

La política del Banco Mundial hacia la política asistencial argentina (2002-2018)

The World Bank's Policy towards Argentine assistance policy (2002-2018)

Fernández, Emiliano

Emiliano Fernández *
emilianofernandez33@gmail.com
CONICET, Argentina

Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ISSN: 1515-3371
ISSN-e: 2314-2766
Periodicidad: Semestral
vol. 31, núm. 62, 2022
revista@iri.edu.ar

Recepción: 16 Noviembre 2020
Aprobación: 25 Mayo 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/26/263685005/>

DOI: <https://doi.org/10.24215/23142766e146>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Cómo citar este artículo: : Fernández, E. (2022). La política del Banco Mundial hacia la política asistencial argentina (2002-2018). *Relaciones Internacionales*, 31(62), 146, <https://doi.org/10.24215/23142766e146>

Resumen: El objetivo de este trabajo es caracterizar la política del Banco Mundial (BM) hacia la política asistencial nacional argentina, durante el período 2002-2018; en tanto aspecto del proceso de internacionalización del Estado. Argumentamos que la política del BM aportó al proceso de recomposición del orden político tras la crisis de principios de siglo y, en particular, al proceso de desmasificación, cohesión y tecnificación de la política asistencial que apuntaló aquella recomposición. También sostenemos que en el contexto de estancamiento y tendencia a la crisis que atraviesa el país desde el año 2012 al 2018, el BM presiona hacia el ajuste fiscal y monetario, mientras continúa fortaleciendo la política asistencial. El trabajo descansa en el análisis de documentos y proyectos aprobados por dicha organización.

Palabras clave: política asistencial, Banco Mundial, internacionalización, Estado.

Abstract: The objective of this paper is to characterize the World Bank's (WB) policy towards Argentina's assistance policy during the 2002-2018 period as one aspect of the State's internationalization process. We argue that the World Bank accompanies both the political order recomposition process after the crisis at the turn of the century and, particularly, the massification, cohesion and technification process of the assistance policy, which underpinned such recomposition. Also, within the context of the stagnation and the current crisis of the Argentine economy, the Bank is pushing for monetary and tax adjustment while seeking to strengthen the assistance policy. The work is based on the analysis of documents and projects approved by said organization.

Keywords: assistance policy, World Bank, internationalization, state.

NOTAS DE AUTOR

* Magíster en Ciencias Sociales (UNCPBA)

1. INTRODUCCIÓN[1]

En el presente trabajo, buscamos caracterizar la política del Banco Mundial (BM) hacia la política asistencial nacional, durante el período 2002-2018.^[2] Identificamos tres etapas (2002-2011, 2011-2014 y 2014-2018) en la relación entre el país y el Banco Mundial durante este período, y sostenemos que la política del BM hacia la política asistencial contribuyó inicialmente a su proceso de reestructuración tras la crisis de la hegemonía menemista y, posteriormente, a la consolidación de dicha reestructuración. En este marco, su política hacia el campo de la política asistencial nacional descansó en los siguientes *vectores generales*: *la masificación, la cohesión y la tecnificación de la asistencia social*. De esta forma, en un primer momento, la política del Banco aportó al proceso de adecuación de la política asistencial a la empresa de recomposición del orden político y la autoridad estatal perdidos en la crisis de acumulación y dominación de principios de siglo, y luego al proceso de consolidación de aquella política que el nuevo cuadro de relaciones de fuerza emergente de la insurrección de 2001 exigió (Fernández y Mallardi, 2021). Dos resultados generales se destacan de este proceso: a) el reforzamiento del Estado, a través del reforzamiento de la política asistencial, de la capacidad de subordinar al trabajo; y b) la profundización del proceso de internacionalización del Estado a través de la internacionalización de la política asistencial. Discutimos así con algunos planteos corrientes que interpretan la política del BM en el país en términos de un “debilitamiento del Estado” (Coraggio, 1994), de un ataque a las condiciones de reproducción de la clase trabajadora (Fal, 2013) o de “aplicación de recetas” (Kirchner, 2010).

Partimos de entender la relación entre el Banco Mundial y el Estado argentino como parte del proceso de *internacionalización del Estado* (Ciolli, 2018; Fernández, 2020; Picciotto, 1991). La internacionalización del Estado es un momento, junto a la internacionalización del capital, de un mismo proceso (intrínseco y creciente) de globalización de las relaciones sociales capitalistas. Su fundamento es la forma capital; más precisamente: la contradicción entre el carácter global de esa forma capital y el carácter nacional que asume el Estado. La internacionalización del Estado descansa en un doble movimiento: la internalización (en un juego de asimilación y acomodación) de lineamientos políticos internacionales en el Estado y, a su vez, en la externalización de lineamientos políticos desde el Estado nacional hacia el ámbito supranacional.^[3] La política del Banco Mundial hacia la política asistencial durante este período se inscribe en un proceso de internacionalización previo y, al mismo tiempo, supone como resultado la continuidad y la recreación de ese mismo proceso de internacionalización.

En términos metodológicos, nos basamos en el análisis documental a partir de documentos provistos por el mismo Banco y por el Estado nacional. En particular utilizaremos los documentos referidos a los acuerdos marco establecidos entre el Estado y la organización internacional, los cuales toman el nombre de Estrategia de Asistencia País o Alianza País.^[4] También nos valemos de información provista por la prensa, y para el conocimiento de los préstamos otorgados por la organización utilizamos la base de datos provista por la misma.^[5]

El trabajo se organiza en cuatro apartados. El primero se dedica a una breve revisión de la política del Banco Mundial hacia el país previa al período de nuestro análisis. El segundo está destinado a exponer los principales lineamientos del Banco Mundial hacia el país en general, profundizando sobre la orientación e intervención hacia la política asistencial. Y, el tercero, apunta a plantear una interpretación de los elementos revisados en los anteriores apartados, al mismo tiempo que revisa otras interpretaciones contenidas en la literatura sobre los mismos problemas. Por último, se plantea un apartado con las principales conclusiones del trabajo.

2. ALGUNOS ANTECEDENTES DEL BANCO MUNDIAL EN LA ARGENTINA

El ingreso del país al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional se produce a partir del decreto-ley 15970 del 19 de abril de 1956. Esta definición no solo estaba en escuadra con la orientación del gobierno nacional de Aramburu, sino que también sintonizaba con el Informe Plan de Restablecimiento Económico de Raúl Prebisch. Asimismo, el Directorio del Banco otorga su primer crédito al país el 30 de junio de 1961, el cual estaba orientado a mejorar carreteras.

Sin embargo, más allá de aquel hecho originario, el protagonismo del BM en el país deberá esperar hasta fines de la década de los ochenta.^[6] En esta década se expresa el problema del pago de la deuda externa tomada durante la última dictadura cívico-militar. En efecto, la transición democrática estuvo signada por el problema del endeudamiento externo, y a partir de 1984 vuelve a entrar en escena el FMI y las exigencias de ajuste fiscal y externo. A partir de 1987 se abre un marco en que danzan varios proyectos de reforma estructural del Estado y el mercado. Aunque el gobierno alfonsinista suspende el pago de intereses de la deuda pública con los organismos internacionales en 1988, el Banco continúa acordando créditos con el Estado (durante el año 1987 acuerda 4 proyectos, y durante el año 1988 acuerda 7 proyectos) (Felder, 2005; Felder, 2009). No obstante, la progresiva crisis del gobierno radical imposibilita el curso de las reformas estructurales promovidas por el Banco.

Como es sabido, las reformas estructurales que recomendaban los organismos internacionales, y en particular el BM, fueron llevadas adelante con mayor contundencia durante el período menemista.^[7] El BM participó en la formulación de la estrategia inicial de reformas a través de estudios, asesoramiento y diálogo con el gobierno menemista. Apoyó el plan de reformas otorgando préstamos que financiaron privatizaciones de diversas empresas públicas. Para el año 1995 la estrategia de asistencia del BM proponía profundizar el proceso de ajuste, implementando la reforma de los estados provinciales y la reestructuración del sistema financiero. El Banco recomendaba una reestructuración del sistema bancario y un desarrollo del mercado de capitales que mejorara la eficiencia de los mercados financieros y redujera el costo del crédito (Felder, 2005; Felder, 2009).^[8]

En 1998, luego de que el país alcanzara un nuevo acuerdo con el FMI, que otorgó un préstamo ‘precautorio’ utilizable en caso de que las consecuencias de la crisis asiática lo hicieran necesario, el Banco Mundial aprobó un préstamo contingente (*Special Repurchase Facility Support – REPO*) y un Préstamo Especial de Ajuste Estructural (*Special Structural Adjustment Loan – SSAL*). Estos tenían por objeto mitigar las consecuencias de la crisis financiera internacional iniciada en el sudeste asiático en 1997. Por supuesto, los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial comprometían al Estado argentino a mantener las llamadas ‘redes de protección social’, a avanzar en las reformas de los sistemas de educación y salud, a profundizar el ajuste fiscal, a reestructurar el sistema bancario, a privatizar el Banco Nación, a otorgar inmunidad legal a los directores del Banco Central y a avanzar en la flexibilización de las relaciones laborales.^[9] Ya con el gobierno de la Alianza en el Estado, bajo el mismo esquema de convertibilidad, el Banco continúa recomendando disminuir el gasto público: reducir personal estatal, limitar el número de maestros y personal de salud, arancelar servicios y reformar el sistema judicial. Y en el marco del aceleramiento de la crisis participa junto al FMI, el BID, el estado Español y algunos bancos privados internacionales del llamado “blindaje financiero” del gobierno de la Alianza (crédito que podría usarse para cumplir con los compromisos derivados del endeudamiento público) (Felder, 2005; 2009). Por otro lado, en la agudización de la crisis de la convertibilidad, el BM abandona su protagonismo en el proceso de reformas y sigue al liderazgo del FMI en la etapa de profundización del ajuste fiscal.

En términos generales, la política del Banco durante la última etapa alfonsinista y la etapa de hegemonía menemista estuvo trazada por el imperativo de la reestructuración capitalista en curso, y se ordenó en función del ciclo de endeudamiento externo que fungió como condicionante de aquella reestructuración. En esta

dinámica, el rasgo sobresaliente de su orientación, en directa alineación con la prédica del Consenso de Washington, fueron los mandatos de la privatización, la liberalización de los mercados y el ajuste fiscal vía reducción del gasto público. Y el instrumento estrella para viabilizar estas reformas fue el préstamo de ajuste estructural. De este modo, junto con otras organizaciones internacionales, como el BID y el FMI, el BM jugó un papel estelar en el proceso de metamorfosis del Estado y reestructuración de la economía argentina.

