

Esta investigación, posible gracias al apoyo de la RLS, es la continuación de "¿Hacia donde va la integración regional en Nuestra América", publicada por la FISyP en el año 2013.

El desarrollo de la aún vigente crisis capitalista global ha puesto de manifiesto las dificultades del capital en su proceso de reproducción y al mismo tiempo interpela a los pueblos del mundo en la construcción de proyectos alternativos. En pos de garantizar el proceso de acumulación a escala mundial, los Estados capitalistas (centrales y periféricos), las empresas transnacionales y las instituciones financieras internacionales y regionales, definen y modifican su estrategia hacia los países de la región. El avance de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe muestra cambios político-sociales en la región en el marco de la correlación de fuerzas continentales.

Lejos del enfoque institucionalista, los autores postulan emprender un análisis sobre las instituciones financieras y organismos monetarios que operan en las relaciones internacionales y, al mismo tiempo, identificar el rol que éstas cumplen en el capitalismo de época.

En el presente trabajo se pretende ahondar en el estudio de la problemática de la integración a partir del análisis de las instituciones financieras, en particular de los bancos multilaterales de desarrollo. Continuando con la perspectiva de proyectos de (des)integración hegemónicos y contrahegemónicos desarrollada en la investigación del 2013, se plantea primero el estudio del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional luego del estallido de la crisis global; luego se avanza en una caracterización de la arquitectura financiera regional; en el tercer capítulo se emprende un estudio sobre el Banco Interamericano de Desarrollo y su incidencia en el diseño de las políticas públicas; en el cuarto se identifican los procesos alternativos suramericanos de integración siguiendo el programa de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, haciendo especial hincapié en el caso del Banco del Sur. Finalmente se exponen las reflexiones finales.



rls

FISYP

Montevideo 31, 2° 3, C.A. de Buenos Aires, Argentina  
fisyp@fisyp.org.ar  
www.fisyp.org.ar

FISYP rls Integración regional en Nuestra América - Gambina, Rajland, Campione - Puello-Socarrás, Castiglioni, Fernández

# Integración regional en Nuestra América

El papel de las instituciones financieras en los procesos de integración regional

## Compiladores

Julio C. Gambina  
Beatriz Rajland  
Daniel Campione

## Autores:

José Francisco Puello-Socarrás  
Lucas Castiglioni  
Emiliano Fernández

rls  
rota luxemburg stiftung

FISYP  
Fondación de Investigaciones Sociales y Políticas

# **Integración regional en Nuestra América**

**El papel de las instituciones financieras en los  
procesos de integración regional**

Proyecto RLS - FISYP - 2014

Título: Integración regional en Nuestra América

Subtítulo: El papel de las instituciones financieras en los procesos de integración regional

Compiladores: Julio C. Gambina, Beatriz Rajland y Daniel Campione

Autores: José Francisco Puello-Socarrás, Lucas Castiglioni y Emiliano Fernández

©FISyP, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas

Montevideo 31 - 2º 3

(CP1042AAB) Buenos Aires - Argentina

Tel Fax: 4381-5574 / 6088-9949

mail: [fisyp@fisyp.org.ar](mailto:fisyp@fisyp.org.ar)

web: [www.fisyp.org.ar](http://www.fisyp.org.ar)

Diseño y producción editorial:

José Luis Bournasell

[jlbornasell@gmail.com](mailto:jlbornasell@gmail.com)

La Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas es una entidad sin fines de lucro, dedicada a la actividad de investigación, docencia y difusión en diversas áreas de Ciencias Sociales.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, mecánico, óptico, químico, de grabación o de fotocopia, sin el permiso de la FISyP.

Puello-Socarrás, José Francisco

Integración regional en nuestra América : el papel de las instituciones financieras en los procesos de integración regional / José Francisco Puello-Socarrás; Lucas Castiglioni; Emiliano Fernández. 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Investigaciones Sociales y Políticas-FISyP, 2015.

126 p. ; 15x22 cm.

ISBN 978-987-3925-00-9

1. Integración Regional. 2. Capitalismo. I. Castiglioni, Lucas II. Fernández, Emiliano III. Título CDD 338.9

Fecha de catalogación: 21/05/2015

# **Integración regional en Nuestra América**

**El papel de las instituciones financieras en los  
procesos de integración regional**

***Compiladores:***

**Julio C. Gambina  
Beatriz Rajland  
Daniel Campione**

***Autores:***

**José Francisco Puello-Socarrás  
Lucas Castiglioni  
Emiliano Fernández**





# Índice

Presentación	1
Introducción	3
Capítulo 1	
“La estrategia del camaleón”. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial después del colapso financiero global (2007/2008)	5
Capítulo 2	
Instituciones financieras en américa del sur. una aproximación	31
Capítulo 3	
El Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Análisis sobre su incidencia en la configuración de la política social argentina actual	43
Capítulo 4	
Procesos alternativos de Integración Regional en Suramérica. Teoría y práctica	71
Reflexiones finales	99
Anexo. Seminario regional “Integración regional en Nuestra América”	105
Bibliografía	111



## Presentación

El estudio que presentamos a continuación tiene el mérito de transitar por el diagnóstico, la crítica y las propuestas sobre un tema esencial de la crisis capitalista contemporánea: la situación financiera, la presencia de las instituciones financieras globales en la región latinoamericana y los alcances de las propuestas alternativas.

La crisis capitalista surgida desde 2007/08 es el marco general del análisis de la investigación de la FISYP. Es un proyecto de indagación que recoge investigaciones anteriores sobre el debate de la integración y se concentra en esta versión en la cuestión financiera. Vale recordar que a la crisis capitalista mundial se la pretende reducir a una crisis financiera, cuestión discutida en el estudio que presentamos, aun cuando se concentra en la especificidad de lo financiero y monetario y sus manifestaciones en la región latinoamericana.

Uno de los ejes del texto remite a la Nueva Arquitectura Financiera, una cuestión esgrimida a escala global y especialmente desde Norteamérica y que se manifestara en las propuestas por la construcción de un Banco del Sur, aún una asignatura pendiente y en la creación de un Fondo de Financiamiento que se sustenta en la utilización de los cuantiosos recursos de las reservas internacionales acumulados por la región en años de elevados precios internacionales de las commodities y productos de exportación de nuestros países en América Latina y el Caribe.

La descripción crítica de las políticas que impulsan los organismos financieros internacionales, especialmente el Fondo Monetario In-



ternacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, permiten demostrar el carácter subordinado a la estrategia de dominación de las transnacionales y al capital externo en la región. Así, las políticas emanadas del FMI, el BM o el BID son expuestas con claridad y abundantes estadísticas para demostrar la necesidad de una reforma en la organización del sistema financiero mundial, lo que lleva a pensar en la Nueva Arquitectura Financiera.

Forman parte de la investigación los novedosos sistemas de pagos locales instrumentados en la región, ya sea el SUCRE entre los países del ALBA o el implementado entre Brasil y Argentina. Los límites de esas experiencias apuntan a destacar la necesaria transformación de las cuestiones monetarias y financieras en la región. Es un tema que está en la agenda de la discusión regional y la nueva institucionalidad que se recorre en el ALBA y en la UNASUR. En ese sentido, adquiere importancia la discusión sobre la banca de desarrollo, como tema crucial para discutir cualquier posibilidad de encarar el financiamiento de un nuevo modelo productivo y de desarrollo.

El financiamiento del desarrollo alternativo es esencial en el debate actual de América Latina y el Caribe. No solo en la discusión sobre los fondos necesarios para el desarrollo alternativo, sino y principalmente en la orientación de esos recursos, es decir, qué, cómo, con quien producir, y en ese marco, debatir el modelo de consumo para intentar modificar el patrón de desarrollo sustentado en el aliento a las transnacionales y la acumulación capitalista.

Presentamos para el debate y como contribución a la formación política del activo militante del movimiento popular esta investigación de un colectivo de investigadores de la FISYP, logrado con el esfuerzo financiero de la Fundación Rosa Luxemburgo. Esperamos que sea de utilidad para mejor argumentar la crítica a la realidad del desarrollo capitalista en la Argentina, la región y el mundo y muy especialmente a generar argumentos para la crítica y la transformación de la sociedad en el sentido del otro mundo posible que sostienen los movimientos populares en su confrontación con la dominación capitalista.

Buenos Aires, noviembre de 2014

## Introducción

El desarrollo de la aún vigente crisis capitalista global ha puesto de manifiesto las dificultades del capital en su proceso de reproducción y al mismo tiempo interpela a los pueblos del mundo en la construcción de proyectos alternativos. Estados capitalistas (centrales y periféricos), empresas transnacionales e instituciones financieras internacionales y regionales en pos de garantizar el proceso de acumulación a escala mundial definen y modifican su estrategia hacia los países de la región. El avance de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe muestra un nuevo marco político social en la región en el marco de las correlaciones de fuerzas continentales.

Lejos del enfoque institucionalista, se postula emprender un análisis sobre las instituciones financieras y organismos monetarios que operan en las relaciones internacionales y, al mismo tiempo, identificar el rol que éstas cumplen en el capitalismo de época.

Durante el año 2013 se llevó a cabo una investigación colectiva sobre las problemáticas de integración regional en América Latina y el Caribe. En aquella ocasión se analizaron tanto los proyectos de integración hegemónicos como los regionalistas contrahegemónicos. En este sentido es que llevó a cabo una conceptualización de ambas perspectivas y posteriormente fueron comparadas críticamente. Para ello se estudiaron los Tratados de Libre Comercio, el Plan Puebla Panamá y el rol del Banco Mundial en Argentina. En una segunda parte se indagó sobre la propuesta de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) analizando

la historia reciente del proyecto de integración y las propuestas de las Empresas y Proyectos Grannacionales, Tribunal de Inversiones, Banco del ALBA y SUCRE y la iniciativa PetroCaribe<sup>1</sup>. Tal como se propuso en la investigación precedente, en este trabajo se analizará el desenvolvimiento de un organismo de crédito en Argentina, profundizando en la política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el país y su incidencia en el diseño de las políticas sociales.

En el presente trabajo se pretende ahondar en el estudio de la problemática de la integración a partir del análisis de las instituciones financieras, en particular de los bancos multilaterales de desarrollo. Continuando con la perspectiva de proyectos de (des)integración hegemónicos y contrahegemónicos desarrollada en la investigación del 2013, se planteará primero el estudio del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional luego del estallido de la crisis global; luego se avanzará en una caracterización de la arquitectura financiera regional; en el tercer capítulo se emprenderá un estudio sobre Banco Interamericano de Desarrollo y su incidencia en el diseño de las políticas públicas; luego se identificarán los proyectos suramericanos de integración alternativos siguiendo el programa de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*, haciendo especial hincapié en el caso del Banco del Sur; y finalmente se expondrán las reflexiones finales.

---

<sup>1</sup> El trabajo se incluyó en la publicación Puello-Socarrás, José Francisco, Fal, Juan y Castiglioni, Lucas (2014), *¿Hacia va la integración regional en Nuestra América?: un balance necesario*, compilado por Julio César Gambina; Daniel Campione; Beatriz Rajland, Buenos Aires: FISyP.

# Capítulo 1

“La estrategia del camaleón”. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial después del colapso financiero global (2007/2008)

La expansión y profundización de la crisis económica desde los años 2008-2009 puso en tensión dos presupuestos esgrimidos a inicios de la misma: el primero hace referencia a que la crisis “es financiera y se sujeta a las dinámicas de las economías centrales”, y el segundo, íntimamente relacionado con el primero, es denominado “teoría del desacople” y considera que aquellos Estados que hayan tomado determinadas medidas macroeconómicas (sea en materia de control de los mercados como en política de endeudamiento) no se ven afectados por la crisis de la economía mundial.

La evolución en el corto plazo del escenario iniciado con el *colapso* financiero durante los años 2007/2008 y que, en adelante, profundiza (aún más) la *crisis económica* “en minúscula” (más específicamente, la de las finanzas privadas y públicas a nivel mundial), se reserva una importancia clave dentro del marco de la actual *Crisis Capitalista* “en mayúscula”<sup>1</sup>. Concebimos la actual Crisis Capitalista como una crisis sistémica, compleja y multidimensional (compuesta por diferentes crisis “en minúscula” convergentes), de carácter *estructural, global y de largo plazo* (retrospectiva y prospectivamente hablando). En palabras de Toussaint<sup>2</sup> la interconexión de la crisis económico-financiera con la crisis alimentaria, energética, climática

---

1 Puello-Socarrás, 2008; 2013.

2 Toussaint, 2010.

e institucional, configura una *crisis global*; y complementariamente, desde la perspectiva de Fidel Castro, una verdadera *Crisis civilizatoria*<sup>3</sup>. La explosión crítica y generalizada de las finanzas públicas mundiales se venía gestando tiempo atrás pero fue acentuada espectacularmente por los salvatajes (*bail-out*) adelantados por los gobiernos y Estados de las principales potencias del mundo.

Siguiendo a Gambina en su diferenciación entre crisis *del* capitalismo y crisis *en el* capitalismo, la dinámica de la economía global, particularmente desde el 15 de septiembre de 2008, se encuentra signada por el desarrollo de una de las crisis más profundas en la historia del capitalismo. Asimismo, en función de la caracterización que se realice de la crisis se pensarán y elaborarán las medidas, políticas y horizontes para “salir” de la misma. En palabras de Gambina

La crisis *en el* capitalismo habilita a pensar en las posibilidades de las políticas anti-crisis en discusión y ejecución según los principales foros y cónclaves internacionales, como las reuniones del G20 y otros. La lógica de los cónclaves internacionales parten del supuesto de la temporalidad de la crisis y, por lo tanto, de la posibilidad de su superación. La crisis es un accidente que puede y debe repararse (...) Al pensar en términos de crisis *del* capitalismo, la discusión nos lleva a la integralidad de la crisis del régimen del capital, en su consideración multifacética como crisis económica, financiera, alimentaria, energética, medioambiental, es decir, como crisis de la civilización contemporánea.<sup>4</sup>

Una de las dimensiones de esta crisis integral, es la ideológica (la cual incluye una dimensión epistémica, es decir, atinente a la producción de conocimientos y saberes de todo tipo, aunque se verifica con mayor intensidad en el campo relativo de las reflexiones sociales en general), que se expresa en el paulatino deslizamiento de un (nuevo) horizonte de visibilidad, al decir de René Zavaleta Mercado, y que algún tiempo atrás resultaba ocultado. La profundidad de la *Crisis Capitalista* de época entonces permite hacer inteligible cada vez más “el fondo de las cosas” y, por supuesto, ir advirtiendo, valga la redundancia, “nuevas novedades”.

---

3 Borón.

4 Gambina, p. 78.

## ¿Fin del (Neo)liberalismo? El final de la ortodoxia de mercado

Tal vez uno de los elementos ideológicos emergentes que más concita atención en esta época es el (supuesto) descrédito del mercado como ámbito de producción y reproducción social por excelencia; idea que se había mantenido como guía para la construcción social de las realidades político-económicas del capitalismo contemporáneo bajo la hegemonía neoliberal. Si bien desde años atrás el cuestionamiento al neoliberalismo se había venido convirtiendo en un lugar común *in crescendo* por parte de las clases subalternas en el denominado Sur Global (la conocida oleada anti-neoliberal), con el colapso financiero de 2007/2008 las clases dominantes –en particular, las del Norte Global–, parecieron advertir las graves implicaciones y consecuencias de mantener la dogmática neoliberal como referente ideológico político-económico hacia el futuro.

Este proceso no resulta inédito y cuenta con algunos antecedentes. Desde una mirada de largo plazo, fue lo que sucedió con motivo de la Gran Depresión cuando las sucesivas crisis económicas de los años treinta derribaron la “fe en el sistema mercado”, la cual –al decir de Paul Krugman– había perdurado como ¡el mensaje fundamental del capitalismo liberal desde Adam Smith!, amenazando, de paso, la continuidad histórica del capitalismo. Debe ser tenido en cuenta que en ese momento el socialismo real izaba sobre el horizonte en crisis una alternativa emergente y, ante ello, las salidas capitalistas acogieron las fórmulas keynesianas, opción que tenía como objetivo “arreglar el capitalismo, no reemplazarlo”<sup>5</sup>.

Bajo una mirada histórica de corto plazo, se registra un panorama bien diferente, pues *esta* crisis ha implicado una proyección tan distinta como paradójica dentro de los repertorios y prácticas discursivas de las clases dominantes globales, en el marco de una coyuntura bastante particular. A diferencia del pasado, hoy la “fe en el sistema de mercado” no ha sido *destrozada* sino mejor, *minada*. Frente a la omnipotencia que se le había adjudicado al mercado en el pasado, hoy en el ambiente ideológico-político convencional persiste una especie de “des-confianza”. Por esta razón, el movimiento de contestación al paradigma neoliberal de mercado se caracteriza en general por un tránsito *al interior* del neoliberalismo, en lo que se podría denominar un *nuevo neoliberalismo*, lo cual

5 Krugman.

no significa la destitución inminente de sus núcleos duros estratégicos sino simplemente una recomposición parcial de sus elementos tácticos (programas y formas de acción, por ejemplo sus políticas, en el corto plazo). Esta tendencia que se consolida conforme se profundiza la crisis capitalista. Sin embargo, si se tiene en cuenta que el neoliberalismo ha desarrollado una dinámica resiliente<sup>6</sup> se comprenden las pretensiones por reconstruir el capitalismo neoliberal, sobre todo, bajo el eufemismo de la “Tercera Vía” (TV).

### La Tercera Vía Neoliberal: ¿el inicio de la heterodoxia de mercado?

La llamada “Tercera Vía”, originalmente teorizada por el académico inglés Anthony Giddens hacia finales de los años noventa, es la continuación del neoliberalismo por otros medios, si se quiere una renovación táctica del neoliberalismo<sup>7</sup>. Para esa época, la hegemonía neoliberal reinante se autoproclamaba como el “Fin de la Historia” deseando concretar aquella tristemente célebre frase de Margaret Thatcher de principios de los años ochenta “No Hay Alternativa” (TINA, por su sigla en inglés)... al capitalismo neoliberal, desde luego. Ninguna opción conciliadora –sincera o posible– pudo entonces plantearse entre (supuestas) vías cuando el horizonte (ideológico dominante, al menos) no suponía más alternativas que la del pensamiento único de la realidad neoliberal.

En cambio, desde otra perspectiva, lo que la fórmula vía-tercerista sí anticipó desde finales del siglo XX era que el proyecto económico-político neoliberal *in vivo*, sobre todo gracias a las consecuencias anti-populares que había generado por más de tres décadas, resultaría *invia-*

6 Frecuentemente se concibe al neoliberalismo como un evento estático minimizando su resiliencia: resistencia ante los desafíos críticos (en particular, la crisis ideológica y epistémica) y capacidades de renovación y recomposición. Finalmente, se desestima deliberadamente su dinámica inherente y su capacidad de dinamismo. Por ello, complementando la errónea concepción del neoliberalismo como un programa de políticas y una ideología monolítica, muchos analistas (y políticos que acuden retórica y estratégicamente y avalan tales posiciones) verifican cambios en las políticas y automáticamente concluyen la existencia de situaciones “más allá” del neoliberalismo. En Puello-Socarrás, 2013, p. 12.

7 Los trabajos en cuestión son Giddens, Anthony, *Más allá de la Izquierda y la Derecha*, 1994, y *La Tercera Vía: La Renovación de la Social-Democracia*, 1998. Sobre la Tercera Vía como continuación neoliberal se recomienda consultar Callinicos, A., *Contra la Tercera Vía. Una crítica anticapitalista*, 2002.

*ble* hacia el futuro tanto económica como sociopolíticamente (incluso, hoy por hoy tendríamos que añadir las dimensiones eco ambientales, biológicas, etc., es decir, las múltiples dimensiones de *esta* crisis). Principalmente porque las resistencias al neoliberalismo –empezando por aquellas regiones donde el neoliberalismo más ortodoxo hizo su debut: América Latina y el Caribe– se mostraban cada vez más frecuentes en demostraciones públicas e intensidades. Se había tomado conciencia por parte de los sectores hegemónicos que, con el paso del tiempo, esos contenciosos se tornarían globales y, además –tal y como lo ha registrado la historia política del siglo XXI–, varios de ellos superarían las fases meramente defensivas para concretar posturas ofensivas, logrando destituir y derrotar en varias geografías el proyecto neoliberal proponiendo alternativas auténticas incluyendo las anticapitalistas. Esas tendencias, en todo caso, permitieron prever varios sucesos y construir pronósticos sobre la necesidad de una renovación del neoliberalismo que incluiría, entre otras cuestiones, al menos dos elementos cruciales:

a) Una postura “menos dogmática”, es decir, menos ortodoxa que permitiera “regenerar” estratégicamente la imagen del neoliberalismo<sup>8</sup>; además, porque este perfil radical resultaría agotado y, en tal sentido, ineficaz e improductivo en diferentes aspectos (explotación económica del trabajo humano y la naturaleza; dominación política; opresión social), más allá del meramente ideológico (alienación); y,

b) aceptar (a regañadientes) que el capitalismo en general y el neoliberalismo en particular, no podrían funcionar - de hecho, nunca lo han hecho - sin la presencia relativamente activa del Estado-nación (el cual, recordémoslo, es una producción histórica del capitalismo).

Sólo así se entiende que sus defensores, desde intelectuales como Giddens hasta políticos de profesión como Blair (Reino Unido), Clinton (EEUU) o Schröder (Alemania), entre muchos otros, pretendieran constituir un frente político y una estrategia de política que, en sus propias palabras, (supuestamente) “combinara” el libre mercado de la Nueva Derecha con el Estado socialista de la Vieja Izquierda, por supuesto, silenciando la inminente crisis del capitalismo neoliberal. De este modo, la vía-tercerista original no ha significado otra cosa que la continuación del neoliberalismo dentro de una nueva fase y *viabilizar* así su proyecto

8 En consonancia con Schöller y Groh-Samberg, p. 177, se ratifica que en la actual etapa del neoliberalismo, éste “perdería su severidad dogmática” y estaría “menos abierto al ataque, disfrazándose de la ideología de la denominada Tercera Vía”.



económico-político en el tiempo. Lo propuesto entonces –insistimos– se actualiza en el contexto de la globalidad hegemónica reciente. Puntualmente: el tránsito al interior del neoliberalismo desde una versión caracterizada como *ortodoxa* y *desreguladora* (durante las décadas de 1980 y 1990) hacia otra versión, un neoliberalismo de nuevo cuño, *heterodoxo* y *regulador* (entiéndase bien: ni intervencionista como en el keynesianismo ni planificador y centralizado como en los socialismos, atendiendo a la dimensión de la presencia estatal) el cual resultaría más versátil y ajustado para enfrentar los desafíos que le plantean los nuevos tiempos, en particular, las diversas formas de resistencia y contestaciones populares contra el capitalismo salvaje y, aún más allá, los proyectos auténticamente alternativos que hoy recorren regiones como la nuestra-americana<sup>9</sup>.

Esta nueva versión del neoliberalismo (heterodoxo y regulador) difiere en algunos aspectos no sustanciales en el terreno de las políticas públicas (económicas y, especialmente, sociales) frente al viejo neoliberalismo del pasado. Sin embargo y al mismo tiempo, también mantiene intacto su núcleo fundamental. Si bien en algunos aspectos esta renovación neoliberal podría interpretarse como “menos” radical frente al fundamentalismo del mercado practicado en el pasado, la nueva moda es absolutamente clara respecto a que el dispositivo por excelencia en la producción y reproducción de todas las relaciones sociales sigue siendo el mercado, aun cuando se postule la necesidad de la presencia estatal. Ésta no representa una vuelta del Estado *contra* el mercado. Al contrario. La presencia estatal / gubernamental “quirúrgica” es requerida precisamente para asegurar que el mercado funcione *para sí* y, especialmente, para “corregir” sus fallas<sup>10</sup>. Por tal razón, la disposición pro-estatal

9 También hemos dibujado este tránsito al interior del neoliberalismo como uno desde el capitalismo “salvaje” (neoliberalismo ortodoxo) al capitalismo del “buen salvaje” (nuevo neoliberalismo heterodoxo). Tal denominación – advertimos– no pretende sugerir que el capitalismo, más allá de su versión o etapa neoliberal, no contenga un núcleo contra-civilizatorio, es decir, *salvaje* (la actual crisis global, caracterizada como una *crisis civilizatoria*, ilustra lo dicho anteriormente y no exime que, por ejemplo, las fases anteriores estuvieran exentas de esta raíz inherente al modo de producción de acumulación incesante del capital). Simplemente propone que el componente salvaje inherente al capitalismo histórico se exacerba hasta límites insondables durante la actual etapa.

10 Citando un ejemplo, se trata entre otras modalidades de los discursos y las prácticas institucionales de las llamadas “alianzas público-privadas”; el referencial del *emprendedorismo*; el concepto de “cuasimercados”, los cuales, desde luego, se “combinan” con elementos del “viejo” neoliberalismo, según evoluciona en diferentes espacios.

(por supuesto, si es asumida acriticamente) invisibiliza que el retorno del Estado se explica exclusivamente por la necesidad de profundizar el neoliberalismo.

Al respecto, Bourdieu (2002) ha iluminado los criterios de esta controversia entre ortodoxia y heterodoxia<sup>11</sup>: “[...] la heterodoxia, como ruptura crítica, que está a menudo ligada a la crisis, junto con la doxa, es la que obliga a los dominantes a salir de su silencio y les impone la obligación del discurso defensivo de la ortodoxia”<sup>12</sup>.

La versión *heterodoxa* del neoliberalismo entonces no es una crítica (radical) al neoliberalismo. Ni siquiera frente a su versión “ortodoxa”. Esta “crítica” –tal y como lo propone Bourdieu– cumple una función resiliente, es decir: “producir” el discurso defensivo de la ortodoxia, protegerla, cuando (como ahora) ésta última se encuentra en crisis. La emergente heterodoxia neoliberal tampoco es un retroceso respecto del proyecto político de clase que representa el neoliberalismo. Por el contrario, resulta ser un avance estratégico, su profundización y consolidación, con las implicancias económicas, sociales, ambientales y, desde luego, políticas que ello viene significando durante –por lo menos– los últimos cuarenta años y que, no sin razón, han sido calificadas como un holocausto social.

*En síntesis, contrario sensu a muchos análisis y analistas que previenen en este contexto una suerte de capitulación de la era neoliberal y, con ella y por inercia, una venida a menos de sus principales auspiciadores, habría que insistir que el escenario de esta crisis se ha convertido en una oportunidad para el relanzamiento del capitalismo en general y del proyecto neoliberal (aunque ahora bajo un nuevo cuño) en particular. Desde luego, igualmente este marco ha permitido la revitalización del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, antes como hoy, vanguardia sine qua non del neoliberalismo.*

11 “En el lenguaje corriente de las discusiones en economía suele interpretarse la heterodoxia en teoría económica como algo distinto del neoliberalismo. Tal interpretación, en nuestra opinión, no es rigurosa pues desconoce que los adjetivos “ortodoxia” y “heterodoxia” deben tener necesariamente un centro de referencia al cual dirigirse para que ambos pares sean dicotómicos y consistentes desde el punto de vista conceptual. Por ello aquí hablamos de la diferencia entre el (viejo) neoliberalismo ortodoxo y el (nuevo) neoliberalismo heterodoxo”. En Puello-Socarrás, 2013, p. 44.

12 Bourdieu, p. 121.

## ¿Un nuevo Fondo Monetario Internacional o el FMI de nuevo?

Desde comienzos del nuevo milenio, el rechazo universal al rol jugado por el Fondo Monetario Internacional –en particular desde finales de la década del sesenta– y su triste popularidad tocaban “fondo”. Hasta no hace mucho, en diferentes lugares del planeta aún identificaban literalmente al FMI con el diablo. “Y tienen razón”, aceptaba Dominique Strauss-Kahn<sup>13</sup>, ex director del Fondo, cuando por aquellos días reunía apoyos para su candidatura ante esa entidad.<sup>14</sup>

A pesar de ello, y en medio del total descrédito del FMI, una de las primeras acciones del presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, fue rescatar al convaleciente FMI a través de una inyección de 500.000 millones de dólares e intentar redimir su desventajosa posición. Empero, tal decisión marcaba una lógica no sólo económica sino también geoestratégica: los cuantiosos salvatajes propiciados por el nuevo colapso de la crisis económica se habían dirigido casi exclusivamente para “salvar” a las élites financieras globales que en su gran mayoría eran capitales estadounidenses, ¡y cómo excluir de esto al Fondo Monetario Internacional! El FMI más que una institución multilateral es un agente *unilateral* al servicio de los intereses de los Estados Unidos, su principal accionista. El progresivo desprestigio del Fondo sumado al creciente cuestionamiento de la hegemonía estadounidense, especialmente desde la administración de George Bush, podrían eventualmente resultar factores demasiado incómodos para gestionar muchos de los desafíos que viene planteando la crisis para el conjunto del sistema y recomponer así la maltrecha preponderancia imperialista usamericana. Pero ¿cuál es el significado más amplio de este rescate?

Para abordar este interrogante, es necesario dar cuenta de ciertos datos. Por ejemplo que la “exposición” de los bancos estadounidenses hacia Europa constituye la mitad de la exposición foránea total de los usamericanos, alrededor de 1,5 trillones de dólares. Esto sin contar que cerca del 20% de las exportaciones de los Estados Unidos se dirigen al viejo continente y específicamente a la eurozona, un dato primordial

13 Strauss-Kahn.

14 Al respecto bien vale recuperar los planteamientos de Stiglitz luego de la crisis argentina: “[...] y tienen razón... los remedios económicos del FMI frecuentemente empeoran el estado de cosas: transforman las caídas de la economía en recesiones y las recesiones en depresiones”. En Stiglitz, 2003.

cuando se sabe que la estrategia de estos tiempos implica descargar gran parte de los efectos negativos de la crisis hacia afuera, vía exportaciones y devaluación de las monedas.

Por ello la fórmula de la “recuperación” económica estadounidense no podía eximir dentro de sus cálculos y ecuaciones a la Unión Europea. Mucho menos subestimar sus problemáticas más críticas. Sobre todo las referidas a la situación de las finanzas públicas. Esto también explica por qué, en paralelo al rescate del FMI, Obama prácticamente refundaba el acuerdo militar (OTAN) y, complementariamente, llamaba a la “coordinación” de las políticas económicas entre los Estados Unidos y Europa para enfrentar la crisis: además de lanzar diferentes “alianzas” en materia energética extendiendo globalmente el método de extracción de hidrocarburos no convencionales, más conocido como “fractura hidráulica” o *fracking*.

