

DESMITIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN LAS POLÍTICAS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Equipo Pueblo
México

INTRODUCCIÓN

La transformación del Estado nacional frente al proceso de globalización¹, así como el análisis de los alcances y las responsabilidades de éste frente al desarrollo² se torna complejo en cuanto a los factores que interactúan entre el ámbito nacional y el internacional, así como a los factores que intervienen desde la esfera política, económica y cultural. El desarrollo ha sido el argumento en los procesos de integración económica y comercial después de la posguerra. Ambos; el desarrollo y la integración, han sido un punto prioritario en la agenda de las organizaciones económicas y financieras internacionales surgidas en la década de los cuarenta. Sin embargo, el discurso del desarrollo ha sido un mito manipulable y manipulador desde estos organismos y desde los gobiernos que instrumentan sus políticas, y ante el incremento de la

¹ Entendida ésta como los procesos de internacionalización del Estado y todas sus funciones, desde una ideología hegemónica elaborada e instrumentada desde los grupos de poder a nivel global y desde las organizaciones financieras internacionales.

² En este documento se entiende por desarrollo un alto nivel de bienestar social, económico y cultural, así como un goce pleno del derecho a participar en la toma de decisiones desde y para los pueblos.

pobreza en los países tercermundistas, es necesario que este mito sea cuestionado.

Los procesos de integración y desarrollo son tan complejos como lo son la sociedad y sus mecanismos de cambio constante; en ese sentido, la crítica al modelo de integración y desarrollo impuesto, también debe ser generada desde diferentes esferas, al lado de una propuesta que emane desde diversos frentes. La ausencia de procesos participativos que generen formas propias de pensamiento y de políticas de desarrollo real en los pueblos es una de las evidencias de que el desarrollo desde estos organismos financieros y desde los gobiernos que adoptan sus políticas es tan sólo “un mito”.

El proceso de integración latinoamericano va en marcha a pesar de no haber sido concretado aún; sin embargo, la integración real no parece ser el proyecto desde las organizaciones internacionales y, por tanto, desde los gobiernos nacionales. Para un ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor en 1994 con la integración comercial de México, Estados Unidos y Canadá, y que fue uno de los primeros grandes pasos hacia la integración americana, bajo la hegemonía estadounidense. No obstante haberse vendido como el acuerdo que llevaría a México al primer mundo, este acuerdo no ha mejorado las condiciones de vida de millones de personas. Aún así, el modelo sigue, y para el milenio que comienza se intenta concretar lo que se ha denominado el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con varias sesiones de negociación entre ministros y jefes de gobierno desde 1997, y algunos pasos intermedios de acuerdos comerciales y planes regionales como el Plan Puebla-Panamá y el Plan Colombia.

La esfera política en el marco de la integración es uno de los frentes a analizar. Si bien los regímenes democráticos en América Latina han sido la puerta de entrada para el neoliberalismo o liberalismo económico³ instalado en la región desde hace dos décadas, la democracia representativa no ha sido precisamente el reflejo de la voluntad de los pueblos y, por el contrario, han sido los pueblos los que han perdido en este juego y el gran capital transnacional el que ha ganado, al lado de las elites políticas y económicas nacionales. No debemos cul-

³ Entendido éste como un nuevo liberalismo que sólo retoma el factor económico y comercial del liberalismo del siglo pasado y deja por fuera los fundamentos filosóficos y éticos de la corriente.

par de esto a la democracia, pero sí a las elites que la manejan y, sobre todo, a un modelo político económico que no permite la existencia de la otredad, de una forma diferente de pensar el desarrollo.

El voto libre y transparente ha sido uno de los logros más importantes del siglo pasado en los países latinoamericanos. Muchas luchas sociales estuvieron por detrás. La democracia formal ha tenido grandes avances, pero esto no se ha traducido en la mejor del nivel de vida de los pueblos.

Así las cosas, los pasos a la integración en América Latina han sido más la apertura al capital financiero e industrial estadounidense, europeo y japonés, así como el fortalecimiento de los enclaves de la región más que una integración económica, financiera y comercial emanada de las necesidades y de la diversidad cultural de la región, y encaminada a fortalecer a los países que la integran. Es importante situar a tres actores determinantes en el impulso de las políticas del ajuste estructural necesitado por el capital privado, así como de las políticas sociales de focalización para paliar los efectos negativos de las primeras en la región: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La Alianza Frente al BID⁴ sitúa particularmente a este organismo ante la legitimidad de las políticas que impulsa como una de las principales estrategias dirigidas hacia un proceso de integración para un supuesto desarrollo. En este documento situamos desde Equipo Pueblo⁵ en México a uno de los documentos clave para la estrategia de desarrollo del BID —la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social— cuestionándola como política real de desarrollo y situándola como un elemento básico para generar un ambiente propicio a la inversión extranjera directa, mediante las políticas nacionales que responden a dicha estrategia regional (Programa Oportunidades), particularmente ante el megaproyecto Plan Puebla-Panamá.⁶ Dicho programa, por un

⁴ Alianza de Redes latinoamericana integrada por organizaciones de sociedad civil.

⁵ Equipo Pueblo es parte de la Red Bancos —Red integrante de la Alianza Frente al BID— desde 1994.

⁶ Megaproyecto de inversión presentado por la administración de Vicente Fox en el 2000 con el objetivo de “generar desarrollo para la zona sureste de la República mexicana y

lado, sienta las bases para la existencia de un clima sin tensión de grupos sociales armados y, por otro, da suficientes elementos a quienes reciben el beneficio, no para salir de la pobreza, sino para garantizar mano de obra y mercado de consumo al capital privado.

Más allá de recordar y hacer evidente la ausencia del desarrollo en una zona específica de México, el estudio intenta mostrar la incompatibilidad conceptual impuesta por las instituciones y las construcciones sociales que sobre el desarrollo han construido los pueblos que reciben “los beneficios” de los préstamos del BID, a través de programas de desarrollo. El eje central del trabajo es el mito, pero no como el mito legitimador y capaz de generar cohesión en la sociedad, en el que están fundamentadas muchas instituciones sociales, sino como un discurso mentiroso e incapaz de generar significado, contenido, credibilidad y mucho menos sentido de pertenencia en esta institución.

El trabajo pretende enmarcar de manera teórica, histórica y política una comparación sobre las concepciones y respuestas que sobre el desarrollo han generado algunos de los pobladores de Zaragoza, Veracruz,⁷ y las políticas y programas de desarrollo que el gobierno mexicano instrumenta bajo la línea y los préstamos del BID.

Las entrevistas se realizaron a 20 jefes y jefas de familia que contaban con los criterios de recibir beca del Programa Oportunidades (antes Progresá) y pertenecer al Comité de Defensa Popular de Zaragoza. En la comunidad hay actualmente 900 familias que reciben la beca, así que estas 20 familias representan el 2.22% del total. Lo que no invalida la percepción que estas familias tienen del programa y de lo que ellos entienden por desarrollo, así como las expectativas, los alcances y las debilidades de éste ante su percepción. Tal vez desde este trabajo se

Centroamérica”. Dicho proyecto ha intentado llevarse a cabo en esta zona en varias ocasiones por diferentes gobiernos y bajo diferentes nombres, sin éxito; ahora se habla de un componente más allá de la infraestructura: “desarrollo social”, y de una integración energética y de comunicaciones con los siete países de Centroamérica.

⁷ Esta población se eligió debido a tres factores centrales: la cercanía que se tiene con el Comité de Defensa Popular de Zaragoza, Veracruz, en el trabajo de 20 años con Equipo Pueblo; su localización en la zona sureste de México, ubicada dentro de la zona del Plan Puebla-Panamá, y por ser una zona caracterizada como de alta marginalidad. El Comité de Defensa agrupa a cinco mil habitantes de una comunidad de cerca de diez mil.

pueda contribuir a la conciencia de funcionarios del Banco sobre la necesidad de una legitimación real y no fingida, de la necesidad de instituciones que respondan a las exigencias de los tiempos y, sobre todo, a las necesidades más sentidas de los pobladores de la región. Aunque se justifica en la metodología, para el lector desesperado vale la pena mencionar que estas entrevistas no pretenden ser representativas de nada, sino dar a conocer aspectos cualitativos que dejen ver el vacío que existe entre las instituciones y las construcciones del imaginario social en los paradigmas de desarrollo. También es importante señalar que en este documento sólo se hace mención a uno de los personajes entrevistados, el análisis completo de las entrevistas será publicado con posterioridad.

Con este documento se intenta recorrer brevemente el proceso de la línea del desarrollo en América Latina y cómo, lejos de generar cohesión y estabilidad, las políticas de desarrollo de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) han generado incertidumbre y conflicto.

HISTORIA Y ANÁLISIS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA. EL MITO FUNDANTE EL DESARROLLO COMO MITO

El papel del mito

Una de las principales crisis en la sociedad moderna latinoamericana es la falta de legitimidad de las instituciones del Estado y de las instituciones internacionales ante los ciudadanos, particularmente en el proceso de globalización que enfrentamos. La credibilidad que éstas pueden generar en los gobernados parece cada vez menor, eso se hace evidente en el creciente número de movilizaciones y movimientos de resistencia frente a procesos cuyo origen se ubica en el ámbito internacional. Los factores que influyen en este proceso pueden ser muchos —una de las intenciones de este análisis es dilucidar por lo menos algunos de ellos—, pero la realidad es que el orden establecido en los ámbitos nacionales e internacionales cada vez tiene más problemas para conservar su permanencia tal como ha sido hasta ahora. El discurso de las instituciones nacionales e internacionales que encabezan los procesos de globalización es cada vez más obsoleto y menos creíble.