3. LA POLÍTICA DEL BANCO MUNDIAL HACIA LA ARGENTINA (2002-2018)

La crisis de acumulación y dominación de principios de siglo da paso a un período de recomposición del orden político y la autoridad estatal, comenzado por la administración de Eduardo Duhalde y seguido por el primer mandato de los gobiernos kirchneristas. El ciclo de lucha de clases marcado por la creciente iniciativa popular, que tuvo su punto cúlmine en la insurrección de fines de diciembre de 2001, no solo bloqueó la salida deflacionaria a la crisis, sino que impuso la necesidad de medidas estatales que buscasen suturar la crisis del régimen político (Bonnet, 2015; Piva, 2015). La impugnación popular a la ofensiva neoliberal, que expresó un cambio en las relaciones de fuerza entre las clases sociales, y el ciclo de recuperación y crecimiento económico a partir del segundo semestre de 2002, que derivó en aumento de reservas internacionales, repercutió en la inserción internacional del Estado y su vínculo con los organismos internacionales de crédito.^[10] Aunque dicha situación cambió hacia el año 2012 con el inicio de una fase de estancamiento económico, durante la primera década del nuevo siglo otorgó una base objetiva diferente a la pasada década para la negociación con los organismos de crédito. ^[11] De este modo, la crisis de principios de siglo no solo es el punto de inflexión de la historia reciente argentina, sino también el momento de inicio de una nueva política del Banco Mundial en el país. En lo que sigue nos adentramos en este período buscando distinguir entre diferentes etapas hacia el interior de este, enfatizando sobre la orientación e intervención hacia la política asistencial.

3.1- Primera etapa (2002-2011): entre la crisis y la recomposición política

La primera etapa de la política del Banco Mundial hacia el país y la política asistencial en particular comienza en el año 2002 y finaliza hacia el año 2011, cuando comienza otra etapa signada por el relativo deterioro de la relación con el mismo y con otros organismos y acreedores internacionales, en el marco más general de inicios de un proceso de estancamiento económico y profundización de conflictos entre el gobierno y algunas fracciones de la burguesía. Esta etapa contiene una primera fase (2002-2009) en que el énfasis está colocado en apuntalar la estabilidad económica y política del país, planteando como uno de los principales ejes la “inclusión social”. La segunda fase de la etapa (2009-2011) está teñida por un carácter preventivo ante los eventuales impactos sociales y económicos de la crisis global desatada en los años 2007-2008.

Al igual que su antecesora, la Estrategia de Asistencia al País de 2004, la Estrategia de Asistencia al País 2006-2008, con fecha de publicación en su versión original el 4 de mayo de 2006, está tamizada por un período que se percibe como bisagra entre la recuperación social y económica del país y la proyección de largo aliento. La orientación propuesta por el Banco en ese documento plantea: “(...) una alianza de inversión que apoye los esfuerzos del Gobierno para hacer la transición desde la etapa de recuperación de la crisis a una de crecimiento sostenido liderado por el sector privado, con mayor equidad y reducción de la pobreza estructural” (BM, 2006:9). Por otro lado, plantea que: “(...) las metas de desarrollo de mediano plazo continuarán siendo un desafío para el Banco en tanto el compromiso en reformas en la Argentina siga siendo incierto” (BM, 2006: 9). En la misma perspectiva en que indica una tensión en los acuerdos generales, en la EAP 2006-2008 sostiene:

“En 2004, el Banco abordó esta incertidumbre, de una manera excepcional, reduciendo la EAP para 5 años a 20 meses y realizando con el Gobierno una revisión estructural (sobre la que se informó al Directorio en junio de 2004). La EAP

incorpora las principales lecciones derivadas de la EAP 2004. En primer lugar, el limitado diálogo sobre políticas con el Gobierno y la falta de un programa activo con el FMI han hecho difícil acordar préstamos para el desarrollo de políticas y, en consecuencia, esto ha reducido el nivel esperado de recursos. Segundo, el cambio a préstamos de inversión ha aumentado el énfasis en el desempeño y puesto en relieve el desafío de fortalecer la capacidad de implementación de proyectos del Gobierno. Tercero, si bien se han creado las bases para realizar préstamos de inversión en varias áreas clave, lograr una alianza de inversión plenamente desarrollada requiere un horizonte temporal mayor que el de la trunca EAP del 2004.” (BM, 2006: 9).

De este modo, el acuerdo inactivo con el FMI limitaba también el marco de acuerdo entre el país y el BM. En este contexto para acordar la estrategia de asistencia en 2004, pero también en 2006, el Banco opta por avanzar en aquellas áreas donde existía consenso con las autoridades nacionales (préstamos de inversión) y en las que no existía tal (préstamos de ajuste estructural) mantener el diálogo (también por la vía de trabajos analíticos).^[12] En efecto, los préstamos ligados al ajuste estructural experimentan una evidente retracción durante el período. Por ejemplo, se interrumpen los préstamos que la propia organización clasifica en el tema “reestructuración y privatización de empresas estatales” (el último crédito en el tópico fue acordado en noviembre de 2000); también los préstamos clasificados en “desarrollo financiero” (que incluían, por ejemplo, préstamos de apoyo a la privatización de bancos provinciales) y también los clasificados en el tema de “gestión macroeconómica” (el último crédito aprobado en este rubro *-Economic Recovery Support Structural Adjustment Loan-* fue en junio de 2004, destinado a mejorar la competitividad en varios sectores industriales, por ejemplo reduciendo controles de comercio y mejorando retornos de la tasa de impuestos).

Al mismo tiempo que se da una interrupción de los préstamos más ligados a las llamadas reformas de “primera generación” (asociados a las privatizaciones, la liberalización de distintos segmentos del mercado y el ajuste en variables fiscales y/o monetarias), continúa el impulso a las denominadas reformas de “segunda generación” (asociadas a la modernización de la administración pública). En este sentido, los préstamos ligados a la modernización estatal en términos de eficiencia del gasto público, de transparencia en el sistema de adquisiciones y liquidaciones, y de informatización de los procesos de gestión poseen plena continuidad e incluso se profundizan con respecto a la década anterior. Así los préstamos clasificados en el tema “reformas administrativas y del cuerpo de funcionarios” experimentaron un incremento del 76,7 por ciento en el período 2000-2010 con respecto a 1990-2000 (917 millones de dólares en los noventa contra 1717 millones de dólares en la década del dos mil). Además poseen continuidad e incluso en algunos casos con mayor acentuación que en los noventa: los préstamos enmarcados en la infraestructura para el sector privado (que en el período 2000-2010 suman un total de 2356 millones de dólares contra 1265 en el período 1990-2000, es decir, un 47 por ciento más); los préstamos enmarcados en infraestructura rural que desde el año 2005 retoman el impulso dado desde la segunda mitad de los años noventa (del año 2005 al año 2015 se aprueban compromisos por 1634 millones de dólares); los préstamos destinados a infraestructura urbana (en el período 2000-2010 acumula compromisos equivalentes a 926 millones de dólares, creciendo casi un 25 por ciento con respecto al período 1990-2000); los préstamos hacia salud que entre 2000 y 2010 equivalieron a un monto de compromisos de 3283 millones de dólares (crecieron 338 por ciento con respecto a la década 1990-2010); y los préstamos hacia la gestión del medio ambiente y los recursos hídricos (donde destaca el proyecto de tratamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, con un monto de compromiso de 840 millones de dólares, muy superior a la tendencia promedio).^[13]

En resumen, el perfil de la asistencia técnico-financiera durante esta primera etapa combina la interrupción de los préstamos de ajuste estructural ligados a las reformas de privatización, liberalización y disciplina fiscal y monetaria, con la continuidad y profundización de algunos de los principales lineamientos de créditos forjados en la última década del siglo pasado: modernización de la administración pública, gestión del medio ambiente, salud y también infraestructura urbana y rural. Y, como luego también veremos, la continuidad del financiamiento a la política asistencial -denominada por el organismo ‘protección social’-. En términos globales, el financiamiento del Banco hacia el país, medido en el monto de sus compromisos acordados, es de

10565 millones de dólares durante la década 2000-2010, 17 por ciento menos que la década pasada cuando el monto total de compromisos equivalió a 12730 millones de dólares.^[14]

El documento de la Estrategia de Asistencia de 2006-2008 expone un diagnóstico que refleja el proceso económico en la primera etapa del período kirchnerista. En lo central señala la recuperación y el crecimiento económico del país que tracciona el mercado laboral, disminuyendo el nivel de desempleo y reduciendo los niveles de pobreza. El cuadro trazado se completa con la visión sobre el eje denominado “inclusión social”, que hace hincapié en las “debilidades del sistema de protección social”. Esta debilidad es explicada por la fragmentación entre programas que apuntan a distintos grupos sociales; programas que no están integrados y coordinados con las instituciones claves, lo que resulta en superposición y “brechas de cobertura”. Esto último, que es atribuido al crecimiento del sector informal del trabajo que pone al “descubierto” de la seguridad social a una importante población, se presenta como medular a revertir: “Expandir el alcance de la cobertura de la seguridad social será crucial para mejorar la eficiencia de todo el sistema de protección social” (BM, 2006:31). También se refiere al carácter emergencial del sistema de protección social, resultado del fracaso del sistema de protección formal y la proliferación de respuestas paliativas. En esta línea resalta la importancia del proceso de desarticulación del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD) encarado por el gobierno nacional, y señala la necesidad de que se realice el mismo proceso con programas alimentarios. Sobre el sector de salud menciona las medidas del gobierno al mismo tiempo que señala sus limitaciones estructurales: fragmentación y descoordinación del sistema entre provincias, sumado a la falta de insumos básicos como vacunas y medicamentos en el peor momento de la crisis. En cuanto al sector de educación se concentra principalmente sobre los problemas de exclusión referidos al nivel secundario.