Este punto refiere a las dimensiones climática y energética de la crisis y que hacen a la crisis. La clara vinculación entre ambas se asocia a su vez con problemas derivados en la economía mundial en forma directa. De este modo, pensar al *fracking* y a las fluctuaciones del precio del petróleo, implica necesariamente hacer referencia a la crisis energética y su vinculación con la crisis económico-financiera. Asimismo, resulta fundamental subrayar el hecho de que las modalidades que imperan en este escenario de extensión global del *fracking* son Alianzas Público-Privadas (ver recuadro n° 1), un modo de acción institucional típico del neoliberalismo heterodoxo, y el cual se constituye en una suerte de privatización implícita, a diferencia de las privatizaciones explícitas del primer (viejo) neoliberalismo.

En lo concreto, el desarrollo de la crisis global conllevó el establecimiento una estrecha “cooperación” entre el Fondo Monetario Internacional y el Mecanismo de Estabilización Europea (ESM, por sus siglas en inglés), en particular, de cara al caso griego, “plantilla” (*template*) –así la denominan– que debería ser utilizada como el patrón por antonomasia para los demás “rescates” –como eufemísticamente denomina el FMI a los ajustes– porque también para el FMI “Grecia está en todas partes”. Precisamente, un asesor del Peterson Institute for International Economics, influyente *think-tank* estadounidense donde se organizó la conferencia de 1989 de la cual John Williamson derivó el Consenso de Washington en su versión inaugural, declaraba ante el Congreso de los Estados Unidos en mayo de 2010, en relación con el “nuevo” rol del FMI en las

“economías avanzadas”: el *mayor instrumento de política disponible para los Estados Unidos* para contener las secuelas de la crisis europea es el FMI. Los Estados Unidos deberían continuar proporcionando el máximo y constructivo apoyo al FMI en llevar sus responsabilidades para la promoción del crecimiento global y la estabilidad financiera<sup>15</sup>.

También se aclaraba que el FMI no debería verse como –ni ser– una institución que “sólo le presta dinero a los mercados emergentes y a los países desarrollados”. En lo fundamental: “el rol del FMI está en proveer consejos expeditos y persuasivos de política y ayudar a diseñar e implementar programas de reforma económica”<sup>16</sup>.

Pero, incluso más allá de los “consejos” en política macroeconómica (más conocidas como “recetas del FMI”) y “más allá de restaurar y mantener el crecimiento económico sostenido”, el Fondo debería concentrarse en fortalecer a los bancos que enfrentan “nuevos problemas” y encarar muy de cerca los riesgos que representan los eventuales “defaults” soberanos. Se anticipaba, finalmente, que estos programas de reforma involucrarían “un balance entre dolorosos ajustes de política que necesariamente afectan el crecimiento económico en el corto plazo y el transitorio y necesario apoyo financiero”<sup>17</sup>.

Lo anterior simplemente evoca el sempiterno intervencionismo del Fondo bajo la imposición de los consabidos ajustes y las condicionalidades desde la perspectiva neoliberal que la evidencia teórica e histórica han demostrado hasta la saciedad ser los mismos responsables de la situación actual. Por ello, conocer las perspectivas reales del anunciado “cambio” de la institución que, por ahora, no tiene ningún fundamento salvo ser una retórica embellecida concebida para neutralizar a la marea de opositores.

---

15 Truman.

16 Ídem.

17 Ídem.

**RECUADRO N° 1****Las Asociaciones público-privadas (APP)**

Bajo la lógica del neoliberalismo de la etapa actual se han desarrollado nuevos "discursos" y prácticas, combinando elementos centrales del "viejo" neoliberalismo y aspectos característicos del "nuevo" neoliberalismo. En este marco es que emergen las denominadas APP, reciente política auspiciada por el Banco Mundial. Según el mismo organismo, las APP son acuerdos entre el sector público y el sector privado en el que "parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública".

Si bien se diferencian de los procesos de privatización recomendados y facilitados por el Banco Mundial, las APP responden a un modo de acción institucional típico del neoliberalismo heterodoxo, conllevando una privatización implícita.

En el estudio publicado por el Bretton Woods Project se analiza el desenvolvimiento de las APP tomando como referencia al informe del Grupo de Evaluación Independiente del Banco (IEG, por sus siglas en inglés). El trabajo de Romero concluye que la implementación de las APP "muestra una preocupante falta de impacto sobre la disminución de la pobreza"<sup>1</sup>. Esta línea de financiamiento se triplicó en la última década, "las inversiones de la Corporación Financiera Internacional (CFI, el brazo del sector privado del Banco), y las garantías del brazo de su seguro de riesgo político, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), beneficiarán principalmente a los proyectos APP en países de ingresos medianos y medianos altos (65 por ciento y 72 por ciento)"<sup>2</sup>

Asimismo, desde Bretton Woods Project señalan la insuficiencia de datos correspondientes a los APP (de los 173 proyectos APP apoyados por el Banco Mundial, sólo 9 proyectos incluían datos sobre el impacto en las personas pobres). A pesar de ello, el informe logra establecer una evaluación en la que resalta que:

- Los beneficios más amplios para las personas pobres se corresponde sólo al 42% de los proyectos; de las inversiones de la CFI en sólo un 39 por ciento de los proyectos y del OMGI en sólo un 20 %;
- en el análisis de 45 países, no se han encontrado muchas pruebas de que el Banco Mundial hubiera proporcionado asesoramiento para decidir si la participación del sector privado era la mejor opción;
- el Banco Mundial no ha prestado atención a las deudas ocultas de las APP, las cuales, rara vez son suficientemente cuantificadas a nivel de los proyectos y pocas veces se da asesoramiento sobre la forma de gestionar las consecuencias fiscales de las APP. Según IEG los pasivos del sector público provocados por las APP pueden ser "sustanciales" y que este ha sido el caso con muchas APP.<sup>3</sup>

1 Romero.

2 Ídem.

3 Una investigación de Oxfam reveló que un hospital APP en Lesoto asesorado por la CFI, terminó por consumir más de la mitad del presupuesto total de salud del gobierno y, por lo menos, tres veces más de lo que el viejo hospital público habría costado. Ver Romero.

## ¿Un “nuevo” marco para la política macroeconómica?

En 2001 Joseph Stiglitz, ex director del Banco Mundial, insinuaba que después de los innegables fracasos en Indonesia, Tailandia y Corea en 1997, Brasil y Rusia en 1998 y Turquía y Argentina en el 2001, sólo nombrando un par de casos y seguramente los más dramáticos en los que el Fondo fue protagonista principal, “el FMI aprendió mucho de sus errores, por lo menos retóricamente”<sup>18</sup>. Un par de años después el mismo Stiglitz rectificaba sus propias palabras aduciendo en esto un error: “cambiar las mentes en el FMI fue virtualmente imposible”<sup>19</sup>. Esta pequeña anécdota más que ser un desafío relativo a cuestiones intelectuales y teórico-abstractas o simplemente tratarse de un problema de “cambiar las mentalidades” en los círculos tecnócratas usamericanos, tiene que ver con poderosos intereses económicos, políticos y geoestratégicos, en donde el FMI viene siendo reivindicado, una vez más, como punta de lanza de los sectores hegemónicos a nivel global en medio de esta crisis.

Si bien se ha abierto un espacio a partir de la nueva composición del Fondo y de las resoluciones del G20, en detrimento del poder de los europeos y con mayor presencia de Brasil, Rusia, India y China (los denominadas BRICs); –lo cual podría significar, más que para un avance de democratización al interior de esa institución, una oportunidad para imponer la renovación de una estrategia política calculada por parte de los Estados Unidos–, las cosas no han variado sustancialmente. Por el contrario. Se respira un “aire enrarecido y añejo”, cargado de la tozudez de siempre por restaurar la preeminencia que disfrutaba en el pasado el FMI e intentar salidas a la crisis bajo los mismos fundamentos del neoliberalismo aunque ahora con algunos matices cosméticos que, sin embargo, no modifican el proyecto *in situ* ni en sus convicciones ideológicas ni en sus intereses económicos y mucho menos los compromisos políticos que se mantienen tanto hoy como ayer.

Sin embargo, existen dos elementos adicionales entre muchos otros que permiten ratificar más puntualmente todas estas sensaciones. El primero fue declarado bajo el título: *Repensar la política macroeconómica*, un documento (febrero de 2010), exactamente una “Nota del

18 Stiglitz, 2001.

19 Stiglitz, 2003.

FMI” que abrigaba las posiciones de su *staff*<sup>20</sup>. El trabajo de Blanchard et al<sup>21</sup> delineaba un “nuevo marco para la política macroeconómica” con el objetivo de enfrentar la crisis en el corto, el mediano y el largo plazo, estableciendo los “principios generales” de la nueva macro-política de la cual posteriormente emanarán los instrumentos y los consejos específicos que harán parte del futuro accionar del Fondo.

Intentando hacer una especie de acto de constricción respecto al pensamiento convencional mantenido inveteradamente por el FMI, el documento presenta una “revisión” de sus axiomas centrales (el apartado: “¿Qué era lo que pensábamos saber?”). Todos ellos parten de la conocida dogmática neoliberal, que aquí rotulaban como el “consenso (intelectual y práctico) pre-crisis”: el rol central de la política monetaria con el exclusivo objetivo de la inflación (baja y estable) y un único instrumento: la tasa de interés; el rol “secundario y limitado” de la política fiscal respecto de la monetaria, y el descuido de los aspectos relacionados con la regulación financiera que, en términos del Fondo, fueron sistemáticamente ignorados al considerar las instituciones y los mercados por separado y aisladamente, o si se quiere, al considerar este tema *por fuera* del marco de la política macroeconómica y una herramienta útil pues el entusiasmo en este sentido era la desregulación.

Al decir del FMI, este conjunto de axiomas fueron “efectivos y correctos” pues, desde mediados de la década del 2000, “no era insensato pensar que una mejor política macroeconómica podría llevar... hacia una mayor estabilidad macroeconómica”. Pero: “entonces llegó la crisis” haciendo que esas opciones de política se mostraran inefectivas e incapaces de gestionar los desafíos emergentes.<sup>22</sup>

---

20 Este revisionismo fondomonetarista se ha intentado difundir y consolidar a partir de varias publicaciones y eventos auspiciados por y desde el FMI. Entre sus principales: a) *Staff discussion note* (abril 2013) a cargo de Olivier Blanchard, Giovanni Dell’Ariccia y Paolo Mauro: “Rethinking Macro Policy II: Getting Granular” (ver Blanchard, la cual surge de una serie de conferencias tituladas bajo el mismo nombre realizadas en esa época, y luego, más recientemente b) *What Have We Learned?: Macroeconomic Policy after the Crisis*, libro editado en 2014 por George A. Akerlof, Olivier J. Blanchard, David Romer y Joseph Stiglitz, y que ha resultado clave para el reforzamiento del supuesto giro ideológico en materia de política macroeconómica en el pensamiento neoliberal y que, en lo fundamental, desarrollan las principales ideas e instrumentos presentados tempranamente en *Repensar la política macroeconómica*, en Akerlof et al.

21 Blanchard et al.

22 Blanchard et al.



Por esta razón, el antiguo credo fondomonetaristas tenía que “reformularse”, aprender de esta crisis y revisar sus presupuestos teóricos y prácticos en lo que se considera ahora una primicia.

Ahora “saben” en el FMI que “una inflación estable es necesaria más no suficiente” en tanto “un promedio mayor de la tasa de inflación y así promedios mayores de las tasas nominales de interés podrían haber hecho posible ‘recortar’ más las tasas de interés, probablemente reduciendo la caída del producto y el deterioro de las posiciones fiscales”; que la intermediación financiera importa y que la regulación no es macroeconómicamente neutra en tanto “juega un papel central en la crisis”; que la política monetaria ha alcanzado su límite, con lo cual “los formuladores de política no tienen otra opción que acudir a la política fiscal” por lo que, casi a regañadientes, la política fiscal contra-cíclica sería una “buena herramienta”.<sup>23</sup>

CUADRO N°1 “Re-pensando” la política macroeconómica según el FMI		
	¿Qué era lo que pensábamos “saber”?	¿Qué podemos hacer? (Consenso Post-crisis)
Política monetaria	Rol central Un solo objetivo: la inflación (baja y estable) Un solo instrumento: la tasa de interés	Coordinación con política de regulación financiera Inflación-objetivo “más alta” Intervención tasa de cambio Proveer liquidez más ampliamente
Política fiscal	Rol secundario y limitado	Rol activo
Regulación financiera	Ignorada Énfasis en las instituciones y los mercados considerados aisladamente	Rol Central No es macroeconómicamente neutra Combinar marcos regulatorios y prudenciales

Fuente: Elaboración propia en base a Blanchard, Dell’Ariccia y Mauro (2010).

Blanchard et al concluye que desde la crisis la evidencia propone para la política macroeconómica “tener muchos objetivos” –al parecer toda una novedad, según se anota– y que las otras “buenas nuevas” de la crisis es que ha “recordado” que existen muchos instrumentos de po-

23 Ídem.

lítica, más allá de los tradicionales: “desde los instrumentos monetarios y fiscales ‘exóticos’, hasta los regulatorios”.<sup>24</sup>

No obstante, Blanchard no omite asegurar que:

Muchos de los elementos del consenso pre-crisis, incluidas las principales conclusiones provenientes desde la teoría macroeconómica, aún permanecen. Entre ellas, que los objetivos últimos siguen siendo la estabilidad del producto y de la inflación. La hipótesis de la tasa natural permanece, al menos buena parte de su aproximación, y los formuladores de política no asumirían que existe un *trade-off* (intercambio) de largo plazo entre inflación y desempleo. Una inflación estable debe quedar como uno de los principales objetivos de la política monetaria. La sustentabilidad fiscal es, en esencia, no sólo para el largo plazo sino que también afecta las expectativas en el corto plazo.<sup>25</sup>

En términos prácticos, la “nueva política macroeconómica” –para el FMI, una especie de “giro copernicano” en materia de su sabiduría convencional– se traduce principalmente en permitir una “inflación-objetivo” más alta (incrementar su rango del 2% al 4%); “combinar” la política monetaria y la regulatoria; intervenir la tasa de cambio, proveer mayores niveles liquidez pública mediante una política fiscal “más activa”; y la “deseabilidad de un espacio fiscal para incurrir en amplios déficits fiscales cuando se necesite”, entre otras. Lo anterior llevaría a contar con marcos fiscales de mediano plazo más fiables, compromisos “creíbles” para reducir la proporción deuda/PIB y el establecimiento de *reglas fiscales* (con “cláusulas de escape” para las recesiones) que ayuden a “mejorar” los llamados *estabilizadores automáticos*.

Asimismo, esta visión ha sido ratificada en un segundo documento, titulado: “Salida fiscal: de la estrategia a la implementación” (noviembre 2010), en donde esta vez ofrecen ya no principios generales sino las medidas específicas para recomponer las “economías avanzadas”.

Según el FMI, será claro “el endurecimiento de la política fiscal se extenderá”, criticando que:

24 Ídem.

25 Blanchard et al, p. 10.

[...] ninguno de los planes incluye las reformas integrales que son necesarias para contener las presiones de gasto en atención de la salud a mediano y largo plazo. Tampoco se han incluido reformas fundamentales de los sistemas de asistencia social, por ejemplo una mejor focalización de las prestaciones. Pocos países se han comprometido explícitamente a lograr un objetivo a largo plazo con respecto al coeficiente de deuda pública, o, en los casos en que se había establecido un objetivo al respecto antes de la crisis, han indicado claramente cuándo tienen la intención de lograrlo, por lo cual el objetivo último de la estrategia fiscal resulta incierto.<sup>26</sup>

Como se puede inferir fácilmente de los “nuevos propósitos” fondomonetaristas, tanto de los objetivos generales como del esbozo sobre algunos instrumentos que los viabilizan, estos apuntan a generar algún tipo de *regulación* económica pero que no implique cambios sustanciales en la política económica (el FMI considera peligroso permitir actuaciones “discrecionales” vía política fiscal, por ejemplo). En otras palabras, queda por descontado cualquier tipo de *intervención* por parte de las autoridades públicas en el histórico manejo de la economía que ha impuesto esta institución. Incluso, la idea de automatismo económico que siempre ha defendido la doctrina del FMI queda, *a la postre*, intacta.

Analizando la propuesta detalladamente, no existiría en definitiva ninguna transformación ni del pensamiento ni de las prácticas. Cuestión que, por contraste, algunos podrían llegar a confundir con base en esta propuesta.

Si se entiende que el neoliberalismo-ortodoxo-fondomonetarista se transforma en alguna otra cosa distinta por el simple acto de matizar la utilización de los instrumentos de la política macroeconómica (como es el caso de los *estabilizadores automáticos*), no se puede aludir ni mucho menos justificar giro alguno que no sea *al interior* del mismo neoliberalismo; ya que lejos se está de tocar el fondo del debate, es decir, el paradigma de desarrollo, el cual sigue manteniendo dos de los elementos que los mismos auspiciadores del neoliberalismo histórico han caracterizado como centrales en esta estrategia (la estabilización económica y el desarrollo basado en el mercado, “hacia afuera”).

---

26 FMI.

Aunque dicha afirmación debe tener en cuenta que, esta vez, se está pensando bajo una adaptación cuidadosa frente a las nuevas coyunturas y urgentes retos que actualmente propone el contexto de la crisis, como sucede por ejemplo con el tema regulatorio el cual no debe confundirse con *intervención*, una cuestión incómoda para los neoliberales.<sup>27</sup>

No hay otro trasfondo en este asunto diferente a una variación de los medios de la política económica que no transgreden, ni siquiera llegan a discutir, los principios fundamentales de la estrategia neoliberal. En ciertos momentos, se convoca es actuar en una versión que denominan muy cuidadosamente “exótica”, y digámoslo claramente: *heterodoxa*, que sin ningún tipo de prevenciones debe calificarse de neoliberal.

### El Banco Mundial: Soteriología humanística y “Social-neoliberalismo”

**I**nmediatamente después de que estalló la convulsión en Wall Street y en la medida en que se propagaba el virus financiero hacia todas las economías del planeta, el Banco Mundial trazó su visión sobre la manera como se deberían solventar las cuestiones más urgentes de la crisis.

En general, las recomendaciones no constituyen ninguna novedad y, como era de esperarse, continúan reafirmando el pensamiento que por largo tiempo ha identificado al organismo. En esta oportunidad, se reúnen en un documento titulado *Bailing out world's poorest*<sup>28</sup>. Ahora bien, ¿qué propone el “salvataje a los más pobres del mundo”?

#### El salvataje de los pobres

**E**n primer lugar debe señalarse que la política del Banco Mundial no se encuentra dirigida hacia la “pobreza”, sino hacia los más pobres, es decir, “los pobres entre los pobres”. Ésta es una división inaudita, realizada por el mismo organismo, la cual conlleva una visión fragmentaria sobre la pobreza. Dicha perspectiva del BM se expresa en las llamadas

27 Birdsall et al, p. 9.

28 Las comillas en los siguientes dos apartados (“El salvataje de los pobres” y “¿Qué implicaciones tiene esta soteriología ‘humanista’ que hoy promueve el Grupo del Banco Mundial?”) corresponden a citas e interpretaciones del documento de Ravallion. Ver Ravallion.

“políticas sociales focalizadas”. La implementación de este tipo de medidas y la difusión de la visión del Banco Mundial al respecto, se expresó en la institucionalización de la gestión de la población extremadamente pobre, relegando así la meta de combatir la pobreza integralmente.

Según el BM, existe la posibilidad de establecer más distinciones entre “los más pobres de los pobres” pues es dable –y, en términos de los diseños e implementaciones de la política social, “deseable” en la crisis que comentamos– diferenciar al interior de esta categoría entre quiénes son vulnerables y quiénes no a los choques que se esperan, con el fin de identificar eficientemente los verdaderos sujetos de las políticas. Para realizar dicha distinción, el Banco apela a definiciones “técnicas” (que, por el contrario, resultan ser contundentemente “políticas”) y que, en la mayoría de los casos, plantean líneas de pobreza cercanas a los 1,25 dólares diarios de subsistencia.<sup>29</sup>

Entonces, no debería perderse de vista que este “salvataje” pretende exclusivamente compensar los efectos negativos de esta coyuntura para preservar –en sus palabras– “los activos físicos y humanos claves de la gente pobre y sus comunidades”, evitando asumir el significado de las crisis recurrentes del capitalismo y, especialmente, las de la época neoliberal donde el Banco Mundial patrocinó sus resultados, entre ellos, la profundización de la pobreza en todas las regiones del mundo. Esta misma condición hoy por hoy, y sin contar aún con los efectos puntuales que inducirá la convulsión actual, resulta abiertamente inmoral.

Y aunque el BM reconoce literalmente que la crisis “claramente incrementará la pobreza en el mundo”, es decir, la pobreza en términos generales –vía incremento de los precios de los alimentos, combustibles y fertilizantes, principalmente–, mantiene con obstinación sus criterios reactivos y particulares a la hora de ofrecer alternativas.

De las estrategias que deben seguirse para encarar la Crisis Global, la reforma a las redes públicas de protección social resulta ser una cuestión ineludible. El BM considera que éstas deberán concentrarse en la “intervención directa” de los gobiernos, particularmente en los países en vías de desarrollo, mediante la implementación de esquemas de transferencia de dinero (o alimentos) y programas de “alivio laboral”, enfatizando muy especialmente en estos últimos.

---

29 Lichtensztejn y Baer.

Los esquemas de transferencia consisten, como su nombre lo indica, en la entrega de una cantidad fija de dinero en base a una serie de encuestas programadas entre los más pobres de los pobres. De allí se lograría proyectar un ingreso en función de un “consumo básico”, establecido a partir indicadores relevados por el Banco. En esta modalidad, también conocida como Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), las familias “más pobres entre los pobres” deben demostrar cumplir con ciertos requisitos para ser beneficiarios idóneos: por ejemplo, la asistencia regular de los niños a la escuela o, incluso, algunas versiones exigen la afiliación de los miembros al sistema de salud.

En lo fundamental, esta estrategia se enmarca en los famosos “programas de corresponsabilidad” –como el mismo Banco denomina a estas condicionalidades en el documento citado–. Pero si bien debemos distinguir entre diferentes tipos de corresponsabilidad, aquí definitivamente se invoca la modalidad típica de privatización de los derechos ciudadanos largamente experimentada en América Latina durante más de dos décadas de contrarrevolución neoliberal.

Esta corresponsabilidad se interpreta como la concurrencia de las familias para soportar progresivamente “deberes, gastos y obligaciones” que son plena responsabilidad de los Estados, en lo que podría calificarse fácilmente como un “chantaje social”, sobre todo, si se tiene en cuenta las dificultades sociales –insistimos, para los “más pobres entre los pobres”– que suponen sobre todo los tiempos de crisis.

La mirada del Banco Mundial al respecto, lejos de basarse en una política social redistributiva en una perspectiva de derechos sociales universales, apunta a constituirse en una acción residual, pues en este caso las intervenciones son posteriores y temporales (con ocasión de la emergencia de la crisis y aunque se sugiere un marco de largo plazo, definitivamente no se constituyen en prácticas permanentes o sustancialmente progresivas), por un lado, y por el otro, son obtusamente particulares y exageradamente selectivas. De hecho, se plantea literalmente que cuando acabe la crisis no habrá razones para mantener una red de protección social “para la mayoría de los trabajadores”.

No obstante, el otro componente del salvataje que sugiere el organismo para los pobres, en términos de la política social y de redes públicas de protección, resulta tener un carácter más revelador. Los programas de alivio laboral aparecen como un componente clave para dar –según ellos– una respuesta inmediata a la crisis. Dicho esquema

implica la incorporación de la fuerza laboral disponible (desempleada) durante períodos cortos de tiempo (siempre inferiores a las jornadas laborales legales, digamos, determinado número de días al año, algunos días al mes, ciertas jornadas a la semana o, incluso, un par de horas) para trabajar en proyectos de iniciativa comunitaria que, a través de una agencia estatal o federal creada para tal fin, vigilaría los detalles administrativos del proceso, garantizando algún tipo de financiación. Esta iniciativa se justifica además bajo “evidencias empíricas” fruto de distintos ensayos históricos en diferentes economías a nivel mundial, que van desde los programas de labores públicas en la India Británica hacia finales del siglo XIX hasta las medidas contemporáneas en América Latina, eso sí, sin olvidarse de invocar sutilmente la época de Roosevelt.

Hasta aquí, la propuesta juzgaría ser una típica política de “activación laboral”, la cual, más allá de formularse en perspectiva, no logra mayores diferencias con lo sustancial de las reformas de flexibilización laboral, hoy largamente conocidas. Sin embargo, algunos pormenores del programa revelan, como era de esperarse, las características suspicacias en las retóricas dominantes cuando sospechosamente expresan la voluntad de “salvar a los más pobres (entre los pobres)”.

El Banco Mundial es taxativo en advertir la exigencia de que los programas de alivio se diseñen con remuneraciones laborales calculadas a partir de “tasas bajas de salario”, es decir, por debajo del salario mínimo legal instituido. Con ello, afirma el Banco, se lograría asegurar una “auto-focalización” del esquema, asignando trabajo a la población desocupada más pobre (entre los pobres, recordemos) y que “realmente lo necesita”. Bajo esta lógica, se prevé que las personas que no entran en el rango de pobreza estarían “desincentivados para participar”.

Los proyectos comunitarios, a los que denominan de “bona fide”, deben dirigirse hacia necesidades locales (como el entrenamiento en “habilidades básicas” de lectura y en conocimientos elementales de aritmética) en áreas pobres ubicadas según las directrices de la mencionada agencia estatal, la cual deberá establecer previamente las zonas susceptibles de apoyo según un “mapa de pobreza creíble”. Para el financiamiento de las potenciales propuestas puede concurrir el sector privado.

Según el Banco Mundial, esta es la alternativa que “puede ayudar en la lucha contra la pobreza crónica tanto como la pobreza de transición en una crisis”.

### ¿Qué implicaciones tiene esta soteriología “humanista” que hoy promueve Banco Mundial?

En primer lugar, debemos señalar que los llamados “alivios” invocan la flexibilización neoliberal en términos laborales. Profundizando la tendencia de des-laboralización, de nuevo el Banco Mundial intenta seguir descreditando implícitamente la calidad y permanencia laboral tanto como el significado de la protección social, al exhortar formas de inserción laboral precarizadas que no sólo ocultan la diferencia sustancial entre ocupación y empleo en detrimento del Trabajo y a favor del Capital, sino que al mismo tiempo promueven la intensificación de las relaciones de explotación laboral hacia situaciones calificadas antes como “indignantes” –las observadas en el ciclo de reformas neoliberales– pero que hoy valdría la pena estimarlas como indigentes. Evidentemente es una racionalidad que aunque se aplica desde hace mucho se exagera característicamente en medio de esta crisis.

Ahora, en segundo lugar, bajo la excusa de la “focalización automática” del esquema se argumenta la incorporación laboral de los trabajadores a niveles salariales que inclusive podrían ubicarse por debajo de la tasa salarial promedio de los mercados laborales.

No hay que olvidar que aquí la disponibilidad de la fuerza laboral en la segmentación de “los más pobres entre los pobres” se caracteriza por ser mayoritariamente, como el mismo Banco Mundial señala, “trabajo manual no calificado”, lo cual sugiere que se avalarían salarios muy por debajo del nivel mínimo de subsistencia. Es más, el BM acepta sin sonrojarse que una tasa salarial baja “significa menos ganancias para los participantes, muchos de los cuales tienen grandes necesidades”. Y, justamente, así lo expone en los ejemplos históricos que arrima para darle visos de razonabilidad a sus propuestas. Por ejemplo, cuando se refiere a las iniciativas “exitosas” aplicadas en la India en los años setenta, asegura que los trabajadores conseguían empleo a cambio de renunciar a un cuarto de su salario, el cual ya de suyo era ínfimo; otro ejemplo, es el de Argentina bajo el “Plan Trabajar”, en donde por trabajo, las personas debían renunciar directamente a casi la mitad de sus remuneraciones salariales. Esto sin contar con que los costos laborales no salariales sencillamente no se ponen en discusión pues ni siquiera existen. El panorama, evidentemente, es de sobre-explotación.

Sin perder de vista las especificidades críticas de las circunstancias que impone la actualidad valdría la pena insistir en si este salvataje no



configura el más cínico y salvaje chantaje social, sobre todo, en regiones como América Latina y el Caribe donde, por un lado, las inequidades y la pobreza son más que generalizadas y, por otro lado, es la región donde el grupo del Banco Mundial y sus allegados (como se verá más adelante en caso del Banco Interamericano de Desarrollo BID) precisamente concentra muchas de sus prioridades e intereses. ¿No existen otras alternativas?

De hecho, el BM recomienda que en el caso de que los salarios no puedan bajar a niveles apropiados, en lugar de combinar en las estrategias de salvataje a los pobres (Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y de alivio laboral) se deberá recurrir al esquema de las transferencias en términos de “trabajo por comida”.

En esta invitación del Banco Mundial, el orden de los factores no altera el significado de la fórmula prevista. Pues ya sea “trabajo por comida” o se trate de “comida por trabajo” se pretende bajar a toda costa los salarios, una ecuación irrevocable en el capitalismo en tiempos de crisis.

Las medidas sugeridas apuntan, claramente, a gestionar el conflicto social que si bien está presente en las lógicas del sistema, se agrava de manera muy particular en las crisis, con el fin de aliviar el problema de la precarización laboral y sus potenciales riesgos sociales y mantener niveles de legitimidad, de “gobernanza”.