Max Weber, en su estudio sobre los mecanismos sociales, caracterizó consistentemente las fuentes de la legitimidad de las instituciones, aquí rescataré sólo tres de éstas: la legitimidad por fe, la legitimidad fundada en la razón y la legitimidad a partir de la legalidad. La primera corresponde a las instituciones de sociedades tradicionales, en las que regularmente la autoridad es nombrada por el representante del dios o los dioses, la autoridad es puesta ahí por la divinidad o ella representa la divinidad. La segunda forma de legitimación, la que se fundamenta en la razón, corresponde a las instituciones de la sociedad moderna, que se dice secularizada y apela a la lógica racional occidental; y la tercera, que está presente siempre en las anteriores como parte de la normatividad dentro del Estado.

La primera de las formas de legitimidad a la que me refiero dio el reconocimiento al surgimiento del Estado —entre otras instituciones—. Éste se constituyó a partir de un mito fundante en la sociedad y de la necesidad subjetiva en los individuos de construir sentido en el sin sentido y desorden del mundo; esta necesidad que se hizo evidente en el Estado,⁸ sigue viva aún en las sociedades modernas ante la incapacidad de la lógica racional de llenar este vacío. Es un hecho que las instituciones siguen recurriendo a mitos para asegurar su legitimidad. Si estos mitos son capaces de arraigar en las emociones humanas y de mantener ritos coherentes, y así lograr que los ciudadanos se vean reflejados en las instituciones, éstas últimas serán capaces de lograr su legitimidad ante los gobernados. Si, por el contrario, su discurso sigue siendo incoherente y sus ritos no son capaces de crear trascendencia y reflejar a la población, tendrán serios problemas de permanencia.

La legitimación basada en la legalidad es un hecho indiscutible en la sociedad moderna, sin embargo, las instituciones no han sido capaces de generar legitimidad a partir de la razón, en una sociedad en la que aquéllas no son coherentes con las normas y el discurso que las rigen. Por otro lado, la fe en una sociedad justa, en la que nadie muera de hambre, cada vez se ve más desgastada ante la falta de capacidad de las instituciones de generar mejores condiciones de vida en las poblaciones. Si las instituciones políticas y económicas nacionales e internacionales no se preocupan por encontrar mecanismos que forta-

⁸ Ernst, Cassirer, *El mito del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular. 1989.

lezcan su discurso de desarrollo en la práctica y la participación de la sociedad en ésta, al mismo tiempo que busquen la coherencia con las formas de instrumentación de sus políticas, tenderán a desaparecer o generar cada vez más conflictos sociales que deriven en serias problemáticas en los países en desarrollo con impactos fuertes en el orden mundial. Toda institución que mantenga en su discurso la bandera del desarrollo, y que desee permanecer con cierto grado de legitimidad en la sociedad, deberá crear “ritos” o formas de acceder al desarrollo que generen credibilidad en las poblaciones, formas en las que la sociedad se vea reflejada, en las que la sociedad participe de manera activa.

Desarrollo y mito

Hablar de desarrollo implica definir si la referencia en el análisis será al modelo de sociedad al que los teóricos sociales de siglos pasados han apelado, o al concepto utilitario que se generó después de la segunda guerra mundial con características más bien técnicas, operativas y políticas en el que se dividió al mundo en primer y tercer mundo. Para efectos de este estudio de desmitificación será importante centrarse a partir del período de la posguerra, pues a pesar de tener antecedentes en el siglo XIX en las Conferencias Panamericanas, el actor principal de estudio —el Banco Interamericano de Desarrollo— tiene su origen a fines de la década de los cincuenta.

Es importante también decir que se intenta retomar los problemas del desarrollo en América Latina de manera general y se finaliza particularizando en el caso de México. Esto implica de algún modo asumir a América Latina como unidad, sin duda reconociendo también que cada país tiene procesos internos particulares, y que los factores para el análisis del desarrollo en la región son diversos. A pesar de ser obvio, es importante señalar que los aspectos históricos, sociológicos, económicos y políticos se tocan continuamente en el espacio y en el tiempo en los diferentes procesos sociales, no obstante, en algunos momentos en el documento se retoman de forma aislada para su comprensión. Estos factores vinculados de manera prioritaria al financiamiento externo dirigido al desarrollo en la región, su instrumentación y la calidad de sus resultados en el supuesto “desarrollo”, y el intento por dar una visión crítica hacia éstos, en particular

hacia la bandera de “desarrollo” del BID como un mito, y fundamentar dicha visión en la percepción de algunos beneficiarios de los programas, es la intención en este documento.

Es importante mencionar que el desarrollo como concepto general es entendido como un modelo de calidad de vida, de país a seguir —de dónde sale ese modelo, cultural, histórica y socialmente es clave para el análisis del “mito mentiroso”⁹—; en este sentido no deberían separarse los términos “desarrollo” de “desarrollo social”; sin embargo, debido al manejo de las políticas institucionales y a la poca o nula eficiencia de las políticas económicas para generar bienestar, las políticas de desarrollo tienen un subapartado: “políticas de desarrollo social”. En este documento se analizan brevemente los paradigmas del desarrollo, finalizando en un breve análisis y estudio comparativo sobre la percepción local de las políticas de desarrollo social del BID, bajo los criterios mencionados.

Los orígenes del BID se remontan a 1957. En 1947 Chile juega un papel clave ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se propone la formación de la Comisión Económica para América Latina y después de un período de convencimiento hacia Estados Unidos para el aporte de recursos más allá de la militarización, se crean ciertos programas, entre ellos un Fondo Interamericano de Desarrollo, antecedente del BID.

El contexto internacional de este proceso fue la posguerra y la guerra fría, cuando el mundo se encontraba dividido bipolarmente y las grandes potencias intentaban alianzas con las naciones en “vías de desarrollo” por un lado, y por otro Estados Unidos claramente intentaba contener la difusión del comunismo. En lo que se refiere a los contextos nacionales, América Latina se había consolidado ya con Estados nacionales y comenzaba en su camino hacia la imitación del modelo de desarrollo de los países industrializados. Las elites nacionales se habían apropiado de los términos modernos del desarrollo y caminaban hacia un modelo de modernización que a partir de los años cincuenta fue el modelo de sustitución de importaciones, la recomendación cepalina para América Latina.

La instrumentación de las políticas de desarrollo en esta época, venía acompañada de la ayuda militar y el financiamiento

⁹ Le he dado este calificativo para diferenciarlo del mito inherente a la civilización humana que genera cohesión y una visión futura de la civilización.

antilevantamientos. El desarrollo fue la clara idea de imitar a los países más avanzados, con un alto índice de industrialización, tecnologización y con altos niveles de calidad de vida. Las instituciones encargadas de llevar a cabo las políticas en el ámbito regional retomaron este paradigma y, generando un “mito del desarrollo” --que poco tiene que ver con la cosmovisión del desarrollo que se ha generado a partir de experiencias locales y con un pensamiento propio en los países del “tercer mundo”— encabezaron la agenda a llevar a cabo. A partir de finales de los años cincuenta el BID encabezó este proceso en América Latina.

Principales teorías del desarrollo en América Latina. La Cepal

Existe una historia que une a los países de la región: las formas de vinculación a la economía mundial bajo criterios impuestos, y los bajos índices de calidad de vida que se han incrementado en las últimas décadas, a partir de la instrumentación de las políticas que las instituciones financieras internacionales han impuesto de múltiples formas bajo el “mito del desarrollo”.

Las teorías explicativas de las diferentes formas de producción y reproducción social en las sociedades modernas, que tuvieron el objetivo de identificar las claves para el desarrollo, específicamente las occidentales, no satisficieron a los teóricos latinoamericanos en cuanto a la explicación del proceso en América Latina. La creación de la Cepal permitió la generación de un pensamiento propio latinoamericano ante los procesos de integración en la economía mundial, y así se planteó la estrategia de sustitución de importaciones encaminada hacia el fortalecimiento de la industrialización en América Latina, como forma de inserción en los nuevos procesos de la economía, no sólo como países exportadores de recursos primarios.¹⁰

La corriente dependentista que nutrió a la Cepal dio una explicación y generó una corriente de pensamiento latinoamericano que se constituyó en un parte de aguas en la historia de la economía y sociología latinoamericana. Ellos destacan la necesidad de explicar el subdesarrollo en América

¹⁰

P. W. Preston, *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1999.

Latina como una consecuencia de la dependencia de los países desarrollados, y este proceso como el principal factor de atraso del capitalismo latinoamericano. Su argumentación consiste de manera muy general, en que las economías periféricas se encuentran subordinadas y dependen de las decisiones y los vaivenes de un centro desarrollado.

