

Murillo, Susana. **Capítulo V. La interpelación ideológica del Banco Mundial.** *En publicación: Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón / Susana Murillo. Buenos Aires : CLACSO, Abril 2008. -- ISBN 978-987-1183-90-6.*

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/murillo/05Murillo.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## Capítulo V

# LA INTERPELACIÓN IDEOLÓGICA DEL BANCO MUNDIAL

### EL LUGAR DE LA INTERPELACIÓN IDEOLÓGICA

En paralelo al consenso por apatía y al escenario de creciente pobreza y deslegitimación de la política, el BM, desde 1978, publica *Panoramas de desarrollo mundial*, y en los últimos años ha multiplicado sus esfuerzos de comunicación con diversos sectores de la sociedad a nivel mundial. La hipótesis que propongo es que estos documentos, además de establecer públicamente las líneas político-económicas del BM, forman parte de un proceso de “interpelación ideológica”, que tiene como objetivo fundamental resignificar la historia y las relaciones políticas en la región, en relación con la construcción de un nuevo modo de “hacer la política” o de constituir un nuevo pacto social.

La *imago* del Otro que interpela, en el imaginario construido por el BM, intenta virar paulatinamente hacia la del padre que cuida y aprende de las poblaciones, frente a la imagen de padre terrible del FMI, o peor aún, de las tropas que descarnadamente atacan a las poblaciones que no responden a la “interpelación”<sup>10</sup>.

---

10 En esa línea, Pascal Lamy, titular de la OMC, en su paso por Buenos Aires en febrero de 2006, afirmaba que era necesario no confundir a esa organización con el FMI. A juicio del funcionario, en el FMI las naciones industrializadas tienen férreos poderes que usan contra las naciones en desarrollo; en la OMC esto no ocurriría, pues “el voto de cada país vale uno” (Candelaresi, 2006).

La *interpelación ideológica* ha jugado y juega un rol fundamental en la tarea del BM, de ahí la importancia de algunas estrategias discursivas. Lo sugerente del actual proceso histórico es que esa interpelación tiende a construir subjetividades que legitimen, de modo explícito o implícito, un pacto social que no está basado en la ficción de un Estado neutral, sino en el *consenso* expresado a través de un *decididor* eficaz y pragmático.

### **EL ROL DE LA INFORMACIÓN EN LA INTERPELACIÓN IDEOLÓGICA DEL BANCO MUNDIAL**

El proceso de interpelación tiende a conformar al BM como financiador y artífice de las políticas nacionales de los países pobres. En ese rol, se ha constituido en referencia indispensable en la teoría económica, la social y los estudios sobre el desarrollo. Todo este proceso alimenta, a su vez, construcciones mediáticas de fuerte impacto en el sentido común.

Pero el movimiento de la información en el proceso de interpelación no tiene una dirección única, sino que se retroalimenta en redes a partir de las respuestas de los destinatarios. El BM, desde 1996, se autodenomina “Banco del Conocimiento”, en un esfuerzo declarado por incorporar una nueva visión que “estime la revolución del conocimiento” en los países en desarrollo y actúe como un catalizador global para crear, compartir y aplicar la información necesaria a fin de lograr “la reducción de la pobreza y el desarrollo económico” (BM, 1999). Con este objetivo, la institución ha reforzado su actividad, tanto interna (creando grupos temáticos, bases de datos y otras herramientas de análisis), como de puertas hacia afuera (incrementando la producción de informes de uso externo, participando en todo tipo de conferencias, foros, talleres y sesiones de formación con miembros de la sociedad civil, y reforzando su presencia en Internet). Se trata de un papel que se remonta al año 1978, cuando el Banco comenzó a elaborar el “Informe de desarrollo mundial” (Arias y Vera, 2004). Lo nuevo en los últimos años radica en que se ha incrementado su contacto directo con miembros de la sociedad civil, y que a partir de esas relaciones modifica sus tácticas. El BM asevera que “aprende”, y efectivamente lo hace.

A partir del informe de 1999, “Knowlegde for development”, se explicita que la revolución científico-tecnológica debe transformarse en un instrumento central para “combatir la pobreza”. Con esa finalidad, los conocimientos mundiales deberán integrarse y circular; los países emergentes o “clientes” deberán acceder a créditos para obtener los beneficios del saber ligados a “tecnologías duras”, patentados por megaempresas, y deberán difundirlos en la población. Pero la adquisición de saberes referidos a modos de vida y relaciones sociales, económicas y políticas deberá ser también propiciada; ella permite el “aprendizaje” del BM y

le posibilita corregir sus tácticas a partir de un mejor conocimiento del *objeto* de sus políticas. En esa función, el BM logró interpelar a los gobiernos, empresas y organizaciones a resignificar valores tradicionales como la historia, el rol del Estado, la pobreza, la desigualdad y, en síntesis, los fundamentos mismos del pacto social. Al hacerlo, como vimos y veremos, produjo efectos en los sujetos individuales y colectivos.

## **RESIGNIFICAR LA POBREZA**

### **LA PREOCUPACIÓN POR LA POBREZA**

Desde la década del setenta, la pobreza preocupa de modo creciente al BM. En los años noventa, frente a su incremento desmesurado, el organismo llamó la atención de los gobiernos acerca del “riesgo social” que ella encarnaba, en paralelo al aumento de la desigualdad, y en el año 2000 planteó la necesidad de “luchar” contra ese “riesgo”. En su estrategia, a la vez que utilizó términos de origen bélico, desempolvó un viejo arsenal discursivo, hijo de la antigua filantropía anglosajona del siglo XIX, cuando la cuestión social estallaba y el fantasma que recorría Europa amenazaba con expandirse a América.

La primera razón para luchar contra la pobreza y el exceso de desigualdad radica en que ellas son “pasto para la violencia” (BM, 1997: 5), generan un “síndrome de ilegalidad” (BM, 1997: 4) que hace pensar, a quienes están afectados, que vulnerar el Estado de Derecho y la propiedad pueden servir para resolver su situación, afirma el BM. Los conflictos ante golpes adversos se acentúan, la delincuencia y la violencia aumentan y las bases institucionales debilitan el derecho de propiedad (BM, 2004b: 6).

La segunda razón reside en que los pobres están en muchas zonas de AL, particularmente en zonas rurales, en posesión de conocimientos respecto de sus propias formas de vida, así como de las características naturales de su hábitat, que deben ser aprovechados. En un mundo cuyo paradigma sociotécnico tiene como insumo fundamental el conocimiento científico, la posesión de “intangibles” (conocimientos que los sujetos portan en sus cuerpos y no constan en protocolos científicos) es un valor inapreciable (BM, 1999: 1). Los conocimientos que los pobres portan son de dos tipos: por un lado se trata de los saberes sobre las propias formas de sociabilidad, conocimiento necesario para dialogar con ellos a fin de gestar formas no violentas de gobernabilidad (BM, 2002a: 32). El conocimiento del hábitat también es fundamental para ser incorporado a la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Por otra parte, la pobreza impide contribuciones de individuos talentosos: los “estudiantes brillantes de origen pobre” (BM, 2004b: 11). De ahí la particular valoración de lo “étnico” y lo “local”.