### **Social-neoliberalismo: El Banco Mundial en el Norte de África y Medio Oriente**

La estrategia de las potencias mundiales en la región del norte de África y Medio Oriente para imponer sus intereses a toda costa, consiste en combinar todas las formas de injerencia siguiendo un *modus operandi* que desafortunadamente, conforme pasa el tiempo, se institucionaliza: por un lado, a través del intervencionismo “duro” (es decir, el militar, ya sea con la complicidad de las Naciones Unidas como en este caso puntual o sin su autorización, como ha sucedido en el pasado) y el “militar-humanismo”<sup>30</sup>, como parte de las fórmulas contemporáneas recurridas por la hegemonía imperial y que a la fecha ya suman bastantes archivos impúdicos (Kosovo, Irak, Afganistán, Haití, aunque la lista exhaustiva sería desde luego mucho más larga); por otro lado, mediante el inter-

---

30 Chomsky.

vencionismo “suave”, más sutil y casi silencioso pero no por ello menos delicado, con la llegada de otro tipo de tropas: las conformadas por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y demás instituciones “interesadas” en “salvar” el bienestar de los pueblos.

De hecho, el 6 de abril de 2011, el por entonces presidente del Banco, Robert Zoellick, en una conferencia realizada en el Instituto Peterson para la Economía Internacional ha revelado los “nobles” propósitos de esa institución en medio de las actuales convulsiones. Allí se propuso que una de las salidas a la crisis árabe tiene como presupuesto lo que él llama un “nuevo pacto social para el desarrollo”. La novedad del pacto estaría en que la crisis árabe ofrece “enseñanzas para la región, para el mundo, para los gobiernos, para las instituciones de desarrollo y para las ciencias económicas”<sup>31</sup>.

Zoellick empieza analizando algunas problemáticas básicas y de urgente atención en el mundo árabe. Según observa, uno de los mayores obstáculos que muestra la región es que no se encuentra “suficientemente integrada en la economía mundial” (a excepción del sector del petróleo) y exhibe una “falta de diversidad económica, deficiencias en la rendición de cuentas públicas, corrupción y conflictos”<sup>32</sup>, además de niveles muy bajos en términos de la inversión privada, si se la compara con otras regiones.

### ¿Qué hacer para garantizar un escenario post-crisis que conduzca hacia “el desarrollo”?

Para el Banco Mundial cualquier análisis que afronte la crisis y se proponga llegar a diagnósticos y soluciones correctas debe basarse en el enfoque de la *elección social*, una ecléctica que combina magistralmente diferentes teorías económicas, de la Nueva Gestión Pública y de la ciencia política convencionales, todas ellas de inspiración neoliberal:

[...] si los gobiernos dan paso a las oportunidades que ofrece el sector privado, si dejan atrás las oligarquías y oligopolios, si aprovechan la energía de sus sociedades y respetan la elección social, es mucho lo que se puede hacer.<sup>33</sup>

31 Zoellick.

32 Ídem.

33 Ídem.

Aunque Zoellick en esta oportunidad tan sólo describe superficialmente las reformas, sí se esfuerza por dejar bien en claro hacia dónde deberían apuntar: a) “reducir la burocracia, agilizar la aprobación de permisos, reformar las leyes de quiebra y flexibilizar las rigideces de las entidades reguladoras”; b) eliminar los subsidios universales a los alimentos, combustibles y otras necesidades pues éstos resultan –en su concepto– costosos e ineficientes y además fomentan el nepotismo (“han promovido el amiguismo, no la competitividad; la corrupción, no el capitalismo”, declara Zoellick); c) facilitar una rápida expansión de las exportaciones con uso intensivo de mano de obra y, al mismo tiempo, “importar conocimientos técnicos, tecnologías y sistemas industriales y logísticos, ya sea a través de la inversión extranjera, la obtención de licencias u otros vínculos comerciales a fin de superar el aislamiento”; y d) instalar un sistema educativo que se articule al mercado laboral, privilegiando la participación del sector privado: “Cuando existen los incentivos apropiados, las políticas públicas pueden hacer posible la acción privada: CFI pondrá en marcha un nuevo programa de inversiones en educación orientada al empleo con el propósito de promover la formación de alianzas público-privadas en el ámbito de la capacitación profesional y técnica impulsada por la demanda”.<sup>34</sup>

La propuesta del BM, según su máxima autoridad, más que postular un “nuevo pacto social” para la región árabe, de lo que se trata aquí es imponer el “viejo acuerdo neoliberal”. Desde luego, el discurso utilizado ahora por el Banco Mundial no es exactamente el mismo del pasado neoliberalismo. Está cuidadosamente *aggiornado* con nuevos términos, como “sociedad civil vigorosa y activa”, la “transparencia”, “rendición (pública) de cuentas”, el “buen gobierno”, la “responsabilidad social” (empresarial), “las asociaciones público-privadas”, etc.

Ahora bien, tanto el diagnóstico como las soluciones de este acuerdo neoliberal disfrazado de pacto social confeccionado por el Banco Mundial, omite un par de cuestiones que sería importante poner de presente.

Primero: si bien es cierto que los países árabes mantienen una dependencia respecto de la producción de petróleo que les introduce una particular vulnerabilidad a sus economías (vía las fluctuaciones en los precios internacionales del crudo), estos países también la tienen frente

---

34 Ídem.

a la inversión extranjera, cuestión que está animando el BM. Existe evidencia empírica e histórica en estos países sobre lo que han significado los “préstamos para el desarrollo”, los cuales no se han traducido en sectores y actividades económicas productivas sino más bien han sido la excusa para que muchos países árabes hayan elevado el servicio de la deuda externa y, por el contrario, experimentado reveses para aumentar los niveles de vida de las poblaciones, al destinar cuantiosos recursos públicos en este rubro en detrimento de las necesidades sociales. Así lo evidencian muchos estudios en el avance de los Objetivos del Milenio en la región.

Segundo: la mayor problemática de la región no tiene que ver con estar o no integrada a la economía global. Afirmar esto sería desconocer la situación social que ha venido enfrentando el mundo árabe, histórica y actualmente. Sólo citemos dos datos: el desempleo es crónico, y en el caso de los jóvenes alcanza cifras mayúsculas, el 25%, la mayor tasa del mundo; mientras tanto la pobreza se aproxima al 40%. Según el *Informe Árabe sobre el Desarrollo Humano*, más de 140 millones de personas “sobreviven” por debajo de la línea de pobreza. La crisis alimentaria es sumamente grave hasta el punto que muchos analistas caracterizan esta problemática en la región como “hambruna generalizada”.<sup>35</sup>

Las propuestas del Banco Mundial en un contexto como este son perversas. Eliminar los subsidios universales y aplicar la “focalización”, es decir, dirigir las políticas hacia “los más pobres de los pobres”, todo con el fin de introducir redes sociales –para ellos– “eficientes” (las políticas de transferencia condicionada, típicas de la supuesta política social del nuevo neoliberalismo) resultan ser alternativas descabelladas si de lo que se habla es de desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida. Sin embargo, ésta no-alternativa puede ser muy atractiva en términos del Banco pues, ciertamente, sabemos que el neoliberalismo se ha instalado a punta de hambre y sufrimiento de las mayorías.

Habría que anotar además que la propuesta tiene todo menos de novedosa. Tampoco se ideó para la crisis árabe como se intenta hacer creer. Se trata de la misma *plantilla* ya utilizada por el Banco y, en este caso, una declaración estratégica y oportunista que sigue en lo esencial el denominado *salvataje de los pobres* lanzado con motivo de la crisis global de 2008 para enfrentar una posible crisis social provocada a raíz

---

35 PNUD, 2011.

de ese escenario y que ahora se pretende aplicar en África del Norte y el Medio Oriente.

En todo caso, el “nuevo pacto” persigue el objetivo de sentar las bases para la expansión de los mercados y, desde luego, de los capitales monopólicos europeos y usamericanos, en una suerte de re-colonización de lo que para ellos aún consideran “sus” antiguos territorios y la instalación del proyecto hegemónico (neoliberal), en un lugar clave y de la mayor importancia en el actual ajedrez geopolítico, estratégico y económico global para las potencias. Las cándidas suposiciones de mejorar las condiciones de vida –en todo sentido– de las poblaciones árabes y las manifestaciones a favor del “desarrollo” caen por su propio peso.

## Capítulo 2

### Instituciones Financieras en América del Sur. Una aproximación

La conformación de la arquitectura financiera regional y su articulación con los organismos de la Arquitectura Financiera Internacional en América del Sur se vio fuertemente alterada con el desarrollo de la crisis global. Las instituciones de Bretton Woods en el marco de las resoluciones del G20 fueron reforzadas y relanzadas en la estrategia para “salir de la crisis”. En este marco es que los bancos multilaterales de desarrollo adquieren mayor relevancia en la(s) arquitectura(s) financiera(s) regional e internacional.

Dicha decisión del G20 de apoyar a la *vieja arquitectura financiera internacional* y a los bancos regionales, en el caso latinoamericano el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ve manifiesta en las primeras resoluciones del grupo. En la Cumbre de Washington se decretó

[...] alentar al Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD) a usar su plena capacidad en apoyo de su programa de desarrollo, y damos la bienvenida a la reciente introducción de las nuevas instalaciones por el Banco Mundial en las áreas de infraestructura y la financiación del comercio; asegúrese de que el FMI, el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo tienen los recursos suficientes para continuar desempeñando su papel en la superación de la crisis.<sup>1</sup>

1 G20, 2008.

En la Cumbre de Londres 2009 se fijó la triplicación de los recursos a disposición del FMI a 750 millones de dólares y la capitalización por 100 millones de dólares adicionales a los bancos multilaterales de desarrollo, entre otras medidas, que según el mismo G20 “junto con las medidas que hemos tomado cada uno a nivel nacional, esto constituye un plan global para la recuperación a una escala sin precedentes.”<sup>2</sup>

Asimismo, desde otra perspectiva, la Comisión Stiglitz, creada en el marco de la Organización de Naciones Unidas con el objetivo de convocar a especialistas para la elaboración de una serie de políticas y recomendaciones para superar los efectos de la crisis económica internacional, se declaraba que “los países en desarrollo deben poder obtener fondos adicionales, incluso mediante nuevas líneas de crédito y nuevos métodos de desembolso”.<sup>3</sup>

Esta interpretación sobre el papel de la banca de desarrollo en la crisis mundial, englobada en la noción de un papel “contra-cíclico” también es reconocida por la CEPAL. En el trabajo de Ocampo se afirma “en el frente de la banca de desarrollo, se capitalizaron los principales bancos multilaterales y se ha reconocido explícitamente el papel que juegan como instrumento anti-cíclico para hacer frente a la interrupción de los flujos privados de capital”.<sup>4</sup>

Grabel considera que la arquitectura financiera regional en el marco de la crisis internacional cumple con los siguientes objetivos: la acumulación de reservas internacionales; la provisión multilateral de liquidez para fortalecer la estabilidad financiera; el financiamiento de mayor plazo para proyectos de desarrollo; el apoyo para el comercio regional y/o integración financiera; y, el apoyo de sistemas de pagos transnacionales.<sup>5</sup>

América Latina y el Caribe es la región en la que intervienen la mayor cantidad de entidades financieras y en la que persisten distintas experiencias de integración financiera y cooperación regional. Esto ha llevado a caracterizar a tal arquitectura como heterogénea (tanto por la diversidad de instituciones que operan como por las diferencias de tamaño de los activos financieros, instrumentos y líneas operatorias de las instituciones financieras internacionales, IFI).

---

2 G20, 2009.

3 ONU, Comisión Stiglitz.

4 Ocampo, p. 5.

5 Grabel, 2013, p. 103.

Ahora bien, si observamos la composición de las diferentes instituciones financieras y monetarias que conforman la Arquitectura Financiera Regional de América del Sur, es posible identificar la múltiple afiliación de los Estados suramericanos a las distintas entidades multilaterales (ver el cuadro 2).

El financiamiento a la infraestructura ha adquirido gran peso en las políticas de crédito de los bancos de desarrollo. Al respecto bien vale recuperar el trabajo de investigación de la FISyP del año 2013<sup>6</sup> y profundizado en el trabajo de Fal<sup>7</sup> para señalar el cambio en la política de financiamiento del Banco Mundial en el caso particular de Argentina durante dos períodos: década de los noventa y primer decenio de los dos mil. Durante la primera etapa, específicamente desde los años 1991 a 1996, la mitad de los proyectos aprobados se destinaron al desmantelamiento del aparato productivo, y con ello, la desnacionalización de los recursos estratégicos de la Nación, así como la propia capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo. En el segundo período, correspondiente a los años dos mil, la política de crédito del Banco Mundial en Argentina se orientó a la captura de los recursos naturales y el control agrícola. Los resultados de dichos préstamos, cuyo monto alcanzó los 4.411 millones de dólares, es la instauración de una plataforma agroexportadora, imposibilitando así el proceso de integración de la Argentina con el resto de los países de la región.

En el marco de la Arquitectura Financiera Regional (AFR), una de las instituciones que ha adquirido mayor relevancia desde la década de los dos mil, principalmente con el desenvolvimiento de la crisis internacional, es la Corporación Andina de Fomento, CAF.

La CAF fue creada en 1968 y entró a funcionar dos años después en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En 1970 los países asociados eran Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Luego se sumaron México en 1990, Chile en 1992, Trinidad y Tobago en 1994, Brasil en 1995, Panamá y Paraguay en 1997, Jamaica 1999, Argentina y Uruguay en 2001, Costa Rica y España en 2002, República Dominicana en 2004 y Portugal en 2009.

Realizando una lectura sobre el comportamiento del organismo de crédito durante los últimos diez años, es posible visualizar la decisión de los países miembros de recapitalizar el BID. Desde los años 2003

6 Puello-Socarrás, Fal y Castiglioni.

7 Fal.



<b>CUADRO N°2</b> <b>Instituciones financieras y monetarias que operan en América Latina y el Caribe</b>						
Instituciones Financieras que operan en la región	Origen	Préstamos s/público	Préstamos s/privado	Capital (millones de dólares)	Cantidad de Países Miembros	Cantidad de Países Miembros Latinoamericanos y Caribeños
<b>Bancos y Fondos Internacionales</b>						
FMI	1944	X	x	360.000	188	32
BIRF	1944	X	x	37.636	188	32
CIADI	1966	-	-	No tiene	142	22
<b>Bancos y fondos extra-regionales</b>						
BEI	1958	X	x	54.432	23	0
FEI	1994	X	x	3.000	23	0
FND	1989	X	x	1.162	5	0
FIDA	1977	X	x	4.235	172	33
OFID	1976	X	x	3.364	12	1
NBD	2014	X	x	50.000 <sup>d</sup>	5	1
<b>Bancos y Fondos regionales de desarrollo</b>						
BID	1959	X	x	101.000	48	26
FOE	1959	X		9.800	48	26
CII	1989		x	1.426	44	26
FOMIN	1992		x	100	48	26
BDAN	1994	X	x	450	2	1
BCIE	1961	X	x	5.315	13	11
CDB	1969	X	x	974	26	21
BLADEX	1978		x	6.756	23	23
CAF	1971	X	x	15093 <sup>b</sup>	17	16
FLAR	1978	X	x	3.281	7	7
FONPLATA	1976	X		489	5	5
FOCEM	2005	X	x	100	4	4
BS	2007	X	x	7.000	7	7
B.ALBA	2008	X	x	1.000	4	4
<b>Sistemas de pagos transnacionales</b>						
SUCRE	2009	-	-	750 <sup>a</sup>	6	6
SML	2008	-	-	1.041 <sup>a</sup>	2	2
CCR-ALADI	1980	-	-	6.135 <sup>a</sup>	11	11

Bancos nacionales de desarrollo con proyección regional						
BNDES	1952	X	x	126.794 <sup>b</sup>	1	1
BANDES	2001	X	x	4.437	1	1

<sup>a</sup> Se calculan las transacciones realizadas en los años de referencia (2012). Estos datos no se exponen afines comparativos en función de los Bancos Multilaterales, siendo que cumplen diferentes funciones y cuentan con distintos instrumentos.

<sup>b</sup> Datos de 2011

<sup>c</sup> Bancos de desarrollo nacionales que intervienen en la región.

<sup>d</sup> Si bien el NBD BRICS no cuenta con estatuto, en la Cumbre de Durban 2013 se establecieron acuerdos al respecto y en Fortaleza 2014 se fijaron las sumas de capital que deben aportar.

hasta la actualidad, los préstamos de la CAF aumentaron un 366%, como puede verse en el cuadro n° 3 y el gráfico n° 1. En la aprobación de proyectos resaltan los préstamos a largo plazo, cuyos objetivos, según la misma institución, se refieren a “revertir las tendencias estructurales de los sistemas financieros nacionales”, fuertemente concentrados y predominantemente abocados a los créditos al consumo.

En el ya citado trabajo de Gabel se analiza el comportamiento del Banco de desarrollo CAF y del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Ambas instituciones fueron creadas en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, conformando el Sistema Andino de Integración, y tras la explosión de la crisis fueron puestas como “pilares” en la AFR. CAF y FLAR son objeto de debate en las diferentes instancias multilaterales referidas a la integración económica y financiera, como es en el caso del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) de la UNASUR. Al respecto, la autora señala que

[...] como el FLAR, la propiedad de los países (tanto literal como figurativamente) en el CAF es vista como un factor de la alta tasa de recuperación. Por esta razón (como es también el caso del FLAR), la calificación crediticia el CAF es mayor que la de los países miembros en lo individual”.<sup>8</sup>

Siguiendo una tendencia generalizada, la CAF consolidó una línea operatoria en los proyectos de infraestructura, como puede verse en los siguientes gráficos números 2 (cuadro 4) y 3, y en términos estratégicos, se involucró como pilar en la empresa de infraestructura más importante de la región. Junto con el FONPLATA y el BID financian la Iniciativa para Integración de la infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

<sup>8</sup> Gabel, 2012, p. 35.

**CUADRO N° 3**  
**CAF - Aprobaciones por países (2000-2013) en millones de dólares**

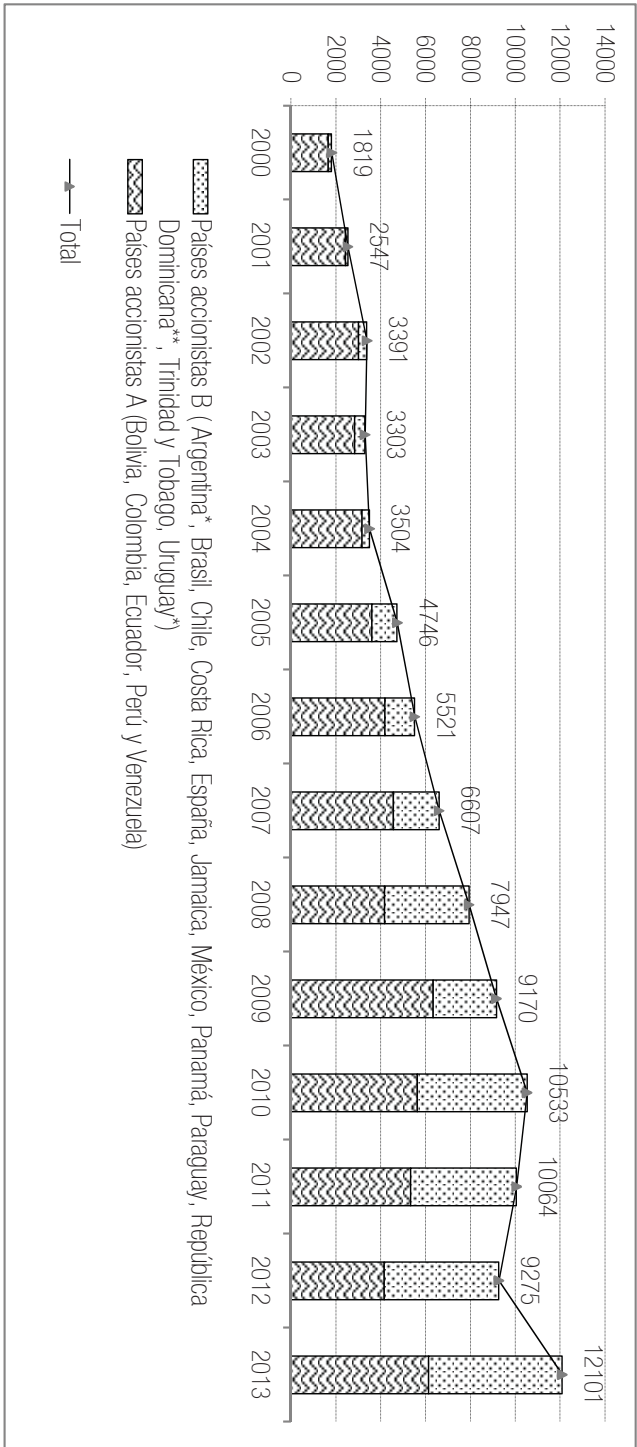
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Países accionistas A (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)</i>														
	1673	2435	3020	2842	3184	3619	4205	4573	4177	6348	5650	5350	4168	6151
<i>Países accionistas B (Argentina*, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana**, Trinidad y Tobago, Uruguay<sup>1</sup>)</i>														
	146	112	371	461	320	1127	1316	2034	3770	2822	4883	4714	5107	5950
<b>Total</b>	<b>1819</b>	<b>2547</b>	<b>3391</b>	<b>3303</b>	<b>3504</b>	<b>4746</b>	<b>5521</b>	<b>6607</b>	<b>7947</b>	<b>9170</b>	<b>10533</b>	<b>10064</b>	<b>9275</b>	<b>12101</b>

Argentina*	1	0	0	0	175	60	257	580	204	411	649	1607	1346	839	1100
Bolivia	2	150	271	503	619	499	523	397	275	560	511	426	407	485	684
Brasil	3	0	0	260	245	170	695	579	1518	1798	907	1980	1797	1903	2234
Colombia	4	818	379	750	617	922	1237	1001	1213	1483	2050	992	1456	841	1563
Costa Rica	5	0	0	0	30	63	2	25	128	120	10	10	10	10	10
Ecuador	6	235	371	407	438	338	815	1024	1089	604	873	901	772	766	843
México	7	0	0	2	2	2	5	10	0	10	65	35	29	82	380
Panamá	8	0	0	0	0	1	80	53	0	635	232	312	484	328	325
Paraguay	9	0	0	0	0	11	11	3	0	6	107	36	120	189	431
Perú	10	362	695	598	633	604	417	941	1180	1458	2287	1693	2184	1749	2644
República Dominicana**	11	0	0	0	0	0	0	0	75	129	0	10	10	43	
Uruguay*	12	0	0	100	0	0	70	20	115	601	590	120	648	729	586
Venezuela	13	108	719	762	535	821	627	842	816	72	627	1638	531	327	417
otros	14	146	112	9	9	13	7	46	69	114	133	783	270	1017	841
<b>Total</b>	<b>1819</b>	<b>2547</b>	<b>3391</b>	<b>3303</b>	<b>3503</b>	<b>4746</b>	<b>5521</b>	<b>6607</b>	<b>7946</b>	<b>9171</b>	<b>10533</b>	<b>10066</b>	<b>9275</b>	<b>12101</b>	

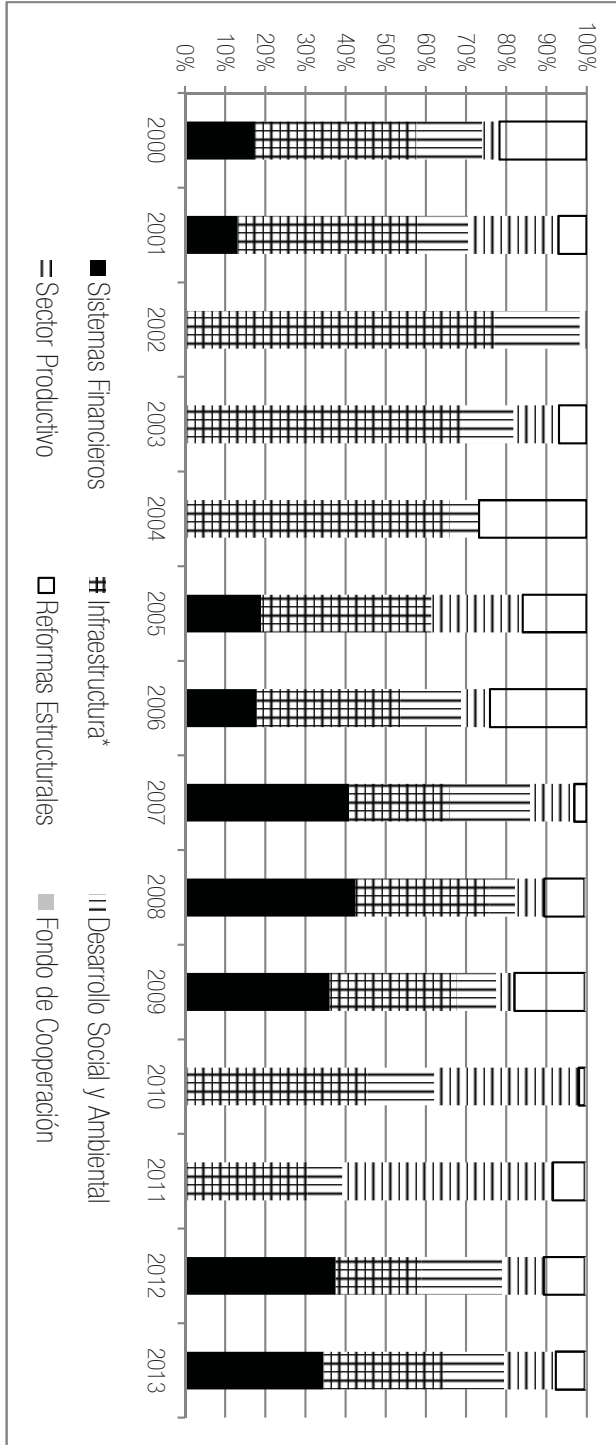
\*Accionista desde 2001; \*\* Accionista desde 2004

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CAF

**GRÁFICO Nº 1**  
**CAF - Aprobaciones por países (2000-2013) en millones de dólares**  
 (Datos del Cuadro Nº 3, países agrupados)



**GRÁFICO N° 2**  
**CAF - Aprobaciones por países (2000-2013) en millones de dólares**  
 (Datos del Cuadro N° 4)



**CUADRO Nº 4**  
**CAF - Aprobaciones por área (2000-2013), en porcentajes**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sistemas Financieros	17,3%	13,1%	0,0%	0,0%	0,0%	19%	18,0%	41,0%	42,5%	36,1%		0,0%	37,6%	34,50%
Infraestructura*	40,3%	45,0%	77,2%	69,6%	66,0%	42,4%	35,6%	25,0%	33,3%	31,8%	45,4%	30,6%	21,3%	29,9%
Desarrollo Social y Ambiental	16,4%	12,5%	21,2%	12,4%	7,2%	0,0%	15,2%	20,0%	6,4%	9,7%	16,7%	8,7%	20,0%	15%
Sector Productivo	4,3%	22,5%	1,7%	11,2%	0,1%	22,6%	7,2%	11,0%	7,3%	4,5%	35,9%	52,4%	10,4%	12,90%
Reformas Estructurales	21,7%	6,9%	0,0%	6,8%	26,7%	15,8%	24,0%	3,0%	10,0%	17,5%	1,5%	7,9%	10,2%	7,20%
Fondo de Cooperación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,40%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	99,8%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	99,9%	100,0%	99,9%	99,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CAF.  
\* Incluye las áreas "Infraestructura económica" e "Infraestructura para la integración"

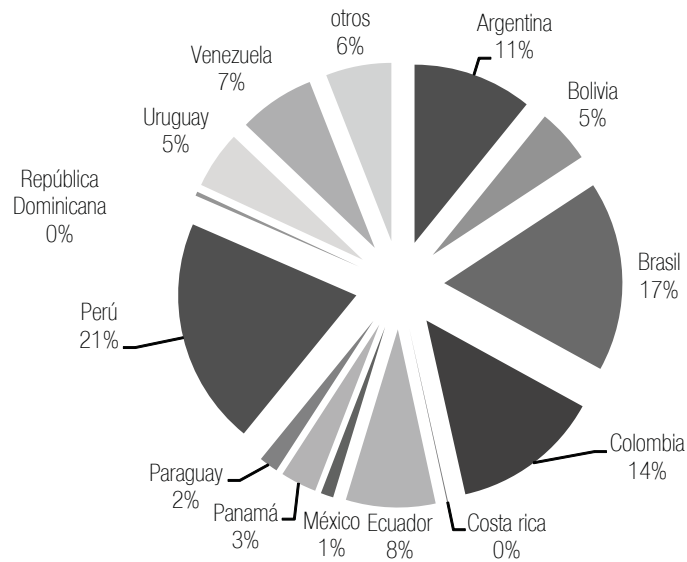
**CUADRO N° 5**  
**Instituciones financieras y monetarias que operan en América del Sur**

IFI	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Guy	Par	Per	Sur	Uru	Ven	Total Sudamérica
BIRF	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12
CIADI	x			x	x		x	x	x		x		7
FMI	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12
NBD			x										1
FIDA	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12
OFID												x	1
BID	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12
CII	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12
FOMIN	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	12
BDAN													0
BCIE	x				x								2
CDB					x		x					x	3
BLADEX	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	11
CAF	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	10
FLAR		x			x	x			x		x	x	6
FONPLATA	x	x	x					x			x		5
FOCEM	x		x					x			x		4
Banco del Sur	x	x	x			x		x			x	x	7
Banco ALBA		x										x	2
SUCRE		x				x					x*	x	4
SML	x		x										2
CCR ALADI	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	10
BNDES			x										1
BANDES												x	1
<i>TOTAL IFI que participa</i>	<i>15</i>	<i>14</i>	<i>14</i>	<i>10</i>	<i>13</i>	<i>12</i>	<i>8</i>	<i>13</i>	<i>11</i>	<i>7</i>	<i>15</i>	<i>15</i>	

\* En 2013 Uruguay manifestó su interés en ingresar al SUCRE. Aún no ha realizado operación a través del Sistema

Teniendo en cuenta la complejidad de la temática referida al estudio de las instituciones financieras regionales, en el siguiente capítulo se abordará el rol desarrollado en la actualidad por el Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina y el Caribe en tanto organismo parte de la arquitectura financiera regional tradicional y hegemónica, la cual denominaremos como *vieja arquitectura financiera*, tomando como referencia el papel del organismo en la Argentina.

**GRAFICO N° 3**  
**CAF - aprobaciones por país (2013)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CAF





## Capítulo 3

### El Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Análisis sobre su incidencia en la configuración de la política social argentina actual

El análisis general sobre el BID es necesariamente complejo, ya que se trata de una institución financiera que tiene más de cinco décadas de trayectoria interviniendo en la región, que actúa en los ámbitos privado y público de los países prestatarios, que construye articulaciones con otros organismos de la arquitectura financiera mundial, y que no se restringe a una política financiera sino también de asistencia técnica para los países prestatarios.