Los teóricos más destacados de esta corriente fueron Raúl Prebisch, Enzo Faletto, Fernando Enrique Cardoso, Manuel Medina Echavarría y André Gunder Frank. Ellos hicieron un análisis crítico de las formas de inserción de la región en la economía mundial desde el siglo XIX. Por un lado sitúan a las economías de enclave, que se caracterizaron por tener el control de los principales rubros de exportación en manos de capital extranjero, y por otro, las economías de control nacional, que tenían en manos del empresariado nacional el control de los principales sectores de la exportación. Este señalamiento es determinante en la explicación del subdesarrollo del tercer mundo, pues para los dependentistas el excedente generado a partir de “el intercambio desigual” en la economía de mercado es el que genera la riqueza en los países ricos y la pobreza en los pobres. Señalan entonces la importancia de ubicar en el centro del desarrollo a los países ricos y en la periferia a los países subdesarrollados. Para la Cepal, el pensamiento desarrollista fue y es el pensamiento central sobre la condición estructural de la región.

En este proceso se destacó también Ruy Mauro Marini —sociólogo marxista—, quien daría sustento desde la economía política a la visión dependentista. Según él, América Latina es determinante para el proceso de acumulación de capital a nivel mundial. La visión dependentista, si bien ha sido una de las más sustentadas desde varios frentes, en su momento nubló la visión hacia diversos factores intrínsecos de los países y que contribuyen al “subdesarrollo”, como son todos los procesos políticos y de democratización interna. El sociólogo Manuel Medina Echavarría introduce un análisis que intenta ser más complejo y que incluye una visión de la realidad latinoamericana como de una heterogeneidad estructural; es decir, con rasgos de modernidad y un profundo rasgo de tradicionalidad en sus estructuras sociales, económicas y políticas. Medina Echavarría no cae en la visión del dualismo estructural de algunas corrientes de la época y expresa claramente la coexistencia de ambas características en las estructuras económicas, políticas y sociales latinoamericanas.

Uno de los elementos principales que introdujo este sociólogo para el análisis de la situación latinoamericana fue la hacienda, unidad prioritaria en la economía tradicional, que adopta fácilmente elementos de modernidad. Es importante señalar que esta unidad no sólo da aportes para el análisis económico, sino político y sociológico de América Latina. Así, esta visión asumió que si bien el capitalismo en la región es la forma fundamental de producción y reproducción de las relaciones económicas y sociales, éste se encuentra manifiesto en diferentes etapas en la región. La existencia de diversas etapas en la economía de una estructura implican movimiento a diferentes ritmos y velocidades, cuando no en diferente sentido. Este pudo ser el camino para vislumbrar un modelo de desarrollo igual de complejo que la realidad latinoamericana, con un contenido de complejidad cultural e histórica; a pesar de factores que pueden ser muy criticables, Medina Echavarría alcanzó a entender la ausencia de una línea histórica para el desarrollo y la presencia constante y dialéctica en las formas de vida humana.

El discurso de Raúl Prebisch —que fundamentalmente apoyaba la sustitución de importaciones, pero no en desmedro del apoyo al sector agropecuario, ni gravando a este último para apoyar el crecimiento industrial, sin que la industria generara el empleo que se esperaba— argumentaba que fue la sustitución de importaciones de manera indiscriminada y no planeada la que provocó un colapso en las relaciones sociales en el campo. Así, lejos de posturas que se le han adjudicado, el siguiente párrafo de Prebisch evidencia su punto de vista crítico al modelo de sustitución instrumentado:

Esta política de desarrollo interno hace absolutamente necesario para los países en desarrollo emprender con determinación una serie de transformaciones en sus estructuras y actitudes, ahí donde esto aún no se ha hecho. Y esto también requiere adherir a la disciplina de un plan de desarrollo, estimular el comercio recíproco mediante grupos de integración regional y subregional, y promover medidas interregionales para la expansión del comercio.¹¹

¹¹ Enrique, Iglesias, *Reflexiones sobre el desarrollo económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano*, Washington, BID, 1992.

Después de la segunda guerra mundial, el compromiso de los países industrializados con los países latinoamericanos, principalmente desde Estados Unidos, se restringe exclusivamente a la seguridad. La firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR),¹² había contemplado mecanismos de defensa colectiva ante riesgos de guerra en la región (se refería realmente al comunismo), y a pesar de algunos acuerdos políticos y jurídicos, Estados Unidos no contemplaba aún la cooperación económica y social con los países de América Latina, no obstante que los gobiernos de la región lo habían planteado; no fue sino hasta después de la revolución cubana que Estados Unidos vislumbró la necesidad de una agenda de desarrollo para la región. En realidad, lo que buscaba con estas políticas —entre las que se encontró la Alianza para el Progreso (programa que se instrumentó desde la administración Kennedy con alrededor de 30 mil millones de dólares para la región)— era neutralizar los conflictos que pudieran destapar una revolución como la cubana.

Ya a mediados de la década de los sesenta, la estrategia de sustitución de importaciones comenzaba a dar señales de fracaso. Había generado inflación, no competitividad en la calidad de la producción y disminución en la tasa de crecimiento. Las importaciones habían crecido y la generación de recursos internos no daba para pagarlas; así, la deuda también comenzó a crecer. El camino debía apuntar hacia otra estrategia y otros actores.

La Cepal siguió liderando la definición de las políticas de la región, y estableció dos pilares que se mantienen hasta la fecha: 1) el proceso de integración regional y 2) la liberalización de políticas comerciales y financieras.¹³

Hasta aquí, el “mito del desarrollo” siguió generando la esperanza de ser alcanzado algún día. El “mito mentiroso” siempre estuvo presente al creer que la sustitución de importaciones sería el modelo que generaría desarrollo. El dejar de lado los modos propios de producción, las formas alternativas que los

¹² Recientemente México renunció al TIAR con el argumento de que este mecanismo es incongruente con la política mexicana de conservación de la paz.

¹³ Es importante decir que estos pilares en sí mismos no son cuestionables, lo cuestionable son las formas de integración y desde dónde vienen éstas. Los países latinoamericanos necesitamos repensar nuestras propias formas de integración, los ritmos a los que necesitamos la privatización, y en qué sectores es realmente estratégico, y no sólo en respuesta a condicionamientos impuestos.

indios de diferentes países de América Latina utilizaban ya, bajo creencias “míticas”, que dan sentido a su vida terrenal, la incapacidad de articular un modo de producción moderno con los tradicionales, la incapacidad de reconocer y respetar formas propias y diferentes, ha sido uno de los principales errores al intentar crear un mito sin contenido desde las elites intelectuales y políticas que, además, pretende sustituir y desplazar a los mitos que dan cohesión.

En el período que continuó a las políticas de sustitución de importaciones, el BID comenzó a tomar un papel cada vez más activo en la región, no obstante, desde los sesenta hasta los ochenta, fueron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional quienes figuraron de una manera más destacada en América Latina. En este período los países latinoamericanos comenzaron a fortalecer las instituciones de financiamiento para el desarrollo interno como bancos de fomento y, sobre todo, comenzaron a proyectar el desarrollo mediante sistemas nacionales de planificación que intentaban fortalecer los diferentes sectores de la producción, las comunicaciones, el abastecimiento de servicios básicos, y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de ciencia y tecnología. El camino hacia la modernización se comenzó a pavimentar. Los esfuerzos por estabilizar la economía pasaron por reducir los gastos e instrumentar drásticas reformas fiscales. En estas tres décadas aparentemente la economía de los países latinoamericanos creció y los índices de calidad de vida fueron en incremento; sin embargo, la problemática no tardó en llegar. A principios de la década de los ochenta, el endeudamiento externo pasó a ser el protagonista en los problemas de los países latinoamericanos, a pesar de que en 1982 las economías latinoamericanas más grandes —México, Argentina y Brasil— refinanciaron la deuda con las instituciones financieras para después contratar más deuda para pagar la anterior. Si bien en un primer momento estas renegociaciones fortalecieron los procesos de apertura al libre comercio en la región, también han generado una deuda impagable para la mayor parte de los países tercermundistas, sin poder afirmar que los impactos del libre comercio y el endeudamiento externo han generado desarrollo y, por el contrario, sí existen evidencias para cuestionar ampliamente el modelo. Hasta esta etapa, la concepción neoclásica del desarrollo —la del *laissez faire*— siguió siendo el mito utilizado

para generar la esperanza de alcanzar algún día el desarrollo; pidiendo sacrificios por parte de los gobernados, los gobernantes hablaban de la necesidad de “apretarse el cinturón”, pero esto daría como resultado “bienestar para su familia”, incluso a pesar de la evidencia de la falacia que significó la década perdida de los años ochenta.

El BID en América Latina, estrategias de desarrollo

En el largo camino occidental —y en este caso de América Latina— por encontrar el desarrollo, los caminantes parecen no haber cumplido aún con su misión: la de llegar a él. Los diferentes teóricos desarrollistas siguen proponiendo modelos a partir de lo que le falló al anterior intento. Aún así, el desarrollo sigue sin encontrar su identidad múltiple, manteniendo su aparentemente eterno carácter de mito. Ante el fracaso de las políticas de sustitución de importaciones e “intervencionismo de Estado”, las políticas de ajuste estructural han sido desde hace dos décadas, la receta de las instituciones de Bretton Woods hacia los países del tercer mundo para el “alivio” del malestar que aquellas políticas causaron. En un principio con el fin de asegurar el servicio de la deuda y después con una supuesta visión de crecimiento económico forzoso para el desarrollo, las mismas políticas han retomado además los principios de la “teoría” de las necesidades básicas,¹⁴ que intenta contemplar las necesidades de subsistencia y de participación comunitaria. Esta modalidad retoma el fundamento keynesiano de que los países del primer mundo deben ser solidarios con los del tercer y cuarto mundo porque vivimos en un sistema mundo en donde el subdesarrollo afecta también a los países ricos.

