abanico completo de los intereses sociales”.²⁴

La vulnerabilidad de los programas a los recortes de financiamiento no ha sido obstáculo para que funcionarios del BM destacaran el papel de la institución en el proceso de reformas. Según este punto de vista, el organismo encarna una “memoria institucional” que trasciende los vaivenes políticos y contrarresta la ausencia de un actor local capaz de establecer estratégicamente el rol del Estado. Asimismo, la escasez fiscal era vista como una ventaja más que un problema, ya que obligaba al gobierno a racionalizar el uso de recursos y forzaba a realizar reformas institucionales.²⁵ Sin embargo, los objetivos explícitos planteados por los programas del Banco no se lograron. La estabilidad y el crecimiento, por no hablar de la inclusión social y la reducción de la pobreza, han sido los invitados ausentes del proceso de reformas, al punto tal que se volvieron cada vez más visibles las limitaciones de la estrategia por la cual se imponían reformas institucionales como modo de responder a restricciones fiscales y desequilibrios macroeconómicos.

VII- RIESGO PAÍS Y EL ADIÓS AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Hacia fines de la década de los 90, la reversión de la holgura de los años previos marcó un nuevo desplazamiento de los ejes de acción del BM. A diferencia de lo sucedido en los años anteriores, en los que los incumplimientos de las condiciones de los proyectos por parte del Estado habían sido sistemáticamente perdonados, desde el agravamiento de la crisis los desembolsos se interrumpieron cada vez que el país se apartaba de las cláusulas de los acuerdos, forzando sucesivos recortes fiscales y aumentos de impuestos al consumo. Estos no hicieron otra cosa que profundizar la recesión y restringir la recaudación impositiva. A la vez, los recortes generaron crecientes cuestionamientos políticos y foguearon el conflicto social.

Ya desde 1997, pese a la retórica de fortalecimiento del Estado y de protección social, los nuevos programas con financiamiento multilateral se centraron en la frágil situación macroeconómica y en la refinanciación de la deuda pública. En 1998, el país firmó un acuerdo de facilidades extendidas con el FMI destinado a enfrentar la probable desaceleración del crecimiento por efecto de la crisis asiática. Luego de la intervención del FMI, el Banco aprobó dos proyectos destinados a mitigar las secuelas de la crisis financiera sobre la economía argentina, a apuntalar al Banco Central para que pudiera acudir en apoyo de los bancos privados en caso de una corrida especulativa contra el peso, a cambio del compromiso de mantener la Convertibilidad, aprobar una ley que diera inmunidad al directorio de dicho banco, privatizar el Banco Nación, implementar una nueva etapa de flexibilización laboral, tercerizar de los servicios del PAMI, abrir el sistema de obras sociales a la participación del capital privado y racionalizar los costos de los programas de asistencia social (BM, 1998). En 1999, otro proyecto²⁶ permitió que el Estado emitiera nuevas series de bonos para ser ofrecidos en los mercados financieros internacionales con el respaldo del BM, de manera de atraer a inversores internacionales.

Ni bien asumió el gobierno de la Alianza, presidido por el radical Fernando de la Rúa, el BM presentó una propuesta de ajuste centrada en el recorte del gasto público que incluía la reducción de personal, el cierre de escuelas, la limitación del número de maestros y de personal de salud, el arancelamiento y la tercerización de algunos servicios y reclamó el cumplimiento de reformas pendientes como requisito para desbloquear el desembolso de préstamos acordados en 1998.²⁷ El gobierno se comprometió a llevar adelante este ajuste y a poner fin a algunos de los programas financiados por propio Banco para eliminar los aportes que tenía que hacer el Estado

²⁴ BM, Informe sobre Desarrollo Mundial, 1997. Citado por Panitch (1998:17).

²⁵ Entrevista personal con un funcionario del Banco Mundial.

²⁶ *Policy Based Guarantee Operation.*

²⁷ Diario *Página 12*, 12-06-99.

nacional, contradiciendo el supuesto de compatibilidad entre ajuste fiscal y protección social.