Entendemos al BID no como mera institución de crédito para la región de América Latina –como un agente (multilateral) financiero más del mercado mundial–, sino como organismo supra-nacional y supra-estatal que interviene en la región con el objetivo estratégico de generar y garantizar las condiciones necesarias para la hegemonía y la acumulación del capital. En este sentido, y como se verá más adelante, no se trata de una institución desconectada del sistema político y financiero mundial, por el contrario su lineamiento estratégico de intervención persigue vectores comunes a otras instituciones –FMI y Banco Mundial– que la articulan a los intereses económicos del gran capital transnacional en el mundo y en la región.

Para analizar conceptualmente al Banco Interamericano de Desarrollo se torna necesario incluirlo como una entidad regional en particular. La historia y perspectiva de los bancos de desarrollo, y de los bancos regionales específicamente, muestra que intervienen en la arquitectura financiera regional y al interior de los Estados nacionales. Al respecto, Ciolli entiende que las instituciones financieras regionales

[...] procesan la inestabilidad (intrínseca) de la hegemonía del poder inter-estatal, ya que brindan una institucionalidad que permite garantizar el funcionamiento de la economía-mundo capitalista en su conjunto, más allá de los cambios en los equilibrios de poder entre los Estados.<sup>1</sup>

En este sentido, el foco de análisis no estará puesto en la estrategia de intervención general del BID hacia el país, sino en un lineamiento específico de esta. Se trata de analizar cómo esta estrategia de intervención incide sobre los procesos de diseño, implementación y evaluación de la política social a través dispositivos que operan sobre la burocracia estatal. En otros términos, el objetivo que aquí se propone es el de indagar cómo utilizando diversos mecanismos el Banco opera sobre las prácticas, sentidos e instrumentos presentes en la estructura estatal, construyendo un modo concreto de configuración de la estatalidad capitalista argentina.

En este sentido, con el fin de aproximarnos al objetivo general enunciado, dividiremos el estudio en cuatro momentos: primero, se realizará una caracterización general del BID, atendiendo a su trayectoria histórica y a su ubicación en el actual despliegue de fuerzas a escala mundial. Luego se identificarán los principales rasgos que adquiere su intervención durante la etapa de auge neoliberal, haciendo hincapié en el impulso a las reformas del Estado. En tercer lugar se emprenderá un análisis de las principales claves del discurso del Banco, observando sus lógicas, significados y sentidos, a la vez que se intentará identificar el modelo de protección social que este lleva implícito. En cuarto lugar se revisará, en términos generales, el marco de la estrategia del BID con la Argentina y, posteriormente, se centrará la atención en un programa de reciente aprobación y actual implementación, denominado “Fortalecimiento de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia”, suscripto el 12 de julio de 2012, por un plazo para los desembolsos de 3 años e integrado por tres componentes. Al respecto, se estudiarán los componentes del programa y las implicancias de su puesta en funcionamiento en las claves que constituyen el marco problemático de la presente investigación.

Desde el punto de vista metodológico, el capítulo se construye en base a la consulta de fuentes secundarias –principalmente documentos

---

1 Ciolli, p. 4.

escritos del BID (y también del BM) y discursos de intelectuales ligados a su estructura— como también en base a fuentes primarias basadas en la recolección de datos a través de entrevistas en profundidad.

## Elementos generales para la caracterización del BID

En el marco de la Arquitectura Financiera Regional, el Banco Interamericano de Desarrollo hace más de cuarenta y cinco años que se posiciona como uno de los principales organismos multilaterales de crédito que intervienen en la región de América Latina y el Caribe.

Actualmente se presenta como la mayor institución multilateral de financiamiento para los países de América Latina y el Caribe (en el último año, el total de préstamos y donaciones aprobadas por el Banco fue de 14.000 millones de dólares), con los objetivos declarados de: a) eliminar la pobreza y la desigualdad, y b) promover el crecimiento económico sostenible<sup>2</sup>. El Banco pertenece, a su vez, al “Grupo BID”, núcleo más amplio de instituciones integrado también por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) que apoya principalmente a la pequeña y mediana empresa, y por Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que promueve el crecimiento del sector privado mediante donaciones e inversiones con énfasis en la microempresa.

El BID cuenta con 48 países miembros entre prestatarios<sup>3</sup> (26) y no prestatarios (22)<sup>4</sup>. Los primeros tienen la facultad de recibir préstamos en

2 Según el sitio oficial del mismo organismo, “[...] el BID tiene las siguientes áreas de acción prioritarias para ayudar a la región a alcanzar mayor progreso económico y social: La reducción de la pobreza y la desigualdad social; abordando las necesidades de los países pequeños y vulnerables; promoviendo el desarrollo a través del sector privado; abordando el cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental; y fomentando la cooperación e integración regional”; ver BID, Nuestras prioridades y metas de acción. Asimismo, “El Banco tiene el mandato de destinar 50 por ciento o más de sus operaciones y 40 por ciento o más de sus recursos a programas que promuevan la equidad social y se dirijan a los pobres”; ver BID, Países miembros prestatarios.

3 Los países prestatarios están clasificados a su vez según PBI. Grupo II: Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Suriname. Grupo I: Argentina, Brasil, Bahamas, Barbados, Chile, México, Venezuela, Trinidad y Tobago y Uruguay.

4 Los países miembros no prestatarios del BID incluyen a Estados Unidos, Canadá, Japón, Israel, República de Corea, República Popular de China y 16 países de Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Holanda, Italia,

sus instancias nacionales y sub-nacionales<sup>5</sup>. Los segundos pueden brindar apoyo financiero (en forma de capital integrado o suscripciones de capital) y tienen representación de voto en la Asamblea de Gobernadores del Banco y en el directorio ejecutivo de acuerdo con las suscripciones de capital. El sistema de votación y toma de decisiones al interior del Banco se basa, al igual que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en el principio *un dólar = un voto*. De este modo, los gobernadores en representación de los países miembros tienen mayor o menor peso en las decisiones del BID según los aportes de capital realizados. Este sistema de votación es considerado como un sistema no democrático y que además reproduce las desigualdades entre los países. El principal accionista es Estados Unidos (30,01% de los votos), Canadá posee el 4% de los votos, los países miembros de América Latina y el Caribe tienen el 50,02% de los votos y el conjunto de países extra-regionales no prestatarios acumula el 15,98% de los votos. La Sede Principal del BID se encuentra en Washington, además de contar con 26 representaciones de los Países Prestatarios en el continente y dos filiales extra-regionales, en París y en Tokio.

Aunque su creación es posterior a la del Banco Mundial (1944), ya que se da en el año 1959, y anterior a la de su homónimo el Banco Asiático de Desarrollo (1966), comparte con éstos un objetivo fundamental de la época. Objetivo relacionado a constituirse en una pieza de la malla de contención al desarrollo del comunismo en los países periféricos, planteada por los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría.

En aquel contexto, se trataba de crear una institución de crédito que tuviera la capacidad de generar una mayor identificación con los países de la región respecto de otras del mismo tipo a nivel internacional como el Banco Mundial. No obstante, aunque planteado como organismo regional e independiente, mantiene una ligazón orgánica con el sistema político y financiero mundial. Esta relación orgánica con el entramado de poder mundial se comprueba por, entre otras cuestiones, los requisitos necesarios para la membresía en el organismo: los países regionales que pretenden ser miembros deben como condición formar parte de la OEA, y los países extra-regionales deben formar

---

Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

5 Las instituciones públicas autónomas, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas también pueden recibir financiamiento del Banco.

parte del FMI para serlo<sup>6</sup>. Por otra parte, sus lineamientos estratégicos están encuadrados con los denominados Objetivos del Milenio de la ONU.

En este sentido, además, es que las políticas, los programas operacionales o las condicionalidades no han sido radicalmente diferentes a la del Banco Mundial. A pesar de la mayoría del derecho a voto que poseen de conjunto los países miembros prestatarios del BID<sup>7</sup>, el control efectivo de las principales políticas del Banco ha estado en manos de su accionista minoritario más grande (Estados Unidos).<sup>8</sup>

Desde este marco es que se debe analizar la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo, en el contexto de una estrategia que tiende a garantizar los objetivos de la hegemonía imperial de los Estados Unidos y la reproducción del capitalismo a escala mundial. Es por esto que el BID actuará articulando con las demás instituciones de la Arquitectura Financiera Internacional, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta articulación se manifestó y manifiesta en la propagación de un mismo paradigma ideológico, en un mismo recetario de políticas públicas, y hasta en las llamadas “condicionalidades cruzadas”. Dicha modalidad de condicionamientos refiere a la obligatoriedad del país que pide el empréstito a aceptar la condicionalidad de una agencia de financiamiento como precondition para lograr el apoyo financiero de otros organismos financieros. La cristalización histórica de esta modalidad se dio en la exigencia de estabilización económica (monetaria) y disciplina fiscal por parte del FMI como condición de la otorgación de préstamos del BM o el BID.

Actualmente el BID, al igual que otras instituciones de crédito regionales, tras los acuerdos en el G20, se ha visto reforzado y ha guiado su financiamiento hacia los proyectos de infraestructura, como fue señalado anteriormente. Frente a la crisis global, el BID desarrolló una serie de medidas en pos de fortalecer su papel en la región en conso-

6 En uno de los documentos del Banco en el marco de los lineamientos de implementación se plantea la articulación con el FMI y el BM: “La reciente experiencia de coordinación con el FMI, el BM y otros donantes en el marco de la elaboración de las ERPs, la experiencia con las mesas de donantes en los países centroamericanos y en el área andina [...] son ejemplos de experiencias promisorias de coordinación interinstitucional de la acción de combate a la pobreza e inequidad social”, en BID, 2003, p. 27.

7 Esta mayoría de derechos es señalada en el mismo Convenio Constitutivo.

8 Culpeper.

nancia a la nueva realidad mundial. Desde 2008, el BID creó un “fondo de emergencia de desembolso rápido” de 6.000 millones de dólares con objetivos “contra-cíclicos”, incrementó el capital disponible en 4.000 millones de dólares, y aumentó la aprobación y puesta en funcionamiento de los préstamos. Ese año también se inscribió como miembro el Banco la República Popular China, forjando así un aspecto importante en la geopolítica de las instituciones financieras regionales. El Banco de Exportaciones-Importaciones de China en el 2011 comenzó a negociar con el BID la creación de un fondo en yuanes, equivalentes a 1.000 millones de dólares, para iniciativas de infraestructura.

**CUADRO N° 6**  
**BID - Proyectos aprobados por sector (2009 – 2014\*)**

Área	Millones de dólares	%
Reforma/modernización del Estado	10.776,93	14,9%
Transporte	10.762,93	14,9%
Mercados Financieros	8.533,83	11,8%
Agua y Saneamiento	7.833,40	10,8%
Energía	7.774,82	10,7%
Inversiones Sociales	6.983,66	9,6%
Medio Ambiente y Desastres Naturales	3.477,12	4,8%
Educación	2.806,71	3,9%
Salud	2.678,01	3,7%
Desarrollo y Vivienda Urbanos	2.500,53	3,5%
Agricultura y Desarrollo Rural	2.390,12	3,3%
Comercio	2.155,20	3,0%
Empresas Priv y Desarrollo de PYME	1.611,49	2,2%
Turismo Sostenible	778,53	1,1%
Industria	726,75	1,0%
Ciencia y Tecnología	614,00	0,8%
Otros	50,00	0,1%
Integración Regional	12,00	0,0%
<i>Total</i>	<i>72.466,03</i>	<i>100,0%</i>
* Datos a septiembre de 2014 Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID		

## Neoliberalismo y BID: las reformas del Estado

El contenido concreto de la intervención del BID en la región inicia un proceso de reconfiguración en el marco del ascenso mundial del neoliberalismo como proyecto de clase, expresando la mayor ofensiva del Capital contra el Trabajo<sup>9</sup>. Esta reconfiguración del BID –que también se observa en el FMI y Banco Mundial, como se señalamos en los capítulos anteriores– coloca en el centro de su estrategia financiera el impulso de la ideología y políticas neoliberales en los países miembros prestatarios. De esta forma, tanto las condicionalidades de sus créditos como su asistencia técnica comienzan a estar ligadas a un programa de privatizaciones en el sector público, a la desregulación comercial y financiera, a la disciplina fiscal y a la tan mentada “modernización del Estado”. Como bien señala Corbalán en su estudio del Banco Mundial:

Después de la crisis del endeudamiento de los países subdesarrollados durante la década de los 70, el banco y otras agencias multilaterales pasan a figurar a partir de los años 80 como agentes centrales de gerenciamiento de los créditos internacionales, tornándose guardianes de los intereses de la banca privada internacional, responsables por el pago de deuda externa y emprender la reestructuración y apertura de las economías endeudadas, adecuándolas a las nuevas condiciones del capital globalizado.<sup>10</sup>

Es en este contexto preciso, donde se acentúa la estrategia de intervención de los organismos sobre la estructura estatal, es decir, sobre las prácticas y sentidos presentes en la gestión pública. Se profundiza, porque en rigor de verdad, tal como señala Vilas<sup>11</sup> la preocupación de los Programas de Ayuda al Desarrollo acerca de la calidad de la gestión pública no es novedosa, ya que en la segunda posguerra este lineamiento formó parte de las recomendaciones de política inspiradas en el Punto IV del gobierno del presidente usamericano Harry Truman, y volvió a aparecer en América Latina en los años sesenta en la agenda asociada

9 Harvey.

10 Corbalán, p. 69.

11 Vilas.



a la Alianza para el Progreso y a algunos programas de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)<sup>12</sup>.

La mencionada política de intervención de los organismos internacionales es llevada a cabo en un contexto donde se patentizó aún más el carácter “clientelar” de los mecanismos de funcionamiento dentro del Estado, el cual es tachado de “corrupto” y, principalmente, de “ineficiente”. Es pues, en este clima socio-cultural en que intervienen los imperativos de “achicamiento” del Estado por parte de los organismos internacionales de crédito como pre-condiciones a los préstamos. Se trataba no sólo de “achicar el Estado” mediante la privatización de los servicios y empresas públicas (o sea, el progresivo “desmonte” del rol empresario del Estado configurado principalmente a partir de los años cuarenta) sino también de transformar las “formas” de la administración, es decir, cambiar las lógicas presentes en la gestión pública. Este cambio, que también redefinía la relación público-privada, se puede entender como “privatización en sentido amplio”, así lo señala Campione:

La privatización tomada en un sentido amplio, y no solamente de transferencia de bienes estatales a manos privadas, es el término clave para describir el proceso. Se comienza a exigir al Estado que funcione con criterios propios de la empresa capitalista, con administradores tomados de la misma, y con ésta como ejemplo al que se supone eficiente, bien orientado, con personal directivo y cuadros de mejor calidad. El problema es que todo lo que no es actuación en esferas mercantilizadas de la economía y la sociedad pasa a ser residual, carente de una valoración social positiva.<sup>13</sup>

Es en este sentido que hay que entender la incidencia de los organismos internacionales a través de *condicionalidades*, en tanto imperativos de transformación profunda de las lógicas de organización institucional del Estado, al que se lo culpaba además de los males del atraso y del “sub-desarrollo”. En suma, se pretendió implantar estructuras y diseños de relaciones interpersonales más flexibles, más orientadas a

12 Además hay que señalar con Campione (1997) que en la Argentina los intentos de “profesionalización” en el sector público se remontan a la década de los años treinta en el marco de los gobiernos conservadores, con el conjunto de funcionarios conocido como el grupo Pinedo-Prebisch.

13 Campione, p. 9.

los resultados: desde la contabilidad hasta la mediatización de las tareas de apoyo y la concentración en las sustantivas, pasando por el régimen de empleo público, el cambio de los sistemas de control, la perspectiva de planificación en sentido moderno y las nuevas técnicas presupuestarias. Todos instrumentos que tienen como común denominador la pretensión de superar los “corsés” legales y reglamentarios, para “leer” las actividades estatales en clave de objetivos fijados y de resultados obtenidos.<sup>14</sup>

La intermediación en el cobro de la deuda y el otorgamiento de préstamos por parte del Banco Mundial y el BID en este período, planteó como correlato la asistencia técnica, y con esta la expansión del protagonismo de funcionarios de nuevo perfil. Al respecto, Corbalán (2002) plantea que

[...] en los inicios de los préstamos de ajuste estructural, los técnicos locales son minoritarios, más con el tiempo comienzan a advertirse la configuración de una malla de relaciones entre los funcionarios nacionales que van adquiriendo un determinado perfil de “técnicos” y “especialistas” con aquellos “expertos”, también técnicos, vinculados o pertenecientes a estos organismos.<sup>15</sup>

En articulación y complementación con el desarrollo de esta capa de tecnócratas, se va a dar la aparición de un sector de fluido enlace público-privado, también estructurado con base en roles tecnocráticos: el de las consultoras, que operan tanto en el ámbito público como en el campo privado. Estas aglutinan a ex-funcionarios políticos, captan a figuras destacadas dentro de la función pública y también a “managers” retirados de empresas privadas.<sup>16</sup>

Ahora bien, es importante destacar, como señalan López, Corrado y Ouviaña (2005), que si bien los distintos gobiernos desde 1983 al 2000 han publicitado de forma abusiva la “modernización” del Estado, ésta, en general, se convirtió en una suerte de fetiche para ocultar el objetivo básico de debilitamiento de aquellas áreas del aparato burocrático tradicionalmente canalizadoras de los intereses político-colectivos

14 Ídem.

15 Corbalán, p. 22.

16 Campione.

(como salud, educación, ciencia y tecnología, etcétera) que, en diferentes etapas, terminaron pagando el precio de la reingeniería estatal.

Se reduce así la discusión acerca del Estado a una cuestión meramente de instrumentos. Dicho instrumentalismo es reforzado por los tiempos cortos de la contabilidad financiera y la rendición de cuentas de los funcionarios, por sobre el tiempo largo de la construcción; la discusión se reduce al plano de las formas obturando la esencia de la democracia como producción de cuestiones sociales y económicas desde la soberanía popular.

Es en el documento *Más allá del Consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*<sup>17</sup> publicado en el año 1998 por el Banco Mundial, donde se cristaliza conceptualmente con mayor claridad el imperativo de la “modernización del Estado”. En este documento ya varias veces comentado por la bibliografía, el Banco Mundial plantea a grandes rasgos que las llamadas “reformas de primera generación” (privatización, desregulación, liberalización, etc.) deben ser complementadas por una etapa de “reformas institucionales” o de “segunda generación”. Son estas, presentadas como propiciadoras de la calidad institucional, las que garantizarían el “tasas de crecimiento sostenibles y una reducción más significativa de la pobreza”. Las reformas institucionales promovidas por el Banco están asentadas teóricamente en lo que se denomina el paradigma de la *Nueva Gestión Pública* proveniente del sector privado. En específico se plantea:

Las ideas se relacionan con la fijación de prioridades estratégicas; la reorganización de provisión de servicios públicos; el desplazamiento hacia sistemas de responsabilidad basados en el desempeño (o basados en los resultados) y el respaldo de tales sistemas mediante reformas de gestión financiera y de personal.<sup>18</sup>

Este lineamiento también es sostenido por el BID en sus últimos documentos. Bernardo Kliksberg, intelectual del Banco, plantea:

Con una sola excepción (la protección de los derechos de propiedad) las prescripciones de políticas del Consenso de Washington ignoran el rol potencial que los cambios en las instituciones pueden jugar en acelerar el desarrollo econó-

17 Banco Mundial.

18 Banco Mundial, p. 152.

mico y social. Un amplio número de investigaciones recientes da cuenta de correlaciones estadísticas entre buen funcionamiento de instituciones básicas [...] y los avances en crecimiento, desarrollo social y equidad.<sup>19</sup>

En resumen, es a partir de la crisis de la deuda externa y, principalmente, a partir de los años noventa que el BID –igual que el BM– instala en su agenda la necesidad de la “modernización del Estado”, entendiendo por esta una mayor calidad institucional, transparencia y eficiencia. Si ya se habían logrado las reformas que achicaron el aparato estatal ahora se trataba de terminar de modelarlo en su racionalidad administrativa. Este lineamiento estratégico de intervención sobre la estructura estatal –sobre su burocracia– no se consuma exclusivamente en la última década del siglo XX, sino que continúa estando vigente en la agenda del Banco. En este sentido Ciolli señala que del total del ciclo de cinco programas (2003/2009) acordados con la Argentina analizados en su artículo, de los 3.950 millones de dólares (mdd) previstos como desembolsos del BID, se estima que solamente un 17%, 670 mdd., tuvo como destinatario directo a la población objetivo de las políticas sociales implementadas. El resto del dinero se orientó hacia la transformación de las prácticas y lógicas de la estructura estatal, donde el manejo de la información de la población ha tenido un lugar clave. Esto significa, que el impulso a la “modernización del Estado” continúa portando una fuerza importante, que no sólo define a los préstamos enmarcados en lo que el mismo Banco denomina como Sector Modernización, sino que también se promueve en los préstamos que el Banco categoriza como de Inversión Social, como puede verse en el cuadro n° 4.

Es importante plantear cómo se concibe la estructura estatal o burocracia estatal. A la misma se la entiende como instancia constitutiva y constituyente del Estado en su significación histórica, es decir, al Estado en su carácter capitalista. Se entiende al Estado como relación social, lo que significa a su vez entenderlo como instancia que articula un sistema de dominación social y política; así el Estado se consuma como práctica de dominación –en tanto voluntad de uno que se impone a la voluntad de otros– y de consenso en tanto dirección intelectual y moral de la sociedad por parte de la clase dirigente<sup>20</sup>. En este sentido, Piva plantea

19 Kliksberg, p. 5.

20 Gramsci, 2009.

que la burocracia estatal (como aparatos públicos) en tanto instancia material del Estado ha sido “el modo histórico en que aquella exigencia de la estructuración de la dominación como dominación impersonal y abstracta cobró forma”.<sup>21</sup> Al respecto, Piva señala

[...] que las burocracias estatales sean modos de captura autonomizados de la lucha de clases supone que las estructuras de los diferentes estados son el resultado de, y contienen a, toda una historia de la lucha de clases. La relativa rigidez y continuidad temporal de la burocracia estatal, a la que nos refiriéramos antes, hace que en la estructura del estado se acumulen sucesivas capas de sedimentación de la luchas de clases, que constituyen una especie de peso muerto de la historia sobre las luchas presentes.<sup>22</sup>

Observar entonces, cómo a través de distintos mecanismos el BID en sus préstamos y asistencia técnica, interviene en los procesos de producción y reproducción de prácticas, lógicas e instrumentos de la burocracia estatal, significa problematizar en cómo el Banco opera sobre esta estructura impersonal y, en cierta medida autonomizada que condensa capas históricas de conflictos de clases sociales. Ahora bien, aunque esta dinámica inercial exista y sea propia de la administración, siempre “los aparatos burocráticos del Estado capitalista están ligados por su estructura a la reproducción de la relación de capital, porque su fin determinado existe en su estructura, no fuera de ella”.<sup>23</sup>

Antes de entrar en el análisis sobre cómo actúa en concreto esta intervención en el programa que se seleccionó como caso de estudio, se intentará caracterizar algunos de los principales rasgos que definen el andamiaje conceptual, ideológico, que sustenta estructura la injerencia del BID.

## Principios de clasificación y visión del mundo en el BID

Como bien señala la propia institución en su Convenio Constitutivo, la asistencia técnica es una de las funciones esenciales del BID.

21 Piva, p. 34.

22 Piva, p. 45.

23 Piva, p. 46.

La asistencia técnica involucra una multiplicidad de dimensiones atinentes al impacto específico de la intervención del Banco en los países prestatarios. Una de estas dimensiones es la construcción y difusión de principios de clasificación y visión del mundo. El Banco, entonces, se configura como usina ideológica, en tanto que posee la capacidad para impartir “modos de pensar” –que son siempre “modos de hacer”– sobre la realidad social; la difusión de sistemas de representaciones de la realidad no sólo implica la transmisión de formas de aprehender el mundo sino también conlleva un elemento lo normativo. Es en este sentido, que un conjunto de ideas, conceptos y nociones planteadas desde el organismo van a poseer capacidad estructuradora en los procesos de diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas sociales en la región. Esta capacidad estructuradora no equivale siempre, ni necesariamente, a su incorporación directa en los diseños normativos e instrumentales de las políticas sino que en todo caso actúan como fundamentos de sentido de las mismas.

En el andamiaje conceptual que porta el *discurso del Banco*, existe un concepto vertebrador que aparece con sistematicidad en sus documentos, se trata del *capital humano*. Este concepto se despliega tanto en el plano del diagnóstico-explicativo de la pobreza, como en el plano normativo acerca de los lineamientos sugeridos para “superarla”. En el resumen ejecutivo del documento *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*<sup>24</sup> se plantea que

[...] los indicadores de ingresos muestran también que los países de la región están entre los más desiguales del mundo [...] esto obedece principalmente a las grandes disparidades en la distribución de activos, especialmente en el nivel y calidad del capital humano y en sus retornos.<sup>25</sup>

En consonancia con este análisis de las causales de la pobreza se propone (en sintonía con un marco de crecimiento económico), “un conjunto de acciones orientadas simultáneamente a crear oportunidades productivas para los pobres y los grupos excluidos [...] enfrentar

24 BID, 2003.

25 BID, 2003, p. 1. Otro pasaje elocuente que muestra cómo entiende el BID la relación pobreza-capital humano se da en: “dado que el principal factor humano desde la edad temprana hasta la vida adulta es uno de los aspectos claves para el combate a la pobreza y la desigualdad”, en BID, 2003, p. 11.

las desigualdades estructurales en la distribución de los activos (especialmente educación)”<sup>26</sup>. Este enfoque se reafirma en el documento *Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad*<sup>27</sup>, en el mismo se sugiere para hacer frente a la “pobreza estructural” es necesario “Desarrollar el capital humano de los pobres, facilitar su ingreso en el mercado laboral y asegurar que existan mecanismos eficaces para ayudar a los hogares a administrar los riesgos son todos elementos importantes para incrementar la productividad y la igualdad”.<sup>28</sup>

A su vez, en el discurso del BID, el concepto de capital humano se encuentra articulado a la noción de *productividad*, que no es explícitamente definida. Esta idea conectaría el concepto de *capital humano* y el de *ingreso*. Es decir, para el razonamiento del Banco la baja “acumulación de capital humano” conlleva la conformación de individuos de baja “productividad”, lo que constituiría la principal causante del bajo ingreso propio de la pobreza. En términos lógicos, entonces, es la inversión mediante políticas públicas de esta cadena causal lo que provocaría la superación de la pobreza del individuo.

Si bien capital humano es un concepto que queda sin definir a lo largo de los documentos analizados, este pareciera aludir principalmente a los atributos o cualidades en educación y a la salud que permitirían al individuo constituirse como “productivo” para el mercado laboral<sup>29</sup>.

Este concepto se convierte en uno de los principales fundamentos en el diseño e implementación de condicionalidad, en salud y educación, de las transferencias monetarias en la región. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) se constituyen en la modalidad privilegiada que en la actualidad adoptan los lineamientos

26 BID, 2003, p. 2. Al considerarse insuficiente todo apoyo del BID ante las grandes necesidades de los países prestatarios se plantea: “(...) el Banco privilegiará el apoyo financiero a acciones que contribuyan directamente a fortalecer la productividad y el potencial de generación de ingresos de los pobres y grupos excluidos, incluyendo la expansión”, en BID, 2003.

27 BID, 2011.

28 BID, 2011, p. 30.

29 En el mismo sentido Susana Murillo, en su análisis del discurso del BM, señala que “es sugerente la insistencia en el valor de la educación en un mundo en el que crece la población excedentaria y con ella, la expulsión lisa y llana del mundo del trabajo”. Entre las explicaciones de esta insistencia Murillo señala: “construir hábitos y actitudes de sumisión, idea que se insinúa al analizar el lugar desmedido que toman las asignaturas ligadas a la construcción de modos de actuar y relacionarse con otros [...] y la disminución del espacio otorgado a los contenidos de carácter informativo en historia, economía y filosofía”, en Murillo, p. 34.

asistenciales sobre la cuestión social en América Latina. La asistencia escolar como la asistencia sanitaria, se conforman como componentes de estos programas, siendo parte de las contraprestaciones a las que se ven compelidas las familias que reciben el ingreso monetario.

Haciendo alusión a estos programas, el presidente del BID, Luis Alberto Moreno, señala que

Entre los planes implementados en los últimos años para combatir la pobreza y la marginalidad, el que ha tenido más éxito es el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), que se ha puesto en práctica en la mayoría de los países latinoamericanos. Mediante la recepción de un estipendio mensual, una familia asegura el uso de sistemas de nutrición o de salud específicos o se compromete al envío de los menores de edad al sistema educativo, con lo cual se mejoran los ingresos promedio y se ponen las bases para que las siguientes generaciones cuenten con mejores oportunidades cuando deban ingresar al mercado laboral.<sup>30</sup>

Ratificando el relieve que poseen los programas en la estrategia de intervención de del BID –también del Banco Mundial– se observa, de acuerdo a los datos provistos por la CEPAL, que al menos diez de los treinta y uno programas de TMC recibe financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o del Banco Mundial (BM), o de los dos en su conjunto.

Este concepto pertenece precisamente a la *teoría del capital humano*, desarrollada en el año 1964 por Gary Becker y tiene por principales postulados

1) La educación puede ser considerada como otra forma de capital físico, es decir, como una inversión que proporciona una tasa de rentabilidad determinada; 2) existe una relación positiva entre el desarrollo económico y las tasas de escolarización de todos los niveles educativos [...] la teoría se apoya en la invariable cadena entre inversión educativa–más productividad–mejor remuneración.<sup>31</sup>

Así, poniendo de relieve la raíz teórica del concepto de *capital humano*, Lo Vuolo (2002) plantea:

(...) la teoría del “capital humano”, engendrada en la vertiente neoclásica del pensamiento económico, aparece

30 Moreno, p. 43.

31 Otero, Di Virgilio y Boniolo, p. 17.



como el esfuerzo más importante por justificar el carácter productivo de los gastos en política social. En su desarrollo, la teoría del capital humano no pudo ignorar el carácter dual del proceso de trabajo, [...] desde aquí se derivó todo un esquema conceptual destinado al análisis de la vinculación entre los talentos productivos de las personas y su potencial capacidad para captar ingresos generados en el proceso productivo. Destacando la relación entre las calificaciones personales y la facultad de captar ingresos a lo largo del ciclo de vida, desde esta vertiente también se difundió la teoría del ingreso y la riqueza “permanentes”<sup>32</sup>.