En este orden de ideas es importante recordar el Consenso de Washington, de 1989, que reivindicó la pauta para hacer que el libre mercado, la privatización y la austeridad fiscal fueran el pilar de la economía en los países en desarrollo, tanto para los endeudados como para los más endeudados.

En general estas políticas de ajuste estructural se pueden englobar en las siguientes reformas:

- Reducción del gasto público (corriente)¹⁵

¹⁴ Preston, *op. cit.*

¹⁵ La teoría neoclásica dice que cuando el gobierno recorta el gasto, la inflación disminuye y el sistema alcanzará el equilibrio a mediano plazo, mientras tanto habrá fuertes tasas de

- Desmantelamiento del Estado (privatización de empresas públicas)
- Apertura a los mercados mundiales (reforma arancelaria)
- Reforma de la política monetaria
- Reforma jurídica
- Reforma fiscal
- Reforma financiera

El argumento de pago de la deuda externa y de la estabilidad económica han hecho que el Fondo Monetario Internacional establezca a qué paso se deben ir privatizando los sectores clave para las economías en desarrollo, y así en diferentes países, en diferentes tiempos, los sectores se han abierto al capital privado de manera “focalizada” o de forma completa, dependiendo del grado de conflicto político que la sociedad manifieste.

Es un hecho demostrado en cifras que estas políticas han causado graves daños a sectores estratégicos en la mayor parte de los países latinoamericanos, y que los beneficios de este modelo que se vendieron a países en desarrollo ante el fracaso de la sustitución de importaciones, no llegaron.

Si hablamos de mortalidad infantil, las cifras pueden ir desde 68 por cada mil nacidos en Haití, hasta 12 en Costa Rica.¹⁶ Si de Producto Nacional Bruto per cápita se trata, nos asombramos de cómo las cifras no dan cuenta de la realidad social y económica. Argentina por ejemplo tenía en el 2000 un GDP de 7.703 USD, cuando estaba a punto de manifestarse la grave crisis del estado Argentino;¹⁷ actualmente, según el último informe de la Cepal, la inflación en América Latina ascendió a 8% con la grave situación que vive Argentina, cuya inflación para el 2001 fue de 30%.

Es interesante observar detenidamente los argumentos de los partidarios de este modelo neoliberal. Se ha impul-

desempleo y caída de la producción. Se asume que el sistema tiene que pagar dichos costos para llegar a la estabilidad.

¹⁶ Estrategia de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

¹⁷ Informe del Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Development Countries. Making Trade Work for the Worlds Poor* 2002, Washington, 2002.

sado la apertura al libre mercado bajo el argumento de que éste a mediano plazo optimizará el bienestar humano; se presupone que la mano invisible del mercado hará más eficiente la distribución del conocimiento y los recursos económicos. Otro de los argumentos importantes se centra en las capacidades de los individuos y su potencialidad; en el ámbito político se asevera que el libre mercado favorece las democracias liberales, pues asegura cierto grado de libertad política¹⁸ (olvidando que los éxitos liberales del tercer mundo coincidieron con Estados autoritarios y burocráticamente pesados como fueron los Tigres Asiáticos). Según esta corriente, el mercado es un mecanismo neutral para transmitir información sobre necesidades y carencias; para ellos una maquinaria estatal mínima es la requerida para garantizar un marco legal y de seguridad que proteja metas privadas. En esta visión se ha dejado de contemplar el patrimonialismo que grupos políticos y elites económicas tienen en las instituciones del Estado, y lejos de funcionar en beneficio de las mayorías, las instituciones se manejan a favor de unos cuantos que son dueños del capital.

En este contexto, algunos actores regionales —de manera particular el BID— han jugado un papel muy importante en la apertura al capital privado en algunos sectores económicos clave y, al mismo tiempo, en la promoción de políticas de “desarrollo social” que apuntan hacia el “fortalecimiento de las capacidades” de los individuos. Todo esto en función de crear un ambiente propicio para que la inversión extranjera privada no encuentre obstáculos y pueda establecerse en las mejores condiciones.¹⁹

Estas políticas de desarrollo social promovidas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, corresponden a las políticas de ajuste estructural de segunda generación, que tienen la característica de promover la focalización,

¹⁸ Preston, *op. cit.*

¹⁹ En el texto se hablará de condiciones existentes en todo momento, sin intentar valoraciones a priori de los resultados del estudio de caso. Sin embargo, es importante destacar que la experiencia del establecimiento de capital extranjero en la región no ha sido precisamente la de elevar el nivel de calidad de vida de los trabajadores y, por el contrario, los empleos precarios son los más. El establecimiento de amplias zonas francas en el marco de acuerdos comerciales y de inversión que no contemplan homologación de salarios, ha provocado que a pesar de todo, los salarios que estas multinacionales ofrecen, sean más altos que los que ofrecen las industrias nacionales, generando el incremento de migración de población rural hacia las zonas urbanas y el crecimiento de cinturones de miseria en ellas.

tener visión de género e incorporan la de derechos humanos hablando de políticas con rostro humano. Pero que en verdad hacen es intentar paliar los efectos de las políticas económicas y tratar de dejar sobrevivientes útiles.

El BID ha impulsado su agenda mediante diversos documentos y mecanismos. Es importante señalar que estos documentos han variado en el transcurso de los años, desde que el BID comenzó hasta ahora. Los conceptos de su contenido, la forma de su elaboración y el número de temas que abordan, no fueron los mismos hace 20 años que ahora. Uno de estos documentos clave del BID es el Documento de País. Mediante éste, el Banco —al igual que el Banco Mundial mediante el CAS (por sus siglas en inglés)— elabora un diagnóstico del país y construye la estrategia de política económica y social para el período. Éste, además de los memorándums de entendimiento, es el principal documento mediante el cual el país prestatario se compromete a cumplir con los condicionamientos. El BID elabora el Documento de País en colaboración con la secretaría o ministerio de hacienda del país respectivo; dependiendo del país que se trate el documento tiene una periodicidad de dos o tres años. Este documento sólo puede ponerse a consulta por la sociedad civil si el gobierno lo autoriza. En el caso de México éste no se ha hecho público.

Es importante tener claros algunos procedimientos burocráticos, ubicándolos para los fines de este documento como “ritos” de un “mito mentiroso”. Recordemos que en toda creencia religiosa existen los ritos que representan momentos importantes y determinantes en la vida de los individuos y las sociedades. La forma de negociación y la firma de estos convenios, por ejemplo, son ritos que no cumplen con el requisito democrático de ser ratificados por el Congreso, mucho menos de ser consultados de manera real con grupos diversos de sociedad civil.

Otro documento clave para entender la estrategia del BID y los mecanismos de participación actuales dentro del Banco, así como el rompecabezas del ajuste estructural, es el *Octavo Aumento General de Recursos* (1994), que entre otras cosas señala la necesidad de atender demandas ciudadanas y de grupos sociales específicos en lo que respecta a proyectos del Banco. A partir de este documento, también se destina-

ron mayores recursos a las políticas de desarrollo social, pues hasta entonces la mayor parte de los recursos eran destinados a infraestructura. Este material representa un momento político de suma importancia. De hecho está por ser negociado nuevamente en un *Noveno Aumento de Recursos Generales*. Con los republicanos con mayoría en el Congreso, algunos activistas norteamericanos han comentado que sería mejor no negociarlo ahora, sino hasta el 2004 después de las elecciones. Es probable que eso no suceda, pues a partir de abril del 2003 Enrique Iglesias retoma la presidencia del BID por tercera ocasión y la renegociación de este documento es un factor político de suma importancia para su nuevo período.

Un tercer documento de importancia para el análisis, es la *Estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*, que constituye una de las políticas y estrategias sectoriales generadas desde el Banco. Es importante señalar que las políticas tienen carácter obligatorio para los países que reciben préstamos, las estrategias no; sin embargo, son documentos recomendados ampliamente para el país y sobre tal se fundamenta en gran medida la elaboración de políticas y programas federales. En este caso, es necesario enmarcar el estudio del "Programa de reducción de la pobreza en México", Oportunidades, en la línea teórica de la estrategia mencionada anteriormente, y visualizarlo como producto de diferentes corrientes que se han generado para el desarrollo, al mismo tiempo, dejar claramente definido el carácter de "mito mentiroso" y evidenciar la lejanía que existe entre el concepto de desarrollo construido por los pueblos durante siglos en procesos histórico culturales, y el que maneja el Banco y, por tanto, hacer evidente la ausencia de un sentido de pertenencia del Banco en estos pueblos, mucho menos una legitimidad creada a partir de paradigmas y políticas institucionales, lo cual ha creado un gran vacío de significados y significantes entre las instituciones y los gobernados.

BREVE HISTORIA Y ANÁLISIS DEL DESARROLLO EN MÉXICO. EL MITO Y LA RAZÓN

Después de un rápido recorrido por los diferentes paradigmas de desarrollo que se han generado para América Latina, el análisis de la realidad mexicana frente al desarrollo se sitúa de manera casi natural.