En diciembre de 2000, el FMI, el Banco Mundial y el BID otorgaron préstamos para apoyar el denominado “blindaje financiero” que, según se esperaba, contribuiría a reducir los intereses que el sector público tenía que pagar para refinanciar su deuda. El Estado se comprometía a profundizar los recortes presupuestarios, realizar ajustes en las provincias y limitar los aportes públicos a los sistemas de salud y de jubilaciones. Los efectos del blindaje fueron efímeros y, durante 2001, fracasaron los intentos de mantener las cuentas públicas por debajo de los límites autorizados por el FMI, lo que dificultó las negociaciones con el organismo.²⁸ Con el fin de aliviar la carga de intereses de la deuda, el gobierno ofreció canjear bonos de corto plazo por otros de mayor plazo, garantizados por la recaudación impositiva futura. El llamado “megacanje” permitió restablecer las negociaciones con el FMI y selló un nuevo compromiso de ajuste del gasto público, reforma administrativa, apertura de la economía, resguardo de la independencia del Banco Central, etc. Lo notable es que no sólo no logró reducir significativamente los intereses de la deuda, sino que también terminó de poner de manifiesto que el monto de la deuda pública era inmanejable.

En este marco de creciente desconfianza por parte de los actores económicos, el gobierno argentino intentó demostrar su voluntad de priorizar el pago de la deuda por sobre cualquier otro objetivo, anunciando el “déficit cero”. Así, todos los gastos del Estado, incluidos los salarios y las jubilaciones, quedarían subordinados a la existencia de recursos una vez cumplidos los compromisos de pago de la deuda (Ministerio de Economía, 2001). El “déficit cero” profundizó la recesión, alentó el descontento social e hizo aún más visible la imposibilidad del Estado de afrontar sus compromisos financieros. Entonces, las instituciones financieras internacionales abandonaron los elogios con los que solían describir la reforma del Estado realizada en la Argentina. El FMI comenzó a sugerir la necesidad de devaluar la moneda. El BM, por su parte, reclamaba mayor ajuste y argumentaba a favor del mantenimiento de la paridad entre el peso y el dólar, asumiendo que el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público permitirían un uso eficiente de los mermados recursos estatales, lo que a su vez sería suficiente para proteger a la sociedad contra los efectos negativos del propio modelo económico. El fracaso de esta estrategia no llevó al Banco a reformular su criterio de intervención sino a abandonar su protagonismo en el proceso de reformas (y sus veleidades progresistas) para jugar un modesto segundo rol, siguiendo el liderazgo del FMI en una nueva etapa de ajuste fiscal ortodoxo.

Sintetizando, una vez agotada la etapa “virtuosa” de las reformas estructurales, la inestabilidad económica –reflejada en el ‘riesgo país’- dio al capital financiero oportunidades extraordinarias de obtener ganancias a través de la fijación de tasas de interés siderales para seguir prestando a la Argentina. También profundizó la subordinación del Estado y de sus políticas a los requerimientos de los organismos financieros internacionales. Los esfuerzos del gobierno por responder a estos requerimientos implicaron que el Estado asumiera renovados compromisos de reformas institucionales y legales que, sin embargo, no lograron resolver la crisis y terminaron en el estallido de diciembre de 2001 que puso fin al gobierno de De la Rúa y -poco después- al plan de Convertibilidad.

CONCLUSIÓN

Las reformas llevadas a cabo en la Argentina durante los 90, y más concretamente, las enmarcadas dentro de la “segunda generación de reformas” están lejos de haber redundado en un Estado capaz de responder más eficazmente a las demandas sociales y de generar condiciones para la sustentabilidad del modelo de acumulación imperante. Esto no quiere decir que hayan fracasado, ya que

²⁸ Diario *Página 12*, 25-04-01.

consolidaron los lazos que integran el espacio doméstico con la economía global a través de la gestión del endeudamiento del Estado. En otras palabras, el énfasis en los aspectos institucionales y sociales de las reformas económicas permitió extender la disciplina macroeconómica y profundizar la subordinación de la acción del Estado a los nuevos requerimientos de acumulación de capital (Cammack, 2001; Thwaites Rey, 2003a). Para ello, los propios organismos financieros internacionales contaban con el arma insustituible de la imposición de condicionalidades severas para el otorgamiento de créditos (Corbalán, 2002).