Es decir, el concepto –que alude a las aptitudes productivas del sujeto para explicar su devenir– se enmarca en la tradición liberal, la cual

[...] expresa la réplica de este principio (el de individualización de la modernidad cultural) en el mercado, donde de lo que se trata es de la libertad de los agentes económicos. Expresa, asimismo, la constitución del mercado como una institución autónoma de organización del proceso productivo.<sup>33</sup>

A su vez, se establece una conexión directa con un rasgo estructural de la acción estatal en la gestión de la reproducción de la fuerza de trabajo (o en términos más generales de respuestas estatales a la “cuestión social”) y la individualización de los “problemas sociales”. Se trata, al decir de Netto, de “una óptica de individualización que transfigura los problemas sociales en problemas personales privados.”<sup>34</sup>

Otra de las idea-fuerza expresadas en el discurso del BID tiene que ver con el “fiscalismo” y la matriz costo-eficiencia. Las posiciones fiscalistas del Banco, al menos en los documentos analizados, no emergen ligadas a propuestas de “ajuste estructural” como en las recomendaciones de instituciones financieras de crédito en la década de los noventa. El “fiscalismo” sí aparece, en cambio, ligado al imperativo de la estabilidad macroeconómica y de control de la inflación.

32 Lo Vuolo.

33 Grassi, p. 18.

34 Netto, p. 27.

A modo diagnóstico regional, el BID plantea que

[...] por un lado, no se ha avanzado lo suficiente en las reformas para lograr una recaudación tributaria más efectiva y una mejor gestión del gasto público social [...] aunque en la mayoría de los países se registró un aumento de este gasto, su eficacia continuó siendo limitada por insuficiencias en su monto, en la focalización de programas y, en algunos casos, ineficiencias en su distribución y uso.<sup>35</sup>

Así, por ejemplo, en tema de la cobertura de salud (uno de los considerados dos servicios “básicos” para el desarrollo del capital humano) se afirma que

[...] el gasto en salud sigue concentrado excesivamente en servicios curativos y de atención hospitalaria en desmedro de intervenciones preventivas de mayor costo-efectividad y que benefician mayoritariamente a los pobres.<sup>36</sup>

Esta línea, que tiene que ver con una matriz costo-beneficio de la política social emparentada a una perspectiva “fiscalista” (de reducción de costos ante recursos fiscales escasos), se reafirma en el documento del año 2011 donde también en el marco de las políticas de salud se plantea que

[...] ante las restricciones de recursos y las crecientes necesidades, los gobiernos deberán fortalecer cada vez más los mecanismos de fijación de prioridades explícitas. Ello habrá de hacerse sobre la base de criterios de eficiencia desde el punto de vista de los costos, protección financiera y capacidad de respuesta, e incluir procesos consulta pública”.<sup>37</sup>

Aquí se observa además cómo la búsqueda de eficiencia se articula a la recomendación de la focalización de la política social.

Por su parte, Ezcurra plantea en el marco del análisis de las políticas neoliberales llevadas adelante en la década de 1990 en la Argentina y de las reformas sectoriales (principalmente de la salud y educación) que

[...] en efecto, la banca multilateral evalúa que el problema capital (de dichos sistemas) no radica tanto en la esca-

35 BID, 2003, p. 3.

36 BID, 2003, p. 3.

37 BID, 2011, p. 29.

sez de recursos cuanto en su ineficiencia. Una ineficiencia social: un bajo acceso de los más pobres a las prestaciones. A la vez, “técnica” (en términos de costo/beneficio).<sup>38</sup>

Como se dijo más arriba, ligada al concepto de eficiencia en la asignación y aplicación del gasto público en general (pero en este caso social) aparece la categoría de “focalización” como imperativo. La focalización como criterio técnico-político encuentra un gran espacio en los documentos analizados. Este criterio, que predominó en las políticas desarrolladas en los años noventa (conllevando un amplio mosaico de programas desarticulados y desorientados), permite librar el llamado “combate contra la pobreza”, cuidando por un lado la “escasez de recursos” (antes señalada) y detectando con precisión las “carencias” de los individuos. Así se plantea que

La concentración exclusiva de criterios que pueden ser manipulados por los beneficiarios potenciales [...] puede repercutir en los incentivos para trabajar.<sup>39</sup>

En conjunto, la formulación conceptual del BID se sustenta en una gran coherencia lógica interna. Los principios conceptuales en los que se edifican sus estrategias “de combate” a la pobreza se corresponden coherentemente con los diagnósticos expuestos para la descripción y explicación de la pobreza. Así, el diagnóstico sitúa sin rodeos el “problema social” en el plano individual y de la carencia de calificación técnica personal. Para ello entonces, se proponen una serie de programas sociales destinados a aumentar la “inversión de capital humano” de los pobres, lo que se traducirá en una mayor calificación técnica personal con la cual lograra mayores ingresos en el mercado laboral y una “salida” de la pobreza.

Es preciso definir con exactitud cuál es el sustento de esta individualización, que ya no se construiría desde el fundamento de las concepciones y estrategias de moralización clásicas propias de la filantropía burguesa o la caridad cristiana. Es decir, el problema individual/privado no encuentra basamento en una “atrofia moral” para la cuál es necesario el consejo, la enseñanza del ahorro o la donación<sup>40</sup>. Tampoco se expresa,

38 Ezcurrea, p. 111.

39 BID, 2011, p. 1.

40 Como se señaló anteriormente, se detectan algunos elementos anti-modernos que responden a matrices previas a la intervención del estado en la “cuestión social”.

con claridad la matriz teórico-cultural funcionalista que marcó en gran medida la perspectiva de la intervención estatal en la cuestión social a lo largo de la historia con el par normal/patológico<sup>41</sup>.

Es quizá el economicismo que predomina en el conjunto de los documentos estudiados, el que brinda una pista para el reconocimiento y problematización de la matriz teórica-cultural del discurso. Se puede observar cómo a lo largo de los textos se vierten conceptos como “inversión”, “capital” (humano o social), “productividad”, “eficiencia”, “costos sociales”, “competitividad” entre otros<sup>42</sup>.

Se plantea, entonces, en forma de hipótesis, que la construcción conceptual sostenida por el Banco se halla en estrecha consonancia con los postulados de la economía neo-clásica que posee como uno de sus rasgos definitorios el supuesto del individuo como sujeto de la economía por sobre estructuras o agregados sociales<sup>43</sup>. En este sentido, aparece el esquema ya referido: escasa inversión en capital humano –baja productividad–bajos ingresos–permanencia en la pobreza que se enmarcaría en el círculo vicioso de la denominada reproducción inter-generacional de la pobreza. Ante este diagnóstico la recomendación es simple: se debe guiar la conducta de estos individuos para que con la inversión en “capital humano” puedan lograr constituirse en “productivos” conllevando luego un mejor ingreso: superando la “pobreza”.

De aquí la referencia en los documentos analizados a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), es decir otorgamiento de ingresos no contributivos a condición de cumplir requisitos como educación y salud para el aumento de capital humano<sup>44</sup>. Esta mo-

41 Con esta aseveración no se quiere plantear que no puedan existir manifestaciones de esta matriz a lo largo de los documentos analizados o en la totalidad de la producción del BID sino tan sólo que en este trabajo no se han registrado.

42 En este pasaje también se plasma con gran elocuencia lo señalado: “En muchos países, la política social todavía se considera como beneficencia, no como inversión productiva.” Ver BID, 2011, p. 38.

43 Así, Urbina y Sebastian señalan “para la economía neoclásica y el *rational choice* los colectivos no actúan, no tienen intereses; los colectivos no tienen planes [...] Quien verdaderamente actúa, tiene intereses, planes, etc., es el individuo. Esta es, en síntesis la tesis del individualismo metodológico”. Por otra parte, “la economía marginalista parte del actor individual que calcula cómo alcanzar sus fines con medios escasos, como señala G. Therborn”, en Urbina y Sebastian, p. 3.

44 Los programas de transferencias monetarias condicionadas “persiguen esencialmente dos objetivos: disminuir la pobreza en el corto plazo (mediante la provisión de transferencias

delación de la conducta social enmarca los lineamientos del Banco con un rasgo estructural de la política social, las “inducciones comportamentales” y el “disciplinamiento psicosocial” al que hace referencia Netto.

Demostrando coherencia lógica, estas medidas para que los individuos “superen su pobreza” se tienen que desarrollar a través de programas focalizados, que permitirían articular la necesidad de eficiencia en las políticas, la necesidad de detectar los “verdaderos pobres” (para no crear “desincentivos”) y la necesidad de cuidar el gasto.

Sí se reconstruyen de conjunto estos elementos analizados, es posible encontrar el imperativo sobre un determinado tipo de política social. Es decir, el discurso del BID, a través de los conceptos analizados, plantea de modo implícito un modelo de protección social. Este se puede observar en una serie de consideraciones:

1. La construcción conceptual del Banco no incorpora en la propuesta de programas sociales la problematización acerca de la seguridad social para el conjunto universal de la población, es decir, en términos contractuales para la toda ciudadanía. El sujeto destinatario del conjunto de los programas propuestos es estrictamente “el pobre”. Luego de señalar que la prioridad del Banco es la primera infancia, se plantea “asegurar que los niños pobres tengan acceso a servicios integrales de desarrollo de la primera infancia”. Aquí se observa por ende un aspecto de la residualidad subyacente a las estrategias propuestas por el Banco: el de su cobertura limitada a una población mínima. Se conjuga a este rasgo el dispositivo de la focalización y el marco fiscalista que pone de manifiesto la lógica “costo-beneficio” ya descritos.

2. En segundo lugar, en estrecha vinculación con ese primer rasgo, los servicios sociales tales como la educación, salud y previsión social aparecen considerados “básicos”, y en el mismo sentido considerados muy por encima de lo que podrían ser otros tipos de servicio no menos básicos como la vivienda. Esta primacía tiene estricta explicación en el “productivismo” propuesto hacia los pobres en el marco de la “inversión en capital humano”. Aquí se observa otro aspecto de la residualidad implícita en las estrategias, el de la garantía de servicios sociales mínimos.

---

en efectivo) y construir capital humano (como solución a la pobreza en el largo plazo, al romper su transmisión intergeneracional), a través del condicionamiento de las transferencias a componentes de salud, nutrición y educación”; Cohen y Franco, 2006, citado por Langou y Repetto.

3. En tercer lugar, es importante visualizar cómo entra en juego la consideración del mercado en la estructuración conceptual. Al respecto se señala: “hay fallas profundas en el mercado que hacen que sea muy difícil para los pobres protegerse contra los diversos riesgos. Sin la intervención del gobierno, los pobres carecerán de protección o adoptarán comportamientos destructivos o ineficientes desde el punto de vista social como, por ejemplo, sacar a los niños de la escuela [...]. El Banco prestará apoyo a los países para crear sistemas que gestionen mejor los riesgos individuales”.<sup>45</sup> Como señala Esping Andersen, “el carácter residual liberal hace referencia a la selección de los riesgos inaceptables que el fallo del mercado ha dejado al margen”.<sup>46</sup> Es decir, que el Estado no debería actuar en función de garante de derechos ciudadanos universales, sino en tanto existan fallas en el mercado como distribuidor de los recursos sociales.

4. En el tipo-ideal de régimen liberal, el mercado es promovido como distribuidor de los recursos en la sociedad, ello se traduce en procesos de mercantilización de necesidades sociales<sup>47</sup>. El Banco sugiere al respecto que “los gobiernos desempeñan un papel fundamental en el establecimiento del marco normativo aplicable a la prestación de servicios y en materia de supervisión. Con frecuencia pueden ser los proveedores más eficaces de servicios, pero esto no siempre es así. En algunas circunstancias, los sectores privados o sin fines de lucro pueden igualar o superar al sector público en cuanto a prestación eficaz de servicios o podría ser preferible poder elegir entre distintos proveedores<sup>48</sup>.”

---

45 BID, 2011, p. 12.

46 Esping-Andersen, 1999, p. 114.

47 Situando la cuestión históricamente, el neoliberalismo impulsó un proceso de remercantilización de necesidades sociales que constituyó una regresión con respecto a sistemas de protección logrados en el período de pos-guerra. Este proceso se puede observar desde el punto de vista de un proceso de “des-ciudadanización” creciente.

48 BID, 2011, p. 11. En el mismo sentido, luego de dos décadas donde los procesos de privatización atados a la lógica de valorización financiera del capital dañaron de forma contundente la previsión social, el Banco señala: “Los sistemas de pensiones ha sido objeto de múltiples reformas y, con frecuencia, se han transformado de sistemas de reparto de administración pública en regímenes privados de prestaciones definidas plenamente capitalizados en que cada beneficiario tiene cuenta propia, lo que ha aumentado su sostenibilidad fiscal”; ver BID, 2011 p. 24. Además “La participación del sector privado también puede ser útil para hacer frente a los desafíos de la provisión de suministros;” ver BID, 2011, p. 30.

5. En quinto lugar, en sintonía con el lugar de centralidad otorgado al sector privado en la garantización de necesidades básicas de la sociedad, se destacan las estrategias de corte filantrópico: “Asimismo además de las organizaciones bilaterales y multilaterales, las fundaciones y corporaciones de beneficencia privada se han convertido en importantes fuentes de financiamiento y han ayudado a impulsar la agenda del sector social”.<sup>49</sup> En el documento *América Latina y la filantropía en contexto de crisis global*,<sup>50</sup> el Banco resalta lo que ha sido la racionalización de la filantropía. Así, plantea que “en la última década, la filantropía se volcó a mejorar la eficacia de la organización, su eficiencia y su capacidad de respuesta. Es lo que se denomina ‘filantropía orientada a resultados’: los donantes tratan de lograr objetivos claramente definidos, se siguen estrategias basadas en la evidencia, se monitorea el progreso y se evalúa el éxito a fin de efectuar las correcciones oportunas”.<sup>51</sup>

Todos estos rasgos de residualidad en la propuesta del Banco manifiestan una orientación hacia un determinado modelo de políticas sociales, que según los autores citados se corresponde con el tipo “liberal”. Queda revelada la total ausencia de conceptos ligados a la idea de ciudadanía con encuadre en el derecho internacional, que señala un conjunto de derechos inalienables de los hombres, que son soslayados de forma absoluta por el discurso del BID.

Se construye, entonces, un andamiaje conceptual que se apoya en una concepción del mundo que se manifiesta en tres operaciones ideológicas en el discurso del BID: la *fragmentación social* por sobre la totalidad social, la *dislocación de sentido* y la *naturalización* por sobre el análisis histórico-social de la realidad concreta.

Así, el complejo ideológico que soporta la matriz analítica del BID imprime una lógica fragmentaria a la totalidad social, que escinde los procesos socio-políticos de los procesos económicos, permitiendo plantear legítimamente medidas sociales de *carácter compensador* de los ciclos económicos sin que exista una mínima referencia a cambios o reformas en las estructuras socio-económicas. A su vez, el mismo complejo ideológico no oculta fenómenos sino que actúa dislocando los sentidos explicativos de los mismos.

---

49 BID, 2011, p. 11.

50 BID, 2012.

51 BID, 2012, p. 3.

El BID no niega la gran masa de población regional sumida en la pobreza y tampoco niega los grandes niveles de informalidad laboral, es decir, no está en la negación de estos fenómenos el carácter mistificado del discurso. La operación ideológica, en cambio, actúa procesando desplazamientos explicativos. La pobreza se explica por el esquema conceptual capital humano/productividad/ingresos y no por ser una ley inherente al proceso de acumulación capitalista, que conlleva en sí mismo un proceso de pauperización y desposesión. La informalidad se explica por “los altos costos de contratación” y no por ser una estrategia deliberada del capital en función de bajar los costos de contratación de fuerza de trabajo, aumentar su tasa de ganancia y competir con mayor fortaleza en del mercado.

Además, se observa la *naturalización* misma de los procesos sociales en el capitalismo. Si bien es posible señalar un gran conjunto de líneas donde se manifiesta esta cosificación de la procesualidad social, se indicará sólo un punto por entender que es de alguna manera fundamental: la naturalización de la escisión constitutiva de la sociedad capitalista, es decir la separación entre medios de producción (que pasan a manos de propietarios capitalistas) y la fuerza de trabajo (convertida en la única propiedad para el intercambio) de trabajadores. Todo el diseño discursivo del BID pasa por alto el carácter histórico (no eterno y natural) y específico de la sociedad capitalista que posee como condición de posibilidad esta escisión.

### ***Estrategia País 2012/2015 del BID***

Según el documento *Estrategia País 2012-2015*, la cartera activa actual (todos préstamos de inversión) del Banco con el sector público de la Argentina incluye 54 operaciones con un monto aprobado de 9.206,4 millones de dólares y se encuentra distribuida en: 61% en proyectos dirigidos a promover lo que el banco denomina como “crecimiento y la competitividad” (transporte, energía, ciencia y tecnología, desarrollo rural y agropecuario, turismo), 28% en proyectos que promueven el desarrollo social (agua potable y saneamiento, educación, salud y desarrollo social y desarrollo urbano) y 11% en la mejora de la gobernabilidad (modernización del aparato del Estado, gestión fiscal, seguridad ciudadana).

Por otro lado, este plan reconoce un foco geográfico para priorizar las intervenciones, las zonas de Región Norte Grande y Conurbano



Bonaerense. Es importante observar la coincidencia geográfica con el financiamiento del Banco Mundial en la zona. Como fue analizado en el trabajo de investigación de la FISyP del año 2013 y profundizado en el trabajo de Fal<sup>52</sup>, el financiamiento del Banco Mundial desde la década de los dos mil se destinó a la promoción de una plataforma agroexportadora a través de proyectos de construcción de carreteras, el financiamiento de drenajes de canales orientados a la producción agrícola, el cuidado de la biodiversidad y el agua; también la promoción de “mayor competitividad” de los pequeños y medianos productores y la comunidad indígena. Ahora bien, hay que entender esta orientación estratégica del financiamiento. Así,

[...] la disputa por los recursos naturales está en el marco de una estrategia más amplia que incluye al IIRSA y otros proyectos de la misma índole, cuyo objetivo es garantizar la captura de la biodiversidad en tanto materia prima de la ingeniería genética. Este es el camino que propone el BM como salida al agotamiento de los recursos fósiles convencionales.<sup>53</sup>

En lo que hace al sector denominado “inclusión social y económica de la población”, en los últimos años hubo notables avances en materia de reducción de pobreza e indigencia en el país; sin embargo, advierte, “se enfrentan retos significativos en materia de mejorar la empleabilidad, la educación y la salud y reducir conductas de riesgo de la población, sumándose el desafío de mejorar el perfil de inserción de la población joven en el mercado de trabajo.

52 Fal.

53 Fal, p. 12. En el caso del Banco Mundial, esta orientación estratégica se vincula estrechamente al despliegue de la hegemonía norteamericana, como señala Fal: “[...] lo que está en juego para Estados Unidos, en tanto país capitalista central con primacía mundial en un mundo crecientemente multipolarizado, es su propio sostenimiento material en un marco donde su sobre-extensión imperial se da en paralelo a crecientes dificultades en el auto-abastecimiento de recursos naturales no-renovables. De ahí que su política exterior se base en la actualidad en la captura de los recursos estratégicos, a través de un esquema de tipo colonial/imperial que responde a la preservación del dominio por medio del control militar/empresarial de los recursos naturales estratégicos del plantea, petróleo, gas natural, minerales, agua y biodiversidad, en su gran mayoría ubicados en la periferia capitalista”. Ver Fal, p. 3.

## Programa de Fortalecimiento de las Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia

Este programa fue suscripto el 31 de julio de 2012 entre Argentina y el BID, mediante el Contrato de Préstamo N° 2607/OC-AR, y posee como organismo ejecutor del mismo al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el que lo implementa a través de la SENNAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia)<sup>54</sup>. Por otra parte, se inscribe en la renovación del convenio tras la disolución del Plan Familias en el año 2009 a partir de la implementación de la AUH. El programa es financiado a través de préstamo de inversión, con US\$10 millones de financiamiento y 18 millones de dólares de contrapartida local, con un período previsto de tres años de ejecución y desembolso<sup>55</sup>.

En el análisis de conjunto de los componentes se observa, a simple vista, una fuerte centralidad del programa en la generación y fortalecimiento de sistemas de información sobre la población infantil/adolescente y sobre la política social. Tanto en el documento como en el desarrollo del programa, este lineamiento se materializa en la creación del Sistema de Información de Niñez, Adolescencia y Familia de Base Territorial (SINAFBT), del Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia (RENEPI), el desarrollo de un estudio para la medición de indicadores de desarrollo infantil y factores asociados, y el diseño, implementación y evaluación de innovaciones para el fortalecimiento de los CDI dirigidos al logro de los estándares y para el cierre de brechas de cobertura. La construcción de estos sistemas de información, es parte del producto que debe generar el programa ejecutado del Banco en la Argentina. Una vez ejecutados, los datos quedan a disposición de los distintos niveles de la administración del Estado de acuerdo a la jerarquía institucional –existe un acceso diferencial según de que estamento del Estado se trate– y también quedan al servicio del Banco. El progra-

54 La SENNAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) es un organismo que se enmarca en el Sistema de Promoción Integral de los Derechos de las Niñas, Adolescentes y Familia por la Ley 26.062, sancionada en el año 2005.

55 La contrapartida local estará compuesta por las actividades requeridas para la capacitación y desplazamiento de los equipos territoriales (0,8 millones de dólares); la garantía del cofinanciamiento de proyectos de innovación para el cierre de brechas en la modalidad provincial (0,2 millones de dólares); el costo de 800 kits de material lúdico a ser distribuido a CDI (2 millones de dólares) y por el costo de proyectos dirigidos al fortalecimiento del entorno familiar y comunitario para la promoción y resguardo de derechos en la niñez y adolescencia financiados por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (5 millones de dólares).

**RECUADRO N° 2****Descripción del Programa de Fortalecimiento de las Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia**

*Objetivo: fortalecer la función rectora de la SENNAF, a través de dos estrategias:*

1. Posicionándola como una entidad líder en la promoción del cierre de brechas de conocimiento para el diseño y la implementación de programas de niñez, adolescencia y familia; y
2. como organizadora de la acción pública integral a nivel territorial, a través del uso estratégico de los amplios recursos humanos que tiene desplegados a lo largo del país. Para ello, el programa financiará el desarrollo de instrumentos de gestión y el cierre de brechas de conocimiento para el análisis e implementación de políticas poniendo énfasis en la estructura federal del país como un elemento a la vez habilitante y potenciador de sus resultados.

*Asimismo el proyecto posee 3 componentes:*

*Componente 1: Desarrollo Infantil Temprano*

*Objetivos:*

*a.* desarrollar instrumentos operativos y analíticos que le permitan a la SENNAF y a las provincias identificar brechas de calidad de prestaciones para los CDI (Centro de Desarrollo Infantil) y conocimiento analítico y operativo para diseñar e implementar estrategias para cerrarlas de manera efectiva y sustentable;

*b.* incrementar el grado de concientización de los gobiernos provinciales y de la opinión pública sobre la importancia de invertir más y mejor en los primeros años de vida como una estrategia de fomento a la equidad de oportunidades para la vida.

Para alcanzar estos objetivos el componente financiará: (i) el desarrollo de estándares para CDI y los protocolos de implementación; (ii) la elaboración del Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia (RENEPI); (iii) el desarrollo de un estudio para la medición de indicadores de desarrollo infantil y factores asociados; (iv) el diseño, implementación y evaluación de innovaciones para el fortalecimiento de los CDI dirigidos al logro de los estándares y para el cierre de brechas de cobertura; (v) la capacitación a los equipos nacional y provinciales en el uso de las herramientas desarrolladas en este componente; y (vi) la capacitación a los equipos de los CAL (Centros de Articulación Local), CR y CIC (Centros Integradores Comunitarios) para apoyar desde el territorio el proceso de cierre de brechas de calidad de los CDI.

El RENEPI permitirá identificar las brechas de oferta de 400 CDI, los cuales formarán el universo de las innovaciones. Con la información del RENEPI será posible que los CDI desarrollen Planes de Fortalecimiento (PFCDI) en dos modalidades: (i) directamente asesorados por los equipos territoriales (previamente capacitados para ello), con la supervisión de la SENNAF; y (ii) de manera conjunta y con cofinanciamiento por parte de las provincias.

*Componente 2: Sistemas de información sobre niñez, adolescencia y familia.*

*Objetivo:* fortalecer la función de la SENNAF como coordinadora de la acción pública integral desde el territorio, a partir de dos estrategias.

En primer lugar financiará el desarrollo de módulos de análisis de la información que actualmente se recaba en el SIIPNAF, tanto a nivel nacional como provincial, y financiará la capacitación requerida para su uso. Por otro lado, financiará el desarrollo del Sistema de

Información de Niñez, Adolescencia y Familia de Base Territorial (SINAFBT), el cual tendrá capacidad de interconexión con el SIIPNAF.

*Componente 3: Fortalecimiento del entorno familiar y comunitario de niñas, niños y adolescentes.*

*Objetivo:* generar evidencia que permita mejorar la efectividad de programas dirigidos a niñas, niños y adolescentes en su entorno familiar y comunitario, como parte de un proceso continuo de mejora de los mismos.

ma no sólo se limita a crear sistemas de información sino que también se avoca a perfeccionar sistemas ya existentes. Es el caso del SIIPNAF que se comienza a construir, bajo el encuadre del art. 44 de la Ley 26.061, a partir de un convenio firmado por el Ministerio de Desarrollo Social y la Universidad de Buenos Aires. La creación del sistema se realizó a través de un equipo de trabajo conformado por académicos y técnicos de la SENNAF, y se basó en registrar y sistematizar la información disponible en las 24 provincias de la Argentina sobre los distintos programas y políticas hacia la infancia y adolescencia.

La asistencia técnica otorgada por el Banco a través de sus técnicos se presenta como unilateral, en donde existe un lineamiento internacional –un “paquete a replicar” – que no abre a priori espacio al diálogo con la burocracia del Estado nacional. No obstante esta política del BID, la aplicación de sus mandatos técnicos no se desarrolla de modo automático, por el contrario la burocracia estatal presenta condiciones de negociación técnica. En lo esencial los elementos que se ponen en juego por parte de esta última, tienen que ver con las especificidades locales (“con defender lo propio”) del contexto de implementación del programa. Este punto no es menor, si bien en el marco de una intervención general que responde principalmente a los intereses del Banco, este programa se convierte en un espacio de definición-redefinición permanente de acuerdo a las negociaciones establecidas. En otros términos, la implementación del programa da lugar al desarrollo de una tensión entre autonomía-heteronomía por parte de la burocracia estatal ante la burocracia del Banco.

Aunque en este programa se contempló un espacio de participación de niños y adolescentes en talleres, estos no poseen un carácter más que formal, su capacidad para incidir de hecho en el diseño y formulación de la política es muy limitada<sup>56</sup>. Más bien, el efecto que parece

<sup>56</sup> Para un análisis sobre la participación ciudadana como elemento en la implementación de los programas del BID desde los años noventa ver Casaburi, Riggirozzi y Tuozzo (2000).

predominar con la intervención del BID es el refuerzo de un rasgo político central en la reproducción de la estatalidad capitalista: el monopolio de su propia gestión (de los engranajes que hacen a su funcionamiento práctico) por parte de una tecno-burocracia. En otros términos, los lineamientos propuestos por el Banco y aplicados en la Argentina, no sólo que no ponen en cuestión sino que fortalecen un elemento sistémico del Estado en donde la facultad en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas queda circunscripta a una capa exclusiva portadora del “saber experto”: la burocracia estatal. Como consecuencia, al mismo tiempo en que se contribuye a esta reproducción –encuadrada en la más amplia reproducción de la matriz liberal-representativa en la que esta formateado el estado históricamente en la Argentina– se sostiene la condición en que esta se asienta en la sistémica explotación a la sociedad civil de los medios políticos para el alcanzar la auto-gestión del Estado y la posibilidad real del auto-gobierno.

*La trayectoria histórica del BID pone de manifiesto su desempeño como actor supra-estatal clave en el impulso del proyecto neoliberal en la región y con una esfera de actuación multivariada. Una de estas esferas es la puesta en juego de dispositivos que apuntaron y apuntan a operar transformaciones en las lógicas presentes en la construcción de políticas públicas del Estado argentino. Como se comprobó, este enfoque que posee su punto de arranque en el impulso a las llamadas “reformas de segunda generación” o de “modernización del estado” promediando los años noventa, continúa portando una importante vigencia en su política hacia los países prestatarios. El análisis del programa de fortalecimiento de políticas de niñez, adolescencia y familia no sólo dejó observar esta línea de continuidad, sino que también permitió constatar la centralidad que en este punto continúa poseyendo la promoción de los sistemas de información sobre la población o sobre las políticas destinadas a ésta.*

## Capítulo 4

### Procesos alternativos de integración Regional en Suramérica. Teoría y práctica

En el presente capítulo se plantea analizar el esquema de integración regional en dos dimensiones: por un lado, brindar una aproximación en los principales problemas teóricos vinculados a los procesos regionalistas, y por otro lado, avanzar en el estudio de iniciativas de integración suramericana a partir de la propuesta de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*.

Uno de los principales elementos para pensar la constitución de los proyectos de integración regional y coordinación macroeconómica a escala global es la teoría y fundamentación de los mismos. A continuación nos introduciremos en el esquema teórico clásico de la integración regional con el objetivo de identificar los principales nudos problemáticas de cara a la construcción de una *nueva* teorización sobre el tema.

#### Teoría clásica de integración regional

El enfoque teórico clásico y predominante en el estudio de los procesos de integración pone el acento en el proceso de liberalización comercial, tomando como referencia a la integración europea. Desde este enfoque es que se han desarrollado la gran mayoría de las investigaciones académicas sobre la integración regional. El objetivo de estos procesos, como bien los identifica Porta et al, es el de garantizar la “libre circulación de factores de la producción y la armonización o unificación de los sistemas monetarios y fiscales”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Porta et al, p. 17.