La instrumentación de las políticas de sustitución de importaciones recomendadas por la Cepal se dieron en el período de Adolfo López Mateos (1958-1964) en el cual se siguieron al pie de la letra las recomendaciones, se apoyó a la industria mexicana generando el monopolio de una industria nacional ineficiente y con productos de mala calidad. Prebish no imaginó cómo sería instrumentada su propuesta. En el sistema económico, el apoyo a la producción y exportación primaria y secundaria, si bien en un principio mantuvo niveles crecimiento satisfactorios, en unos años la inflación fue de 24% y se hablaba de una recesión en México. Las exportaciones iban a la baja y el Producto Interno Bruto también. Con Ruiz Cortínez los préstamos del BIRF y del FMI se incrementaron y México podía presumir de su buena reputación; en 1954 la deuda mexicana con estos organismos era de 50 millones de dólares. A nivel interno los movimientos sociales obreros y campesinos presionaban por salarios y por tierra, logrando mejores salarios para la clase trabajadora, pero no una mejora de vida para los habitantes del campo; la migración masiva hacia la ciudad y hacia Estados Unidos comenzó en esta década. A pesar de que López Mateos continuó con la repartición agraria e intentó mejorar las condiciones del campo, esto no sucedió y las políticas de sustitución de importaciones no beneficiaron al pequeño sector agrícola. A este periodo se le conoce como del "desarrollo estabilizador", no sólo por la mejoría de los salarios, sino por la confiabilidad que le dio la banca y el aumento de la inversión estadounidense en México. El mito del desarrollo estabilizador de la época lo fue tan sólo en el México urbano. En los años cincuenta los indios eran objeto de políticas paternalistas por parte del Estado, era la formación del mito de la nación, su inclusión a la sociedad consistía entonces del despojo de sus lenguas y formas de vida, el "aculturamiento".

Como se mencionó, al final de los cincuenta, la caída de las exportaciones, la disminución en la producción y la fuerte inflación hicieron evidente que los mitos del desarrollo en México seguían siendo sólo eso. En la administración de López Mateos la electricidad fue nacionalizada. La American Foreign Power y Mexlight eran quienes generaban y distribuían la electricidad en México; después de que ambas compañías intentaron elevar los precios de la electricidad y ninguno de los gobiernos lo permitió, éstas amenazaron con no am-

pliar las redes de abastecimiento. López Mateos creó la Comisión Federal de Electricidad, que generaría y distribuiría la electricidad que las privadas no hacían, y ofreció 400 millones de dólares a las privadas. No hubo ningún desgaste entre el gobierno mexicano, las compañías estadounidenses y el mito de la eficiencia del sector privado.

En 1963, Kennedy puso en práctica la Alianza para el Progreso, que significó préstamos fáciles para los gobiernos latinoamericanos y comenzó la época del “desarrollismo” en México. El apoyo a los empresarios mexicanos crecía, y la inversión en la industria paraestatal se intensificó, dando todo el apoyo al petróleo, la electricidad y la minería. Los créditos y préstamos a los empresarios nacionales permitieron que éstos “se amañaran” y mantuvieran bajos niveles de productividad, al mismo tiempo que generaran poco mercado interno.

Los llamados gobiernos “populistas” de Díaz Ordaz (1964–1970), Echeverría (1970–1976) y López Portillo (1976–1982), hasta las administraciones neoliberales que comenzaron con Miguel de la Madrid, (1982–1988), siguiendo con Carlos Salinas (1988–1994) y Ernesto Zedillo (1994–2000), han instrumentado en mayor o menor medida las políticas de desarrollo que el modelo impone; y ahora el período que ha transcurrido de la administración foxista con la instrumentación de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico como premisa e intensificando las reformas estructurales que implica el avance hacia el libre comercio. El México rural ha caminado cada vez más hacia la pauperización, éste no ha sido una prioridad para ninguna de las administraciones. El desarrollo no ha llegado a la mayoría de las familias mexicanas, y el nivel de descontento en la población —particularmente en los estados de la República más pobres y en los cinturones de miseria urbanos— va en crecimiento.

Entre 1986 y 1990 la mitad de los préstamos del Banco Mundial a México se destinaron al ajuste estructural,²⁰ en los cinco años siguientes se dio prioridad a las políticas de “focalización” para el “combate a la pobreza”, y durante la administración salinista surgió el Programa de Solidaridad. Este programa, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, tenía

²⁰ Jhonatan Fox, *Flujos y reflujos de los préstamos del Banco Mundial para la pobreza y el medio ambiente en México*, en Norma Klhan. y Pedro Castillo, *Las nuevas fronteras del siglo XXI*, California, Sta. Cruz, 2000.

lineamientos de la banca multilateral de desarrollo (BMD) y consistía en que el gobierno federal suministraba la materia prima para obras de infraestructura y la comunidad ponía la mano de obra. Durante la década de los noventa la prioridad de la banca multilateral en México, —Banco Mundial y BID—, fueron las políticas de combate a la pobreza.

Las políticas económicas han caminado en función de un objetivo diferente al de las políticas de desarrollo social. Mientras que en un supuesto teórico las políticas económicas de por sí sólo existen en función de un desarrollo real de las poblaciones, actualmente la política macroeconómica en México y el resto de Latinoamérica ha perdido de vista el concepto de interés nacional y apunta a favorecer el interés de grandes multinacionales. En este sentido, las políticas sociales recomendadas por la BMD han tenido un papel relevante en México en el sentido de utilizar a la política social como paliativo para el impacto de las políticas de ajuste estructural

...no existe una definición única [universal] de política social. **Cada país y de acuerdo a las tendencias y ritmos de los organismos multilaterales**, hace su propia definición en atención a los rezagos sociales más urgentes en materia de infraestructura, equipamiento, salud, alimentación, educación, empleo, etc. En nuestro país la política social ha sido definida en función del Plan Nacional de Desarrollo...²¹

Conforme con lo que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han pedido a los países que reciben préstamos, la reducción de la inflación y el aumento en las cifras de exportación han sido el centro en torno del cual han girado las políticas de desarrollo —crecimiento económico— en México, mientras que las cifras de desnutrición, mortalidad infantil, las tasas de desempleo abierto y otros indicadores de índice de calidad de vida (desarrollo) han continuado a la baja.

POLÍTICAS DE DESARROLLO EN MÉXICO DE 1994 AL 2002. DESMITIFICACIÓN

Ahora es importante dar un vistazo a las políticas sociales del último sexenio —del expresidente Ernesto Zedillo— y de lo que

²¹

Cuadernos de Política Social No. 7. "Análisis del ramo 20", Centro Antonio Montesinos.

ha transcurrido en la presente administración al mando de Vicente Fox.

Continuando con las políticas de ajuste estructural de segunda generación, la administración Zedillo reconoció que las políticas de Estado para el desarrollo tienen diferentes condiciones que dependen del exterior y de muchos factores ideológicos de aquellos que se encargan de diseñarlas y ejecutarlas.²²

La definición de política de Estado del expresidente Zedillo se refería fundamentalmente a aquella en la que “toda la sociedad comparte un objetivo común” y además en la que la sociedad está de acuerdo en cómo lograr dicho objetivo con una visión de mediano y largo plazo.²³

Esta visión puede parecer muy ambiciosa, pero en el discurso presidencial de esa época fue muy frecuente a pesar de su falta de congruencia con la forma de diseñar las políticas. Como en la mayor parte de las administraciones neoliberales en México, la voluntad de generar políticas de desarrollo social queda subordinada a la generación de políticas económicas macro que generen crecimiento. Si bien las cifras en exportaciones y en mercado exterior han crecido desde la administración salinista, el desarrollo social no ha tenido alzas espectaculares en los últimos años; tampoco la producción y el mercado interno se han caracterizado por mostrar crecimiento.

Después de que la crisis de diciembre de 1995 golpeó duramente a las clases medias y sin duda a las clases más desfavorecidas, la apuesta para la inversión de las políticas gubernamentales se centró en el capital físico y humano de los individuos, más que en el tejido social, al que Carlos Salinas había apostado mediante el programa Solidaridad.

Las tres líneas de acción sobre las que trabajó la administración zedillista fueron:

- Acciones para incrementar capacidades individuales y familiares
- Construcción de infraestructura básica municipal
- Impulso a actividades productivas dirigidas a incrementar el ingreso

²² Jorge Alcocer, (coord.), *Políticas de Estado para el desarrollo*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1998, pp. 13.

²³ *Ibíd.*

Esto se hizo mediante:

- Fondo para el Desarrollo Productivo
- Fondo para impulsar el Desarrollo Regional Sustentable
- Fondo para atender a Grupos Prioritarios
- Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario

Dentro de la primer línea de acción, el programa Progresista fue clave en el “combate a la pobreza” impulsado por la administración zedista. Este programa fue una estrategia intersectorial cuyo objetivo era mejorar la calidad de vida de 2.6 millones de familias en pobreza extrema en el ámbito rural. Esto equivale al 40% de las familias del campo. Con un presupuesto de alrededor de 3 mil USD, fue específicamente enfocado a mejorar la salud, educación y alimentación de estas familias en 31 estados de la República, 2 mil municipios, 51 mil localidades.