En tercer lugar, el exceso de pobreza hace que enormes masas de población no accedan a los mercados por falta de ingresos; esto dificulta

la expansión de los mercados a nivel global (BM, 2002b: 5). A diferencia de líneas anteriores de pensamiento, los economistas ven *ahora* en la pobreza un freno para las oportunidades de inversión (BM, 2004b: 6).

En cuarto lugar, los estados en zonas como AL han actuado de manera arbitraria y en base a relaciones clientelares durante siglos; esto impide que los préstamos otorgados por organismos internacionales se apliquen de modo eficaz al “combate” de la pobreza, por lo que se retroalimenta el círculo vicioso que la agudiza (BM, 2004c: 4; 2004b: 8).

En quinto lugar, la pobreza es una preocupación a largo plazo, pues en 2003 había, según el BM, 1.300 millones de personas viviendo en ecosistemas frágiles. Se aconseja desde los organismos impulsar la emigración de estas poblaciones hacia zonas urbanas, y se intenta planificar los procesos sociales en una perspectiva de veinte a cincuenta años a futuro, reconociendo con ello los largos períodos de encauzamiento que implica la evolución y transformación social (BM, 2003a: 2). Desde esta perspectiva, se plantea una “transición urbana”. Así, sostienen que para el año 2050 “la mayoría de la gente de los países en desarrollo estará viviendo en pueblos y ciudades” (BM, 2003a: 4). La geografía urbana adquiere en esta secuencia sintagmática ribetes de amenaza. No obstante, la “transición” es necesaria para generar una “mayor oportunidad para revertir la expansión de la agricultura en los ecosistemas terrestres, aunque creará tensiones sobre los ecosistemas fluviales y costeros. [El proceso supone] tomar las medidas correctivas con anticipación a estas tendencias conocidas” (BM, 2003a: 4). Lo que nos dice el organismo es que el desarrollo de la biotecnología, los nuevos materiales y la expansión empresarial hacen indispensable el corrimiento de poblaciones de pequeños productores agrícolas hacia las ciudades, y que ello traerá indefectiblemente un aumento de la pobreza y la violencia social.

En sexto lugar, la razón para luchar contra la pobreza y la desigualdad radica en que “entre el 80 y el 90% de los ciudadanos las rechaza”; esta actitud genera unas resistencias que hacen concluir al BM que ellas son “inaceptables en términos éticos” (BM, 2004b: 7).

Finalmente, el BM afirma que “los niveles de desigualdad en AL tienen un alto costo para el bienestar [...] La pobreza no decrecerá” (BM, 2004b: 6). Con frecuencia –dice el BM– se acusa a las reformas basadas en el mercado de ser las responsables del aumento de la desigualdad, pero la historia muestra que esta persiste más allá de que sea el mercado o el Estado quien lidere la relación. *La desigualdad es resistente a los experimentos en materia de políticas, ella es estructural* (BM, 2004b: 14).

De este modo, en base a argumentos contruidos sobre bases empíricas pero partiendo de premisas establecidas como axiomas, o bien construyendo razonamientos inductivos, de los cuales se extraen

conclusiones no necesariamente verdaderas (como ocurre con todo razonamiento inductivo), se llega a una conclusión que se transforma en la matriz de políticas y teorías sociales en AL en los últimos años: “La pobreza y la desigualdad son inevitables”. De ese modo, se plantea la necesidad de transformar las políticas sociales a fin de trazar paliativos que limiten el “riesgo social” que ellas encarnan. Pero toda política social parte de una definición de su *objeto*. Por ende, el concepto de “pobreza” requirió ser transformado.

### LA RESIGNIFICACIÓN DEL SIGNIFICANTE “POBREZA”

Si durante el Medioevo en los harapos del pobre habitaba Cristo, en los inicios de la Modernidad la pobreza pasó a ser, primero, una falta moral individual, y luego un problema de “población” para filósofos y políticos. Frente a esa dificultad, la filantropía ensayó soluciones que fracasaron. Finalmente, en el siglo XIX, médicos y políticos, que pensaron a la medicina como una ciencia social cuyo fin era la reforma política, produjeron la “invención de lo social” como modo de disipar el antagonismo jamás resuelto dentro de los límites de la forma social capitalista. Esa “invención” suponía, como hemos visto, la igualdad y el universalismo de los derechos. Sobre esa matriz, las políticas sociales en la primera mitad del siglo XX definieron a la pobreza en relación a los ingresos de los seres humanos. Esos conceptos cambian en las últimas décadas y, con ellos, el significado de la pobreza. Las políticas sociales trocaron entonces su carácter universal en estrategias focalizadas y diferenciadas, denominadas por Alvarez Leguizamón (2005) “focopolítica”; este enfoque obstruye el universalismo de los derechos y para ello retoma la antigua filantropía humanitarista decimonónica de raíz anglosajona e individualista.

Esta estrategia es facilitada por un discurso en el que el BM resignifica el término “pobre” y lo caracteriza de modo multívoco; la pobreza, según esta institución –en total consonancia con buena parte de la teoría social actual en Latinoamérica–, no se reduce a la relación con los *ingresos*. El significante “pobre” tiene varias dimensiones. En las teorías sociales clásicas, así como en el trazado de políticas que tuvieron como protagonista al Estado desde el siglo XIX, la vinculación de la pobreza sólo con la limitación en los ingresos habría potenciado el lugar activo del Estado y reducido las capacidades propias de los sujetos pobres, fundamentalmente las potencialidades incluidas en su “capital social”. En ellas, el pobre era el *objeto* de las políticas.

La estrategia discursiva desplegada desde los años setenta en lo referente a la cuestión social reduce la acción del Estado a la atención de necesidades básicas, que Alvarez Leguizamón (2005) llama la “invención” de los “mínimos biológicos”. Este concepto reconoce su

antecedente más directo en Robert McNamara, quien en 1973, al frente del BM y en relación con oficinas técnicas de la ONU, fue el autor de la “invención” del concepto de “necesidades básicas”, categoría que luego se tornará central en el discurso del “desarrollo humano”, cuya bases teóricas se encuentran en los trabajos de dos de los más importantes representantes del neoliberalismo, Friedrich Hayek<sup>11</sup> y Milton Friedman<sup>12</sup>, quienes influyeron en el modelo promovido por el Consenso de Washington.

En los años noventa, el discurso que sustenta a esa “focopolítica” se desarrolla en una estrategia discursiva dual. Por un lado, se biologiza a la pobreza a partir de establecer unos “mínimos biológicos” que deben ser atendidos, y en relación a los cuales se trazan la “línea de pobreza” y la de “indigencia”. Por otro, se “culturaliza” la pobreza, en el sentido de que se comienza a pensar en la idea de “capital social” y del “mundo de los pobres”; y con el pretexto de promover su voz, se justifica e impulsa una diferenciación de ese mundo respecto del resto de la sociedad (Alvarez Leguizamón, 2005: 243). En esta nueva estrategia, el pobre es no sólo el *objeto* de las políticas sociales, sino el *sujeto*.