De este modo, el esquema de integración desde los Estados nacionales clásicos ha sido estudiado por autores como Ffrench-Davis (1979), Poveda Salvatierra (2002) y Porta, Gutti y Bertoni (2012). En dichos trabajos se logran discriminar seis etapas de la integración regional. A considerar:

- La *Zona de libre comercio*, también conocida como el *Área de libre comercio*, postula la reducción o eliminación de restricciones comerciales;

- la *Unión Aduanera* se constituye con el objetivo de eliminar las restricciones al comercio y la adopción de un arancel externo común (AEC). En Porta et al se identifican tres dificultades específicas de la Unión Aduanera: el largo y complejo proceso de negociación entre los países miembros para la unificación de aranceles, la imposibilidad de que un país de forma unilateral pueda modificar su política comercial, industrial o fiscal incluida en las medidas acordadas luego de la constitución de la Unión Aduanera, y las posibles incorporaciones de nuevos socios implicará otro proceso de negociación para la adaptación de las normas y medidas previamente acordadas;

- el *Mercado Común* conlleva un proceso de integración de los mercados nacionales, comprendiendo o no una unión aduanera, dentro de la que se asegura la libre circulación de los bienes, capitales, servicios y personas. Uno de los temas que se incorpora en esta etapa de la integración se refiere a la política migratoria de los Estados signatarios del Mercado Común;

- la *Unión Monetaria* implica un proceso de coordinación de las políticas monetarias y la adopción de una moneda común. Este aspecto implica la renuncia de políticas cambiarias nacionales en pos de la creación de una moneda regional, la adopción de una moneda de referencia o la convergencia de un sistema de paridades fijas entre las monedas intervinientes. Este aspecto en particular ha sido objeto de innumerables debates en la economía política;

- en la *Unión económica* se crea un bloque en el que se asegura la libre circulación de los bienes, capitales, servicios y personas dentro del territorio de la unión, en pos de la fusión gradual de las economías y la ejecución de las medidas comunes;

- la *Integración política* conlleva la constitución de un sistema común de dirección política y económica de un nuevo espacio.

CUADRO N° 7 Esquema de integración del modelo clásico					
Área de Libre Comercio	Unión Aduanera	Mercado Común	Unión Monetaria	Unión Económica	Integración política
Reducción de aranceles Libre circulación de bienes	Eliminación de aranceles Adopción de Arancel Externo Común	Libre circulación de los bienes, capitales, servicios y personas.	Coordinación de política monetaria Creación de moneda común	Libre circulación de los bienes, capitales, servicios y personas Fusión gradual de las economías nacionales	Constitución de un sistema común de dirección política y económica
Fuente: Elaboración propia					

El *modelo clásico* de la integración supone, entonces, el tránsito de distintas etapas a partir de la eliminación de las “medidas proyectonistas” de los Estados Nación. Desde esta perspectiva se denomina dicho proceso como *integración negativa*, mientras que la *integración positiva* conlleva una secuencia de negociaciones, acuerdos, creación de normas, espacios de coordinación, decisión y aplicación e institucionalización. En este marco es que se evalúan y direccionan las políticas comerciales, monetarias y financieras de los países miembros.

En el plano de la *integración económica*, el modelo en cuestión esgrime que todo proceso de regionalismo, *per se*, exige una delegación de soberanía nacional. Dicha afirmación supone una visión estrecha sobre la soberanía (reducida a la capacidad de acción del Estado) y, por ende, de la integración regional. Así es que elabora una correlación inversamente proporcional entre “autonomía nacional/ soberanía” e “integración/ interdependencia y coordinación”. A medida que avanzan las *etapas* de la integración del *modelo clásico*, el grado de autonomía de los Estados se ve reducido y, por el contrario, la dependencia y coordinación con los otros miembros del bloque aumenta. El camino de un acuerdo regional –o sub regional– a la constitución de un esquema supranacional, a partir de este modelo, supone el desarrollo de una burocracia propia del bloque, marco legal regional y demás instancias de armonización entre los normas de los integrantes.

En cuanto a los espacios cooperación financiera, desde esta perspectiva se entiende que, en los marcos del proceso de globalización financiera, la “mejor manera” de que los países periféricos se inserten



en la economía es partir de la difusión de bloques regionales, desde el *regionalismo abierto*. Este último, también denominado como *nuevo regionalismo* por la CEPAL durante los años noventa, se apoyaba y reforzaba los procesos de liberalización y el objetivo central de los países, a partir de una determinada lectura del desarrollo económico asociada al crecimiento, es el de generar condiciones para “atraer inversiones extranjeras”.

### Debilidades del modelo clásico

El esquema ortodoxo, basado en una concepción etapista del modelo clásico de integración regional, el cual ha guiado a muchos de los trabajos referidos a esta problemática, ha sido objeto de diversas críticas. Los objetivos del *modelo clásico* de integración (la liberalización financiera) han conducido a la profundización de grandes desigualdades de los países de América Latina. Dicho modelo, basado en la visión estado-céntrica no considera la pluralidad de naciones presente incluso dentro de los mismos Estados, como así tampoco le otorga relevancia alguna los diferentes mecanismos de participación popular en la construcción, desenvolvimiento y dirección de los procesos de integración.

Asimismo, la predominancia de un enfoque que releva pasaje de una *etapa* a otra en función de los procesos de apertura y desregulación, no incorpora una interpretación acerca del rol de los organismos financieros internacionales y regionales que intervienen como así tampoco las empresas transnacionales.

Por otro lado, la perspectiva en torno al Estado inherente al *modelo clásico* supone una determinada visión sobre la noción de soberanía. La misma, entendida como la capacidad de un Estado nación para efectivizar determinadas políticas (“herramientas del Estado”), no incorpora visiones alternativas y plurales como lo son los principios de la *soberanía energética*, *soberanía alimentaria*, *soberanía financiera*, e incluso la idea de *soberanía supranacional*.

Asimismo, también debe señalarse el espíritu de dicho modelo y su correlato político: el esquema clásico de integración, asociado fuertemente a una determinada concepción de desarrollo que para los países periféricos supone la “mejor manera de insertarse en la globalización”.

Por otro lado, la visión de la CEPAL entorno a la diferenciación entre *viejo regionalismo* (vinculado a la estrategia de la industrialización sustitutiva de importaciones) y *nuevo regionalismo* (asociado a la conso-

lidación de las políticas neoliberales y los procesos de liberalización), si bien logra establecer una identificación de dos procesos diferentes, las ideas de “viejo” y “nuevo” reflejan dos dinámicas en consonancia con la configuración del capitalismo de época. Por el contrario, el calificativo de *nuevo regionalismo*, al que adhiere la presente investigación, representa más bien un esquema de integración regional alternativo contra hegemónico.

En este marco, diversos economistas y científicos sociales conjugaron una reflexión crítica y elementos para análisis de los proyectos integracionistas vigentes. Aponte García logra constituir el modelo de *Nuevo Regionalismo Estratégico*. Partiendo de la teoría del regionalismo estratégico incorpora visiones no-ortodoxas del comercio internacional, alejadas del concepto de la empresa y de la competencia imperfecta inherente a dichas visiones. Postula el diseño de políticas comerciales estratégicas en pos de la articulación regional, el concepto del regionalismo multidimensional, superando la lógica de la integración exclusivamente comercial, y la interpretación de la soberanía y la identidad geopolítica vinculada al accionar de las regiones.<sup>2</sup>

Esta noción de la *soberanía* en sentido amplio se contrapone con el esquema teórico clásico de la integración regional, que supone la relación de “a mayor integración, menor soberanía nacional”. En este sentido Páez Pérez considera necesario repensar el concepto de nacionalismo desde una perspectiva plurinacional, como también resulta imperante replantear el concepto de soberanía desde una perspectiva supranacional. Argumentando que

[...] los pequeños Estados-nación no pueden enfrentar por sí solos los retos que plantean, no solamente la nueva lógica del capitalismo internacional, sino los efectos deliberados de la actividad especulativa de ciertos grupo específicos que combinan la necesidad de rentabilización a corto plazo con una agenda geopolítica de las más oscuras proyecciones.<sup>3</sup>

2 “[...] la multidimensionalidad resulta en una variedad de arreglos regionales dirigidos por el Estado y por entidades no estatales o híbridos, redes y mecanismos de gobernanza; e involucra una rica variedad de actores estatales y no estatales, que muchas veces son reunidos en redes informales y coaliciones multi-actorales que operan en distintos niveles en el sistema mundial”; Hettne y Söderbaum, 2006, p. 183, citado por Aponte García, p. 25.

3 Páez Pérez, p. 198.

Desde esta perspectiva se sostiene que en los procesos de integración deben forjarse espacios para contener y el afianzar la(s) soberanía(s) nacional(es) como así también de la soberanía supranacional. A la par de estos planteos, Boaventura de Sousa Dos Santos conceptualiza que la plurinacionalidad refuerza el nacionalismo. Según el autor

No hay un concepto de nación; hay dos conceptos de nación y no hay, necesariamente, un conflicto entre ellos. La concepción de nación cívica de origen liberal, ciudadana: todos somos ecuatorianos, todos somos bolivianos, somos brasileros, somos portugueses. Este es el concepto, digamos, liberal de la ciudadanía y de la nación cívica, geopolítica. Pero hay un concepto de nación étnico-cultural, que ha sido reivindicado no solamente aquí; ha sido reivindicado en Etiopía, en Nueva Zelandia, en Canadá, en Bélgica, en Suiza, como la posibilidad de otro tipo de nacionalidad que es una nacionalidad que tiene raíces étnico-culturales y que no condiciona, no crea un conflicto necesario con el primer concepto de nación porque los pueblos indígenas y los pueblos afro descendientes han luchado por la autodeterminación, pero nunca por la independencia. [...] Hay un nacionalismo nuevo, de izquierda, que es plurinacional, y hay que reconocer ese elemento de plurinacionalidad, en la diversidad, de la participación ciudadana.<sup>4</sup>

En el estudio realizado en el año 2013 (*¿Hacia dónde va la integración en Nuestra América?*) introducimos tres elementos para problematizar las interpretaciones de lo que se conoce como *integración hegemónica*. En este sentido se señaló la necesidad de avanzar en interpretaciones que vayan más allá de “lo comercial”, analizando la dinámica del liberalismo asimétrico y sin reciprocidad, incorporando la dimensión geopolítica en los proyectos regionales, y conjugando la estrategia hegemónica en clave de *integración desintegradora*. Desde esta perspectiva es que planteamos entender la dinámica de los organismos financieros multilaterales, en particular de los bancos de desarrollo. Así es que se analizó el papel del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otro lado, y retomando los lineamientos esbozados en la investigación del año 2013, en América Latina y el Caribe, principal-

4 De Sousa Dos Santos, p. 150.

mente luego de la decisión de rechazar la propuesta imperialista del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), emergieron nuevos proyectos e iniciativas de integración regional que requieren ser analizadas desde marcos teóricos más acordes que el *modelo tradicional*. En este sentido, es que se plantea introducir una aproximación en el estudio de la Unión de Naciones Suramericanas, haciendo hincapié en dos iniciativas referidas a la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*: el Banco del Sur y el Sistema de Pagos con Monedas Locales entre Argentina y Brasil.

### La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

En el esquema de la integración de América del Sur el proyecto regionalista que incluye a únicamente a todos los países de la subcontinente es la Unión de Naciones Suramericanas. Con los antecedentes de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006), en el año 2008 se firma el Tratado de Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. En el artículo 2 del Tratado se definieron cuáles son las perspectivas de integración regional establecidas por los países firmantes:

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.<sup>5</sup>

Este documento, leído desde el *modelo clásico* de la integración, supone la consecución de unos de los objetivos más amplios: la Unión. Es decir, siguiendo a dicho modelo teórico, la UNASUR estaría “saltando etapas en el regionalismo”, o estaría “empezando por los últimas etapas”.

5 UNASUR.

El paradigma teórico clásico, entonces, no logra describir en su totalidad el proceso de la UNASUR. Al respecto, Luis Brito García señala que la UNASUR

[...] no se limita a proponer uniones aduaneras o mercados comunes, sino que apunta además hacia la constitución de redes de comunicación fluvial, automotriz, ferroviaria y energética, progresiva unificación de sistemas legales e incluso un posible sistema de moneda común.<sup>6</sup>

Desde su creación, la Unión Suramericana de Naciones ha avanzado institucionalmente a partir de la premisa multilateral de diplomacia de cumbres, en este caso en Cumbres Suramericanas. Asimismo, bien vale resaltar su importante rol en términos de política regional como bloque regional y mecanismo multilateral de toma de decisiones. La intentona de golpe de Estado en Bolivia de 2008, el golpe de Estado en Honduras en 2009, el fallido golpe de Estado en Ecuador en septiembre 2010 y el conflicto limítrofe entre Ecuador y Colombia, representaron hechos en los cuales la UNASUR logró actuar rápidamente, con acuerdos entre los Estados miembros y en forma coherente con los objetivos de la organización. El último aspecto señalado es una muestra de los avances en el plano político de la UNASUR, que deberán complementarse con el desenvolvimiento de una institucionalidad pertinente y de instituciones asociadas a éste proceso integracionista en pos de lograr el objetivo de constituir la unión económica e integración política de Suramérica.

En lo que se refiere al proceso de integración económica, dentro del esquema regionalista de la UNASUR se creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF). El Consejo se formó el 27 de noviembre de 2010 en el marco de la reunión de Guyana de jefes y jefas de Estado de la UNASUR. El 9 de junio de 2011, durante el plenario de funcionarios y titulares de los bancos centrales de la UNASUR, se realizó la convocatoria al primer encuentro del CSEF en Buenos Aires. El Plan de Acción sobre el cual se elaboró el CSEF contemplaba los siguientes objetivos:

- promover el intercambio regional en monedas locales, sustituyendo el uso del dólar;
- formación de un fondo de contingencia que actúe, en el caso de ataques especulativos, en defensa de las monedas y economías de la región;

6 Brito García, p. 169.

- articular el uso de reservas internacionales, promoviendo la autonomía financiera de la región;
- buscar mecanismos de canalización del ahorro interno de los países de la región en favor de la capitalización de proyectos de inversión dentro de la misma área.

En el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas los países miembro acordaron una agenda de trabajo a partir de ejes capítulos específicos: un *capítulo monetario*, vinculado a la movilización de reservas, uso de monedas locales en reemplazo del dólar, Banco del Sur y relación con las calificadoras de riesgo y otras agencias financieras internacionales; un *capítulo comercial*, para el cual Argentina propuso sustituir el título de intercambio por el de integración productiva; y en el tercer capítulo se hace hincapié para focalizar al encuentro como una respuesta a los países centrales ante la crisis.

La Declaración final de la primera reunión estableció que el Consejo se plantea afrontar de manera coordinada y concertada el actual escenario internacional signado por la crisis en los principales países desarrollados. En este sentido se instituye la obligación a “profundizar y generar espacios propios de cooperación, acumulación y reproducción económica, haciéndose imprescindible desarrollar instrumentos de políticas públicas que permitan mayor bienestar de nuestra población”.<sup>7</sup> En lo que respecta al sistema financiero, el documento oficial plantea la necesidad de elaborar una nueva arquitectura financiera, pero “además fortaleciendo y adaptando la existente”. En este punto ha de dilucidarse la opción de reformas de “IFI, teniendo presente las condiciones institucionales existentes de cada uno e incorporando los avances logrados en las instituciones existentes”<sup>8</sup>. Complementariamente, en 2012 se realizó la primera reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF) para analizar propuestas y brindar elementos para el debate multilateral. En la reunión se discutió el fortalecimiento y ampliación del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), la creación de una nueva institución financiera, el Fondo de Reservas para la UNASUR, en coordinación con la nueva banca multilateral regional.

7 CSEF.

8 Ídem.

## El Banco del Sur

En el marco de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional* y en relación al proyecto regionalista contra hegemónico, o del *Nuevo Regionalismo Estratégico*<sup>9</sup>, se esboza la propuesta de crear un banco regional de desarrollo alternativo. La noción de la *banca de desarrollo de nuevo tipo* en América Latina adquiere mayor relevancia frente a la arquitectura financiera regional, caracterizada por su heterogeneidad y descoordinación. Asimismo, como bien señala Ortiz, a pesar del número de instituciones,

[...] a principios del siglo XXI la mitad de la población del planeta aún vive por debajo de la línea de pobreza de dos dólares al día, es decir, los bancos que existen no han cumplido sus objetivos. Claramente aún existe la necesidad de financiamiento para el desarrollo.<sup>10</sup>

De este modo, esta autora interpreta que una nueva banca de desarrollo deberá contemplar tres principios genéricos:

1. Utilizar los ahorros generados en el Sur para el desarrollo de los países del Sur;
2. usar un conjunto de políticas económicas diferentes, alternativas al Consenso de Washington, y centradas en la reducción de asimetrías para mejorar el crecimiento económicos de los países del Sur, expandir sus mercados internos e incrementar el nivel de vida de sus ciudadanos;
3. contribuir a la integración regional de los países del Sur en un momento de crisis global.<sup>11</sup>

La iniciativa postulada como el *banco de desarrollo de nuevo tipo* para Suramérica es el Banco del Sur. También debe señalarse la creación del Banco del ALBA en la misma línea estratégica de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*<sup>12</sup>.

9 Aponte García.

10 Ortiz, p. 305.

11 Ídem, p. 306.

12 En la investigación del año 2013 se analizó el papel del Banco en la integración del ALBA-TCP. Ver Puello-Socarrás, Fal y Castiglioni.

### Descripción del Banco

El Banco del Sur es un banco regional de desarrollo creado el 9 de diciembre de 2007 en el marco de la UNASUR. Los países signatarios del Acuerdo Fundacional son Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El capital autorizado del Banco es de 7.000 millones de dólares (mdd) y el capital suscrito de 20.000 mdd. Según el Convenio Constitutivo, Argentina, Brasil y Venezuela deberán aportar 2.000 mdd, Ecuador y Uruguay 400 mdd y Bolivia y Venezuela 100 mdd. Los sujetos del financiamiento del Banco contemplados por el Convenio Constitutivo son las entidades estatales o autónomas, empresas mixtas, empresas privadas, cooperativas, empresas asociativas y comunitarias, de los países miembros.

CUADRO N° 8 Banco del Sur, aportes de capital suscrito	
País	Aportes (millones de dólares)
Argentina	2.000
Brasil	2.000
Venezuela	2.000
Ecuador	400
Uruguay	400
Bolivia	100
Paraguay	100
TOTAL	7.000

Fuente: Convenio Constitutivo del Banco del Sur, 2009.

Según sus documentos oficiales, el Banco deberá financiar proyectos destinados a garantizar la soberanía alimentaria, energética, de la salud, de los recursos naturales y del conocimiento. Asimismo, como banco multilateral, deberá asumir nueve funciones: financiamiento de proyectos, asistencia técnica, otorgamiento de garantías, emisión de bonos y otros títulos de valor, actuar como agente colocador de títulos emitidos por los países miembros, administración de carteras y fideicomisos, creación de fondo especial de solidaridad social para proyectos reembolsables y no reembolsables; creación de fondo especial de emergencia para la asistencia frente a desastres naturales; y fortalecimiento del proceso de integración suramericana mediante el desarrollo de un



sistema monetario regional, el incremento del comercio intra y extra regional, el ahorro interno de la región, así como por la creación de fondos de financiamiento para el desarrollo regional.

A diferencia de las instituciones de Bretton Woods y del resto de los bancos regionales de desarrollo (con la excepción del Banco del ALBA), el sistema de votación sobre el cual se rige el Banco del Sur es “un país = un voto”. El principio de equidad en la representatividad y el peso de los países en el proceso de toma de decisiones es una característica única en la banca multilateral de desarrollo, que solamente comparte con el Banco del ALBA. Además, el Banco del Sur tiene dos órganos de gobierno (el Consejo de Ministros y el Consejo de Administración), un órgano ejecutivo (el Directorio Ejecutivo) y un órgano auxiliar (el Consejo de Auditoría).

El Consejo de Ministros, conformado en junio de 2013, se encuentra compuesto por los Ministros de Economía y Finanzas de los países miembros. Las funciones del mismo comprenden el establecimiento de políticas generales del Banco, la admisión de nuevos accionistas, la suspensión/liquidación de la operación del Banco del Sur, aumentar/disminuir el capital Suscripto, nombrar funcionarios del Directorio Ejecutivo, del Consejo de Administración y del Consejo de Auditoría y decidir sobre fondos especiales de solidaridad y de emergencia.

Por otro lado, el Consejo de Administración, integrado por un representante por país miembro, asume las funciones de monitoreo de la gestión, pronunciamiento sobre las normas operacionales, la fijación de los criterios de riesgo crediticio y la aprobación de informes de actividades y del presupuesto operativo.

El órgano ejecutivo del Banco es el Directorio, compuesto por un director por cada país miembro, un director en representación de los accionistas clase B y un representante de los accionistas clase C. La función principal del Directorio es la administración general del Banco ejecutando la política financiera, crediticia y económica, autorizando la celebración de operaciones activas y pasivas, inversiones, asunción de deudas o emisión de obligaciones, fianzas, garantías y cualquiera otra operación, contrato o transacción, presentación de estados contables y financieros, elaboración del presupuesto operativo y la nómina del Comité Ejecutivo y del Presidente del Directorio. El Presidente del Directorio Ejecutivo se establece como el representante legal del Banco y encargado de la conducción de negocios ordinarios y de la administración de personal.

Asimismo, dentro del organigrama del Banco del Sur se plantea la creación de un Consejo de Auditoría, integrado por un representante de cada país miembro, un miembro en representación de todos los accionistas clase B y uno en función de los accionistas clase C. El Consejo deberá realizar recomendaciones de auditoría externa, la revisión de los estados financieros, recomendaciones sobre políticas y procedimientos y la organización de auditorías internas.

El Banco del Sur aún no se encuentra en funcionamiento, a pesar de que el 9 diciembre de 2007 fue aprobada el Acta Fundacional. Para que el organismo pudiese entrar en vigencia fue necesario firmar el Convenio Constitutivo (el 26 de septiembre de 2009); la ratificación en los Congresos de los países miembro que en suma representasen no menos del 66% del capital suscrito (Venezuela en noviembre 2009, Ecuador en junio de 2010 y Bolivia en marzo, Argentina en septiembre y Uruguay en diciembre de 2011); la entrada en vigencia del Convenio Constitutivo en abril de 2012; y la creación y funcionamiento del Consejo de Ministros del Banco del Sur (la primer reunión en junio de 2013, la segunda en mayo de 2014 y la tercera reunión en julio de 2014). En la última reunión se definió un cronograma para las primeras operaciones del Banco.

### Debates en el Banco

Desde el momento en el que se planteó la iniciativa han emergido diferentes interpretaciones sobre qué tipo de banco debe ser el Banco del Sur, cuáles serán sus marcos operatorios, cómo se tomarán las decisiones, qué instrumentos desarrollará, qué articulación tendrá con los espacios de integración regional y qué modelo de desarrollo financiará. La propuesta del Banco del Sur, incluso era más amplia en sus inicios. Se había pensado un organismo regional que superase las funciones tradicionales de la banca multilateral de desarrollo. Entre los ejes de discusión en los que se forjó el organismo, se encontraba la posibilidad de que el Banco del Sur sea un banco de desarrollo, que actúe como fondo de reservas a nivel regional y que se comprometa con el objetivo de la unidad monetaria regional. Sin embargo, esta propuesta finalmente desechada para el Banco del Sur en la Declaración de Río Janeiro del 8 de octubre de 2007.

En sus orígenes, el Banco nació en oposición a la vieja arquitectura financiera internacional y como cristalización de los procesos político-

sociales acaecidos en Suramérica y su articulación con la dinámica de la economía mundial. Al respecto, uno de los argumentos a favor de la creación de una nueva institución regional radica en el aumento de las reservas internacionales en los países de la región. En este marco es que el presidente venezolano Hugo Chávez ya desde 2004 venía expresando la necesidad de la construcción de una nueva institución financiera regional: “Banco del Sur ¿Por qué no? [...] Nuestras reservas están colocadas en bancos del norte. En el Banco del Sur, tanto Venezuela como Brasil y la Argentina podríamos colocar una buena parte de nuestras reservas”<sup>13</sup>.

En el marco de las negociaciones para la elaboración del documento oficial se desarrolló un debate en el cual fueron plasmadas las diferentes perspectivas acerca de qué tipo de banco deberá ser el Banco del Sur. Dicho debate expresó las tensiones originarias presentes en el Banco y las aún persistentes alrededor del mismo. Para la ocasión fueron presentadas dos propuestas contrapuestas: por un lado un documento firmado por Argentina y Venezuela y, por el otro uno realizado por la delegación ecuatoriana<sup>14</sup>.

El 29 de marzo de 2007, Argentina y Venezuela pusieron a consideración su proyecto de Banco del Sur. Según Toussaint, el texto redactado por Argentina y Venezuela parte desde una perspectiva neoliberal compatible con el espíritu del Banco Mundial. El citado autor realiza críticas sobre mencionado proyecto develando el paradigma neoliberal inherente:

Las consideraciones generales precisan que es necesario promover la constitución de empresas multinacional de capital regional, sin especificar que éstas sean públicas, privadas o mixtas; Banco del Sur se ocuparía de desarrollar el mercado de capitales, la industria, las infraestructuras, la energía y el comercio, con funciones de banco de desarrollo y de fondo monetario. No se contempla la protección del ambiente. No se prevé el desarrollo de políticas educativas y culturales. No impide que el Banco del Sur se endeude en los mercados financieros internacionales. Los derechos de voto se otorgarían en proporción al aporte de cada país, convirtiéndose así en una estructura similar a las instituciones de crédito internacional como el BM, el FMI o el BID.

---

13 Diario *Página 12* (Argentina), 13 de agosto de 2004.

14 Dichos documentos y debates se encuentran analizados en el capítulo 3 del trabajo de Toussaint, 2008.

En el capítulo 8 titulado Inmunidad, exención y privilegios, es una reproducción de los estatutos del Banco Mundial, del FMI y del BID. Se dice en este proyecto, en el artículo 42, que los archivos son inviolables, lo que quiere decir que sería imposible hacer una auditoría al Banco del Sur. También leemos que el personal del Banco, directores funcionarios y empleados, están exonerados de impuestos. Dice el artículo 45 –y esto es un simple «copiar y pegar» de los estatutos del Banco Mundial y el FMI– que la inmunidad es total con relación a los procedimientos judiciales y administrativos, relativos a los actos ejecutados por sus funcionarios en el marco de sus misiones.<sup>15</sup>

Al entender de Toussaint el texto propuesto por Argentina y Venezuela es “totalmente coherente con la orientación política del gobierno de Kirchner en Argentina, pero, por el contrario, es totalmente incompatible con las posiciones adoptadas por Venezuela”<sup>16</sup>. La explicación dada por el autor es que es probable que el texto nunca haya sido leído, aprobado y asumido por el presidente de Venezuela.<sup>17</sup>

Por otro lado, el 30 de abril la comisión ecuatoriana para el Banco del Sur, compuesta por Ricardo Patiño (Ministro de Economía y Finanzas de Ecuador y miembro del Gabinete del Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador), Pedro Páez Pérez (Presidente de la Comisión Presidencial para la Nueva Arquitectura Financiera), Jorge Marchini (Economistas de Izquierda de Argentina, EDI, y Observatorio Internacional de la Deuda, OID), Oscar Ugarteche (Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos, Latindadd, y OID) y Eric Toussaint (Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo, CADTM), presentó una nueva propuesta de estatuto.

El documento elaborado por dicha comisión se convirtió así en el primer antecedente para la construcción de una *Nueva Arquitectura Financiera Regional*. Este documento incluyó la creación de un Fondo Monetario Regional, un Banco y la Unidad Monetaria del Sur. El Banco del Sur, según la comisión ecuatoriana, parte de una concepción amplia incorporando cuestiones sobre derechos económicos, sociales y cultu-

15 Toussaint, 2008.

16 Ídem, 2008, p. 62.

17 Ídem, 2008, p. 63.

rales, control sobre los recursos naturales y el aparato productivo de la región, y el principio de no endeudarse en los mercados de capitales. En la misma se establece que el sistema de decisión adoptado por la institución será el de *un país = un voto*. Y que los préstamos serían destinados sólo a empresas públicas, a pequeños productores, al sector cooperativo y a las comunidades indígenas, por lo cual no habría fondos para las empresas transnacionales ni para las grandes empresas privadas.

Asimismo, el Banco del Sur, según la propuesta ecuatoriana, no debe endeudarse en los mercados de capitales. Las fuentes de capital serían

1. Un aporte de capital de los países miembros.
2. Préstamos que los países miembros le harían al Banco, pero que serían contratos que no dependieran de los bonos emitidos en los mercados de capitales regionales o del Norte.
3. Impuestos globales comunes, o sea, diferentes tipos de gravámenes globales que serían aplicados por los países miembros y cuya recaudación sería transferida al banco de desarrollo, tales como la «tasa Tobin», impuestos sobre las ganancias repatriadas por las transnacionales, de protección al medioambiente, etc.

4. Donaciones.<sup>18</sup>

Ambos proyectos, antagónicos en esencia, reflejan las tensiones originales y aún vigentes en el debate en torno a qué tipo de banco debe ser el Banco del Sur. Las perspectivas predominantes en las propuestas representan los dos ideales de institución regional en función del paradigma de los organismos de Bretton Woods, por un lado, y de la estrategia de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*, por el otro lado. Si bien en las negociaciones previas a la firma del Acta Fundacional dichas perspectivas adquirieron una representación en términos nacionales, las mismas no necesariamente reflejan una política uniforme y constante de los países en cuestión frente al Banco del Sur. El caso de Venezuela es el más significativo al respecto.