El programa se encontraba bajo la coordinación de la Sedesol, y en él participaron las Secretarías de Educación y Salud. Si bien no fue financiado en su totalidad por el Banco Mundial, el programa recibió fondos a través del programa de salud y responde a las políticas de segunda generación del ajuste estructural, focalizándose en las familias de alta marginalidad. Se caracterizó también por atender a las desigualdades de género y fortalecer las capacidades de las mujeres al ser éstas las que debían recibir la beca exclusivamente y hacerse cargo de que llegara a los integrantes de la familia.²⁴ Ahora Progresista se llama Oportunidades, y es el principal programa de desarrollo social de la administración foxista, el cual ha recibido mil millones de dólares del BID, presentándose como un proyecto de 4 mil millones de USD.

Ya han habido algunas evaluaciones sobre el Progresista. Lo han evaluado en cuanto al aumento del índice de escolaridad en las niñas y los niños de zonas marginadas, en cuanto a la asistencia de servicios de salud y al creciente nivel de nutrición medido en talla y peso. Cuando éstos son interpretados como indicadores de calidad de vida, puede ser que den buenos resultados, un “mito mentiroso” más que ha sido utilizado por los gobiernos para demostrar avances. Cuando se profundiza un poco más, el número de los niños y las

niñas que aumentan de talla y peso es relativamente poco en comparación con la niñez que se ve afectada por la pobreza en México. No sólo eso, cuando se habla de educación, si bien también es relativo el acceso a esta oportunidad, la pregunta es qué va a hacer un país con un número relativamente más nutrido y educado de ciudadanos a los cuales no tiene trabajo que ofrecer, ni servicios de salud reales y permanentes, si no tiene una alternativa de vida y de nación que ofrecer.

En la administración foxista se habla de signos de cambio en lo que se refiere al régimen político, pero hay consenso entre los analistas en que la política económica no tiene un solo viraje y tampoco se vislumbra alguno en un futuro próximo.

Se apuesta al mismo paradigma que las agencias multilaterales han impulsado a partir de la década de los setenta, pero con las teorías en boga: capital humano en lo social y el libre comercio para el crecimiento.

En la forma de elaboración de los programas en el ámbito nacional también se encuentra la clave para una deslegitimidad institucional. Es evidente quién determina las prioridades desde el exterior; en México sólo se adaptan las estrategias, y en este sexenio la estrategia "Contigo" es la principal estrategia social, bajo el esquema del Plan Nacional de Desarrollo, sin una coordinación real en términos de articulación y participación de los diferentes actores en las políticas comerciales y económicas. Las alternativas reales al desarrollo comienzan a brotar en el ámbito estatal y local. Es interesante ver cómo surgen programas federales sin coordinación previa en cuanto a las necesidades de los estados y así se encuentran megaproyectos de infraestructura y construcciones de carreteras y presas que siguen aportando al imaginario para sentir que estamos en un país del primer mundo, insertos en el desarrollo. La estrategia "Contigo", dentro de la cual se encuentra el programa Oportunidades, es un excelente instrumento para la generación de un "ambiente propicio" para la inversión extranjera directa que se pretende atraer.

El presidente Vicente Fox ha presentado en todo el mundo al Plan Puebla-Panamá como el megaproyecto de inversión que sacará a los nueve estados del sureste mexicano y a los siete países de Centroamérica de la pobreza, bajo ocho líneas de acción:

- **Desarrollo sustentable:** promover la conservación y el desarrollo de los recursos naturales y los mecanismos participativos de las comunidades locales para la gestión ambiental.
- **Desarrollo humano:** reducir la pobreza, facilitar el acceso a servicios sociales básicos de la población vulnerable y lograr el pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos.
- **Prevención y mitigación de desastres naturales.**
- **Promoción del turismo:** promover el turismo ecológico, cultural e histórico mediante acciones regionales.
- **Facilitación del intercambio comercial:** fomentar el intercambio comercial en la región mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países, y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales.
- **Integración vial:** promover la integración física de la región y facilitar el tránsito de personas y mercancías, y de esta forma reducir los costos de transporte.
- **Interconexión energética:** unificar e interconectar conexiones eléctricas con miras a promover un aumento de las inversiones y una reducción del precio de la electricidad.
- **Integración de servicios de telecomunicaciones.**

La última reunión se realizó en mayo de 2002 en Mérida, y el objetivo era promover a la región con los grandes consorcios privados para estimularlos a invertir. El BID y el Banco Mundial, así como el Banco Centroamericano de Inversión y la Unión Europea, han sido hasta ahora quienes han comprometido recursos a este megaplan.

El Plan Puebla-Panamá no es más que la continuación de varios intentos en los que gobiernos y transnacionales han querido utilizar la zona del istmo de Tehuantepec y el istmo centroamericano para evitar el paso hasta el canal de Panamá. Ahora esta visión es complementada con la integración regional de México con Centroamérica y se ha sumado el objetivo de “desarrollo”. Bajo la línea teórica utilizada por el BID —y siendo éste su principal impulsor— se coordina con

la Cepal, el BCIE y los gobiernos nacionales en el impulso y la instrumentación.

La principal hipótesis de este estudio es que los programas de desarrollo social del gobierno sólo intentan mantener a la gente sin motivo de conflicto social para facilitar la inversión extranjera directa y que, además, esta última tenga mano de obra barata y más ganancias. No hay una preocupación del gobierno mexicano por elevar los niveles de calidad de vida de los gobernados, mucho menos de generar desarrollo a toda la población. Si los índices macroeconómicos se elevan, el nivel de calidad de vida se eleva, pero sólo en las clases pudientes.

Recientemente el gobierno federal pidió a un comité técnico de especialistas la elaboración de criterios básicos para la medición de la pobreza, éstos han dado la siguiente clasificación para México: 1) Pobreza alimentaria: los hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación equivalentes a 20.9 pesos diarios.²⁵ El 24.2% de la población total del país tiene ingresos menores a este punto de referencia. 2) Pobreza de capacidades: se considera a los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud, equivalentes a 24.7 pesos diarios. El 31% del total de la población se encuentra en este punto. 3) Pobreza de patrimonio: hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación, salud, vivienda, vestido, calzado y transporte público; en el 2000, 45.9% de los hogares en México se encontraba en esta situación.

Con estas cifras, y en el escenario actual, parece necesario enmarcar la principal estrategia de desarrollo social —el Programa Oportunidades— en la *Estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social* elaborada por el BID.

Perfil de la Estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social (junio de 2002)

Esta estrategia fue elaborada la última vez en 1997 y actualmente se encuentra en reelaboración después de haber sido puesta a consulta por el Banco de diferentes formas y durante aproximadamente seis meses.²⁶

²⁵ Tipo de cambio: 10.35 pesos por dólar.

²⁶ Tal vez sea pertinente mencionar las diversas críticas que el Banco ha recibido a partir de los métodos de consulta utilizados. Diversos grupos de la sociedad civil, movimientos socia

Este documento es, al igual que muchos del Banco, producto de una historia, no sólo del BID, sino de los paradigmas del desarrollo y de las luchas de diversos grupos de la sociedad que han intentado reformar al Banco. En este sentido, destacaré los puntos de mayor relevancia para el análisis del documento en el eje que nos ocupa, el “mito del desarrollo”, contrastándolos con algunos párrafos del Programa Oportunidades.

Comenzaré destacando los objetivos del Banco según son mencionados en el documento: “reducción de la pobreza y promoción de la equidad social en América Latina y el Caribe”, enmarcados en “una acción transversal que debe realizar el Banco en cuatro áreas sectoriales prioritarias: competitividad, desarrollo social, modernización del Estado e integración regional...”.²⁷

El término “reducción de la pobreza” puede ser interpretado desde diferentes ámbitos, pero si queremos ser literales, reducir la pobreza puede implicar varias acciones. En el modelo de desarrollo impulsado actualmente por las instituciones internacionales, el desempleo es una variable que hace posible la subsistencia del modelo. El desempleo implica reducción de ingresos en las familias, implica también formas de buscar ingresos por parte de sus miembros, en el mejor de los casos acudiendo al mercado informal y en el peor, a la delincuencia, ya sea individual u organizada. Al preguntar a Arsenio López Cruz, dirigente del Comité de Defensa Popular de Zaragoza (CDPZ), Veracruz, sobre su percepción acerca de quién o quiénes identificaba como los responsables de la si-

les, organizaciones de base, ONG y algunos académicos, han cuestionado la forma electrónica de consulta, ya que en los países en desarrollo son relativamente pocas personas las que tienen acceso a una computadora y mucho menos al Internet y a su manejo. Por otro lado, las consultas presenciales —así denominadas por el Banco— incluyeron a un número acotado de integrantes de la sociedad civil, la mayoría provenientes de ONG o académicos familiarizados con el tema. El universo que abarcan las consultas públicas presenciales es muy reducido y el argumento después de realizarlas busca legitimar en cierto modo no sólo al documento sino a la institución. Si bien éstos son las principales críticas recibidas, hay que resaltar también que una respuesta entendible por parte de muchos grupos fue no asistir a pesar de la invitación. La ausencia en este caso es una reprobación no sólo del método, sino del contenido del o de los documentos y de la institución que los genera.