Las primeras tres estrategias de asistencia al país del BM (2004-2006, 2006-2008 y 2010-2012) se sostienen en tres pilares principales: crecimiento sostenido con equidad, inclusión social y mejoras de la gobernabilidad. El primer pilar hace referencia a los objetivos de desarrollo de infraestructura focalizada en la expansión del acceso de la población pobre a los servicios básicos (agua y saneamiento, transporte urbano y regional), y de desarrollo rural y medio ambiental centrado en la promoción de la producción agrícola, la reducción de la pobreza rural y la mejora de la gestión ambiental. Profundicemos en el segundo y tercer pilar. El eje llamado “inclusión social” se sintetiza en:

“(i) apoyar la creación de redes de seguridad más permanentes y promover el empleo, especialmente realizar la transición de programas de ingresos de emergencia a iniciativas que promueven el empleo y establecen redes de seguridad más permanentes orientadas a brindar un apoyo directo a los grupos vulnerables; y (ii) mejorar los indicadores de salud y educación apoyando los esfuerzos para mejorar la provisión de servicios de salud a nivel provincial; y elevar las tasas de finalización de la escuela y mejorar los resultados de aprendizaje, especialmente para los niños de las familias carenciadas.” (BM, 2006: 45).

En el contexto de crisis económica y política de principios de siglo, el Banco había apoyado la iniciativa asistencial más importante de aquel momento, el PJJHD (Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados), con el otorgamiento de un préstamo aprobado el 28 de enero del año 2003, que alcanzó la importante suma de 600 millones de dólares en concepto de compromisos. Más tarde, en 2006, con la crisis política ya encauzada, el Banco Mundial, como indica el párrafo citado, impulsa la desactivación del PJJHD entendido como una política paliativa, y para ello acuerda el otorgamiento de un nuevo préstamo que busca desactivarlo; se acordó el 23 de marzo de 2006, por un monto total de compromisos de 350 millones de dólares. También, en esta orientación de “promover el empleo” desde otros programas, se aprueba el denominado “Proyecto de capacitación y aprendizaje permanente”, el 28 de junio de 2007, por un monto total de compromisos de 200 millones de dólares.

La Estrategia de Asistencia al País de 2006 también señala el apoyo para mejorar la provisión de servicios de salud bajo los préstamos de salud materno-infantil provinciales, al mismo tiempo que aplaude la disminución de la tasa nacional de mortalidad infantil.^[15] En esta línea se destaca la continuidad del denominado “Proyecto de inversión en salud materno-infantil”, acordado el 15 de abril de 2004, por un monto de compromisos de 135,8 millones de dólares.

Identificamos, entonces, en la orientación del Banco Mundial, a partir de lo expuesto en los documentos, como en la propia intervención, a partir de los préstamos efectivamente otorgados, un impulso a la masificación (“ampliar la cobertura de la seguridad social”), a la cohesión (“salir de la fragmentación de programas sociales”) y a la jerarquización (pasar de la emergencia a los programas estables) de la política asistencial.

El tercer eje trazado es el llamado “governabilidad” que refiere a los procesos de administración y gestión pública. Este eje no solo continúa con un lineamiento central del Banco desde la última mitad de la década de los noventa (continuidad reflejada en los préstamos, como vimos), sino que también engarza con el problema de la recomposición de la autoridad estatal luego de la crisis de principios de siglo.^[16] Y esto en dos sentidos. El primero como necesidad de fortalecer la capacidad del estado para responder a una nueva situación: la mayor administración del gasto social y el requerimiento de resolver niveles inéditos de desempleo. El segundo como imperativo de clausurar el problema de la legitimidad estatal, lo que aparece en los documentos como la “necesidad de restaurar la legitimidad y credibilidad del sector público” socavada como resultado de la crisis. Por lo tanto, el reforzamiento de las capacidades estatales no solo se concibe de modo general para fortalecer al Estado como articulador de la dominación política, sino también de modo más específico y coyuntural como aspecto de sutura de la crisis de legitimidad del régimen político a principios de siglo. Dicho esto, la Estrategia de Asistencia al País plantea al eje de “governabilidad” como transversal al conjunto de las políticas públicas y dice en términos proyectivos:

“Se destacan con claridad tres desafíos: (i) fortalecer la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto público; (ii) mejorar los resultados de la provisión de servicios y restaurar la confianza ciudadana en el gobierno; y (iii) darle al sector público mayor capacidad de respuesta frente a los ciudadanos y el sector privado. La gobernabilidad es desde hace tiempo un tema de inquietud en Argentina con serias implicancias para el crecimiento sustentable y la equidad social” (BM, 2006: 33).

Además, en relación al eje de la gobernabilidad, la estrategia apunta al fortalecimiento institucional en áreas seleccionadas de la gestión del sector público, incluyendo gestión del gasto, transparencia y provisión de servicios. En este marco, menciona la continuidad de apoyos a proyectos que han proporcionado resultados como el de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) y el del SINTyS (Sistema de Nacional de Identificación Tributaria y Social). También a nivel subnacional continúa operando en dos canales: (a) apoyo institucional para la gestión del gasto público en el contexto de inversiones provinciales directas, y (b) apoyo a iniciativas más amplias de gestión del sector público en provincias seleccionadas en el marco de operaciones independientes como seguimiento al proyecto de Modernización del Sector Público de los Gobiernos Subnacionales, aprobado en diciembre de 2005. De este eje de la estrategia del Banco nos interesa rescatar la línea de asistencia técnico-financiera a la ANSES, ya que posee directa relación con el análisis de nuestro problema.

En 2005 se aprueba un nuevo proyecto de asistencia técnica a la ANSES como continuación de un proyecto iniciado en 1997 y finalizado en 2005.^[17] El primer proyecto al organismo, ANSES I (*National Pension Administration Technical Assistance Loan*), se aprobó en enero de 1997 y comprometió 20 millones de dólares por parte del Banco. Este proyecto estuvo destinado a controlar los errores y fraudes para mejorar el sistema de pagos, a transferir fondos jubilatorios provinciales, a mejorar la velocidad de la gestión implementando una ventanilla única de atención y a fortalecer institucionalmente la agencia estatal. En este marco, la ANSES absorbió cerca de la mitad de los fondos jubilatorios provinciales e implementó estructuras y sistemas de lucha contra el fraude y el error. En este sentido, ANSES II TA (*Institutional Strengthening-ANSES II TA*), aprobado en julio de 2005 por un monto de compromisos de 25 millones de dólares, es la continuación de la línea de asistencia técnica iniciada en 1997. En línea con el primero este proyecto se propone reforzar las capacidades institucionales de la agencia estatal de creciente importancia en la administración pública. En concreto, la asistencia técnica persigue el objetivo de mejorar la prestación de servicios de la agencia gubernamental, apuntando a mejorar la eficiencia, efectividad, transparencia y la

accountability mediante la reingeniería institucional, la detección de errores y fraude, la gestión del cambio e innovación y el aumento del control interno y externo. También se propone fortalecer la Secretaría de Seguridad Social. Algunos de los indicadores de desempeño del proyecto fueron: la tasa de satisfacción de las prestaciones; la reducción del promedio de tiempo en la provisión de nuevos beneficios; la reducción de la tasa de error en la determinación de beneficios; el incremento en el número de centros de atención; el porcentaje de mejoramiento del ADP (Administrador de Datos de Personas), del SUAF (Sistema Único de Asignaciones Familiares), del SUDE (Sistema Único de Desempleados), de la Historia laboral individual; y el incremento del número de trabajadores incluidos en el plan de carrera. El proyecto financió la integración de información de gestión interna y externa, y la implementación de 14 módulos funcionales mediante un Plan de Recursos Empresariales (*Enterprise Resource Planning (ERP) solution*). Esta herramienta, adaptada para las características específicas de ANSES, ayudó a optimizar procesos y mejorar el acceso a diferentes tipos de información, minimizando tiempos y dotando de eficiencia los procesos de toma de decisión, y mejorando la auditoría y supervisión interna.^[18] Se trata de un lineamiento de asistencia técnica que, asentado en el Paradigma de la Nueva Gestión Pública, se caracteriza por: “(...) la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.” (López, 2005:75).

Pero los señalamientos hacia la administración pública no se agotan en lo antes dicho. Los documentos explicitan las limitaciones que la misma administración evidencia en la propia gestión de los proyectos acordados con el Banco. Estos límites pueden sintetizarse en tres aspectos.^[19] El primero es la lentitud de los ritmos de ejecución de los proyectos (en 2008, por ejemplo, la proyección de la tasa de desembolso era del 21 por ciento sobre la cartera comprometida, que implicaba un promedio de cinco años de duración de los proyectos). Esto suponía problemas de aprobación y atrasos generados por los procesos de contrataciones. El segundo se evidencia en la preocupación por fortalecer la capacidad estatal para formular y ejecutar inversión pública, particularmente inversión ligada al financiamiento del BM. Por ejemplo, en 2004 había 2200 contratados que correspondían a 28 unidades de proyecto y, de esas unidades de proyecto, 14 eran entidades que ejecutaban en forma totalmente paralela al estado y que tenían total control de la ejecución de los proyectos.^[20] El tercer aspecto fue la necesidad de mejorar el riesgo fiduciario. En el año 2003 solo el 8 por ciento de las auditorías se entregaron a tiempo, en el año 2004 el 23 por ciento y en el año 2005 el 46 por ciento. Entonces se propuso como meta de la EAP 2006-2008 llegar al 60 por ciento de los proyectos en 2006, al 75 por ciento en 2007 y al 80 por ciento en 2008. Estos tres aspectos exponen la dimensión administrativa-operativa de la relación entre el Estado (más precisamente, su burocracia) y el Banco. Este es el espacio de la “malla de relaciones” (Corbalán, 2002) entre funcionarios de línea del Estado que adquieren especialización en su relación con las organizaciones internacionales y los expertos de estas organizaciones. La existencia de unidades de gestión de proyectos paralelas a la línea de la administración se vincula a procesos de paralelización de la burocracia estatal producidos por la asistencia técnico-financiera del BM, pero también por otras organizaciones internacionales (Campione, 1997; López, 2005; Ciolli, 2018).^[21] Como señala Ciolli (2018) para el caso del BID, estas estructuras de paralelización de las funciones desempeñadas por el Estado centralizan el manejo de fondos provenientes del financiamiento externo, concentran recursos tecnocráticos y centralizan además la información sobre los proyectos implementados. Como dejan saber los documentos existió una preocupación por incorporar estas unidades operativas a la burocracia estatal. Tanto la misma creación de unidades paralelas, como la búsqueda posterior de incorporarlas al seno de la burocracia estatal para absorber su saber técnico acumulado, suponen la constitución “híbrida” (Ciolli, 2018) de la articulación burocrática del Estado. También suponen que la relación con el BM, como con otros organismos internacionales, no solo cursa sobre el contenido de las políticas públicas sino también sobre la propia forma de estas. Esto implica la incidencia en los procedimientos legal-formales y las prácticas articuladoras de la burocracia estatal.