Dichas tensiones no fueron resueltas en instancias multilaterales como así tampoco en los documentos oficiales del organismo. Tal es así que dentro del Acta Fundacional como en el mismo Convenio Constitutivo, persisten elementos correspondientes a ambas lógicas. En un trabajo presentado en octubre de 2008, los economistas Isabel Ortiz y

18 Toussaint, 2008.

Oscar Ugarteche identificaron nueve divergencias sobre el tipo de banco que debiese ser el Banco del Sur de cara a la elaboración del Convenio Constitutivo. Según los autores, los países firmantes del Acta Fundacional discutían principalmente en lo referido a: Gobernabilidad (¿debe adoptarse el criterio de toma de decisiones signado en Buenos Aires?). Privilegios y exenciones impositivas (¿deben proseguirse los principios del Banco Mundial?). Fondeo (¿cuál es rol de las reservas internacionales?). Cartera de Inversión (¿debe el financiamiento en infraestructura ser prioridad?). Elegibilidad según el tipo de institución (¿debe el Banco del Sur financiar a grandes compañías privadas?). Distribución de inversiones entre países miembros y distintos términos de financiamiento (¿cómo se afrontan las asimetrías?). Compras y adquisiciones (¿se permite la compra de bienes y servicios de países no miembros?, ¿se le otorga un tratamiento preferencial para las compras de otros países del Sur?, ¿apertura total a cualquier país?). Participación y transparencia (¿cuál es rol de la sociedad civil en el Banco?). Salvaguardias sociales y medioambientales (¿cómo asegurar que los principios del Acta vinculados con objetivos de promoción de justicia socio-ambiental?).

Complementariamente, Eric Toussaint identificaba ejes sobre los cuales se forjaron las principales tensiones en torno al Banco del Sur. El principal punto de discusión se corresponde a la gobernabilidad de la institución y al esquema de toma de decisiones. Según el autor persistía una política tanto de Brasil como de Argentina por “edulcorar el principio de *un país = un voto*”, estableciendo que este principio rija solamente en las reuniones anuales del directorio del Banco.<sup>19</sup>

Asimismo, otro elemento central en la demora en la puesta en funcionamiento del Banco y en la permanencia de tensiones dentro del mismo organismo fue la constitución del Grupo de los 20 como el “foro principal de la cooperación económico internacional para enfrentar a la crisis”, según su propia declaración de Pittsburg, 2009. Las resoluciones del G20 (relegitimación de la *vieja arquitectura financiera internacional* y recapitalización de los bancos multilaterales de desarrollo, en el caso latinoamericano del BID, expresión regional de la *vieja arquitectura financiera*), y la participación de Argentina y Brasil (signatarios del Acta Fundacional y el Convenio Constitutivo), significaron un freno en la materialización del Banco del Sur. El otorgamiento de mayores recursos y nuevas funciones por parte de los principales accionistas del Banco

19 Toussaint, 2008a.

del Sur a los organismos de Bretton Woods y al BID, en tanto se dilataban las negociaciones del Banco del Sur y su puesta en funcionamiento, es una muestra de las tensiones dentro del organismo.

En referencia a este último punto, el caso brasileño se torna aún más significativo. Tanto por su peso en la economía regional y mundial, como por el papel asumido en las relaciones interamericanas, e internacionales, Brasil asume un rol importante en el desarrollo del Banco. En las primeras negociaciones, el país se había mostrado indeciso en cuanto a la participación en la iniciativa. Las razones para la no-participación brasileña radican en las presiones de las grandes empresas, las denominadas *translatinas*, en el funcionamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico Social de Brasil (BNDES), que es el banco de desarrollo con mayor nivel de operatoria de la región, y en la dimensión geopolítica. Fue este último aspecto el que llevó al por entonces presidente Lula Da Silva a declarar la incorporación del país como miembro del Banco del Sur. Sin embargo, las presiones provenientes desde diferentes del sector privado (*translatinas*) como desde espacios de gobierno, no cesaron. El resultado de esto es que hasta el día de la fecha, el poder legislativo brasileño no haya ratificado el Convenio Constitutivo del Banco del Sur.

Con la firma del Convenio Constitutivo, muchos de estos elementos fueron, por lo menos en el plano formal, medianamente resueltos. Pero, sin lugar a dudas, la puesta en funcionamiento, anunciada reiteradamente en los últimos tres años por los representantes de los países signatarios en distintas instancias, evidenciará el camino sobre el cual la iniciativa Banco del Sur se constituirá: o formará parte de uno de los pilares claves en la *nueva arquitectura financiera regional*, o se encontrarán mecanismos para la desactivar, reducir y “edulcorar” los elementos más disruptivos en la iniciativa, estableciéndola así en un banco de desarrollo tradicional. Un tercer escenario posible es la postergación del funcionamiento del Banco hasta que la propuesta sea finalmente descartada. Este último es el menos probable. Teniendo en cuenta los compromisos regionales asumidos con la firma de los documentos oficiales del Banco del Sur y con la ratificación parlamentaria de los mismos, resulta difícil pensar en la desactivación formal de la iniciativa. En las últimas reuniones de la UNASUR y el MERCOSUR en el año 2014, funcionarios han expresado la voluntad para la puesta en marcha del Banco en el corto plazo.

## Elementos para caracterizar al Banco como Banca de desarrollo de nuevo tipo<sup>20</sup>

La iniciativa de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional* (NAFR) contiene en uno de sus pilares la constitución de una entidad bancaria regional, un *banco de desarrollo de nuevo tipo*. La creación, los debates contenidos en ella y las perspectivas sobre el Banco del Sur, nos permiten establecer algunos elementos para la caracterización del proyecto de *banco de desarrollo de nuevo tipo*. En este marco, el primer punto a resaltar es el sentido estratégico del Banco del Sur, y por consiguiente de la banca de desarrollo de nuevo tipo: nace en contraposición de la concepción tradicional de los bancos de desarrollo, al igual que la NAFR nace en contraposición de la *vieja arquitectura financiera internacional*; y también nace como complemento a otras iniciativas e instancias en el marco del nuevo regionalismo estratégico.

Entonces, la banca de desarrollo de nuevo tipo contempla determinadas características similares y otras contrarias a los organismos tradicionales. Es posible agrupar estas características en los siguientes ejes: objetivos, sujetos de financiamiento, gobierno y toma de decisiones, prioridades en el financiamiento, fondeo, operaciones, instrumentos y rol de la sociedad civil.

1. Los *objetivos* de la banca de desarrollo de nuevo tipo lleva a suponer una superación en el sentido reduccionista la banca tradicional. Los organismos de la NAFR se crean para garantizar la soberanía financiera, alimentaria, energética, de los recursos naturales y de la salud, y al mismo tiempo garantizar una progresiva autonomía de la región<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Estos elementos se encuentran trabajados con mayor profundidad y en comparación con la banca de desarrollo tradicional en Castiglioni, 2014.

<sup>21</sup> Esta ampliación en los objetivos de los bancos tradicionales se manifiesta en los documentos oficiales del Banco del ALBA, Convenio Constitutivo, artículo 3: “El Banco del ALBA tiene por objeto coadyuvar al desarrollo económico y social sostenible, reducir la pobreza y las asimetrías, fortalecer la integración, promover un intercambio económico justo, dinámico, armónico y equitativo entre los países miembros de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA), inspirado en los principios de solidaridad, complementariedad, cooperación y respeto a la soberanía de los pueblos”. En el Acta Fundacional del Banco del Sur se define que “el Banco tendrá por funciones, en beneficio de los países suramericanos miembros del Banco, entre otras: financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía, orientados a mejorar la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico, agregando valor y priorizando el uso de materias primas de los países miembros; financiar proyectos de desarrollo en sectores sociales para reducir la pobreza y la exclusión social; así como financiar proyectos que favorezcan el proceso de integración suramericana y crear y administrar fondos



2. En cuanto a los *sujetos de financiamiento*, la nueva banca de desarrollo incorpora entidades u organismos excluidos del financiamiento de las instituciones de crédito tradicionales, como lo son las experiencias de la economía popular y el cooperativismo. Este último significa un reconocimiento de las trayectorias populares y desarrollo de mencionadas experiencias en la región.

3. La banca de desarrollo de nuevo tipo contiene un mecanismo de decisión interno que lo diferencia de la institucionalidad vigente. Bajo la premisa democrática de cada país tenga un voto, los países miembro de la institución poseen el mismo peso en la *toma de decisiones* a pesar de que sus economías y aportes sean diferentes. En cuanto a las formas institucionales, este tipo de instituciones deberá generar una estructura administrativa mínima, ágil, eficiente, con bajos costos, transparente, en la que se encuentren representadas, de manera equitativa, todas las nacionalidades de los países miembros. Uno de los principios por los cuales se crean estas instituciones es el de la conformación de un sistema meritocrático con reglas de discriminación positiva. En el marco del Taller Técnico de Naciones Unidas sobre el Banco del Sur<sup>22</sup>, en lo que respecta a este punto se señalaron ventajas y desventajas de este sistema para la selección de los funcionarios del organismo. En los niveles directivos o gerenciales es recomendable que el nombramiento, a parte de la nacionalidad, pase por un concurso de oposición y méritos adicional. Para los demás profesionales, debe primar el criterio de idoneidad, experiencia y capacitación. El banco debe contar con una base de especialistas o consultores regionales, con el objeto de que apoyen en aspectos puntuales de los proyectos. En todas las instancias deben respetarse el principio de equidad de género, razas y minorías.<sup>23</sup>

4. La banca de desarrollo de nuevo tipo debe llevar a cabo “nuevas prácticas bancarias”, suponiendo así el establecimiento de nuevas *prioridades para el financiamiento*. En el artículo 3.1.1 del Convenio Constitutivo del Banco del Sur se contempla el otorgamiento de créditos en divisas extranjeras, monedas nacionales y moneda común o

---

especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales, todo ello mediante la realización de operaciones financieras activas, pasivas y de servicios”; Banco del Sur, 2007.

22 El Taller se realizó en Quito, Ecuador, del 23 al 27 Junio 2008, con el apoyo del Gobierno de Ecuador y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

23 ONU, p. 11.

regional y planes de financiamiento y créditos sin condicionalidades e intervenciones en las políticas públicas de los Estados. Asimismo, se considera que la banca de desarrollo de nuevo tipo en la gestión de las operaciones concesionales puede establecer los siguientes criterios para el otorgamiento: a) criterios macro por país (por ejemplo PBI per cápita); b) criterios sub-nacionales (subsidio a las regiones de menor ingreso en pos de reducir las asimetrías); c) por sector (por ejemplo inversiones en sector social o medioambiental); y d) según modo de producción (el cual permite financiar diferencialmente según se trate de cooperativas, empresas sociales, públicas o privadas).<sup>24</sup>

5. Los bancos de desarrollo cuentan con fuentes primarias y secundarias de recursos. En el taller técnico realizado por la ONU se definió que el Banco del Sur contará con fuentes primarias (capital ordinario, acciones y bonos y fondos especiales) y fuentes secundarias, como fondos fiduciarios, fondos fiscales, cofinanciación y rendimiento de los Fondos. En este marco, uno de los puntos a resaltar es el que corresponde a los fondos fiscales. Estos fondos se forman a partir de impuestos especiales sobre transacciones financieras (por ejemplo, la Tasa Tobin), sobre la exportación de recursos naturales, sobre la repatriación de utilidades de las empresas transnacionales.<sup>25</sup> Estos recursos permitirán a la banca de desarrollo de nuevo tipo “actuar como un catalizador de operaciones de crédito (‘securitizando’ proyectos rentables de la región y poniendo los bonos en los mercados de capitales internacionales)”<sup>26</sup>. A su vez, Eric Toussaint, asesor del gobierno ecuatoriano para la conformación de la propuesta del Banco del Sur, establecía que el capital de la institución “sería proporcionado por los países miembros, que la financiarían con un aporte inicial, con préstamos así como con impuestos del tipo de la tasa Tobin”<sup>27</sup>. Dicha medida ha sido (y continúa siendo) objeto de debates en torno a su viabilidad, aplicación e impacto.

6. Entre las *operaciones* de los bancos tradicionales se encuentran los préstamos ordinarios (a tasas de interés cercanas a las comerciales, financiados a través de los fondos de capital ordinario); préstamos con-

---

24 Ortiz, p. 313.

25 ONU, p. 19.

26 ONU, 2009.

27 Toussaint, 2008, p. 56.

cesionales (cuyos fondos provienen de fondos especiales); garantías (calificación de proyectos para que sean financiados mediante la emisión de instrumentos financieros a cargo de la banca pública local y otras entidades); participación de capital (*equity*) en inversiones del sector privado; préstamos subordinados, donaciones, administración de fondos, constitución y administración de fideicomisos regionales y (como banca de inversión) estructuración de financiamientos y de proyectos. La banca de desarrollo de nuevo tipo deberá, entonces, diferenciarse de las instituciones tradicionales “siendo expedito en acortar los tiempos y cobrando comisiones más baratas”, con “criterios profesionales de eficiencia financiera”, los “pagos de los préstamos deben estar atados al ciclo económico de los países para reducir el riesgo de incumplimiento, de retrasos y evitar una alta carga de servicio de la deuda externa de los países cuando sus economías están en la etapa del ciclo depresivo”.<sup>28</sup> Asimismo se establece una cláusula de preferencia de utilización de los bancos nacionales de desarrollo de los Estados miembros, lo cual genera menores costos de transacción y evita establecer representaciones en cada país. La vinculación inter-institucional puede expresarse también en una articulación de la banca regional con los “mejores productos de cada banco de desarrollo nacional”, a fin de generar sinergias y transferencias tecnológicas.<sup>29</sup>

7. Los bancos de desarrollo de nuevo tipo se deberán dotar de los diferentes *instrumentos* necesarios para su funcionamiento. Apoyo presupuestario (fondos entregados directamente al presupuesto general de un país miembro); programas sectoriales y *swaps*; proyectos de inversión (inversiones previamente definidas); fondos y asistencia técnica. Esta última incluye el asesoramiento, preparación de proyectos, estudios de viabilidad y la identificación de proyectos de inversión.

8. La *participación de la sociedad civil* es uno de los ejes que caracterizan esta institución de nuevo tipo, distanciándola de las tradicionales. Para la constitución de los organismos incluidos en la nueva arquitectura financiera es necesaria la constante vigilancia ciudadana, incorporando tanto a la sociedad civil como a los movimientos sociales en instancias de auditorías y revisión de informes. Asimismo, en el taller de ONU se propuso incorporar representantes de la sociedad civil

---

28 ONU, p. 22.

29 Ídem, p. 25.

en la Junta Directiva, con un director(a) elegido por los movimientos y organizaciones sociales de los países miembros del Banco.

*En síntesis, el Banco del Sur, como pilar de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, es una de las iniciativas más importantes en el plano de la integración suramericana. Sin embargo, la demora en su puesta en funcionamiento, la falta de voluntad política de determinados sectores dentro de las esferas gubernamentales de los países miembros, las tensiones predominantes en las correlaciones de fuerza regional y las consecuencias derivadas de la profundización de la crisis global, hacen que esta iniciativa sea aún más urgente para el fortalecimiento del nuevo regionalismo estratégico.*

### Sistema de pago en Monedas Locales (SML)

Uno de los ejes en la integración regional más debatido, tanto en la teoría de la integración como en el plano de la economía política en general, se refiere a las iniciativas de integración monetaria, unión monetaria y sistemas de pagos transnacionales. En América Latina persisten tres mecanismos de sistemas de pagos internacionales: el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (CPCR-ALADI), el Sistema de Pagos en Monedas Locales entre Argentina y Brasil (SML) y el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE)<sup>30</sup>.

El CPCR empezó a funcionar 1982 y se modificó en 1998, en el marco de la ALADI. El mecanismo cuenta con el antecedente del Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1965, predecesora de la ALADI. Actualmente en el CPCR-ALADI intervienen doce países (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Los países participan a través de sus bancos centrales, los cuales acuerdan créditos en divisas y un sistema de compensación de los saldos nacionales un período determinado. El objetivo del CPCR es “agilizar la realización de pagos, intensificar las relaciones económicas entre los países miembros de la ALADI, reducir la utilización de divisas entre los participantes, estimular las relaciones entre las instituciones financieras de la región y promover la integración

<sup>30</sup> En el trabajo de Puello-Socarrás et al del año 2014 se analizó el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE).

regional". Los pagos se realizan a través de Banco Centrales o instituciones autorizadas y el Sistema de Compensación multilateral en el período de cuatro meses autoriza un saldo neto para cada país miembro según las transacciones realizadas.<sup>31</sup>

EL CPRC incluye tres componentes principales: en primer lugar un mecanismo de compensación multilateral de pagos del comercio exterior, entre los bancos centrales. Eso permite la reducción de los flujos internacionales de divisas entre los países participantes. En segundo lugar, un sistema de garantía de pagos, que los bancos centrales conceden directamente. Por último, un mecanismo para el reembolso escalonado de los saldos de la compensación multilateral. Las transacciones a través del sistema se pactan en dólares. Como bien es señalado en informe en un trabajo de investigadores de la CEPAL, el CPRC-ALADI desde la década del ochenta dejó de tener peso en el comercio intrarregional, representando solamente el 1,5% de las importaciones intrarregionales 2003, y en cerca del 4% en 2012<sup>32, 33</sup>

Otro de los mecanismos vigentes en la región es el Sistema de Pagos con Moneda Local (SML) entre Brasil y Argentina. Si bien el mismo no nace necesariamente por la explosión de la crisis global, sino por el comercio bilateral entre Argentina y Brasil, a partir de negociaciones en el marco del MERCOSUR en 2006, es importante la potencialidad del mismo como mecanismo para el fortalecimiento de la integración regional frente al desenvolvimiento de la crisis.

El SML es un sistema de pagos informatizado que permite a los importadores y exportadores en Argentina y Brasil pagar y cobrar res-

---

31 El proceso de operación a través del sistema se encuentra detallado en el sitio web oficial del organismo, <[http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/Cpycr?OpenDocument&ExpandSection=7%2C6%2C5%2C4%2C3%2C2%2C1%2C8#\\_Section7](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/Cpycr?OpenDocument&ExpandSection=7%2C6%2C5%2C4%2C3%2C2%2C1%2C8#_Section7)>

32 Titelman et al, p. 33.

33 Las razones del declive del Sistema de Pagos fueron expuestas por Daniel Dominioni, funcionario del Banco Central de Uruguay, en la primera reunión de presidentes de Bancos Centrales de la UNASUR. Identifica a la transnacionalización financiera, la apertura comercial, las restricciones al convenio impuestas por los mismos Bancos Centrales (eliminación de la obligatoriedad del uso del Convenio; toques en las líneas de crédito por institución; montos máximos por operación; exigencias de garantías para minimizar el riesgo crediticio asumido por el Banco Central), y la mayor participación de los bancos comerciales con formas de financiamiento más atractivas; ver BCE. También la preeminencia de un rasgo estructural: el uso del dólar estadounidense como medio de compensación y de liquidación de pagos entre bancos centrales; ver Titelman *et al*, p. 33.

pectivamente las transacciones comerciales en sus monedas nacionales. El Acuerdo, firmado el 8 de septiembre de 2008 entre el BCRA y el BC de Brasil, fijó la creación de un sistema de pagos transfronterizo integrado a los sistemas de pagos, optativo y complementario de los sistemas de pagos vigentes. La Tasa de cambio SML (Real/Peso) es resultante de la relación entre las tasas de referencia de los bancos centrales, Ptax (BCB) y la Tasa de Cambio de Referencia (BCRA).

El funcionamiento del SML puede resumirse de la siguiente forma:

El importador argentino documenta la operación de comercio exterior en reales y canaliza través de una entidad financiera que esté operando con el sistema. El exportador brasileño informa al importador argentino sobre las características de la transacción. Por el lado del exportador argentino, debe documentar la transacción de comercio exterior en pesos y brindar la información pertinente al importador brasileño.<sup>34</sup>

A diferencia del CCR-ALADI el SML Argentina-Brasil no tiene restricciones y se configura como un sistema bilateral, de funcionamiento diario o semanal. En 2009 se anunció la firma del SML entre Brasil y Uruguay, sin embargo aún no se realizado ninguna operación en este marco.

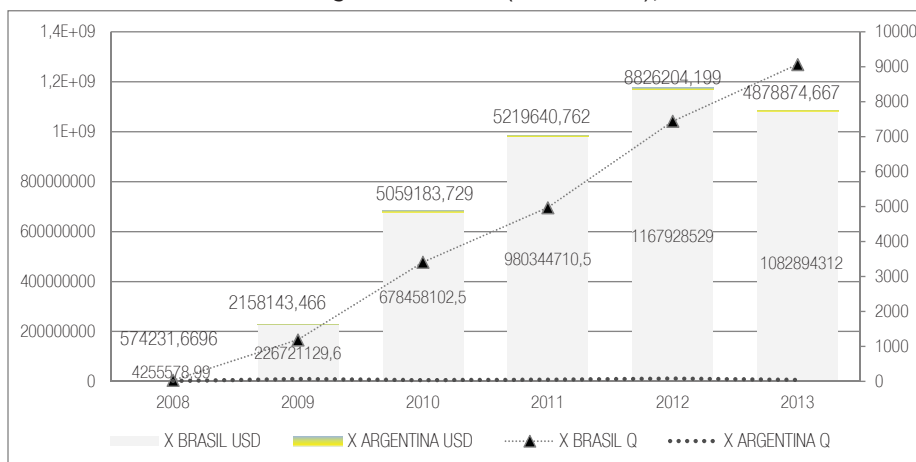
El sistema de compensación que utiliza el SML parte de la coordinación entre ambos bancos centrales y se liquidan los saldos diariamente. Si bien el SML requiere el respaldo en divisas en los Bancos Centrales, los intervinientes no necesitan acudir al mercado de cambios para realizar la transacción comercial. Como explican Titelman *et al*, “ésta se pacta en la moneda del exportador, [...] por su parte el importador realiza el pago el pago en su moneda local por el momento equivalente acordado en la moneda del exportador y tampoco tiene que acudir al mercado de cambio de divisas para efectuar tal operación”.<sup>35</sup>

El actual desempeño del Sistema pone de manifiesto la alta participación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) en la utilización de pago con moneda locales. Sin embargo, el uso del SML es ampliamente inferior en el esquema del comercio bilateral entre Argentina y Brasil, debido a la presencia de grandes conglomerados exportadores y el predominio de las empresas transnacionales. El sistema requiere la voluntad de los gobiernos de ambos países en inducir la utilización del

34 BCRA.

35 Titelman *et al*, p. 21.

**GRÁFICO N° 4**  
**Transacciones en sml Argentina-Brasil (2008/2013), millones de dólares**



Fuente: Elaboración propia en base de datos Banco Central de Brasil

mismo como también el consenso empresarial en validar al SML como medio de comercio exterior.

Desde la economía política las iniciativas de integración monetaria, coordinación de Bancos Centrales y unidad monetaria regional, persiguen objetivos diversos. En el trabajo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se distinguen estos objetivos en: 1. fortalecer el comercio intrarregional; 2. promover una mayor integración financiera, cooperación estrecha entre bancos centrales; 3. coadyuvar a generar mayores ahorros de divisas; 4. reducir los costos de transacción y riesgos; 5. promover el uso de monedas locales; 6. mejorar el acceso a los mercados financieros internacionales; 7. robustecer el proceso de integración económica regional, complementación económica y reducción de asimetrías.<sup>36</sup>

Dichos objetivos son complementarios y no necesariamente exclusivos, es decir que pueden desarrollarse de manera gradual o simplemente no ser contemplados en la misión de las iniciativas. Razón por la cual no todos los objetivos forman parte de los fundamentos de las experiencias de cooperación monetaria, sistemas de pagos internacionales y/o unión monetaria.

Titelman *et al* señala como una de las fortalezas de los sistemas

36 Titelman *et al*.

de pagos internacionales la simplificación en los procedimientos para importadores y exportadores, reduciendo así los costos administrativos. Complementariamente se prevén mecanismos de garantías y seguros de garantía en el comercio intrarregional. De esta forma se facilitan los mecanismos en el comercio internacional potenciando así las negociaciones e intercambios entre los países signatarios.

Otro de los ejes problemáticos en los procesos de comercio intrarregional sujetos a acuerdos de pagos transnacionales es el correspondiente a la variación cambiaria. El tipo de cambio forma parte de uno los instrumentos claves de los Estados en la comercialización a escala internacional y, al mismo tiempo, un elemento fundamental en la articulación entre la economía nacional y la economía mundial. Al respecto, los sistemas de pagos transnacionales contienen mecanismos para comprimir riesgos cambiarios, entre los que se encuentra

[...] garantías de convertibilidad y transferibilidad inmediata a dólares de las monedas nacionales, fijación y mantenimiento –durante un tiempo convenido– de tasas de cambio acordadas [...] el establecimiento de una tasa promedio entre las dos monedas locales que intervienen, liquidación en tiempo real, creación de una moneda de cuenta común entre los socios comerciales.<sup>37</sup>

El uso de monedas locales se realiza a partir del establecimiento de una tasa de cambio entre ambos países intervinientes, o en el caso del SUCRE, a través de la constitución de canasta de monedas. Esta segunda vía involucra la consecución de otro objetivo, la desdolarización. En el caso del SUCRE, el construir un sistema de canasta con las monedas de todos los países intervinientes, la compensación no se realiza con divisas extra-regionales (principalmente el dólar).

*El establecimiento de los mecanismos de pagos transnacionales en el marco de la integración regional puede fortalecer y brindar nuevas herramientas en la formación de un proyecto regionalista alternativo, más aún en el contexto de crisis. El SML firmado entre Argentina y Brasil, en este marco, sin embargo no ha logrado extenderse en el comercio bilateral. A diferencia del SUCRE, en última instancia, persiste el uso del dólar.*

37 Titelman et al, p. 12.





## Reflexiones finales

En el presente trabajo se buscó avanzar en el estudio de la integración regional, generando interrogantes e intentando contribuir en el debate para la construcción de una visión alternativa en los procesos regionalistas. Para ello, recuperando elementos de la investigación realizada en el año 2013, se avanzó en sobre un eje en particular: el papel de las instituciones financieras en la región y, en particular, en los procesos de integración regional.

En primer lugar se destaca el carácter multidimensional de la presente crisis internacional. Tanto por su profundidad como por su extensión, la crisis iniciada con la explosión de la burbuja financiera de las hipotecas *subprime* no se reduce a una crisis únicamente financiera y no se limita a los Estados Unidos. Es una crisis del capitalismo. El espacio marcado por los principales países capitalistas (centrales y periféricos) para “afrentar” y “resolver” la crisis, desde su perspectiva, es el Grupo de los 20. Como bien fue señalado, desde el G20 se decidió recapitalizar y relegitimar a las instituciones de Bretton Woods y a los Bancos Multilaterales de Desarrollo (en América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo), es decir a la *vieja arquitectura financiera internacional*. A dichas instituciones les fueron asignadas “nuevas” funciones a partir de la estrategia de intervención neoliberal, entendiendo al neoliberalismo como un proyecto de clase. Éste trasciende el decálogo del Consenso de Washington y ha logrado adaptarse en función de la dinámica del capitalismo mundial, incluso con luego del inicio de la Crisis Global.

En la nueva versión del neoliberalismo, un neoliberalismo “heterodoxo y regulador”, los organismos de la vieja arquitectura financiera internacional ya no promueven el desarrollo de privatizaciones explícitas en los países periféricos, sino la expansión de “nuevas” modalidades, como las Alianzas Público-Privadas. Tal readaptación de los organismos se extiende a lo largo y ancho del planeta, como se puede ver en la propuesta del Banco Mundial para el Norte de África y Medio Oriente.

En la presente investigación, también se lograron identificar trayectorias similares entre el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Hacia finales del siglo XX, con la implementación del neoliberalismo ortodoxo en los países de la región, ambos organismos tuvieron un rol en la denominada “modernización del Estado”. Frente a la Crisis Global, ambas instituciones apoyan medidas de intervención sobre la pobreza, como los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Este aspecto se vincula con otro elemento característico de dichas organizaciones, señalado a lo largo del trabajo: la acción de las instituciones financieras multilaterales como usinas ideológicas. Como bien fue analizado en el caso del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, en su operatoria, recomendaciones y documentos, se establecen lineamientos ideológicos que configuran determinadas formas de intervención, construyendo un determinado andamiaje conceptual. Apelando a conceptos como “capital humano”, “fiscalismo”, “focalización”, “costos sociales”, “productividad”, entre otros, se conforma el *discurso del Banco* (del BM o del BID). Estos principios de clasificación y visión del mundo que imparten los organismos como usina ideológica, poseen un claro asiento en la teoría neoclásica.

En el caso de la pobreza, el BID no niega la gran masa de población regional sumida en la pobreza y tampoco niega los grandes niveles de informalidad laboral, es decir, no está en la negación de estos fenómenos el carácter mistificado del discurso. La operación ideológica, en cambio, actúa procesando desplazamientos explicativos: la pobreza se explica por el esquema conceptual capital humano/productividad/ingresos y no por ser una ley inherente al proceso de acumulación capitalista que conlleva en sí mismo un proceso de pauperización y desposesión; la informalidad se explica por “los altos costos de contratación” y no por ser una estrategia deliberada del capital en función de bajar los

costos de contratación de fuerza de trabajo, aumentar su tasa de ganancia y competir con mayor fortaleza en el mercado. En este marco, en el capítulo 3, a partir del estudio sobre el programa de fortalecimiento de políticas de niñez, adolescencia y familia, se logró observar la incidencia del Banco en el diseño de las políticas sociales, que se materializan a través de sistemas que centralizan el registro de datos sobre la población o sobre las políticas hacia la población, lo que siempre significa actuar sobre el sentido y significado de las variables clasificatorias de estos datos.

Otro de los elementos de la investigación que debe ser destacado es la coincidencia geográfica establecida entre la *Estrategia País 2012-2015* y el plan de operaciones del Banco Mundial en la Argentina (el cual fue analizado en la investigación de la FISyP del año 2013). Este punto nos remite a pensar a dichos organismos en términos geoestratégicos. En suma, en lo que puede ser analizado como una heterogeneidad en la Arquitectura Financiera Regional, debe reconocerse también la tendencia de un comportamiento similar entre los organismos que la componen. Como pudo verse en el capítulo 2, el financiamiento al sector público destinado a la “reforma estatal”, la orientación del crédito a proyectos de infraestructura y el proceso de recapitalización luego del estallido de la crisis global, son algunos de los elementos compartidos entre los organismos regionales (Banco Interamericano de Desarrollo, la CAF y el BID) y el Banco Mundial.

Asimismo, debe indicarse que la implementación de los programas promovidos por la *vieja arquitectura financiera internacional* y la relación entre la burocracia estatal y las burocracias de dichas instituciones, no se realiza vacía de tensiones. Por el contrario, éstas existen, y poseen su apoyatura en divergencias técnico-políticas y político-ideológicas, como también en el hincapié de parte de la primera en la particularidad nacional en contraposición al intento de aplicar esquemas internacionales por parte de las segundas.