27

En lo que se refiere a integración regional hay que recordar que el BID juega un papel muy importante en la coordinación del Plan Puebla-Panamá, al lado de la Cepal y del Banco Centroamericano de Integración Económica. También el papel del BID en las consultas sobre el Área de Libre Comercio de las Américas es central.

tuación de desempleo en el país, respondió que para él, primero es el gobernador de Veracruz que “pone a sus amigos en puestos de donde les dan trabajo a compañías grandes que no les interesa que la gente salga de pobre” y después también que “la gente que sigue votando por el PRI (Partido Revolucionario Institucional) y pues así las cosas acá no cambian, en el estado el PRI ya sabes cómo es”. Tal vez vale la pena recordar que la población entrevistada es politizada en cierto sentido, pues el papel que ha jugado el CDPZ en la lucha por sus derechos frente a caciques y líderes priístas por ganar espacios de democracia en la región ha implicado cierto nivel de información que supera el del resto de la población.

Así, de alguna forma se ubica al gobierno —ya sea federal, estatal o local— pero al fin y al cabo al gobierno, como el responsable de no generar empleos, o de que haya desempleo. Los zaragoceños tienen esto muy presente. Hace seis años, en 1996, la refinería de Petróleos Mexicanos (Pemex) de Minatitlán²⁸ despidió masivamente a cerca de 1.500 empleados, muchos de ellos vivían en Zaragoza, pues hasta entonces la mayor actividad económica del lugar era el trabajo en la refinería. Actualmente sólo pocos siguen trabajando en Pemex, y muchos se han dedicado a la sastrería, o viajan a Minatitlán en actividades del sector servicios y muy pocos viven del cultivo para autoconsumo.

Lo que sigue en el documento es cómo la “promoción de la equidad social...mediante las áreas de competitividad, desarrollo social, modernización del Estado e integración regional...” continúa en su carácter de “mito mentiroso” al no fundamentarse o surgir de una realidad cotidiana, al encubrirse en palabras y conceptos alejados de la gente, sin significado, al no convertirse en políticas públicas reales.

En las sociedades híbridas, es decir, con valores tradicionales y modernos subsistiendo al mismo tiempo, los mitos pueden ir y venir de los modernos a los tradicionales. Los mitos modernos pueden centrarse en los héroes de los medios de comunicación en una sociedad moderna, mientras que en las sociedades tradicionales son los héroes de leyendas y de religiones los que ocupan ese lugar. Cuando se habla de modernización del Estado o de integración regional o de competitividad en una

²⁸ Minatitlán es una pequeña ciudad industrial del estado de Veracruz que se encuentra a 20 minutos por carretera hacia el sureste desde Zaragoza.

zona tradicional —por señalar la característica dominante, sabiendo que en todas las sociedades coexisten ambos tipos de valores, en algunas más que en otras—, puede ser que en un principio, por venir tal término de una institución con cierta investidura de autoridad, se considere como un término o estado al que hay que llegar y que seguro se llegará algún día. En el caso de gran parte de la población rural mexicana, la falta de credibilidad en las instituciones del gobierno es lo que permea a la mayoría, sin embargo, siempre que algún programa o proyecto se intenta instrumentar, entre las múltiples sensaciones que se experimentan está la esperanza de una mejor calidad de vida. Cuando se preguntó a Arsenio López Cruz sobre sus expectativas acerca del programa Oportunidades, respondió: “Pues nosotros sí quisiéramos que nos ayudara ¿no?, pues la gente necesita ayuda, tener para comer bien y un poco para los hijos, pero pues a ver, ojalá que ahora sí”.

¿Qué es la modernización para los mexicanos nacidos en Zaragoza, Veracruz? ¿Qué es el desarrollo para ellos? ¿Qué significa la modernización del Estado y la integración regional de la que habla el BID? ¿Qué significa el BID para esta gente? ¿Cuál ha sido la historia colectiva del México rural desde la visión del desarrollo?

Programa Oportunidades

Dentro de 40 programas de desarrollo social elaborados por el gobierno federal, Oportunidades ha sido la prioridad; además de ser un programa intersectorial, que abarca educación, salud, alimentación y vivienda, ha sido el modelo utilizado por la BMD para Colombia, Honduras, Argentina, Brasil y Nicaragua. En México este programa es la continuación del Progreso, mencionado anteriormente, el cual ahora ha sido ampliado intentando llegar a más de cuatro millones de familias y ya no sólo en comunidades de alta marginalidad, sino hacia zonas urbanas con más de 75 mil habitantes. Ya no sólo es destinado a familias con hijos o hijas en educación primaria, abarcado hasta educación media superior y se articula con un programa de becas para nivel superior.

Este programa se enmarca en la *Estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social* del BID, tiene la mitad del financiamiento de este organismo, y

ha sido el desembolso más grande que ha hecho el BID en los últimos años, dos mil millones de dólares para seis años (2000-2006).

El monto de la beca para las familias se determina considerando el ingreso que un menor percibiría en el mercado laboral,²⁹ además, se entregan suplementos alimenticios a niños menores de cuatro años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Se da atención a la salud en los centros de salud comunitarios. Nuevamente Arsenio comenta: "...hay que ir a firmar cada mes al centro de salud. No, no te revisan, ojalá, nomás firmas para que parezca que te revisó el doctor...". Las cifras sobre el número de personas atendidas en salud y los avances que se tengan, son bastante cuestionables a partir de este testimonio.

El programa ha sido evaluado por instancias académicas, las fallas encontradas han sido principalmente la falta de capacidad de las instituciones para capacitar a los instructores y para instrumentar el programa.

Los avances del programa por parte de la administración actual, en respuesta a las críticas que se han hecho desde los receptores del mismo han sido, por ejemplo, la creación de una contraloría social impulsada desde la coordinación estatal, que en muy pocos casos ha funcionado. Según Arsenio: "la contraloría social que dicen del Oportunidades no ha comenzado aquí en Zaragoza, no sé si los del PRI³⁰ no quieren que se haga, o es desde la coordinación estatal, pero hemos preguntado y dicen que no saben". El patrimonialismo del o los gobiernos estatales o municipales y también del federal al potenciar beneficios políticos para el partido en el gobierno, es uno de los más fuertes problemas que se evidencian en este programa.

Pocas críticas se han hecho al modelo bajo el cual se inserta el programa, un modelo que propicia el trabajo individual por obtener beneficios, y que olvida a la comunidad como fuente de solidaridad y beneficio mutuo.

Si cruzamos este programa con los de desarrollo que se gestan a nivel estatal o municipal, será difícil saber qué tanto Oportunidades por sí mismo ha contribuido a mejorar la calidad

²⁹ Programa Oportunidades, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002.

³⁰ El Comité de Defensa Popular de Zaragoza, en alianza con el PRD, tuvo la presidencia municipal durante tres periodos; en el 2000 ganó el PRI y termina su periodo en el 2003.

de vida de las comunidades. Arsenio comenta: "...está bien la ayuda del gobierno, que sería mejor que nos apoyara realmente con buenos trabajos, porque sí, esto ayuda, pero no nos saca de pobres..."

Según el discurso oficial, Oportunidades ha centrado su atención hacia:

- Ampliación de capacidades: educación, salud, alimentación y capacitación laboral.
- Generación de opciones: desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo.
- Provisión de protección: salud y protección social, previsión social.
- Formación de patrimonio: vivienda y ahorro.

Los principios básicos del discurso en el Programa son integralidad, equidad, corresponsabilidad, transparencia y cohesión social. Por este último se pretende generar "organización" y apoyar el "fortalecimiento del tejido social".³¹ Estos principios no son de por sí mérito de los gobiernos, hay que recordar que responden a instrumentos internacionales que México ha firmado con las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y que los programas de la banca multilateral han tenido que desarrollar.

El mito del desarrollo para estas familias, trabajado mediante un discurso de justicia, equidad y promoción, es considerado como un beneficio para quienes lo reciben, pues efectivamente representa una entrada más para la familia. La mujer se debe encargar de garantizar que la beca sea utilizada en alimentos y útiles escolares. Los trámites burocráticos que deben realizar para recibir la beca son: la asistencia a los centros de salud a pasar lista, a las juntas escolares y con los promotores.

En Zaragoza, Veracruz, 400 familias recibían las becas de Progresá. Actualmente, con el "plan de densificación",³²

³¹ *Estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*, BID, 2002.

³² Una de las principales críticas hechas desde la sociedad civil al Progresá fue que provocaba división en las comunidades pues no todas las familias lo recibían, de esta forma se creaban divisiones entre los que la recibían y los que no la recibían. Ante esto se ha resaltado el plan de densificación que consiste en aumentar el número de familias a la totalidad de las comunidades en las que se instrumenta.

el número de familias que lo reciben es de 900. El gobierno de la municipalidad y del estado es priísta, esto ha favorecido mucho el clientelismo y la utilización del programa de manera partidista. Arsenio López Cruz se enteró de la existencia del mecanismo de contraloría ciudadana por la plática tenida en este sentido. A pesar de que la cultura de los habitantes de Zaragoza es de por sí contralora, el gobierno municipal no había comenzado a instrumentar los mecanismos nuevos que desde la coordinación nacional se han generado.

Con el resultado de la entrevista y el análisis de las conclusiones, el contraste entre la concepción del desarrollo que se instrumenta desde las instituciones y los gobiernos con la que se vive en las comunidades rurales, una en particular, intentará ser completo en este recorrido por un marco teórico-histórico de América Latina-México.