En resumen, la política del Banco Mundial para que la administración pública gane en grados de eficiencia y eficacia reviste centralidad en el período que estamos analizando, y posee también gravitación en el campo de la política asistencial. En efecto, la política de fortalecimiento de la ANSES, por ejemplo, significó el reforzamiento de la principal agencia de gestión de la política asistencial, que instrumentalizará lo que será, a partir de octubre del año 2009, el principal programa de asistencia social: la Asignación Universal por Hijo. Por lo tanto, la orientación del Banco Mundial también estuvo ligada a la tecnificación de la administración pública en general y de la política asistencial en particular.

Por último, esta primera etapa contiene una segunda fase (2009-2011), en que la política del Banco Mundial está centrada en amortiguar los impactos económicos y sociales en el país de la crisis global desatada en 2007. En este marco, se aprueba el proyecto denominado *Argentina Basic Protection Project*. El mismo fue gestionado por la ANSES y buscó apuntalar las asignaciones familiares para trabajadores formales (financiando una parte de las prestaciones) y mejorar las condiciones de su implementación, actuando sobre las bases de datos de las personas beneficiarias, entre otros aspectos. El proyecto tuvo una segunda fase a partir del año 2011, que orientó su financiamiento ya no al sistema de asignaciones para trabajadores formales, sino a la Asignación Universal por Hijo (AUH). Buscó también mejorar su implementación, reduciendo sus errores de exclusión, sistematizando la publicación de informes, mejorando la base de datos, entre otros aspectos (Fernández, 2021b).

3.2-Segunda etapa (2011-2014): transición hacia la orientación de ajuste

La segunda etapa se ubica entre los años 2011 y 2014, y está marcada por el bloqueo de los préstamos del Banco hacia el país por parte de Estados Unidos, en el marco de diversos conflictos con otros acreedores internacionales y de la agudización de tensiones entre el gobierno y algunas fracciones de la burguesía; el conjunto de los hechos se recorta sobre el fondo del inicio de un largo proceso de estancamiento económico que se tradujo en el deterioro progresivo de las cuentas públicas.^[22] Es en lo fundamental una etapa de transición hacia la tercera etapa que establecerá coordenadas más contundentes.

Desde el año 2011, Estados Unidos comenzó a oponerse a la aprobación de créditos para el país, en represalia a que éste desde 2007 venía acumulado sentencias en contra en el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) y en la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAI, según sus siglas en inglés). También los bloqueaba porque el país desde el año 2001 había dejado de pagar la deuda con el Club de París (grupo de países acreedores entre los que se encuentra EE. UU), y por la amenaza del FMI de sancionar al país por sus poco creíbles estadísticas de inflación y PIB (El País, 11/10/2013). Expresión de esta tensión es que entre abril de 2011 y diciembre de 2014 no se aprueban nuevos proyectos de financiamiento importantes por parte del BIRF.^[23] Seguramente el inicio de negociaciones del gobierno nacional para cumplir las sentencias en el CIADI y la UNCITRA hacia el año 2013, como también el pago al Club de París hacia el año 2014, en el marco de una nueva estrategia de financiamiento, desbloqueó créditos y sentó las condiciones para un nuevo marco de acuerdo de asistencia financiera materializado en la Estrategia de Alianza con la Argentina 2015-2018. Claro que, como veremos en el próximo apartado, esta disposición a cerrar una nueva estrategia de asistencia al país no ahorró críticas a la estrategia gubernamental.

Mientras tanto, en esta etapa de transición entre 2011 y 2014, rige la tercera EAP del período kirchnerista, publicada el 6 de mayo de 2009, que contempla el período 2010-2012. En términos generales, la misma está trazada por la crisis económica global y sus eventuales impactos en el país, y un fuerte tono preventivo en términos de estabilidad económica y política. Además, la estrategia continúa con los tres ejes ordenadores planteados en los dos anteriores marcos de acuerdo, pero introduciendo mayor énfasis en el eje de “inclusión social” como respuesta preventiva del Banco al deterioro económico-social.

El documento de la estrategia vaticina que la crisis mundial golpeará al país vía el comercio, presionando sobre el frente externo y las cuentas fiscales. Advierte a su vez que el margen de política anticíclica se angosta. Por otra parte, el eje de crecimiento sigue centrado en el desarrollo de infraestructura para ganar competitividad (resolver costos de logística para exportar cereales y oleaginosas) y para el abastecimiento de agua y saneamiento. En cuanto al eje de inclusión social y el área de la política asistencial continúa la orientación de desarmar las respuestas emergentes de la crisis de principios de siglo, al tiempo que comienza a hacerse énfasis en la coordinación hacia el interior de la administración, en consonancia con la política del gobierno. En este sentido plantea:

“(...) mejorar la capacidad de inserción laboral de los sectores más vulnerables. En lo que respecta a la prestación de servicios sociales, se ha dejado de poner el énfasis en el alivio de emergencia y la ampliación del acceso a los servicios básicos para hacer hincapié en mejorar la coordinación intergubernamental y la calidad de los servicios. Por lo tanto, el Banco está brindando su apoyo al Gobierno para facilitar la transición que permita a los beneficiarios salir del Programa Jefes de Hogar y elaborar una estrategia de más largo plazo para la protección social” (BM, 2009: 45).

También plantea, en relación al sector de salud, la ampliación de la cobertura de los seguros de salud provinciales, la reestructuración de la red hospitalaria y la mejora de los servicios, y el fortalecimiento del Ministerio de Salud y de la gestión del sector. Y en relación al sector de educación el acuerdo se orienta a resolver la exclusión del sistema educativo en niños y adolescentes pobres. En cuanto al eje de mejorar la gestión:

“El diálogo sectorial también se centra en lograr que el gasto público se oriente más hacia los sectores pobres, en particular a través de las actuales carteras de salud y educación y el proyecto de protección básica que se propone. El programa también hace hincapié en el respaldo a los aspectos de la gestión del sector público que son comunes a toda la administración federal, como el manejo de los recursos humanos, el gobierno electrónico, las adquisiciones, la gestión de la calidad y el seguimiento y la evaluación a través del Segundo Proyecto de Modernización del Estado (BM, 2009:47).

Por otra parte, el documento resalta dos aspectos de relieve vinculados a la dimensión institucional-operativa. El primero es que además de los exámenes conjuntos de la cartera que se realizan con regularidad, el gobierno ha reorganizado el manejo de las aprobaciones de préstamos dentro del Ministerio de Economía, con la expectativa de simplificar considerablemente el proceso de aprobación de convenios de préstamo y convenios subsidiarios con entidades subnacionales y otros organismos de ejecución. El segundo es que se ha acordado mejorar los sistemas de información sobre la gestión empleados por las entidades a cargo de los proyectos, a fin de efectuar conjuntamente el seguimiento de los contratos de obras públicas de modo de detectar demoras indebidas. Esta última iniciativa constituye un avance importante, puesto que más del 60 por ciento de los compromisos del Banco financian contratos de obras públicas de gran envergadura.

3.3-Tercera etapa (2014-2018): presión para el ajuste

La tercera etapa se abre con el arreglo de un nuevo acuerdo marco entre el Estado argentino y el organismo. Aunque en este trabajo analizamos hasta el año 2018, probablemente sea una etapa aún abierta. Se trata de una etapa que se balancea entre el final del período kirchnerista y el comienzo del período abierto por Cambiemos en el poder (2015-2019).

El nuevo marco acuerdo que ahora posee otra denominación (Estrategia de Alianza con la Argentina 2015-2018) es publicado el 7 de agosto de 2014. Mientras en los anteriores documentos predominaba un tono de aceptación del curso de la política económica y en todo caso de prevención ante la crisis global, a esta nueva estrategia la impregna un sentido de mayor distancia con la estrategia económica oficial. En efecto, la última estrategia de asistencia se asentó en un diagnóstico que reflejó los problemas del proceso económico y político en aquella coyuntura: deterioro en las cuentas públicas -déficit fiscal creciente y déficit de cuenta corriente-, dinámica inflacionaria presionando al alza el tipo de cambio y el litigio abierto con los

holdsouts.^[24] De conjunto se señaló que esto repercutía en el “clima de negocios”. Las estatizaciones de los fondos jubilatorios, de Aerolíneas Argentinas e YPF fueron señaladas atentando contra este clima, alentando la “incertidumbre sobre el entorno normativo y los derechos de propiedad”.

Con independencia de su incidencia real, aparecen en los lineamientos del nuevo acuerdo recomendaciones en el plano de la política económica, aspecto novedoso con respecto a los anteriores acuerdos. En efecto, en el plano macroeconómico recomienda que, considerando que el déficit en cuenta corriente es pequeño, podría solucionarse mediante una combinación de tipo de cambio más competitivo (o sea, devaluación), la eliminación gradual de los controles de capital y la emisión de deuda, así como a través del ingreso de inversión extranjera directa. Pero, además, sostiene que el ajuste de estas variables debe considerar su impacto en las condiciones de reproducción social de la clase trabajadora. En sus términos, para “(...) mitigar estos riesgos es necesario abordar los desequilibrios macroeconómicos y garantizar que los activos de los habitantes pobres y vulnerables estén protegidos ante posibles perturbaciones, y así fortalecer la capacidad de la economía para crear empleos y ampliar la prosperidad compartida” (BM, 2014:18). En el mismo tren de ideas enumera tres grandes riesgos a los que está sometida la reducción de la pobreza: “a) la vulnerabilidad macroeconómica a los shocks; b) el escaso desarrollo de la base de activos de las personas y los hogares, que limita su capacidad para participar en la actividad económica, y c) la degradación de los recursos naturales y el medio ambiente” (BM, 2014:18). Es decir, la idea de galvanizar los ingresos de la clase trabajadora pobre ante el ajuste cobra una nueva vitalidad.