En este marco es que deben ser señaladas las resistencias y movimientos frente a los organismos de Bretton Woods, entre las que se encuentran los denominados movimientos “antiglobalización” o “altermundistas”, las manifestaciones populares contra el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y, en el caso europeo, contra la Troika europea (FMI, Banco Central Europeo y Comisión Europea), e iniciativas como la implementación de la Tasa Tobin promovida por la Aso-

ciación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción Ciudadana (ATTAC). También es posible identificar en algunos países de la región impugnaciones sociales a la injerencia del BID<sup>1</sup>. Sin embargo, lo cierto es que su intervención en gran medida no sólo ésta aceptada por los distintos gobiernos (con independencia de su signo político), sino que ésta parece cristalizada en un vínculo de tipo orgánico con las estructuras estatales de los respectivos países del sub-continente. Sin lugar a dudas, cualquier intento de construcción de soberanía financiera y técnico-político de parte de estos Estados latinoamericanos exige pensarse en clave de ruptura con esta relación orgánica que, con matices, siempre es de subalternidad para los Estados prestatarios.

Entonces, la dinámica e implicancias que conlleva el desarrollo de dicha arquitectura financiera en la región, y sobre los procesos de integración regional, exige a los proyectos alternativos buscar nuevos espacios, herramientas y proyectos, enmarcados en lo que puede ser denominado como *regionalismo alternativo*. Desde esta perspectiva es que se avanzó en el estudio de las experiencias suramericanas de integración. Al respecto, una de las primeras conclusiones presentes en el capítulo 4 se vincula a las debilidades del esquema tradicional para estudiar los procesos de integración regional. De aquí se desprende la necesidad de avanzar en la construcción de un marco teórico que logre interpretar, problematizar y aportar a los procesos de integración acaecidos en América Latina y el Caribe principalmente luego del rechazo de la propuesta del ALCA en 2005. En este marco se incluyen tanto los elementos rupturistas de la experiencia del ALBA-TCP, expuestos en la investigación del año 2013, como las iniciativas vinculadas al fortalecimiento de la soberanía financiera regional en el marco de la integración regional de América del Sur.

Como se expone en el capítulo 4, estas últimas experiencias de integración regional poseen una gran potencialidad, pero su concreción y desarrollo no se condice con las expectativas generadas. En el caso del Sistema de Pagos en Monedas Locales firmado entre los gobiernos de Argentina y Brasil (una experiencia destinada al fortalecimiento del comercio intrarregional, la coordinación entre los bancos centrales y el camino hacia un proceso de creciente desdolarización), el limitado uso,

---

1 Ver al respecto la protesta protagonizada por la Asamblea de los Pueblos-Frente BID en el año 2009 en Colombia, en ocasión de una nueva re-capitalización al Banco por parte de los países prestatarios y de los 50 años del organismo, ver *Página 12*.

promoción y extensión del mecanismo hacen que el SML no logre cumplir los objetivos por los que fue creado y, mucho menos, ser un puntal en un proceso de integración autónoma.

Por otro lado, se encuentra la propuesta de un nuevo Banco de Desarrollo regional, el Banco del Sur. Las diferencias en su origen, objetivos, estructura herramientas y articulación con los procesos regionalistas, entre los organismos de Bretton Woods y la propuesta del Banco del Sur, son evidentes. En términos estratégicos, podemos hablar de una *vieja arquitectura financiera internacional* representada por el FMI, el BM y el BM, actualmente “reforzada” y relegitimada a instancias del G20; y por otro lado, de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*, una propuesta integral que conlleva la articulación de un banco de desarrollo de nuevo tipo (el Banco del Sur), un fondo de reservas regional y un sistema de pagos transnacionales, apoyada en un proceso de integración regional alternativo y contra-hegemónico, destinado a fortalecer la soberanía regional. Sin embargo, los elementos que cruzan y tensionan el funcionamiento y desarrollo del Banco del Sur (identificados en el capítulo 4) generan interrogantes en torno al carácter efectivamente alternativo de la iniciativa, Dichos interrogantes serán disipados con la anunciada puesta en funcionamiento del Banco. Entonces, a partir de la concreción del Banco del Sur podremos acercarnos a responder la pregunta que nos formulamos en la investigación del 2013:

En la creación de la institución y en las distintas instancias multilaterales en las que el Banco del Sur formó (y forma) parte de la agenda, se desarrolla un debate sobre qué tipo de banco debe ser, qué debe financiar y bajo cuáles perspectivas. ¿El Banco del Sur debe financiar los mismos proyectos de infraestructura que financia el BID o el Banco Mundial? ¿O el Banco del Sur debe constituirse como pilar de la integración de los pueblos?<sup>2</sup>

*A modo de reflexión final del presente trabajo debe señalarse que si bien la crisis global generó condiciones para la profundización de la integración alternativa y de las iniciativas contenidas en ella, también significó una interpelación a la estrategia de acumulación capitalista a escala global y su correlato en los procesos de integración, o desintegración, regional. En este sentido es que frente a la demora, limitación o estancamientos de las*

2 Puello-Socarrás, Fal y Castiglioni, p. 52.

*iniciativas más rupturistas vinculadas a la integración regional de los Nuestra América, se encuentra la versatilidad de la vieja arquitectura financiera internacional y las decisiones de los países capitalistas, centrales y periféricos, en fortalecer a dichos organismos.*

## Anexo

### Seminario regional “Integración regional en Nuestra América”

Los días 29 y 30 de septiembre en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina, se llevó a cabo el seminario “Integración regional en Nuestra América” organizado por la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP) con el apoyo de la Fundación Rosa Luxemburgo (RLS) y del Instituto de Industria (IDEI) y la carrera de la licenciatura en Economía Política de la UNGS. En el seminario participaron como invitados extranjeros Francisco Rivera (Chile), Guillermo Ortega (Paraguay), Hugo Moldiz (Bolivia), Nildo Ouriques (Brasil) y Viviana Barreto (Uruguay). Por la FISyP su presidente (Julio Gambina), la vice-presidente (Beatriz Rajland) e investigadores de la FISyP, Además, representantes de ATTAC-Argentina y de la RLS del Cono Sur.

El primer eje de discusión giró en torno a la crisis mundial del capitalismo. En este marco se identificó la falta de profundización en los procesos de los gobiernos radicales vis à vis de la contraofensiva de las derechas. Se afirmó que es una crisis estructural, signada por el aumento de la tasa de plusvalía y el aumento de la composición orgánica del capital. A la hora de pensar sobre el proceso de “financierización” se recordó que éste es un rasgo estructural del capitalismo desde los años ochenta, y que el aspecto que debe ponerse el acento en las investigaciones marxistas es en la formación del “capital ficticio”, el proceso de valorización ficticia del capital. Una de las reflexiones que emergieron en el encuentro responde a que si los Estados Unidos es el “capitalismo viejo”, China representaría las “nuevas tendencias del capitalismo”.



Analizando a la coyuntura internacional se recuperó el pensamiento de David Harvey, quien sostiene que las formas de cómo se resuelve la crisis evidencian las formas que adquirirá la crisis en años posteriores. Se discutió, entonces, en torno a las tesis de sobreproducción y financierización.

En tanto a la idea de la multipolaridad se consideró que la misma puede afectar la hegemonía de Estados Unidos pero no por eso ser alternativa al capitalismo. Lo que hoy se está discutiendo es el sentido político de administración del capitalismo. La apuesta al mundo multipolar podría asumir una dimensión liberadora, donde el peso de las experiencias latinoamericanas sería muy importante, o una dimensión de “presentación del capitalismo de otra forma”, con la denominada “contraofensiva imperial”.

Luego se avanzó en un diagnóstico regional a partir de la pregunta *¿Cómo se está leyendo la crisis desde las clases dominantes y desde las clases subalternas la izquierda en cada país?* Para ello se reafirmó la caracterización de América Latina y el Caribe a partir de “tres bloques” (tesis sostenida por Atilio Boron y Claudio Katz, entre otros) considerando que el denominado “bloque ALBA”, debía ser interpretado como un eje “potencialmente anti-capitalista”. Sin desconocer los cambios acaecidos en la región, debe señalarse que aún seguimos en los términos de los valores de cambio y que las estructuras capitalistas no se han modificado, pero las transformaciones molestan y generan incomodidad en la burguesía.

De este modo se analizó el caso chileno marcado por el impacto de la crisis y el proyecto de integración imperialista de la Alianza Pacífico. También se destacó que las reformas tributarias, “incluso las más progresivas” van en contra de la estrategia de desarrollo de Chile, y que hoy persiste, en el contexto de crisis, un campo en disputa tanto para la izquierda como para sectores conservadores. Escenario abierto. El caso de Chile, ¿nació agotado?

En cuanto a Uruguay se evaluó la vinculación del país con los Estados Unidos. Se consideró que la política internacional, especialmente frente las elecciones presidenciales, se encuentra en disputa entre la derecha tradicional y los sectores de izquierda.

Luego se hizo referencia a la situación de Paraguay luego del ascenso de Horacio Cartes. En este aspecto se destaca la colocación de bonos soberanos por un total de 750 millones de dólares, lo cual implica un nuevo ciclo de endeudamiento con fines especulativos. Asimismo,

desde el golpe del 2012 se ha profundizado el proceso de transnacionalización de la producción agropecuaria y de agrocombustibles para la exportación, con un fuerte peso de grandes empresas de Brasil. Dicha apertura no se remite únicamente al sector comercial, sino que, como por ejemplo con Israel, los acuerdos incluyen intervención en la explotación del agua y el apoyo del Mossad a la política de Cartes sobre “movimiento guerrillero” en el norte de Paraguay.

En el caso brasileño, se hizo un balance de la gestión del PT y se afirmó que hay una aceptación de la pobreza. Persiste *la naturalización del capitalismo, de la deuda, de la pobreza y del hambre, la digestión moral de la pobreza*. En estos años, la distribución de ingreso no mejoró y fueron llevadas a cabo “políticas para los pobres para dejarlos pobres”.

Luego, al estudiar el caso argentino, se hizo hincapié en el aspecto de la deuda pública. En este marco se debatió sobre el problema de los fondos buitres y el avance del capitalismo financiero. Después se discutió sobre alternativas a la cuestión de la deuda; tomando como referencia la experiencia de la auditoría en Ecuador, se pensó en iniciativas en pos de fortalecer la soberanía jurídica y en el desarrollo de actos soberanos unilaterales.

Por el lado de Bolivia, fue considerado en el seminario como el proceso con mayores perspectivas en la construcción de alternativa popular de la región. Se resaltaron elementos de la experiencia boliviana, la construcción del sujeto revolucionario y la articulación con el Estado. También se identificaron dificultades y desafíos en el proceso boliviano. De este modo se destacó la transición del Estado-Nación a la construcción de un Estado Plurinacional, la ausencia de mecanismos institucionales que hagan efectivos los objetivos y la difícil tarea de desmontar los mecanismos de la vieja integración y del Estado capitalista oligárquico.

Luego se expuso parte del trabajo investigación realizado desde la FISyP sobre las instituciones financieras y los procesos de integración regional. En este marco se debatió en torno al BID y su papel en el diseño de las políticas sociales en Argentina; el rol del tándem FMI-BM en los noventa (reforma del Estado –centralización– y reforma del sistema educativo y sanitarios –descentralización–) y en la década del 2000 (construcción de carreteras, acuífero Guaraní y corredores biológicos). Luego se avanzó en el debate sobre el papel del BNDES, el FONPLATA y la CAF. De este modo es que se entendió el papel de las instituciones financieras internacionales en la dimensión geo-económica y geo-política.

En el aspecto específico de la integración regional se realizaron las siguientes reflexiones: ¿La integración es un proyecto frustrado o un proyecto presente? ¿Qué pasa con el Banco del Sur? Sin lugar a dudas, América Latina es un territorio de cambio. ¿Se cerró o se está cerrando el ciclo de cambios en América Latina? ¿Hay posibilidades de frenar ese estancamiento? Lo que sí puede afirmarse es que falta un importante grado de profundización en los procesos progresistas. En los foros políticos de integración predomina la dimensión política por sobre los aspectos vinculados al regionalismo económico.

Entre los elementos conservadores de la integración regional fueron resaltadas las negociaciones por un acuerdo bilateral de inversión MERCOSUR-Unión Europea y las correspondientes al Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y la UE, y la creación de la Alianza al Pacífico. Esta última tiene más perspectivas que el ALCA, al no aspirar a la unión global.

Ahora bien, ¿cuáles serían los mecanismos reales para la *integración alternativa*? El primer punto a remarcar es que dicha integración debe ser guiada por los intereses de los pueblos y no de las empresas transnacionales. Luego, se debe pensar a la integración desde otros términos, porque desde la politología clásica se entiende a la integración el como mecanismo de los Estados para defenderse de la globalización dentro del capitalismo. Entonces, una integración contra-hegemónica supone el fortalecimiento de instancias de *soberanía regional* y de la estrategia antiimperialista. En este marco, resaltan elementos provenientes de la revolución bolivariana (como las diferentes formas de propiedad), aspectos más progresivos de la iniciativa ALBA-TCP (como el SUCRE, las empresas y proyectos transnacionales y el Banco del ALBA). Sin embargo, en el ALBA-TPC persisten tensiones y dificultades, las cuales se expresan en las realidades nacionales.

La construcción del sujeto generó uno de los debates más extensos. Primero se debatió entorno al sujeto en el Estado plurinacional y la incorporación de la agenda obrera en el proceso boliviano. Otro de los puntos destacados en el seminario se corresponde con la construcción de alternativa política en Paraguay después del golpe de 2012. Luego se afirmó que *el Estado no tiene rol, sino que cumple funciones*. Desde esta perspectiva es que se analizó la situación latinoamericana y se postuló no “contabilizar la revolución por una medida”, sino por el proceso a largo plazo. De este modo, fueron resaltadas las experiencias comunales

de Venezuela, como formas de organización contra la hegemonía, y del Estado Plurinacional (el cual no es un Estado como el que conocemos, “con más inclusión”, sino que es *otro* Estado guiado por otros principios). Posteriormente se insistió en diferenciar Estado y Gobierno en función de los objetivos y desafíos de la revolución. De esta forma, se entiende que si se conquista del poder político, se conquista el gobierno, pero ¿se conquista el Estado? Para ello es que se debe avanzar en la construcción de una contra-hegemonía.

El Estado, entonces, no es meramente un instrumento de la clase dominante, es una relación social y se inscribe en el marco de lucha de clases. Siguiendo a Engels, el Estado es un consejo de administración para la clase hegemónica, pero no es solamente eso, pues reproduce las tensiones. Desde el movimiento popular no somos estatistas sino que disputamos el Estado. Es decir, el problema no es poner el foco de acción sobre el Estado (es decir, una visión “estado-céntrica”), sino que el problema es caer en interpretaciones “estatalistas”.

Partiendo de la afirmación “no hay revolución si no hay sujeto revolucionario”, y por lo tanto “tampoco hay integración sin sujeto”, nos preguntamos: “¿Hay un sujeto nuestroamericano?” El sujeto no nace, se forja en la lucha. En este sentido es que piensa a la integración alternativa junto al desarrollo de la “diplomacia de los pueblos”. Sin embargo, haciendo un balance de las experiencias regionalistas recientes, fue posible identificar dificultades en la formación del “sujeto nuestroamericano” para la integración. Este último se encuentra aún disperso y fragmentado. En el caso de Bolivia, el sujeto de la revolución boliviana logró contraponerse al neoliberalismo, pero no asumió la conciencia para ser el motor de la integración regional.

Y finalmente se hizo referencia a la Universidad en América Latina. Ésta es un espacio académico anti-intelectual, es decir no hay lugar para la crítica. Entonces, “la Universidad funciona como enajenación”. Frente a este proceso, persiste una deuda en muchos de los movimientos sociales y sindicatos en la producción de teoría.

En síntesis, luego de dos jornadas de debate y reflexión colectiva, se llegó a la conclusión de que América Latina y el Caribe, con todas sus contradicciones, sigue siendo el escenario para construcción teórica y práctica del socialismo.



## Bibliografía

Akerlof, George, Blanchard, Olivier, Romer, David y Stiglitz, Joseph (2014), *What Have We Learned?: Macroeconomic Policy after the Crisis*, Fondo Monetario Internacional, Washington.

Aponte García, Maribel (2014) *El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del ALBA-TCP*, Buenos Aires, CLACSO, Colección Becas de Investigación.

APP, Asociaciones Público-Privadas, Banco Mundial, en <<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>>.

BCE, Banco Central de Ecuador (2010), *Nuevas iniciativas de la Banca Central para impulsar la integración financiera regional*. Iº reunión de Bancos Centrales de la UNASUR, 11 de febrero de 2010, Quito.

BCRA, Banco Central de la República Argentina (2008), “Convenio del Sistema de Pagos en Moneda Local entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil”, 8 de septiembre de 2008, Buenos Aires.

Banco del Sur (2007), “Acta Fundacional”, 9 de diciembre 2007, Buenos Aires.

----- (2009), “Convenio Constitutivo”, 26 de septiembre, Porlamar.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2003), *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*, Washington, BID.

----- (2011), *Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad*, Washington, BID.

----- (2012), *Estrategia País 2012-2015*, Washington, BID.

----- (2012a), *América Latina y la filantropía en contexto de crisis global*, Washington, BID.

- (2012b), *Programa de Fortalecimiento de las Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia*, Washington, BID.
- (2014a), “Nuestras prioridades y metas de acción”, en <<http://www.iadb.org/es/acerca-el-bid/nuestras-metas-y-prioridades,6007.html>>, consultada 15 de setiembre de 2014.
- (2014b) “Países miembros prestatarios”, en <<http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/paises-miembros-prestatarios,6005.html>>, consultada 15 de setiembre de 2014.
- Banco Mundial (1998), *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial.
- Birdsall, Nancy, De la Torre, Augusto y Valencia, Felipe (2010), *The Washington Consensus. Assessing damage Brand*, Policy Research Working Paper n° 5316, Washington, Banco Mundial.
- Blanchard, Oliver, Dell’Ariccia, Giovanni y Mauro, Paolo (2010), “Repensar la política macroeconómica”, IFM Staff Position Note, SPN/10/03, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- (2013), *Rethinking Macro Policy II: Getting Granular*, Fondo Monetario Internacional, Washington, Discussion note SDN/13/03.
- Britto García, Luis (2010), “Tres experiencias de integración latinoamericana”, en SENPLADES (2010), *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y Sumak Kaway*, Quito, SENPLADES.
- Boron, Atilio (2009), *Crisis Civilizatoria y agonía del Capitalismo. Diálogos con Fidel Castro*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg.
- Bourdieu, Pierre (2002), *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*, Buenos Aires, Montessor.
- Campione, Daniel (1997), “El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas”, en *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, N°9.
- Casaburi Gabriel, Riggirozzi, María y Tuozzo, Fernando (2000), “BMDs-sociedad civil: luces y sombras de una nueva relación”, en Tussie, Diana (Comp.), *Luces y sombras de una nueva relación: El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, FLACSO/Temas.
- Castiglioni, Lucas (2014), “La banca de desarrollo de nuevo tipo. Apuntes para una conceptualización a partir de las iniciativas Banco del ALBA y Banco del Sur”, en las VII Jornadas de Economía Crítica, Universidad Nacional de La Plata, organizadas por la Sociedad de Economía Crítica (SEC), octubre.
- Chomsky, Noam (2002), *El Nuevo Humanismo Militar: Las lecciones de Kosovo*, México D.F., Siglo XXI.

Ciulli, Vanesa (2014), “El papel del BID en la configuración de la estructura estatal en el área de las políticas sociales (2003-2009)”, en *II Jornadas de estudios de América Latina y el Caribe: desafíos y debates actuales*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales UBA.

CSEF, Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (2011), “Declaración de Buenos Aires. Primera reunión”, 12 de agosto, Buenos Aires.

Corbalán, María Alejandra (2002), *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Biblos.

Culpeper, Roy (2006), “Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales”, en Ocampo, José Antonio (comp.), *Cooperación financiera regional*, Santiago de Chile, CEPAL, Libros de la CEPAL, N° 91.

De Sousa Dos Santos, Boaventura (2010), “La difícil construcción de la plurinacionalidad”, en SENPLADES (2010), *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y Sumak Kaway*, Quito, SENPLADES.

Esping-Andersen, Gösta (1999), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Editorial Ariel.

Ezcurra, Ana María (1998), *¿Qué es el neoliberalismo? evolución y límites de un modelo excluyente*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

Fal, Juan (2013), “Las operaciones del Banco Mundial en la Argentina: injerencia en el sector agrícola. Notas sobre el control territorial, social y biológico”, en revista *Periferias*, Buenos Aires, Ediciones de la FISyP, n° 21.

Ffrench-Davis, Ricardo (1974), *El Pacto andino: un modelo original de integración*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Planificación Nacional, UCA.

FMI, Fondo Monetario Internacional (2010), *Fiscal Exit: From Strategy to Implementation*, Fiscal Monitor Note, Washington, Fondo Monetario Internacional.

G20 (2008), “Declaration Summit on financial markets and the world economy”, 15 noviembre, Washington.

----- (2009), “London Summit-Leaders’ Statement”, 2 abril, Londres.

----- (2009a), “Leaders Statement: The Pittsburgh Summit”, 24 y 25 de septiembre, Pittsburgh.

Gambina, Julio (2010), “La crisis de la economía mundial y los desafíos para el pensamiento crítico”, en Gambina, Julio (comp.), *La crisis capitalista y sus alternativas: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO.



- Grabel, Ilene (2012), “Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo (primera de dos partes)”, *Revista Ola Financiera*, México D. F., UNAM, n° 13.
- (2013), “Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo (segunda de dos partes)”, *Revista Ola Financiera*, México D. F., UNAM, n° 14.
- Gramsci, Antonio (2009), *Antología. Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Grassi, Estela (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Grupo de Trabajo de Integración Financiera-UNASUR (2012), minuta de la Reunión Plenaria, 16 y 17 de febrero, Buenos Aires.
- Harvey, David (2013), “El neoliberalismo como proyecto de clase”, entrevista a David Harvey por Elsa Roulet, *Revista Herramienta*, Buenos Aires, Editorial Herramienta, n° 13.
- Kliksberg, Bernardo (2000), *Capital social y cultura. Claves olvidadas en el desarrollo*, Buenos Aires, BID-INTAL, Documento de divulgación n° 7.
- Krugman, Paul (2009), “How Did Economists Get It So Wrong?”, *New York Times Magazine*, 2 de septiembre.
- Landau, Matías (2012), “Modelos de participación y gestión democrática”, clase virtual correspondiente al curso *Programa Latinoamericano de Educación a Distancia*, PLED, Buenos Aires, CCC.
- Langou, Gala y Repetto, Fabián (2010), *El papel de la asignación universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral*, Buenos Aires, CIPECC.
- Lichtensztejn, Samuel y Mónica Baer (1989), *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Lo Vuolo, Rubén (2002), “Capitalismo y necesidades humanas”, en <www.fes.org.ar>.
- López, Andrea, Corrado, Aníbal y Ouviña, Hernán (2005), “Entre el ajuste y la retórica: 20 años de reformas administrativas en Argentina”, en Thwaites Rey y López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo.
- Moreno, Luis Alberto (2011), “La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real”, Washington, BID.
- Murillo, Susana (2006), *Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Buenos Aires, Ediciones del CCC.

Netto, Paulo (1997), *Capitalismo monopolista y servicio social*, São Paulo, Cortez Editora.

Ocampo, José Antonio (2013), “La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Financiamiento para el desarrollo, n° 131.

ONU- Gobierno de Ecuador (2008), Resultados del taller técnico sobre el Banco del Sur, 23 al 27 de junio, Quito.

ONU - Comisión Stiglitz (2009), “Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System”, 21 de septiembre, Nueva York.

Ortiz, Isabel (2012), “Construyendo bancos multilaterales de desarrollo de nueva generación” en Ugarteche, Oscar y Dembinski, Paul (2012), *Más Allá de Bretton Woods. La economía transnacional en busca de nuevas instituciones*, Saarbrücken, Editorial Académica Española.

Ortiz, Isabel y Ugarteche, Oscar (2008), “El Banco del Sur: Avances y Desafíos”, *Revista de Comercio Exterior*, México D.F., BANCOMEXT, vol. 59, n° 5.

Otero, María Pía, Di Virgilio, María Mercedes y Boniolo Paula (2011), “Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: Introducción a un problema complejo”, en Di Virgilio, María Mercedes, Otero, María Pía y Boniolo, Paula (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO.

Páez Pérez, Pedro (2010), “Crisis, nueva arquitectura financiera y Buen Vivir”, en SENPLADES (2010), *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y Sumak Kaway*, SENPLADES, Quito.

Página 12 (2009), Buenos Aires, 2 de abril, en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-122490-2009-04-02.html>.

Piva, Adrián (2012), “Burocracia y teoría marxista del Estado”, *Revista de Sociología de Pensamiento Crítico Intersticios*, Universidad Complutense de Madrid, vol. 6 n° 2.

Porta, Fernando, Gutti, Patricia y Bertoni, Ramiro (2012), *Integración económica*, Buenos Aires, UNQui-CCC.

Poveda Salvatierra, José Antonio (2002), “La integración: Sus metas y sus etapas”, publicado el 12 de junio del 2002, *La Prensa*, disponible en <<http://www-ni.laprensa.com.ni/cronologico/2002/junio/12/economia/economia-20020612-11.html>>.

Puello-Socarrás, José Francisco, Fal, Juan y Castiglioni, Lucas (2014), *¿Hacia dónde va la integración regional en Nuestra América?: un balance necesario*; Julio César Gambina, Daniel Campione, Beatriz Rajland (Comp.), Buenos Aires, FISyP.

- Puello-Socarrás, José Francisco (2008), *Nueva Gramática del Neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- (2012), “¡NOBELiberalismo! Los innobles Premios Nobel en Economía”, *Revista Izquierda*, Bogotá, Espacio Crítico, n° 28.
- (2013), “Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013)”, en Ramírez, Hernán (org.), *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*, São Leopoldo, Oikos-Unisinos.
- PNUD, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*, Nueva York, PNUD-Dirección Regional para los Estados Árabes.
- Ravallion, Martin (2008), *Bailing out the World's Poorest*, Washington, Banco Mundial, Policy Research Working Paper n° 4763.
- Romero, María José (2014), “¿Dónde está el público en las APPs? Análisis del apoyo del Banco Mundial para las asociaciones público-privadas”, *Bretton Woods Project*, disponible en <<http://www.brettonwoodsproject.org/es/2014/10/donde-esta-el-publico-en-las-apps-analisis-del-apoyo-del-banco-mundial-para-las-asociaciones-publico-privadas/>>.
- Schöller, Oliver y Groh-Samberg, Olaf (2006), “The education of neoliberalism” en Plehwe, Dieter, Walpen, Bernhard, Neunhöffer y Gisela (2006), *Neoliberal hegemony: a global critique*, Londres, Routledge.
- Stiglitz, Joseph (2001), “Cambio de guardia en el FMI”, *El País*, 17 de junio, Madrid.
- Stiglitz, Joseph (2003), “Lo que aprendí sobre la crisis económica mundial desde el FMI”, *La Opinión Pública*, 1° de septiembre, disponible en <<http://www.uruguay.attac.org/Documentos/sfinanciero/Stiglitz1set.htm>>.
- Strauss, Kahn (2007), “Muchos argentinos ven al FMI con el diablo y tienen razón”, *Clarín*, 6 de septiembre, Buenos Aires.
- Titelman, Daniel, Caldentey, Esteban y Tomassian, Georgina (2013), “Sistema de pagos transnacionales vigentes en América Latina. ALADI, SML y SUCRE”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Financiamiento para el desarrollo n° 245.
- Toussaint, Éric (2008), *Banco del Sur y nueva crisis internacional*, Quito: Ediciones Abya Yala.
- (2008a), “¿Qué pasa con el Banco del Sur?”, *Politis*, 31 de agosto, disponible en <[http://cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id\\_article=3642](http://cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=3642)>.
- (2010), *La crisis global*, Buenos Aires, Ed. Madres de Plaza de Mayo.
- (2014), “El Banco del Sur podría ser una alternativa, no así la propuesta de los BRICS”, disponible en <<http://cadtm.org/Eric-Toussaint-El-Banco-del-Sur>>.

Truman, Edwin (2010), “Intervención de Edwin Truman (Peterson Institute) sobre el rol del FMI en Europa ante el Congreso”, 20 de mayo, disponible en <<http://www.iie.com/>>.

UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas (2008), “Tratado constitutivo de la UNASUR”, 23 de mayo, Brasilia.

UNASUR, Grupo de Trabajo de Integración Financiera-UNASUR (2012), minuta de la Reunión Plenaria, 16 y 17 de febrero, Buenos Aires. Consultada 9/5/2012.

Urbina, Osorio y Sebastian, Jaime (2004), “Crítica de la ciencia vulgar. Sobre Epistemología y método en Marx”, *Revista Colectivo Herramienta*, Buenos Aires, Editorial Herramienta, n° 26.

Vilas, Carlos (2000), “¿Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial”, *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, n° 18.

Zoellick, Robert (2011), “El Oriente Medio y Norte de África: Un nuevo contrato social para promover el desarrollo”, discurso pronunciado en el Peterson Institute for International Economics, 6 de abril, disponible en <<http://web.worldbank.org/>>.

## Los autores

### **José Francisco Puello-Socarrás**

Politólogo, MA en Administración Pública y Doctorando en Ciencia Política. Actualmente se desempeña como docente de tiempo completo en la maestría en Administración Pública en la Escuela Superior de Administración Pública; en la maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos y en la carrera de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Colombia. También ha sido docente de la Escuela de Política y Gobierno en la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires - Argentina) y durante los años 2006-2008 se desempeñó como asesor en asuntos políticos y económicos en el Senado de la República de Colombia y en la Comisión Accidental de Paz y Acuerdo Humanitario. Investigador de la FISyP.

### **Lucas Castiglioni**

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Investigador de la FISyP. Becario del Programa Regional de Becas CLACSO-ASDI 2012-2013.

### **Emiliano Fernández**

Licenciado en Trabajo Social (UNCPBA). Investigador de la FISyP. Investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios en problemáticas internacionales y locales (CEIPIL)".