La doble vertiente del significante “pobre” se advierte al analizar a *qué atributos* vincula la pobreza el BM. En primer lugar, a la carencia de libertades fundamentales de acción o decisión para influir sobre los propios problemas. En segundo lugar, al déficit en vivienda, alimentos, servicios de educación y salud. En tercer lugar, a la vulnerabilidad a enfermedades, reveses económicos y desastres naturales. En cuarto lugar, a tratamientos vejatorios por parte del Estado, aquejado de corrupción. En quinto, a la estigmatización por parte de la sociedad, que somete a la pobreza a un tratamiento también arbitrario, pues las normas y valores, así como las costumbres, provocan la exclusión de mujeres, grupos étnicos o todos aquellos que sufren discriminación, tanto en el seno de la familia, como en la comunidad y en los mercados. En sexto, a la intensa vivencia de “sufrimiento”. En séptimo, a la voluntad de progresar o no y la capacidad de éxito en la lucha por la vida. Finalmente, a la percepción de que la situación es inmodificable, la resignación a un destino inevitable.

---

11 Friedrich Hayek (1899-1992) filósofo y economista, premio Nobel en 1974. Es considerado uno de los padres del neoliberalismo, y fue uno de los más grandes críticos de la economía planificada y el socialismo.

12 Milton Friedman (1912-2006), economista y premio Nobel en 1976. Profesor de la Universidad de Chicago entre 1946 y 1976, analista de estadísticas para el gobierno de EE.UU., colaboró con el gobierno de Margaret Thatcher y presidió la American Economic Association en 1967. Fue un defensor del libre mercado y el líder más conocido de la Escuela de Chicago.

El análisis incluye fenómenos *objetivos* que dependen de la naturaleza (desastres naturales, capacidad de lucha por la vida) o de las instituciones (tratamiento vejatorio por parte del Estado). Pero también *subjetivos* (voluntad de progresar, vivencia de sufrimiento). Esa distinción permite establecer otra. La falta de alimentos o salud aluden a aspectos *biológicos*, que deberán ser atendidos en sus umbrales mínimos y que suponen que el *pobre* es un ser, una *substancia* (algo que existe en sí y por sí) que objetivamente necesita atributos mínimos para subsistir. Desde esta perspectiva, el pobre es el *objeto* de las políticas sociales. Pero el planteo radica en no reducir el ser del pobre a una *substancia*. En tanto la pobreza no depende sólo de circunstancias objetivas, sino también de factores subjetivos, la perspectiva entonces se desplaza hacia el valor que *las relaciones* tienen para suplir aquellos mínimos biológicos no cubiertos. Así entonces, en la resignificación de la pobreza y el pobre, adquieren centralidad, por un lado, la voluntad individual de progresar, y por otro, la capacidad de agruparse para reclamar derechos al Estado, exigir un tratamiento no discriminatorio por parte del resto de la sociedad, y paliar el sufrimiento que reenvía a la sensación de primaria indefensión. En este punto, los pobres son el *sujeto* de las políticas sociales.

En conclusión, la pobreza es “consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, lo que agrava todavía más las privaciones que sufren los pobres” (BM, 2001: 1). La argumentación es sugerente a nivel epistemológico, pues, luego de haber insistido durante la década del noventa, en diversos documentos, en que las instituciones políticas y las organizaciones sociales debían adaptarse a las determinaciones económicas, al definir a la pobreza, la determinación económica es reemplazada por una ontología y una epistemología en las que los factores económicos, políticos y sociales gozan de estatutos iguales y se sobre-determinan. Estas transformaciones discursivas permiten justificar el diseño de “focopolíticas” en las que la *voluntad de agruparse a partir de problemas particulares y el deseo de progresar* se conformen en motores del desarrollo. En ellas, los pobres son *sujetos y objetos* a la vez. Esta mutación discursiva conlleva una transformación en la concepción ontológica de la condición humana.

### **INEVITABILIDAD Y NECESIDAD DE LA POBREZA. REDEFINICIÓN DE LA ONTOLOGÍA DEL SUJETO HUMANO**

La estructura ontológica de la condición humana supone ahora que la pobreza es una parte esencial y necesaria de ella. El BM constata el agravamiento de la pobreza con gran cantidad de cifras que lo “demuestran”. Como corolario de esas afirmaciones, sostiene que la situación de miseria “persiste a pesar de que las condiciones humanas han mejorado



más en el último siglo que en toda la historia de la humanidad [...] Pero la distribución de estas mejoras ha sido extraordinariamente desigual. El ingreso en los 20 países más ricos es 37 veces mayor que el de las 20 naciones más pobres; esta brecha se ha duplicado en los últimos 40 años” (BM, 2001: 3-4). La constatación de los datos le hace concluir que más allá de los diversos experimentos políticos, más allá del liderazgo del Estado o el mercado, *una franja de pobreza es inevitable*.

La pobreza alude a una categoría diferencial que da un estatuto diferencial y focalizado a parte de la población, su existencia es ineludible (BM, 2004b: 6). También es necesaria, ya que ella es un *incentivo a la producción*. Se niega así explícitamente la igualdad natural de los hombres. No obstante, se afirma también que “es necesario plantear políticas y programas que los ayuden a dejar de *serlo*” (BM, 2000a: i). La frase es multívoca y ambigua, con ella se insiste en la necesidad de la *acción institucional*, pero también del *esfuerzo voluntario individual*. Se articula a dos tipos de actores: al Estado por un lado, y a las ONG y los individuos por otro. Desde la perspectiva institucional, el discurso comporta la obligación de efectuar *reformas*; desde la perspectiva individual, la pobreza es vista como *voluntaria*. De ese modo, la miseria y el pobre vuelven a ser categorías ligadas a lo institucional –y en ese sentido los pobres son el *objeto* de políticas sociales–, pero también son términos vinculados *a la moral* (BM, 2004b), y entonces los pobres son el *sujeto* de las políticas.

La síntesis argumental puede esbozarse así: la pobreza es inevitable, la sociedad como trama contenedora no existe, la caída en la franja de la pobreza depende de las capacidades individuales y de la salud de las instituciones; pero la pobreza es una amenaza a la seguridad e implica una fuerte pérdida de oportunidades para los mercados. Así, entonces, hay que elaborar políticas para contenerla; las estrategias a seguir deben integrar la *voluntad* individual, comunitaria y empresarial con la *gestión institucional* estatal.

Curioso razonamiento: lo inevitable y necesario de la pobreza a nivel social es complementario de la voluntad individual de caer en esa zona social. Dicho de otro modo: por un lado, las relaciones sociales no pueden consistir en una “totalidad suturada” (Laclau y Mouffe, 2004), ellas se presentan esencializando la desigualdad (Rawls, 2004) y la existencia de franjas con características de degradación. Por otro, la caída o no en una de esas franjas de población es voluntaria, de donde se infiere que la estrategia discursiva implica la idea de que el trasfondo de las relaciones sociales es un conjunto de individuos “autointeresados” y racionales, que tienen mayor o menor voluntad de “progresar” o de “luchar por la vida”; esta perspectiva supone la vuelta a una versión darwinista del poder (en analogía a la vuelta a la visión lineal de la

historia que se analizará más adelante, y al modelo filantrópico mencionado más arriba) que encuentra su matriz teórica en Hobbes. De esa lucha a muerte debería surgir el consenso que legitima el orden. Pero el sostenimiento de ese pacto, al menos retóricamente, ya no reside en la fuerza (como en Hobbes), ni en la voluntad general (como en Rousseau), sino, como veremos, en la *decisión eficaz* que responde a la *demanda de seguridad* de grupos de la sociedad civil que se defienden de esa lucha a muerte. Si la sociedad no existe, si no es más que un conglomerado de actores que combaten por la supervivencia, la violencia social es un riesgo latente. Ella genera una profunda sensación de *inseguridad*, que lleva a consensuar una serie de medidas y reformas (sobre esto volveré). Por ahora pensemos el estatuto ontológico de la “desigualdad”, sustento discursivo del nuevo pacto social.