Por otro lado, en este nuevo marco de acción del país con el Banco los tres pilares que hasta la última estrategia habían ordenado la política de asistencia técnico-financiera de la organización internacional desaparecen. La estrategia de alianza con el país (EAP) para los años fiscales 2015-2018 está estructurada selectivamente en torno a nueve áreas de resultados del BM, establecidas dentro de tres temas más amplios: a) creación de empleo en las empresas y los establecimientos agropecuarios; b) disponibilidad de activos para las personas y los hogares; y c) reducción de los riesgos ambientales y protección de los recursos naturales.

Entre lo más destacado de esta nueva estrategia se encuentra los cambios en algunos aspectos de su orientación hacia el país. Estos cambios suponen:

“(...) a) la eliminación gradual del apoyo del GBM destinado a la gestión del mantenimiento vial y el apoyo directo al ingreso para los pobres, que fueron áreas de gran participación durante los últimos 10 años y que ahora están bien establecidas en los propios programas del Gobierno; b) expandir el apoyo para mejorar la capacidad de inserción laboral de los jóvenes, así como el apoyo de IFC al sector privado; c) la aplicación de un enfoque más integral del desarrollo con respecto a la urbanización, la gestión ambiental y la gestión del sector público; d) el aumento considerable de los servicios financieros basados en resultados y productos; e) la implementación de servicios de asesoría y de conocimientos incluidos en actividades programáticas plurianuales; f) la fijación de objetivos para ampliar la cartera de evaluaciones del impacto, y g) el aumento de la proporción del financiamiento del GBM destinado a zonas geográficas de ingreso bajo” (BM, 2014:8; subrayado nuestro).

Con claridad aquí la novedad más importante es la propuesta de corte a la ayuda directa al ingreso de sectores pobres, un lineamiento central del BM desde la segunda mitad de los años noventa. Pero, como veremos, esta orientación no se cumplirá.

En términos de política social el Banco sostiene el apoyo a la gestión del sistema sanitario y la ampliación del acceso a servicios de salud de buena calidad de los grupos vulnerables. En el sector de educación se propone el apoyo a la terminación de la escuela secundaria en zonas rurales y en el sistema de “adiestramiento en el trabajo y capacitación en artes y oficios para jóvenes desempleados de todo el país” (BM, 2014:39). En términos generales, continúa el énfasis en el desarrollo de la infraestructura logística para la competitividad, así como infraestructura en desarrollo urbano vinculado al transporte público. También el apoyo para el aumento en la productividad de pequeños y medianos productores agropecuarios. Al mismo tiempo plantea que la inclusión social requiere de “crecimiento sostenido, resiliencia macroeconómica, eficiencia y transparencia en el gasto público y la prestación de servicios, y protección de los recursos naturales y ambientales” (BM, 2014: 18).

Pero, a contrapelo de lo establecido en esta estrategia de asistencia financiera al país acordada en 2014, posteriormente el Banco aprobó préstamos que financiaron asistencia social basada en transferencia monetaria. En el contexto de las primeras medidas de ajuste del gobierno macrista, en junio de 2016, es aprobado el “Proyecto para la Protección de Niños y Jóvenes” destinado a fortalecer política e institucionalmente la Asignación Universal por Hijo, apoyado por un préstamo de 600 millones de dólares, posteriormente reforzado con un préstamo adicional de 450 millones de dólares en noviembre de 2018 en el marco de la crisis económica desatada en abril de ese año y el consecuente deterioro de los indicadores sociales (Fernández, 2021b).^[25]

Antes de plantear una interpretación de conjunto acerca del período 2002-2018 detengámonos en las cifras generales de los préstamos hacia la política asistencial. De los 80 proyectos aprobados a lo largo del período por parte del Banco, 11 fueron los destinados directamente a dicha política. En términos de asistencia financiera esto equivalió a 3748,3 millones de dólares que, a su vez, equivalió al 21,6 por ciento del financiamiento total del Banco en el mismo período, el que representó 17486,4 millones de dólares.^[26] Es decir, el veinte por ciento de la asistencia técnico-financiera del Banco durante el período estuvo destinada a fortalecer la política asistencial.

CUADRO 1:
Proyectos aprobados por el BIRF en el área de la política social asistencial Período 2002-2018

<u>Nombre del Proyecto</u>	<u>No. de identificación del proyecto</u>	<u>Monto del Compromiso</u>	<u>Estatus</u>	<u>Fecha de aprobación</u>
<u>Additional Financing Children and Youth Protection Project</u>	P167851	450	<u>Activo</u>	01/11/2018
<u>Proyecto para la Protección de los Niños y los Jóvenes</u>	P158791	600	<u>Activo</u>	30/06/2016
<u>Inclusión Socioeconómica en Zonas Rurales de Argentina</u>	P106685	52,50	<u>Activo</u>	11/06/2015
<u>Proyecto de Apoyo para el Empleo de los Jóvenes en Argentina</u>	P133129	425	<u>Activo</u>	15/01/2015
<u>Basic Protection Project Additional Financing</u>	P120622	480	<u>Cerrado</u>	10/03/2011
<u>Argentina Basic Protection Project</u>	P115183	450	<u>Cerrado</u>	09/06/2009
<u>Argentina: Proyecto de capacitación y aprendizaje permanente</u>	P095514	200	<u>Cerrado</u>	28/06/2007
<u>Fortalecimiento institucional - ANSES II TA</u>	P092836	25	<u>Cerrado</u>	05/07/2005
<u>Proyecto de transición para jefes de hogar</u>	P055483	350	<u>Cerrado</u>	23/03/2006
<u>Proyecto de inversión en salud materno infantil provincial en Argentina (primera fase de préstamo adaptable para programas)</u>	P071025	135	<u>Cerrado</u>	15/04/2004
<u>Social Protection VI Project - Jefes de Hogar (Heads of Household)</u>	P073578	600	<u>Cerrado</u>	28/01/2003

Fuente: elaboración propia en base a datos del BM.

4. UNA INTERPRETACIÓN DE LA POLÍTICA DEL BANCO MUNDIAL HACIA LA POLÍTICA ASISTENCIAL (2002-2018)

Una de las primeras constataciones del repaso realizado es que la política general del Banco Mundial hacia el país se ajusta con bastante precisión a su proceso político y económico interno. Mientras que durante los

años ochenta y, principalmente, los años noventa el Banco Mundial impulsó y apoyó el capítulo argentino de la reestructuración capitalista mundial, la insurrección popular de principios de siglo y la nueva relación de fuerzas emergente de aquel hecho de rebelión masiva le impuso otra orientación. En efecto, a partir de aquel momento la política del Banco apoyó el proceso de recomposición política del orden burgués en crisis; en este marco se da, por ejemplo, el préstamo que apuntaló el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, una de las principales medidas de política asistencial que buscó contener y canalizar el conflicto social desde principios de 2002. La impugnación callejera a la política neoliberal se proyectó a las altas esferas, obligando a modificar el perfil de la cartera de créditos, principalmente, descartando aquellos proyectos que buscaban el ajuste estructural y acentuando los proyectos ligados a las reformas de la administración pública. Como vimos, estas reformas que buscaron (y buscan) apuntalar los niveles de eficiencia, eficacia y transparencia del aparato estatal fueron vistas como un medio para recomponer la legitimidad estatal en el marco más general de la empresa de recomposición del orden político. Y hacia el año 2011 se abrió una etapa de distanciamiento entre el organismo internacional y el gobierno nacional. No solo se acumulaba el conjunto de conflictos en el terreno internacional que mencionamos (fallos en contra en el CIADI, en la UNCITRAL, el arrastre del default con el Club de París, etc.), sino que al mismo tiempo se tornaba más evidente el deterioro de las condiciones internas e internacionales que habían posibilitado el relanzamiento del proceso de acumulación desde mediados de 2002; las sucesivas respuestas gubernamentales a estas nuevas condiciones, desde el intento de imponer retenciones móviles sobre la exportación de la soja hasta las reestatizaciones de los fondos previsionales o de YPF, también contribuyeron a este momento de mayor distancia entre el gobierno y el organismo. Recién en el año 2014, en el marco de una orientación del gobierno nacional que buscó volver al mercado internacional de créditos, el Estado vuelve a recomponer relaciones con el organismo y sellar un nuevo marco acuerdo general para conseguir recursos en un contexto de desequilibrios macroeconómicos acentuados. En este cuadro de situación marcado por el proceso de estancamiento y de presión al ajuste abierto hacia el año 2012, pero al mismo tiempo de bloqueo popular a dicho ajuste, el Banco Mundial, como se verifica en la estrategia de asistencia país 2015-2018, presiona por un ajuste fiscal y monetario que relance las condiciones de acumulación de capital. Mientras que durante los últimos años del kirchnerismo hubo intentos de ajuste, pero fundamentalmente prevaleció una orientación de posposición al ajuste como respuesta al bloqueo popular al mismo, la administración de Cambiemos se orientó principalmente bajo el intento de llevar adelante aquel ajuste pospuesto (Piva, 2017). En este contexto, el Banco Mundial apoyó la orientación hacia el ajuste y fortaleció a la política asistencial como uno de los principales instrumentos de articulación de consenso político del Estado.

Por otro lado, en el período revisado, la política del Banco Mundial hacia la política asistencial también acompañó su proceso de reestructuración, resultado de sus distintas respuestas a la crisis de acumulación y dominación de principios de siglo. Es decir, su política buscó reforzar el proceso de *masificación* (“cerrar las brechas de cobertura”), *cohesión* (“mejorar la coordinación de los programas sociales”) y *tecnificación* (“incrementar la transparencia, la eficiencia y la eficacia”) de la política asistencial en el contexto de un proceso de recomposición política del orden y la autoridad estatal primero y, luego, en el marco del proceso de consolidación de aquella recomposición del orden, aportar al proceso de consolidación de la política asistencial. De esta forma, la política del Banco contribuyó a la reconfiguración de la política asistencial que intentó responder a la nueva situación de relaciones de fuerza emergida pos-2001, siendo uno de los principales canales por donde se incorporó demandas de la clase trabajadora en el proceso de recomposición de la hegemonía. Restaurada la normalidad política, el Banco buscó consolidar el aparato asistencial, esto se expresó en el imperativo de “salir de la emergencia y consolidar un sistema de protección social integrado”.