El "mito mentiroso" ha servido como parte de un débil consenso social generado por la modernidad y sus instituciones. Con este consenso, que es cada día más frágil, la necesaria deconstrucción de un falso mito implica la creación de otro; posiblemente el de múltiples modernidades, de muchos futuros desarrollos posibles. La ruptura de un "mito mentiroso" y la construcción de una o varias mitologías que generen cohesión en la diversidad, probablemente implique un cambio de civilización en el que ya estamos inmersos. Ojalá que las IFI sean capaces de transformarse a partir de las demandas civilizatorias de los pueblos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcocer, Jorge, (coord.). *Políticas de Estado para el desarrollo*, México, Nuevo Horizonte Editores, México, 1998.
- Balandier, George, *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio a la fecundidad del movimiento*, Barcelona, Gedisa. 1999.
- Blomström, Magnus y Björn Hettne, *La teoría del desarrollo en transición*, México, Fondo de Cultura Económica. 1990.
- Cassirer, Ernst, *El mito del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, 1989.
- Castro, Oscar, "La política social: aún lo mismo", en revista *Rostros y voces de la sociedad civil* No. 21, marzo-abril, México, 2001.
- Cuadernos de Política Social* No. 7, "Análisis del ramo 20. Programas de desarrollo social", México, Centro Antonio Montesinos, 2001.

Cuadernos de Política Social No. 8, "Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006", México, Centro Antonio Montesinos. 2002.

Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, BID, Washington, junio de 2002.

Eliade, Mircea, *Mito y realidad*, Barcelona, Editorial Labor, 1992.

Iglesias, Enrique, *Reflexiones sobre el desarrollo económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano*, Washington, BID, 1992.

Octavo Aumento General de Recursos, BID, Washington, 1994.

Osorio, Jaime, *Las dos caras del espejo. Ruptura y continuidad en la sociología latinoamericana*, México, Triana, 1995.

Preston, P.W., *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI. 1999.

Programa Nacional de Desarrollo 2000-2006, México, 2001.

Román, Ignacio, *¿Qué es el ajuste estructural?*, ITESO-SYMORELOS, México, julio de 2000.

Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, España, Taurus, 2002.

Warman, Arturo, "El campo en la encrucijada", en revista *Nueva Época* No. 612, Universidad Nacional Autónoma de México, México junio de 2002.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica. 1986.

Página WEB del BID: www.iadb.org

THE IDB AND THE MYTHS OF DEMOCRACY AND SOVEREIGNTY

**ISP - Internacional
de Servicios Públicos
bedwards@igc.org**

In response to resistance in many of its debtor countries to various policies that it typically favors, the Inter-American Development Bank (IDB) claims that its loans and projects are formulated only at the request and under the direction of democratically-elected presidents. Spokespersons for the Bank insist that the institution has no policies of its own other than to endorse democratic processes and good governance.¹

In stark contrast to its pro-democracy rhetoric, however, the Bank has insulated itself from meaningful popular pressures by structuring its loan approval process in such a way as to marginalize the influence of national legislatures. Typically, the IDB prefers to deal exclusively with the executive branches of borrowing governments: they're easier to manage than the Congresses because the presidents are, without exception, haunted by debt commitments and determined to avoid defaulting during their terms. They're also less expensive to buy than legislative majorities.² So despite the much-

¹ Meeting with K. Burke Dillon, Executive Vice President, Inter-American Development Bank, Santiago de Chile, March 16, 2001; Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society. Inter-American Development Bank, mimeo.

² A former Executive Director at the IDB observed off-the-cuff that the Bank's fast-disbursing privatization policy loans are typically spent in the following manner: 30 percent for pork for

heralded return to democracy in Latin America and the celebration of a diversity of political cultures, we see a striking uniformity of loan and project objectives across both countries and sectors at the IDB. In its efforts to modernize the State in Latin America, for example, the IDB denies that it shills for the private sector, but the emphasis on a particular mode of modernization is striking.

Electricity

Guyana - Electricity Sector Program: 986/SF-GY and ATN/MT-5429-GY 1996

"The objective of the project is to support the privatization of the Guyana Electricity Corporation (GEC), the state electric utility, through the implementation of a public-private joint venture for the creation of a new GEC, along with related sectoral, policy and regulatory reforms."

Colombia - Support of Privatization and Concessions in Infrastructure: 927/OC-CO 1996

"This technical cooperation will support the privatization process and concessions to operate services in the energy, transport, telecommunications and water and sanitation sectors."

Water

Brazil - Tieté River Cleanup Project 1212/OC-BR 1999

"The project provides strategy development for the state of Sao Paulo basic sanitation sector to identify opportunities for private sector involvement and map out the roles of the public and private sectors in developing basic sanitation in the state."

Argentina - Program in Support of Reform of Water Supply and Sanitation Sector: 1134/OC-AR 1998

"The main objective of the Program is to support the process of sector reform and promote private sector participation in both service delivery and financing."

the high-level political guys who have to sign on, 30 percent to compensate the government for lost revenue after the facility is privatized, and 30 percent for the actually stated objectives of the loan.

Health Care

Belize – Health Services and Private Health Care

Providers:

ATN/MT-6805-BL 1999

“The Bank has approved a non-reimbursable technical cooperation operation via the Multilateral Investment Fund to stimulate the private sector’s participation in Belize’s health sector.”

Nicaragua – Program of Support for Strengthening of Nicaragua’s Private Health Care Service

ATN/MT-7158-NI - 2000

“The general objective of the program is to support and promote private sector participation in the health care services market in Nicaragua.”³

The loan generating process behind these projects is seamless, and it varies little across the continent, whether the Bankers are dealing with economies the size of Brazil or Belize. It begins with a Trojan Horse of “non-reimbursable technical assistance” provided by the IDB to the potentially borrowing government. This gift consists of a couple of million or so for contracts, plane tickets and spending money for IDB-approved consultants to study a sector and recommend reform measures. The resulting recommendations are uniform: private sector participation. This is the case whether the IDB experts are looking at a starved and strangled government service like health care in Nicaragua, or a prosperous, efficient public revenue producer, such as many of Colombia’s municipal enterprises.⁴ The consultants then write the loan proposal, often including lucrative budget slots for their own future employment, plus the pork for designated political beneficiaries in the office of the *Presidencia* or atop the relevant ministry. If the consultants are especially astute and detect the rumblings of discontent about massive outsourcing and dismissal, they tack a “consensus-building” component onto the loan to provide funding for focus groups and advertising campaigns that flog privatization.⁵ These last activities are presented

³ www.iadb.org, Project Documents, Approved.

⁴ Pereira Potable Water and Sanitation Program, approved September 1999, Inter-American Development Bank, www.iadb.org.

⁵ See for example, Guyana. Nonreimbursable technical-cooperation funding for the design of the public sector modernization program. Inter-American Development Bank, approved,

publicly by the Bankers as initiatives designed to enlist civil society participation in IDB operations. Sometimes these programs are expensive, but in the end, they pay off. An unwilling population borrows money for an advertising campaign to convince itself that it wants something that it doesn't want, and then has to pay the money back – with interest.

The Executive Branch of the borrowing government then takes the proposal to the IDB Board for approval. Only after the IDB Board approves the loan does the legislature in the borrowing country see the proposal. It is not uncommon for loan documents to be written only in English, with no available Spanish translation. In Colombia, legislators reported, they rarely receive supporting documentation for an IDB loan. Frequently they have no idea that a loan has been approved and disbursed until the executing agency shows up in their districts.⁶ It's a sort of super-fast-track operation for whole sector budgets.

This process is about to become more unilateral still as the Bank promotes its new lending products. Of most concern is the Multi-Phase Loan, designed to provide the flexibility a political party will need when implementing an unpopular policy such as raising the value-added tax or cutting pensions. This arrangement establishes a sector reform loan disbursed over a period that is generally twice as long as the more conventional loan, and subject to unqualified adjustment as time goes by. In general, only the first phase of the loan is approved by the Bank's Executive Directors. Subsequent adaptations to policy or implementation may be decided without substantive review by any elected official or government representative, even in cases where the government of the borrowing country changes over the life of the loan. In the IDB's new Social Development Strategy, we are told that... "By 2005, Bank lending should exhibit a substantial increase in the share of these operations in the social

January 4, 2000. "However, relatively more risk is associated with the future implementation of the reforms to be designed, particularly the employment rationalization and retrenchment. The risks may include 1) a militant labor force and 2) a volatile political environment in the run up to elections at the end of 2000. In order to mitigate these future risks from the design stage, the project will develop flexible policy options rather than single recommendations; initially entail only a voluntary rather than compulsory retirement and involve consultants with expertise in Caribbean labor relations." P. 2. Consultants retained to design 'consensus building' activities were paid \$50,000 from this IDB grant.

⁶ Meeting with Colombian legislators (Guillermo Rivera, Pedro Arenas, Edmundo Maya, Wilson Borja, Lorenzo Almendra, Gustavo Petro, Pedro Pardo), Bogotá, Colombia, July 26, 2002,

sectors.”⁷ For voters, this means that whomever wins a current election, public sector modernization policies will continue, effectively short-circuiting the democratic processes, and incrementally reducing sovereign control over national states.

⁷ “Social Development Strategy,” September 2002 draft, Inter-American Development Bank, mimeo., p. 38.