### **LA INTERPELACIÓN A NATURALIZAR LA DESIGUALDAD, O LA EMERGENCIA DE LA “RAZÓN CÍNICA”**

La resignificación del término “pobreza” obliga a reelaborar otro: la *desigualdad*. El organismo enuncia en su estrategia discursiva que la lucha contra la pobreza no es efectiva a causa de diversos factores, entre los cuales el fundamental es la “desigualdad”. El BM parece haber reemplazado la idea de “igualdad” por la de “desigualdad”. Si el discurso contractualista sostenía a la “igualdad” como una de las características “naturales” de la humanidad, el organismo considera que un cierto “grado de desigualdad” es inevitable en toda sociedad. Ella es ontologizada como parte de la condición humana, pues “la mayoría de la gente estaría de acuerdo en que una sociedad necesita cierto nivel de desigualdad para proporcionar incentivos al trabajo y la inversión” (BM, 2004b: 6). No obstante, este grado de desigualdad puede tornarse excesivo y poner en peligro a la “governabilidad”. Si en la filosofía moderna “igualdad” y “propiedad” se mostraron como incompatibles a nivel discursivo, y, si como vimos, esa incongruencia se expresó en los procesos que en el siglo XIX dieron a luz lo que se denomina “cuestión social”, en la actualidad esa discordancia, así como la desigualdad, se plantean como parte de la condición humana. En consecuencia, el BM propone lograr un objetivo nuevo: que “desigualdad” y “governabilidad” (sustentos del derecho a la propiedad) existan en un equilibrio tolerable, pues el exceso de una hace decrecer a la otra.

De ese modo, el significante “desigualdad” adquiere un estatuto ontológico inexpresable públicamente hace cuatro décadas atrás. Ese lugar otorga sentido a su valor político: se debe combatir la desigualdad hasta llegar al máximo tolerable, y mantener la pobreza por ingresos (dado que como vimos ella es inevitable y necesaria como incentivo a la producción), y con ello se habrá asegurado un cierto nivel de “equidad”. He aquí el núcleo de la interpelación ideológica. Ella

complementa al pragmatismo jurídico, basado en nuevas formas de decisionismo, que sustentan de modo explícito el fundamento político del Derecho. No hay ley universal, sólo grados tolerables de desigualdad que deben ser monitoreados, y sobre los que es menester decidir de modo diverso en cada caso.

Es fructífero reconstruir el razonamiento que recorre los documentos. En primer lugar, el BM se atribuye el haber “demostrado” la profunda desigualdad contra la que claman desde hace centurias los seres humanos. Esta autoarrogación brinda un carácter de “cientificidad” al discurso que lo construye como “riguroso” y, con esto, quien lo porta adquiere el lugar de quien puede estatuir normas. Establecida esa posición, el segundo paso es dar por “demostrada” la “naturalización” de la desigualdad, su estatuto ontológico como parte de la condición humana; de aquí se infiere que hemos de convivir para siempre con ella, y que sólo hemos de ver cómo la sobrellevamos y cuál es el límite adecuado a la convivencia humana. El tercer paso consiste en pensar las causas por las que la desigualdad puede exceder el máximo tolerable. Es aquí donde el discurso interpela a combatir el exceso innecesario de “desigualdad causante de la pobreza”. El cuarto momento del razonamiento ubica la razón de esa desmesura en la “falta de transparencia” y la “corrupción” de los estados, que obstaculizan los flujos del mercado. Sobre este tema insistía particularmente el presidente del BM, Paul Wolfowitz (en Gardels, 2005), pues los mismos “hombres clave” que llevaron adelante las reformas se han transformado en obstáculos al libre juego del mercado, dado que en muchos casos construyeron núcleos mafiosos asentados en redes clientelares.

En este contexto de ideas, cobra sentido la sugerencia de Žižek refiriéndose a la ideología en la posmodernidad: “La fórmula [hoy] sería [...] ‘ellos saben muy bien lo que hacen pero no les importa’. La razón cínica ya no es ingenua, sino que es una paradoja de una falsa conciencia ilustrada: uno sabe de sobra la falsedad, está muy al tanto de que hay un interés particular oculto tras una universalidad ideológica, pero aun así no renuncia a ella” (Žižek, 2003a: 55-57). La ideología ya no se constituye en las prácticas obturando la percepción de un fenómeno y construyendo un espectro que oculte lo real del antagonismo. La ideología radica hoy en mostrar el fenómeno en toda su crudeza, plantearlo como inevitable, y sostener que, por ende, también son fatales las medidas que contra él habrán de tomarse. Es aquí donde los significantes “seguridad” y “justicia” cobrarán relieve, como veremos.

### **POBREZA Y DESIGUALDAD: SUBSTANCIA Y RELACIÓN**

El informe 2003 “encontró” que “la desigualdad reduce el impacto positivo que ejerce el crecimiento en la lucha contra la pobreza” (BM, 2004c).

De modo que puede haber ciudadanos pobres en una región sin que ello implique desigualdad y viceversa. Los documentos del BM asumen que sólo es peligroso su aumento excesivo. De ahí inferen que la pobreza debe ser paliada, para es menester mitigar el exceso de desigualdad.

La desigualdad supone dos aspectos diversos: por un lado, proviene de la diferencia en los ingresos y, por ende, del acceso a *cosas* existentes. En ese sentido es expresada en términos de *substancias*; por otro lado, la desigualdad es tratada discursivamente como una *relación*: implica una diversa posibilidad de participación.

Este tratamiento como *substancia o relación* permite a los organismos internacionales enarbolar banderas de lucha contra la pobreza y la desigualdad resguardando la substancia (los cuerpos y las mercancías) a través de la interpelación a modificar la relación. Si el acceso a las *substancias* (bienes o ingresos) es básicamente desigual, y esto no puede modificarse, entonces queda una vía para mitigar la desigualdad: se trata del camino de la *relación*; esta puede transformarse en el acceso a la “participación”, a la autoorganización, a la ayuda mutua y al hacerse oír respecto de problemas puntuales y locales, nunca globales. Así se facilitará el acceso a ciertos servicios básicos de educación, salud, justicia y seguridad, a la vez que se generarán –entre los seres vulnerables– lazos de confianza y amor que posibiliten un poco de felicidad, que hacen al buen gobierno, y compensan algo de las carencias materiales y el sufrimiento que ellas conllevan. Ahora bien, si estos conceptos aluden a una relación y no a una cosa (substancia) entonces todos los miembros de la relación deben articularse dinámicamente a fin de disminuir el exceso de desigualdad, manteniendo el mínimo de pobreza. He aquí al pobre como *sujeto* a la vez que *objeto*.