Como desprendimiento de lo anterior verificamos que la política del Banco Mundial no solo apuntó al contenido mismo de la política asistencial, sino que también operó en la burocracia estatal que la administra buscando dotarla de mayor capacidad de gestión. Este aspecto se expresó no solo en los acuerdos de cooperación técnica que fortalecieron -en dos fases- la capacidad de gestión de la ANSES, convertida en la

principal estructura de gestión del conjunto de la política asistencial, sino que también se manifestó en los componentes técnicos que contuvieron los distintos proyectos de asistencia técnico-financiera que apoyaron al PJJHD, al Plan Nacer y, más recientemente, a la AUH.

En términos generales, entonces, la política del Banco Mundial hacia la política asistencial durante el período analizado buscó tonificarla en sus principales funciones en la dominación y acumulación capitalista: en tanto política que interviene en la articulación de consenso político a través de la incorporación de intereses materiales de la clase trabajadora pobre; y, al mismo tiempo, en tanto política que busca garantizar la subsistencia físico-biológica de esa misma capa de la clase trabajadora (cuya condición es sobrante para el capital) y preservar sus atributos productivos mínimos para el requerimiento ocasional y/o a muy bajo costo del mercado. Esto contrasta con imágenes corrientes sobre el BM y, en general, sobre las IFI (Instituciones Financieras Internacionales). Más que una actividad destinada a debilitar el Estado (Coraggio, 1994) observamos una política que lo fortalece como garante de la dominación política de clase, ya que la medida de poder de un Estado radica en su capacidad de dominio sobre el trabajo (Pascual, 2017). Pero, además, no parece orientado a “(...) entorpecer la reproducción de la fuerza de trabajo.” (Fal, 2013:83), sino a lo contrario: garantizar condiciones físico-biológicas mínimas de reproducción de la clase trabajadora pobre para la utilización de su fuerza de trabajo. Asimismo, la estandarización de lineamientos de política social impulsada por el BM no parece darse a través de la “aplicación de recetas” (o “enlatados”, Kirchner, 2010), sino más bien desde el empalme de los proyectos de financiamiento con los aspectos de la realidad nacional. Es que precisamente la capacidad del Banco para lograr articular lineamientos internacionales descansa en un conocimiento técnico-político pormenorizado de las particularidades nacionales, y el éxito de sus proyectos depende del ajuste a esta especificidad nacional.^[27] Es cierto que tales afirmaciones fueron construidas observando la década de los años noventa, algo que no estamos haciendo en nuestro ejercicio, no obstante, creemos que las mismas tampoco se ajustan a dicho momento. Ni las reformas que metamorfosearon el Estado lo debilitaron en su capacidad de subordinar al trabajo (en gran medida lo fortalecieron), ni dichas reformas tuvieron como objetivo entorpecer la reproducción de la clase trabajadora, en todo caso dicho “entorpecimiento” fue un resultado objetivo de la respuesta reestructuradora del Estado y la economía a la crisis del capitalismo de posguerra, ni los proyectos de apoyo a, por ejemplo, los Planes Trabajar pueden ser asimilados a enlatados importados.

Pero vayamos a otro punto del análisis. La política del Banco hacia el Estado en general y la política asistencial en particular se constituye en una ventana privilegiada para observar un fenómeno bien vasto como el proceso de internacionalización política y, en particular, el proceso de internacionalización del Estado. Es decir, el conjunto de elementos registrados permite dar cuenta de la dimensión internacional del Estado. Veamos algunos elementos.

El primer elemento se evidencia en la vinculación entre un agente internacional -el Banco Mundial- y la política social asistencial, mediante el mecanismo de la asistencia técnico-financiera. La asistencia técnico-financiera para el período en que nos enfocamos se sostiene en una trayectoria de asistencia más amplia. Esto significa que se inscribe en una base acumulada de experiencia técnica y política del personal del Banco y del personal de Estado (político y administrativo), y también en acuerdos generales entre el mismo Estado y el Banco. La asistencia técnico-financiera también funge de vehículo desde el cual se conecta la agenda nacional con la agenda global del Banco y del sistema internacional en general. En este caso, el problema de la pobreza que protagoniza la agenda pública y académica de los organismos internacionales y los Estados latinoamericanos desde los años ochenta. Esta agenda internacional que coloca en el centro la pobreza y la desigualdad también como aspectos del problema de la gobernabilidad (o sea, de la dominación) no se disuelve en la década de los noventa, sino que se extiende durante el cambio de siglo hasta la actualidad. En este aspecto, cobra relieve la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible acordada en la ONU, como marco ordenador de la intervención del conjunto de los organismos internacionales y de los Estados nacionales sobre la problemática de la pobreza y la desigualdad. Pero los préstamos de asistencia técnico-financiera no solo hilvanan la agenda

social nacional con la agenda social global, sino que al mismo tiempo articulan formas de intervenir sobre las cuestiones de la agenda. En este sentido, los préstamos que forman parte de la intervención del BM en el país durante el período analizado también vehiculizan lineamientos políticos internacionales hacia la política asistencial. Más precisamente dos lineamientos o, también, paradigmas políticos transnacionales. El primero es el paradigma de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, paradigma político expandido en el mundo desde finales de los años noventa (Fernández y Mallardi, 2017; Fernández, 2021a; Mallardi, 2014). Esto se plasmó, por ejemplo, en los sucesivos apoyos a la Asignación Universal por Hijo que revisamos. El segundo es el paradigma de la Nueva Gestión Pública, orientado a transformar los marcos normativos y las prácticas de la burocracia estatal en una búsqueda de eficiencia, eficacia y transparencia. El mismo se cristalizó, por ejemplo, en la asistencia técnica a la ANSES, que contribuyó, entre otras cosas, a perfeccionar su base de datos (el ADP, Administrador de Datos de Personas), a reducir el número de fraudes y errores en el SUAF (Sistema Único de Asignaciones Familiares) y a construir un sistema de ventanilla única que acelera los tiempos de atención al público. Ambos paradigmas actúan sobre la configuración de la política asistencial: en el proceso de identificación y definición del problema, en su proceso de formulación, de implementación y también en su evaluación.

Por lo tanto, observamos un proceso de internacionalización del Estado sostenido en su conexión con la agenda social internacional, en la introyección de lineamientos internacionales que operan sobre la cuestión social nacional y, por tanto, en la introyección de marcos de referencia de política pública que actúan tanto en los procedimientos de la burocracia como en el contenido mismo de la política asistencial. El nivel de imbricación política y operativa entre el personal del Estado y el personal del Banco, dado por una trayectoria de asistencia técnico-financiera de décadas, parece abonar a una vinculación orgánica entre ambos organismos. Es decir, la intervención del BM no es un elemento externo a la política social asistencial, sino un elemento orgánico, atravesándola de lado a lado en un proceso de internacionalización. El Banco Mundial, que porta la capacidad de “viajar entre escalas” (Deacon, en Ciolli, 2018) articulando los niveles global, regional, nacional y local, mediante su intervención en las distintas escalas garantiza su propia reproducción como aparato transnacional (Ciolli, 2018).

5. CONCLUSIONES

En el trabajo distinguimos tres etapas en la relación entre el Banco Mundial y el país durante el período 2002-2018: la primera signada por el imperativo de recomposición del orden político tras la crisis de 2001; la segunda trazada por una crisis de la propia relación entre la organización y el gobierno nacional; y la tercera marcada por el imperativo del ajuste en un contexto de progresivo estancamiento y requerimiento del relanzamiento de la acumulación de capital. Asimismo, de conjunto en todo el período, la cartera de asistencia técnico-financiera combinó la desarticulación de los préstamos de ajuste estructural ligados a las reformas de primera generación en la década de los años noventa, con una continuidad y profundización de los préstamos asociados a la administración pública, la infraestructura, la política social y el medio ambiente.

En este marco describimos la política del Banco hacia la política asistencial identificando como principales lineamientos la masificación, la cohesión y la tecnificación de esta. Dichos lineamientos materializaron de hecho un proceso de internacionalización del Estado y de la política asistencial, sostenido en la conexión de la agenda nacional con la agenda global, como también en la reproducción de dos grandes paradigmas de política transnacional: los PTMC y la Nueva Gestión Pública. De conjunto, la política del Banco Mundial hacia la política asistencial y, por lo tanto, el proceso de internacionalización que la misma expresa, reforzó el aparato y las funciones de la política asistencial en el proceso de acumulación y dominación. En este sentido, al mismo tiempo que se profundizó el proceso de internacionalización de la política asistencial, se reforzó la capacidad del Estado de subordinar al trabajo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Babb, S. (2009). *Behind the development banks. Washington politics, world poverty, and the wealth of nations*. The University of Chicago Press.
- Babb, S. (2013). "The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor," *Review of International Political Economy*, 20:2, 268-297.
- Bonefeld, W. (2013). "Más allá de las relaciones internacionales: acerca del mercado mundial y el Estado-nación", en Kan J. y Pascual R. (Comp.) *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Imago Mundi.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración*. Prometeo.
- Campione, D. (1997). "El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas", *Revista de Idelcoop*. V. 24, N°104. 1-19.
- Cantamutto, F. y Constantino, A. (2020). "Economía política del desarrollo argentino reciente. La etapa Cambiemos, en Dossier: Los años macristas en debate", *Revista Plaza Pública* N°23. 89-109.
- Ciulli, V. (2018). "Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad", *Revista Relaciones Internacionales* N°38. 79-98.
- Coraggio, J. (1994). "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". Ponencia presentada en el Seminario-Taller Internacional sobre "Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural: Diseño y gestión de políticas sociales en un marco de globalización económica e integración regional", organizado por el CEUR y el Instituto de Geografía de la UNBA, Buenos Aires. 1-12.
- Corbalán, A. (2002). Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina. Buenos Aires. Cap. I, II y IV.
- Costa, M. Curcio, J. y Grushka, C. (2014). "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)", en Danani C. y Hintze S. (Comp.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Cap. I
- Fal, J. (2013). "Las operaciones del Banco Mundial en la Argentina: injerencia en el sector agrícola. Notas sobre el control territorial, social y biológico". *Revista Periferias* N°21. 61-87.
- Felder, R. (2005). "Bienaventurada, Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos", en Thwaites Rey, M. y López, A. (Comp.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometo.
- Felder, R. (2009). "Reformas institucionales e integración global. La intervención del Banco Mundial en Argentina durante los 90'". *Revista Sociol. Polit. Curitiba* V. 17, N°33. 55-68.
- Fernández, E. y Mallardi, M. (2017). "Crisis y recomposición del consenso en América Latina: implicancias sociohistóricas de los programas de transferencia monetaria condicionada", en Costa, G. Alcantara, N., Souza, R. (comp.) *Crise Contemporanea, Desafios do Conhecimento e Lutas Sociais*, Marceió/AL.
- Fernández, E. (2020). "Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas", *Revista SAAP* V.14, N°2. 429-451.
- Fernández, E. (2021a). "La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (1995-2008): una revisión por América Latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático". *Revista E-Latina*.
- Fernández, E. (2021b). "La internacionalización de la política asistencial argentina: el ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la Asignación Universal por Hijo (2009-2018)". En prensa.
- Fernández, E. y Mallardi, M. (2021). "La política social asistencial nacional entre 2002 y 2018", en Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (Comp.) *Crítica marxista de las políticas públicas. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de políticas*. Editorial Prometeo. En prensa. Cap. 6.
- Holloway, J. (1993). "La reforma del Estado: Capital global y Estado Nacional", *Perfiles Latinoamericanos*, N°1. FLACSO, 7-32.