A la vez, la propia crisis de la estrategia de reformas institucionales se convirtió en un argumento político que justificaría la necesidad de profundizar las reformas, aduciendo que los problemas no eran producto de los ajustes realizados sino de lo que faltaba hacer. A medida que el Estado enfrentó mayores dificultades para hacer frente a su deuda y para conseguir financiamiento, la fuerza de los requerimientos de las instituciones financieras internacionales se multiplicó, ya que su injerencia constituyó un requisito clave para la afluencia de capital privado al país y para la traducción de sus demandas en políticas estatales concretas. Es destacable, sin embargo, que aunque muy tardíamente, el representante del BM para América latina, Axel Van Trotseburg, reconoció públicamente que hasta fines de 2001 el organismo había priorizado el financiamiento de programas de ajuste por sobre los destinados a promover el crecimiento.²⁹

A pesar de los resultados desalentadores de las reformas, la asistencia del Banco se legitimó detrás de la máscara de la neutralidad administrativa, según la cual el Estado debe ser capaz de superar los problemas económicos y sociales sin importar las relaciones sociales subyacentes a este Estado, esto es, sin enfrentar las contradicciones propias de las formas vigentes de acumulación de capital y los obstáculos que estas representan para el desarrollo de un país que tiene una inserción periférica en el capitalismo mundial.

Por otra parte, las políticas públicas –entre ellas, los programas financiados por el BM- no son la mera puesta en práctica de criterios técnicos sino que están cargadas de incertidumbre y sus resultados dependen de los contextos históricos y de las relaciones de fuerza vigentes. En este sentido es importante notar que, sin desdeñar la importancia de las perspectivas ideológicas neoliberales, las reformas “realmente realizadas” durante los 90 no han resultado de la aplicación de criterios técnicos sino que han sido parte de la ofensiva del capital contra el trabajo iniciada a fines de los 70 (Thwaites Rey, 1994). En otros términos, el ajuste y las transformaciones institucionales no han sido un paso “necesario” para el desarrollo sino una estrategia política de transformación de la economía y de las instituciones estatales para adecuarlas a la nueva inserción del país en el capitalismo global. De modo más general, ni los diseños institucionales ni las herramientas administrativas son adecuados o inadecuados *per se*, sino que tienen implícitas relaciones de fuerzas. Entonces, sin referencias a sujetos sociales reales, el supuesto “mejor Estado” no es otra cosa que una fachada para la continuidad del ajuste y para profundizar el disciplinamiento social.

FUENTES DOCUMENTALES CITADAS

Banco Mundial (1992): *Governance and Development*, Washington.

_____ (1993): *Argentina's Privatization Program. Experience, Issues and Lessons*. Washington.

²⁹ En el marco del 25 Congreso del Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas (IAEF), realizado en Usuhaia el 7 de octubre de 2004, Van Trotseburg reconoció que 8 de cada 10 dólares que el BM le prestaba al país hasta 2001 eran para financiar programas de ajuste. En otros países, en cambio, el 70% de los préstamos se destinaban a mejorar la infraestructura. Aceptó, además, que el exceso de ajuste había disparado los niveles de pobreza e indigencia y el deterioro de la infraestructura (*Clarín*, 8/10/04).

- _____ (1996a): *Country Assistance Strategy Review*. Report N. 15844-Ar, Operations Evaluation Department, Washington.
- _____ (1996b): *Argentina. The Convertibility Plan: Assessment and Potential Prospects*. The main Report (vol. I). Report N. 15402-Ar. Latin America and the Caribbean Regional Office. Washington.
- _____ (1999): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. World Bank Publications, Washington.
- _____ (1998): *Argentina-Special Repurchase Facility Support Loan (REPO)*. Report N° PID7126, Washington.
- _____ (2000): *El riesgo social en Argentina. Background material. Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Argentine Republic*, World Bank. <http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/33340524da5477d5852567d6006ab9ba/e2d921b816b9694b85256878004ee763?OpenDocument> (05-02-01).
- Ministerio de Economía (2001): *Déficit Cero. Una Política de Estado*, Buenos Aires. <http://www.mecon.gov.ar/basehome/deficit0.htm> (02-12-02).
- Diario *Clarín*, varias fechas.
- Diario *Página 12*, varias fechas.