Pero pensando en esta clave, la cuestión de la “desigualdad” remite a los recursos con los que los miembros de la relación cuentan, y esto reenvía a la distinción entre lo “dado” y lo “adquirido”. Lo primero es establecido por “naturaleza” y constituye “diferencias” que no podrían considerarse justas o injustas partiendo del supuesto de que la naturaleza es ciega y, por ende, no está sujeta a elección libre; pero las “diferencias” pueden transformarse (y de hecho se transforman) merced a la *intervención de instituciones* y a la *voluntad individual*. Estas dos, en su articulación efectiva, son las que pueden trocar el mínimo necesario de desigualdad en un exceso que se transforma en obstáculo para la propiedad y la libertad, pues desbaratan la gobernabilidad de las poblaciones y la gubernamentalidad de los sujetos, o por el contrario, pueden impulsar la construcción de *relaciones* que fortalezcan redes de contención entre ciudadanos pobres (BM, 1997; 2000a; 2002a; 2002b; 2003a; 2004a; 2004b; 2004c). Los significantes “capital social” y “empoderamiento” cobran valor en esta estrategia discursiva (sobre ellos volveré).

Los dispositivos tradicionalmente ligados a educación, salud, gobierno han construido la gubernamentalidad de los sujetos que facilita la gobernabilidad de las poblaciones. Ellos han tenido, a partir del siglo XVIII en el Occidente capitalista, un carácter jerárquico y fijamente disciplinario, que ha generado respuestas ambivalentes en los cuerpos colectivos. A juicio del BM, el viejo Estado y sus dispositivos, tanto estatales como paraestatales, no aprendió de sus errores (BM, 1997), sino que se mantuvo como un padre despótico. El ejercicio del poder fue visto como una “substancia” que se poseía, como si fuese una “cosa” que residía fundamentalmente en el Estado. La interpelación bancomundialista se basa en pensar y ejercer el poder como una *relación que se construye de modo cambiante en diversas zonas sociales*. El Estado, en tanto ocupó el lugar de padre despótico que cosifica el poder en sus manos, habría construido un estado *de inseguridad* que debe ser corregido. El gran Otro interpela a los sujetos a fin de que actúen con el objetivo de transformar las relaciones. Esto trae como consecuencia construir instituciones estructuradas sobre una concepción del poder entendido como *relación*, y no como *cosa* o *substancia*.

### **RESIGNIFICAR LA HISTORIA PARA DISMINUIR EL “EXCESO DE DESIGUALDAD”**

Para que la reforma institucional sea posible y las relaciones se modifiquen, el BM sostiene la necesidad de conformar un “nuevo pacto social”, el cual requiere “un nuevo lugar de la sociedad civil” (BM, 2000a: 5). “Cuando se escucha a más gente, se desperdician menos bienes y como el mundo viene pareciéndose a una comunidad única estas lecciones son válidas a nivel global” (BM 2003a: 2). Su táctica ha variado –particularmente luego de Seattle, en diciembre de 1999– y ya no radica en “imponer” sino en *resignificar* el discurso de quienes se oponen a su estrategia; de ese modo, los objetivos propios son presentados en el lenguaje de los dominados.

El reporte de 2000-2001, “Attacking poverty”, surge en un momento de auge de luchas “confrontativas” con el modelo neoliberal. El BM ya se había propuesto reformular las relaciones Estado-mercado-sociedad civil, y en este documento profundiza el “cómo” (BM, 2005e: 2). La línea sobre la que ahonda sus estrategias tiende a hacerse eco de las quejas de sectores sociales hacia situaciones de pobreza y desigualdad, colocando como premisa modificar las instituciones. Para ello es necesario desarrollar y profundizar dos pilares: el cuidado e inversión en problemas climáticos y el “empoderamiento” (BM, 2005e: 2).

La concreción de esa consigna supuso una transformación institucional que tiene como condición una modificación cultural: “romper con la historia”. Este concepto es una interpelación a reinterpretar los

hechos del pasado. La “reinención” de la historia en AL interpela a la construcción de un imaginario a nivel colectivo e individual que permita apreciar como “naturales” las transformaciones institucionales necesarias para el buen funcionamiento del nuevo paradigma sociotécnico, promoviendo la abolición de las memorias colectivas y la construcción de críticas al pasado histórico y al presente, en base a axiomas presentados como el resultado de investigaciones empíricas.

En esta perspectiva, el BM sostiene que los países de AL se caracterizan por una inferioridad institucional respecto de EE.UU.; esa diferencia radica en un factor histórico: el hecho de haber sido colonizados por España y Portugal; ese proceso habría constituido instituciones de carácter excluyente. A diferencia de lo ocurrido en EE.UU. y algunos países de Europa, “en la mayor parte de Latinoamérica el acceso amplio a la posesión de la tierra, a la escuela pública y a los derechos de votación se dio mucho más tarde que en Norteamérica, lo que mantuvo por siglos distribuciones sumamente sesgadas de la riqueza y el ingreso” (BM, 2003a: 9). Nada dice el documento de las atroces condiciones de vida de los afrodescendientes (Wacquant, 2001), o de los pueblos originarios en el norte de América, o de la situación de los latinos en EE.UU.

En realidad, los documentos bancomundialistas se hacen eco de argumentos esgrimidos –entre otros– por algunos intelectuales latinoamericanos durante décadas, y ya presentes, por ejemplo, en algunos de los inspiradores de la Constitución argentina de 1853 (Alberdi, 1981: 17) quienes sostenían la superioridad de la raza anglosajona y sus instituciones. Este tipo de afirmaciones forman parte de lo que Jaime Coronado del Valle (2002) denomina “colonialidad del poder”, la cual supone atravesamientos sociales (de clases), pero también étnicos y raciales. La colonialidad del poder implica que se toma como real un constructo mental llamado “raza”, concepto que asume de manera convencida la desigualdad no sólo social, sino biológica. Pero como toda relación de poder implica formas de saber, se puede sostener que las afirmaciones arriba citadas forman parte de la *colonialidad del saber-poder*. Esta desigualdad genera inferioridad política. La interpelación ideológica montada sobre siglos de carencias y frustraciones adquiere consistencia en parte del imaginario colectivo y reaparece como un espectro ideológico, en la convicción de una especie de *inferioridad* ontológica que es sostenida con certeza ideológica por el sentido común y las prácticas de muchos latinoamericanos. No obstante, esta creencia genera también rebeliones inesperadas.

El núcleo de la interpelación bancomundialista sostiene:

El legado histórico ha gestado una patrón de desigualdad que ha generado un modelo de Estado sobre el que influyen de modo desigual los pobres y los poderosos. Pocos Estados han podido

constituir unas burocracias autónomas como las de gran parte de Europa y Estados Unidos. Ello hace que el Estado latinoamericano tenga capacidad relativamente débil para entregar bienes públicos, servicios financiados por impuestos, fallas que casi siempre producen desigualdades” (BM, 2004b: 8).