- Kirchner, A. (2010). Políticas sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular. Tomo I. Ministerio Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.
- López, A. (2005). “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo” en Thwaites Rey, M. y López, A. (Comp.) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Prometo.
- Lucioni, L. (2003). “Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias”. Buenos Aires: Serie de Estudios y Perspectivas 17, CEPAL.
- Mallardi, M. (2014). “Banco Mundial y gestión de la fuerza de trabajo en América Latina: Implicancias de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada”, en PRAIAVERMELHA Vol. 24, N°2. 563-587.
- Perry, G. y García, E. (2017). “La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas”, en International Development Policy, disponible en: <https://journals.openedition.org/poldev/2510#text>
- Pascual, R. (2017). “Conflicto/cooperación, intergubernamentalidad/supranacionalidad: antagonismo social de clase y relaciones internacionales”. Ponencia presentada a las jornadas “25 años de marxismo abierto”, U. de Puebla, México.
- Pascual, R. y Kejsfman, I. (2018). “Crisis del Estado neoliberal y de la inserción internacional: evolución de las posiciones del gobierno de la Rúa frente al ALCA entre agosto de 2000 y mayo de 2001”. Revista Internacionales N°54.179-199.
- Picciotto, S. (1991). “The internationalisation of Capital and the International State System,” in Clarke, S. (Ed.) The State Debate. Senior Lecturer in Sociology, University of Warwick. Cap. 8.
- Piva, A. (2015). Economía y política en la Argentina Kirchnerista. Batalla de Ideas.
- Piva, A. (2017). “La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del Gobierno Cambiemos”. Revista Intersecciones. Teoría y crítica social.

FUENTES

Banco Mundial: Convenio Constitutivo

----- Estrategia Alianza País 2004-2006 (publicada en 2004)

----- Estrategia Alianza País 2006-2008 (publicada en 2006)

----- Estrategia Alianza País 2010-2012 (publicada en 2009)

----- Estrategia Alianza País 2015-2018 (publicada en 2014)

----- Argentina Basic Protection Project (2009)

----- Children and Youth Protection Project (2011)

----- Implementation Completion and Results Report - Institutional Strengthening of the national social security administration (ANSES II). Technical Assistance Loan. (2013)

INDEC: Series trimestrales desestacionalizadas de oferta y demanda globales. Años 2004-2020: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47>

BANCO CENTRAL: http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables_datos.asp

OIT. (21 de septiembre de 2016). Global partnership for universal social protection to achieve the sustainable development goals. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/NewYork.action?id=34>

Rebossio, A. (11 de noviembre de 2013) El Banco Mundial volverá a prestarle a la Argentina. El País. https://elpais.com/internacional/2013/10/11/actualidad/1381506332_109789.html

NOTAS

- 1 Agradezco a quienes evaluaron anónimamente la versión previa a este trabajo, ya que contribuyeron con sus valiosos comentarios a su mejora. Desde ya quedan exceptuados/as de sus posibles falencias.
- 2 Si bien utilizaremos la denominación genérica de Banco Mundial, nos referiremos en particular a una de las organizaciones del Grupo Banco Mundial: el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). Cfr. Babb (2009, 2013).
- 3 El contenido último de este proceso de internacionalización del Estado, procesado en el doble movimiento de internalización- externalización, es la dominación nacional-global del capital sobre el trabajo. En su misma dinámica se desarrollan las bases y condiciones para el proceso de reproducción (y de su contestación) del comando del capital sobre el trabajo a escala nacional y global. De aquí que nos parece acertada la afirmación de Picciotto (1991) sobre que en última instancia las contradicciones del proceso de internacionalización son las contradicciones congénitas del antagonismo del capital. Profundizamos sobre la internacionalización de las políticas públicas en Fernández (2020).
- 4 La Estrategia de Asistencia al País (Country Assistance Strategy – CAS) es una modalidad de acuerdo con el país de líneas generales a cinco años. No obstante, en general, no han seguido ese plazo de tiempo. Las Estrategias de Asistencia País acordadas en el período de posconvertibilidad fueron 2004-2006, 2006-2008, 2010-2012 y 2015-2018. Para la formulación de la EAP el Banco se contacta con las ONG, el sector privado, académico y referentes de opinión. Por ejemplo, para el año 2005, el Banco además de su contacto regular con las ONG, el sector privado y académico, junto con una red que agrupa a ONG de Argentina (GTONG), llevó a cabo cinco consultas específicas sobre la EAP con líderes de opinión en el ámbito regional y nacional. Las estrategias de asistencia no solo contemplan la propuesta del BIRF sino también de la CFI (Corporación Financiera Internacional), ésta última orientada al sector privado. En nuestra recuperación nos basamos en la propuesta de la primera organización, el BIRF.
- 5 Esta base de datos está disponible en: https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?countrycode_exact=AR
- 6 Apuntemos, brevemente, que entre 1961 y 1976 los proyectos aprobados del Banco al país son de muy escaso monto, no superando los 100 millones de dólares. Solo a partir de 1976 algunos proyectos comienzan a superar ese valor. Además, se aprueban solo 9 proyectos en ese mismo período (1961-1976), de un valor total de 532 millones de dólares. A partir del gobierno de la última dictadura militar, la aprobación de créditos se acelera y los montos de los proyectos son en algunos casos superiores a los 100 millones de dólares. No obstante, no es hasta 1986 que la dinámica de créditos parece acelerarse de manera más contundente, para profundizarse en la década de los años noventa. Solo en esta última década el monto de compromisos del total de los proyectos equivalió a 12.730 millones de dólares, mientras que en el período 1961-1985 el monto de los compromisos de los proyectos equivalió a menos de la mitad (5.787 millones de dólares). Datos extraídos de: <https://www.bancomundial.org/>.
- 7 El inicio de las reformas estructurales y la estabilización macroeconómica lograda con la convertibilidad hicieron posible una renegociación de la deuda pública, por lo cual la deuda de corto plazo se transformó en bonos de largo plazo, siguiendo los lineamientos del Plan Brady para la renegociación de las deudas latinoamericanas. Esta renegociación se formalizó en 1992 mediante un acuerdo con el FMI y los bancos comerciales y un préstamo del Banco Mundial. La adhesión al Plan Brady permitió reducir los intereses que el Estado argentino tendría que pagar en los años siguientes, a cambio de un compromiso de no incurrir en atrasos en los pagos y de mantener el superávit fiscal (Felder, 2009).
- 8 Planteaba, además, la creación de un Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria que sirviera para proteger a los bancos en caso de corridas especulativas contra el peso, la absorción de los bancos más pequeños por parte de instituciones más fuertes para reducir el riesgo bancario, la privatización de los bancos públicos provinciales para evitar que el estado nacional tuviera que hacer aportes presupuestarios a los mismos y la del Banco Nación. Siguiendo estas recomendaciones, se creó un fondo que durante los años siguientes sería utilizado asiduamente para asistir a los bancos. Además, con el fin de obtener asistencia financiera del Banco Mundial, varias provincias transfirieron sus bancos públicos al sector privado. En cambio, la privatización del Banco de la Nación Argentina, principal banco público del país de propiedad del Estado nacional, no se concretó debido a la fuerte oposición política que tuvo esta propuesta (Felder, 2009).
- 9 En 1999, el Banco Mundial otorgó una garantía a los bonos que el Estado argentino ofrecería en los mercados financieros internacionales, con la expectativa de que esta garantía contrarrestara la desconfianza de los inversores internacionales (Felder, 2009). A diferencia de lo que había sucedido en los años previos, en los que la falta de cumplimiento de los compromisos asociados a los préstamos por parte del Estado argentino se había resuelto mediante negociaciones con el Banco y el FMI, en esta etapa los desembolsos se interrumpieron cada vez que Argentina no cumplió con sus obligaciones.
- 10 Entendemos lo global y lo nacional como 'una diferencia en la unidad', como modos de existencia diferenciados de las mismas relaciones sociales capitalistas; los Estados constituyen formas políticas donde aquellas relaciones se territorializan en un espacio geográfico determinado (Bonefeld, 2013; Holloway, 1993). Desde este punto de partida, con inserción internacional nos referimos a la inserción del país en el mercado mundial y en sistema político

internacional, la misma está determinada por el antagonismo entre el capital y el trabajo y la competencia intercapitalista en el plano interno, y por su competencia económica (por captar y/o retener capital) y territorial en el plano internacional (Pascual y Kejssefman, 2018). En particular, en este aspecto prestaremos atención al vínculo del país con los acreedores internacionales (privados y oficiales), con los Estados Unidos y con la dinámica económica del mercado mundial.