Así entonces, la desigualdad en AL es hija de España y Portugal. El fragmento obvia reconocer que en la actualidad las doscientas megaempresas más grandes del mundo tienen sus casas matrices en los ocho países más poderosos del planeta (entre ellos y de manera principal en EE.UU.), que cien de ellas asumieron haberse beneficiado por las acciones de sus gobiernos, y que el 20% reconoció haberse salvado de la bancarrota gracias a subsidios otorgados por sus gobiernos (Boron, 2002). El informe ignora análisis como los de Max Weber (1989: 25), quien, al estudiar a la burocracia y a los políticos “profesionales”, para el caso de EE.UU. y Alemania, mostraba a sus “gastos y costos como una inversión de capital de la que extraerá[n] beneficios a través de sus influencias”, y señalaba que “los jefes de los partidos políticos retribuyen la lealtad en los servicios con toda clase de cargos” (Weber, 1989: 25-26). También, haciendo gala del “cinismo de la ideología”, el documento del BM olvida las reiteradas y probadas influencias de la Casa Blanca en gobiernos de AL a través de la intervención armada manifiesta o encubierta tras los trámites de “embajada”, que sostienen presiones para avalar los intereses de empresas norteamericanas. Los ejemplos podrían multiplicarse, y sólo muestran que el documento y sus contenidos son parte de un proceso de interpeleación ideológica al sentido común de políticos, científicos y técnicos sociales, en la que poco importan los hechos concretos.

En clave con la colonialidad del saber-poder, el BM afirma que los “pobladores naturales de esta zona del planeta” no habrían tenido la capacidad de revertir el carácter expulsivo de las burocracias autóctonas y sus decisiones. El documento elude reconocer que los Foros Sociales se conformaron contra los efectos de los designios de los organismos internacionales; también olvida toda la historia de heroísmos y baños de sangre en AL: en 1994, en México, los pueblos originarios se levantaron contra el primer tratado liberal de integración (Ceceña, 2002: 15); la sublevación argentina de fines de 2001; la guerra del agua en Bolivia que se inicia en el año 2000; o los levantamientos en Arequipa en 2001 (OSAL N° 6 y N° 8); una cantidad de movimientos de rebeldía que han sido sofocados de diversa manera, y no por *voluntad* de los “pobladores naturales” de AL. El documento olvida también que la apatía es un efecto probable del baño de sangre. Finalmente, desdeña mencionar que “las burocracias autóctonas” –ahora desvirtuadas– a menudo se constituyeron a la sombra del poder de las grandes empresas sostenidas por los estados de los países industrializados.

Volviendo a una epistemología que hace un uso poco sutil del positivismo histórico y el evolucionismo, el BM apela entonces a una historia lineal y evolutiva que tendría en un punto “originario” (la colonia) el germen que luego se habría desenvuelto de manera inexorable a través de los siglos, facilitado por las características raciales de los sujetos y poblaciones protagonistas. De ese modo, se apoya en “estereotipos” sobre Latinoamérica, contruidos a lo largo del tiempo y abonados por las elites de la región. Esa “evolución” desde el “origen” sería una de las causas nodales de la “desigualdad”. A partir de estos análisis, el BM saca una conclusión que no se deduce lógicamente de la premisa anterior; y afirma que la solución para el “exceso de desigualdad” radica en la adopción de las soluciones promovidas por el Consenso de Washington. Así, propone “romper con la historia” (BM, 2004b) y profundizar el funcionamiento de las instituciones de mercado, aumentar la carga tributaria, mejorar la recaudación de impuestos, flexibilizar la situación laboral de los trabajadores y, a partir de lo anterior, facilitar el acceso al consumo por parte de las mayorías. De ese modo, los países de la región colonizados por ibéricos podrán acercarse a la superioridad de los de América del Norte, donde, a su juicio, “los pequeños propietarios e inmigrantes [...] lograron resistir con éxito a los intentos por imponer formas autoritarias de gobierno” (BM, 2004b: 7).

En concordancia con esa interpelación, se afirma que es necesaria una *mutación cultural* con varias consecuencias. Por un lado, construye argumentos que justifican la necesidad de adaptar el funcionamiento del Estado a las nuevas directivas del mercado; por otro, propone una transformación de hábitos, costumbres y valores. Esta modificación ha generado la tendencia a homogeneizar la cultura, homogeneización que no sólo fortalece la importación de productos de los países industrializados y la desindustrialización de la región, sino que, al impulsar la abolición de la memoria colectiva, destituye lazos, con lo que retroalimenta la sensación de indefensión de los ciudadanos. La homogeneización de hábitos y valores a nivel regional se procura bajo el supuesto de que ella favorecerá la gobernabilidad desde los grandes centros de poder. Por último, impulsa a la sociedad civil a cumplir un nuevo papel en relación al Estado y, en este sentido, a valorar nuevas formas de liderazgos. De este modo, la interpelación bancomundialista sienta las bases discursivas para la instauración de un nuevo pacto social.

Dadas las profundas raíces históricas e institucionales del alto nivel de desigualdad, se requiere una acción social y liderazgo político decisivos. Esto supone progresar hacia instituciones políticas más integradoras e inclusivas, puesto que la desigualdad en la influencia subyace en muchos de los mecanismos que reproducen la desigualdad en general (BM, 2004b: 2).



La interpelación a romper con la historia y a construir otro tipo de instituciones se presenta como factible pues “la historia no es determinística, es posible romper con ella y generar instituciones inclusivas. El cambio es lento en educación y en eliminar la inequidad, pero rápido en términos de prestación de servicios. La acción anticipada y concertada es necesaria” (BM, 2004b: 9).

## **RESIGNIFICAR LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL LA INTERPELACIÓN AL “BUEN GOBIERNO” DE LA SOCIEDAD CIVIL**

La interpelación a “romper con la historia” es la condición de posibilidad para replantear la relación Estado-sociedad civil. Así como en referencia a la pobreza y a la desigualdad la *relación* adquiere preeminencia sobre la *substancia*, también en la estrategia discursiva respecto del Estado y la sociedad civil se abandona la visión substancialista que transforma al poder en una *cosa* que el Estado posee, y se avanza hacia una visión relacional.

En el documento de 1997, pero mucho más intensamente a partir del reporte de 2000-2001, cuando el “neoliberalismo de guerra” ya estaba instalado y los movimientos “confrontativos” eran muy claros, se contraponen un Estado arbitrario y caprichoso a una ciudadanía irritada. En este punto, paulatinamente cobra mayor relieve la “sociedad civil” y el concepto de “empoderamiento”. La sociedad civil no es tratada como “cosa” o “substancia” sino como multiplicidad de relaciones en red que podrían expresarse y exigir transparencia por intermedio de organizaciones de base y ONG (BM, 1997: 3). Esa construcción de relaciones podría ayudar a resolver uno de los problemas básicos: la falta de “orden público”, consecuencia de instituciones jerárquicas, abusivas y encerradas en sí mismas.

A mediados de la década del noventa, el BM retoma el viejo discurso de los funcionarios de las monarquías absolutas del siglo XVII, referido a la importancia del “buen gobierno” (ver este concepto en el Capítulo II), y denuncia la relevancia de un Estado con normas e instituciones adecuadas que hagan posible que “los mercados prosperen y que *las personas tengan una vida más saludable y feliz*” (BM, 1997: 1; énfasis propio). El Estado ya no es visto sólo como una *substancia*, ya no es un “agente directo”, sino el “catalizador e impulsor” de los procesos (BM, 1997: 1). También se lo nombra como “socio”, lo cual, por un lado vuelve al viejo origen mercantil de la idea de contrato social, al tiempo que desnuda de modo explícito la aseveración de Kelsen respecto del carácter ideológico de las afirmaciones acerca del Estado sustentado en un concepto trascendente de justicia. Un “socio”, por otra parte, es alguien más que tiene una parte en las *decisiones*. Este nuevo lugar del Estado es uno de los puntos de apoyo para una nueva concepción del contrato social, despojada de todo carácter metafísico, y afín al pragmatismo

jurídico y el decisionismo. En esa línea, se abandona de modo manifiesto toda idea “universalista” del Estado, y se afirma explícitamente que cada Estado cobra validez a partir de la *decisión eficaz*. Los factores que determinan la “eficacia” son variables y dependen de cada país: “Diferencias de tamaños, configuración étnica, características culturales y sistemas políticos que hacen de cada país un ente singular” (BM, 1997: 1). Todas son características, como vimos, del “buen gobierno”, que no es trascendente sino inmanente a la cosa a gobernar.

En este proceso, son dos los objetivos estratégicos que deberán cumplir los estados de los países en vías de desarrollo. Deben “adaptarse al cambio económico” y ocuparse de “eliminar la pobreza”. La pregunta es por qué algunos estados lo hacen mejor que otros (BM, 1997: 1). La respuesta radica en la eficacia de sus instituciones; en ella reside el arte del buen gobierno que neutraliza la corrupción. Las instituciones, pues, deben ser modificadas.

Esos dos objetivos implican una redefinición de la relación entre sociedad civil y Estado. Así, será menester “lograr que las sociedades acepten una redefinición de las responsabilidades del Estado. Para ello se precisará una selección estratégica de las acciones colectivas para aligerar la carga que pesa sobre el sector estatal mediante la participación de los individuos en el suministro de los bienes colectivos fundamentales” (BM, 1997: 3). Tal como querían los teóricos del buen gobierno en el siglo XVII, este radica no sólo en un movimiento descendente del soberano hacia abajo, sino en un movimiento ascendente desde los miembros del pueblo hacia el soberano. En esa sencilla frase está trazada la estrategia: reformar el Estado en el sentido de que este abandone su papel de “arbitro neutral” por encima de los intereses particulares y en nombre de la ley universal; para lograrlo, se propone utilizar la persuasión sobre los ciudadanos para que estos se organicen localmente y disminuyan su dependencia del Estado; este proceso supone fuertes cambios subjetivos que se sustentan en la resignificación de las memorias, hábitos y perspectivas de la ciudadanía.

La redefinición de la relación Estado-sociedad civil en las prácticas concretas ha tenido al menos tres aristas: una mayor injerencia de las grandes empresas en la vida pública y privada, así como en la formación de organizaciones de la sociedad civil; un abandono de los sujetos a la propia iniciativa; y el incentivo a construir nuevos lazos de afinidad basados en el género o la etnia, a diferencia de los viejos lazos sindicales o de clase. Este proceso ha generado una desestructuración muy fuerte de las organizaciones subjetivas y colectivas construidas durante siglos, al tiempo que se han constituido nuevos códigos de la mirada y la palabra. Se conforman, como consecuencia, fuertes desajustes subjetivos, que implican profundos grados de violencia social ante la “ilegible” realidad.

Para lograr los dos objetivos estratégicos (adaptarse al cambio económico y luchar contra la pobreza), el Estado deberá implementar una serie de “tareas” de carácter táctico: establecer un ordenamiento jurídico básico, mantener la estabilidad macroeconómica, invertir en servicios sociales básicos e infraestructura, proteger a los grupos vulnerables, defender el medio ambiente. Todas estas tareas crean mejores condiciones para el mercado, en tanto generan mayor previsibilidad en las relaciones sociales.

### **LA JUSTICIA COMO EQUIDAD O LA JUSTIFICACIÓN FILOSÓFICA DE LA DESIGUALDAD**

La interpelación a construir un nuevo pacto social alcanza su mayor grado de abstracción en la filosofía. Esta ha servido a menudo para justificar a nivel especulativo ficciones simbólicas, y obturar el espectro de la ideología. Algunos textos de John Rawls cumplen de modo adecuado ese rol y dan cuenta de la vigencia de su pensamiento. El objetivo de su trabajo refiere a la constitución de las sociedades modernas “de carácter democrático” (Rawls, 2004: 113). En ellas, la cuestión de la justicia parece encaminada a resolver un problema muy concreto: el de la oposición entre libertad e igualdad. O entre individuo egoísta y sujeto universal (ciudadano). Rawls tiene conciencia del desequilibrio fundamental del sistema e intenta sustentarlo en la argumentación lógica y en una concepción de “historia ideal” (Rawls, 2004: 84).

En su perspectiva, la sociedad es un conjunto de individuos “autointerésados”, de modo que la justicia debe abocarse a la tarea de construir instituciones que faciliten la construcción de prácticas sociales que regulen a individuos que pueden trabarse en lucha por conflicto de intereses. Sobre esa base, su designio es contribuir a la construcción de una sociedad justa y razonable con instituciones que posibiliten la “reconciliación” entre todos sus miembros (Rawls, 2004: 25). Esa “reconciliación” no supone resignación, sino entender las circunstancias históricas que han conducido a cierto estado de cosas en cada pueblo, aceptarlas y afirmarlas positivamente.

Una sociedad justa no puede ser una *comunidad*, sólo puede aspirar a un “orden político decente” en el cual haya un “pluralismo razonable”. Este obliga a poner límites a todo aquello que obstaculice ese orden “decente”, y a aceptar sólo los disensos razonables (Rawls, 2004). En este punto se torna central afrontar la cuestión de cómo “han de entenderse las demandas de la libertad y la igualdad” (Rawls, 2004: 27). Para comprenderlo, es necesario asumir que todos los ciudadanos tienen una “precomprensión implícita de ciertas ideas familiares” que hacen a la democracia.

La idea familiar fundamental es que la justicia radica en una sociedad que actúa como un sistema equitativo de cooperación a lo largo

del tiempo. Esa idea supone que las personas son libres e iguales, así como “razonables”. Este concepto alude al hecho de que son capaces de aceptar, reconocer y proponer ideas que hagan a una cooperación equitativa; también implica que los ciudadanos tienen un sentido “normalmente efectivo de la justicia” (Rawls, 2004: 32). Los individuos, como seres “razonables”, son actores de un sistema social; en tanto seres “racionales”, son burgueses egoístas que buscan el propio interés. Para que la sociedad sea bien ordenada, el individuo racional debe subsumirse al *razonable*. Una sociedad equitativa es una “sociedad bien ordenada”, concepto que significa que los ciudadanos se reconocen de modo razonable en base a un sentido común que los capacita por igual para comprender qué es la justicia.

Ahora bien, el sentido común de todos los ciudadanos indica que una sociedad bien ordenada debe tener una “estructura básica”, que es el modo en que las principales instituciones políticas y sociales se articulan en un sistema de cooperación social. La *estructura básica* debe ser justa, y para ello debe contener las ideas familiares que todo ciudadano razonable comprende implícitamente: “La constitución política con una judicatura independiente, *las formas legalmente reconocidas de propiedad* y la estructura de la economía (por ejemplo, *como un sistema de mercados competitivos con propiedad privada de los medios de producción*), así como alguna forma de familia” (Rawls, 2004: 33; énfasis propio). La justicia como equidad hace de la *estructura básica* el objetivo fundamental de la justicia política y social.