- 11 Por supuesto, aquella base objetiva que produjo el crecimiento económico (y la consecuente acumulación de reservas internacionales) y que otorgó mayor margen político ante organismos financieros no fue exclusiva de la Argentina, sino que fue un rasgo compartido con otros países latinoamericanos. En nuestro país se combina un cambio en la situación interna con tendencias en el contexto internacional (principalmente: altos precios de los commodities que relajan el frente externo), en otros países opera con mayor exclusividad este último factor. Para un análisis de la dinámica del vínculo entre los países latinoamericanos y los organismos internacionales Cfr. Perry y García (2017).
- 12 El Banco Mundial dispone de dos tipos básicos de instrumentos crediticios: los préstamos de inversión y los préstamos de ajuste. Los primeros están destinados a financiar la adquisición de bienes, trabajos y servicios, tienen una orientación de mediano y largo plazo, mientras que los segundos, de plazo más corto, proveen financiamiento para apoyar reformas de política e institucionales. Los préstamos de inversión del Banco Mundial abarcan un amplio rango de actividades (creación de instituciones, desarrollo social y construcción de infraestructura que facilite la actividad del sector privado) y todos están dirigidos al sector público. Los desembolsos de los préstamos de inversión requieren de contrapartida local y son de carácter presupuestario. La mayor parte de estas operaciones se realizan bajo la forma de préstamos específicos de inversión (SIL) y préstamos sectoriales de inversión y mantenimiento (SIM). Los SIL financian la creación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura económica, social e institucional de los países. Los SIM se orientan al financiamiento del gasto sectorial del sector público, en particular cuando es necesario un alto grado de coordinación entre agencias de financiamiento multilateral y bilateral. En cambio, los préstamos de ajuste proveen recursos de rápido desembolso a aquellos países con necesidades de financiamiento externo para apoyar reformas en sus economías y se dirigen al sector público. El Banco dispone de seis clases de préstamos de este tipo: de ajuste estructural (SAL), de ajuste sectorial (SECAL), especial de ajuste estructural (SSAL), ajuste estructural programático (PSAL), de rehabilitación (RIL) y de reducción de deuda (DRL). Las características, términos y condiciones de los dos primeros instrumentos crediticios son similares a los PBL del BID mientras que el resto son equivalentes a los préstamos de emergencia. Los préstamos de ajuste destinados a las provincias son denominados “préstamos de reforma de políticas” y son similares a los de ajuste estructural (SAL) (Luciani, 2003).
- 13 Los datos planteados corresponden a la clasificación por “tema” que realiza el Banco y fueron otorgados por el BIRF. Corresponden, a su vez, a los montos de compromiso acordados en cada préstamo. Hagamos una aclaración metodológica. Lo que planteamos arriba es una aproximación grosso modo de la asistencia técnico-financiera del Banco, más precisamente del BIRF. Una caracterización más precisa de la cartera de créditos implicaría indagar en cada uno de los ochenta créditos otorgados a lo largo de los últimos veinte años. Y esto por, al menos, dos limitaciones en la presentación de la información por parte del Banco. Los dos tipos de clasificación que utiliza el Banco (sectores y temas), por un lado, no se corresponderían con una clasificación propia realizada en base a otros criterios conceptuales. Por otro lado, las mismas dos clasificaciones del Banco no siempre representan con sus etiquetas el contenido de un proyecto y también este puede estar incorporado a más de una etiqueta. Esto si bien puede responder a que, a veces, un mismo proyecto corresponde a varios sectores o temas, no permite un criterio de clasificación uniforme.
- 14 Por lo demás, el financiamiento en el período 2010-2018 es de 6921 millones de dólares.
- 15 En relación a la educación señala el proyecto sobre educación rural que se propone establecer convenios entre el nivel nacional y los niveles provinciales.
- 16 Esto no aparece con claridad en los documentos de acuerdo general destinados a la estrategia de asistencia país, pero si aparece por ejemplo en documentos que evalúan y fundamentan el crédito destinado hacia la ANSES en 2005.
- 17 La ANSES fue creada en 1991 a partir de la fusión de seis fondos de jubilación independientes y tres agencias de asignaciones familiares, entre otros fondos. Y ha ido gradualmente incorporando otros fondos de jubilación. Para el año 2005, la ANSES ya era una agencia estatal de primer orden, por el gasto público que administraba (el 37,4 por ciento del gasto total nacional, y casi dos tercios del gasto social total) y por la cobertura (7 millones de personas, incluyendo jubilaciones, asignaciones familiares, seguros de desempleo, y otros programas como el PJJHD). Para un análisis de la institución Cfr. Costa, Curcio, y Grushka (2014).
- 18 El proyecto también financió la adquisición de equipamientos. También contribuyó a mejorar la capacidad institucional de ANSES financiando la migración hacia una nueva infraestructura tecnológica y la adquisición de un nuevo software para el manejo integral de recursos humanos. La automatización del corazón del proceso administrativo es apoyada por una infraestructura interna, como las actividades dirigidas a un sistema sin papel. Una clave fue la digitalización del archivo central de la ANSES. El proyecto contribuyó para la digitalización del archivo mediante la adquisición de equipamiento para digitalizar archivo de papel. La digitalización ha contribuido a neutralizar el crecimiento del archivo central, reducir los tiempos de gestión, incrementar información, asegurar los datos y reducir los costos

de almacenamiento. También, con el apoyo del proyecto, ANSES ha desarrollado una plataforma de aprendizaje electrónico para la capacitación del personal de entrega.

- 19 Estos tres aspectos son señalados por Felipe Sáez, funcionario del BM, durante un seminario de revisión de la estrategia de asistencia financiera del Banco, llevado adelante por funcionarios del estado y del Banco el 12 de noviembre de 2007.
- 20 En los documentos esto se señala como un problema de poca transferencia de conocimiento y experiencia desde la unidad ejecutora a la estructura regular del Estado. Por esto, se plantea que estas unidades de gestión de proyectos se estaban incorporando como enclaves en las unidades regulares de línea dentro de la administración pública. Sin embargo, no hemos podido identificar la normativa por la cual este proceso se habría llevado adelante.
- 21 Como también señala Ciolli (2018) en su estudio sobre la intervención del BID en la Argentina, la propiciación de estas estructuras paralelas yuxtapuestas a la burocracia estatal por parte de los organismos internacionales entra en tensión con la prescripción de eficiencia y coherencia en la lógica de administración estatal que sustentan los mismos.
- 22 Entre 2012 y 2018 la evolución del producto bruto interno fue de 0,61 por ciento (en contraste, por ejemplo, con el crecimiento entre 2004-2011 del 47 por ciento); y desde abril de 2018 se da el pasaje de estancamiento a crisis abierta, la caída entre 2018 y 2020 del producto bruto alcanza los 12 puntos porcentuales (cálculo en base a INDEC). En paralelo las reservas internacionales, engrosadas durante el ciclo económico expansivo, caen un 45 por ciento entre el 30/12/2011 y el 30/12/2015 cuando se contabilizan en 25,4 mil millones de dólares (datos del Banco Central); luego la tendencia se revertirá en base al nuevo ciclo de endeudamiento externo articulado en la etapa macrista. Para una revisión sobre este proceso Cfr. Cantamutto y Constantino (2020).
- 23 En el registro del BIRF aparecen dos proyectos (denominados “Espacio Cultural para la educación” y “Árbitros Jóvenes de Fútbol”) aprobados en abril de 2012, pero los mismos poseen un valor insignificante, por debajo del millón de dólares. Por otra parte, el préstamo adicional aprobado en 2011 para financiar la AUH era una continuidad del préstamo de 2009.
- 24 Se trata de la disputa abierta con los acreedores privados que no entraron a los canjes de deuda de 2005 y 2010. Acreedores conocidos como “fondos buitres”. El 30 de julio de 2014 Argentina entró en un incumplimiento parcial del pago de la deuda, debido a que no pudo efectuar los pagos a los acreedores privados que habían aceptado el canje de bonos como parte de las reestructuraciones de la deuda en 2005 y 2010. El 31 de julio de 2014 varios organismos de calificación crediticia redujeron la calificación de la deuda en divisas de Argentina a “incumplimiento selectivo”. Antes de la fecha de pago programada (fines de junio de 2014), Argentina depositó en el Bank of New York Mellon (BoNY), el fiduciario designado en el convenio de fideicomiso, la suma de US\$539 millones, que era el monto adeudado a los tenedores de bonos canjeados. No obstante, esta institución no pudo transferir el pago a los tenedores beneficiarios debido a que el fallo del tribunal también es vinculante para los intermediarios del sistema de pagos. El 16 de junio de 2014, la Corte Suprema de Estados Unidos rechazó la apelación de Argentina, tras lo cual los fallos del tribunal inferior quedaron firmes y se crearon desafíos macroeconómicos adicionales. El tribunal ordenó a Argentina pagar a NML Capital y los otros demandantes, totalmente en efectivo, el valor nominal de los bonos más los intereses devengados (US\$1.300 millones) antes de pagar los bonos canjeados. Asimismo, el fallo del tribunal es vinculante para los intermediarios del sistema de pagos y por lo tanto no pueden transferir los pagos a los tenedores de bonos canjeados si Argentina no realiza el pago a los holdouts.
- 25 En rigor, los préstamos orientados a apoyar políticas asistenciales se habían iniciado en 2015, cuando en enero de ese año se aprueba, por un monto de 425 millones de dólares, el “Proyecto de Apoyo para el Empleo de los Jóvenes en Argentina” que apoyaría el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Y luego en junio con un préstamo de menor calibre, que apoyaría el proyecto “Inclusión Socioeconómica en Zonas Rurales de Argentina” por un monto de 52,5 millones de dólares. No obstante, desde la perspectiva del Banco, los mismos poseen un carácter diferente por estar orientados a la inserción laboral de la población pobre y no solo al sostenimiento de su ingreso.
- 26 En el cálculo no solo introducimos los préstamos con contenido asistencial, sino también asistencia financiera que apunta a operar sobre la gestión de la asistencia. Es decir, la orientada a la burocracia estatal que la administra. De este tipo, en el período solo encontramos el ya mencionado préstamo de asistencia técnica hacia la ANSES, cuyo monto es muy escaso.
- 27 Por otro lado, como señala Ciolli: “(...) las IFI despliegan un conjunto de mecanismos que inciden sobre las dinámicas burocráticas bajo la modalidad de prácticas rutinizadas, objetivas, abstractas e impersonales. Sin embargo, estos dispositivos, que tienden a la homogeneización de los aparatos estatales a escala global, se desarrollaron sin obturar el proceso político interno y las lógicas de construcción política territorial” (2018: 96).