Para que la sociedad como sistema equitativo de cooperación entre personas libres e iguales tenga y sostenga una estructura básica, debe haber un acuerdo o “posición original” entre los ciudadanos en lo que consideran su recíproca ventaja o su bien. Este acuerdo tiene el rango de “pacto social”. Para que este primer acuerdo se efectivice, deberían dejarse de lado rasgos y circunstancias particulares. Así, la *posición original* (pacto social) supone un “velo de ignorancia” que no permitiría conocer a las partes pactantes, las posiciones sociales, las doctrinas particulares, la raza, el sexo o las capacidades innatas de los demás, a fin de que las ventajas pasadas y/o presentes no influyan en el acuerdo básico. Esta posición original es equitativa “si las partes son libres e iguales, están adecuadamente informadas y son racionales” (Rawls, 2004: 40). ¿Cuál es la información que las partes poseen? Conocen los aspectos básicos de la sociedad de los hombres, comprenden los principios de política, economía, organización social y psicología. Por un lado, se da por supuesto que los individuos pueden hacer abstracción de sí mismos, su historia e intereses y, por otro, que tienen igualdad de información. ¿Puede alguno de estos dos supuestos ser acorde a alguna situación histórica concreta? La respuesta parece ser negativa.

Es por esto que Rawls se ocupa de explicitar que está hablando de un *acuerdo hipotético, no histórico*, pero que ejerce una función regulativa. Se trata de un “experimento mental” (Rawls, 2004: 41) que permite clarificar cuáles son las condiciones razonables que fundamentan una concepción política de la justicia. La importancia del “velo de la ignorancia” consiste, por ejemplo, en que si las personas son ricas o pobres no esperarían, posiblemente, que la estructura básica favorezca a unos o a otros. Pero entonces, si el supuesto es sólo hipotético, Rawls sólo está universalizando una concepción del ideal de la propia sociedad. Concepto que, a su vez, no respeta la historia efectiva de los pueblos que presuntamente no hayan partido del mismo supuesto, tal como vimos que hace el BM con la historia de EE.UU., la de algunos pueblos de Europa y la de AL.

Ahora bien, para que una sociedad esté bien ordenada, además de tener una estructura básica establecida a partir de una posición original basada en el velo de la ignorancia, debería tener una concepción de la justicia públicamente reconocida, y construida sobre un “consenso entrecruzado razonable”. Se trata de *la justicia como equidad*, cuyo objetivo es regular la estructura básica de una sociedad democrática y, por ende, sus instituciones. De modo análogo al BM, plantea modificar las instituciones para paliar la creciente desigualdad. Según Rawls, justamente la preocupación fundamental de la justicia como equidad es *regular la inevitable desigualdad entre los hombres*:

La estructura básica y el papel que cumple determinan en gran medida las desigualdades sociales y económicas que hay que tener en cuenta para decidir qué principios de justicia son apropiados.

Supongamos, en particular, que las desigualdades sociales y económicas fundamentales son las diferencias en las perspectivas vitales de los ciudadanos (las perspectivas de su vida entera), en la medida en que son afectadas por cosas tales como su clase social de origen, sus dotaciones innatas, sus oportunidades de educación y su buena o mala fortuna a lo largo de la vida. Preguntamos: *¿mediante qué principios se legitiman las diferencias de esa clase y se hacen consistentes con la idea de una ciudadanía libre e igual en una sociedad concebida como un sistema equitativo de cooperación?* (Rawls, 2004: 70; énfasis propio).

Dicho de otro modo, el problema central de una sociedad bien ordenada consiste en preguntarse “¿qué principios de justicia son los más apropiados para definir los derechos y libertades básicos y *para regular las desigualdades sociales y económicas* en las perspectivas de los ciuda-

danos a lo largo de su vida? Estas *desigualdades son nuestra principal preocupación*” (Rawls, 2004: 72; énfasis propio). Rawls no intenta eliminar las desigualdades, sólo regularlas de modo que la sociedad sea bien ordenada y “decente”.

Para lograrlo, busca un mecanismo adecuado de representación que establezca qué principios deben regir a los representantes cuando asumen, a fin de saber cómo regular las desigualdades y asegurar las libertades básicas, así como la equidad de oportunidades. Quien asuma como representante no podrá cambiar las reglas de juego establecidas por una hipotética “posición original” en la que ya se estableció, a partir del sentido común, “la estructura básica” que contiene como vimos “*las formas legalmente reconocidas de propiedad y la estructura de la economía (por ejemplo, como un sistema de mercados competitivos con propiedad privada de los medios de producción)*” (Rawls, 2004: 33; énfasis propio). El representante sólo debe asumir criterios que le permitan regular la inevitable desigualdad garantizando la estructura básica. Digo “inevitable desigualdad”, no sólo porque Rawls lo afirma, sino porque si el acuerdo o “posición original” entre los ciudadanos en lo que consideran su recíproca ventaja o su bien es sólo hipotético y tiene un fin regulativo, tal deliberación tiene por tanto un carácter mítico.

La pregunta que surge entonces es: ¿a qué se refiere Rawls cuando sostiene que la sociedad equitativa es la de ciudadanos “iguales”? La respuesta es clara: la igualdad no implica aspectos económicos o sociales. Los ciudadanos son iguales en el sentido de que son “poseedores, en el grado mínimo esencial, de las facultades morales necesarias para participar en la cooperación social durante toda una vida” (Rawls, 2004: 44). La base de la igualdad consiste en poseer *facultades morales* iguales que nos permitan participar plenamente en la vida cooperativa de la sociedad. Como, por otra parte, “no podemos abandonar voluntariamente nuestra sociedad política” (Rawls, 2004: 45), se puede inferir que la igualdad a la que alude el texto es la igual responsabilidad que todos tenemos por nuestras acciones ante la ley, así como la capacidad de autoorganizarnos como miembros de la sociedad civil para resolver problemas puntuales. En lo económico y social *la desigualdad es la inevitable característica de la estructura básica de la sociedad*. Sólo es menester pensar los criterios adecuados para administrarla de modo equitativo.

- El primer principio o criterio de justicia equitativa asegura las libertades básicas de los ciudadanos: “Cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos” (Rawls, 2004: 73). Los derechos

y libertades básicos para Rawls son, desde una perspectiva analítica, “las libertades políticas iguales y la libertad de pensamiento [...] y la libertad de conciencia y la libertad de asociación” (Rawls, 2004: 76).

- El segundo principio o criterio se refiere al trasfondo institucional de la justicia. Este principio afirma que las *desigualdades* sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones, que también denomina “principios”: en primer lugar, debe haber una *igualdad equitativa de oportunidades* para todos, independientemente de la posición económica o social. Esta afirmación es condición de una segunda, llamada “principio de diferencia”, que sostiene que las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad. En ese sentido, un *sistema de libre mercado debe establecerse* de modo tal que a largo plazo las instituciones logren que las fuerzas económicas se ajusten de tal modo que se puedan prevenir “las concentraciones excesivas de la propiedad y riqueza, especialmente de aquellas que conducen a la dominación política” (Rawls, 2004: 74). Del mismo modo que el BM, Rawls no niega el libre mercado, ni la desigualdad, por el contrario, los acepta, y, de manera análoga al BM, ve lo que ocurre: el mercado en su libre andar ha generado excesos que es menester corregir a fin de mantener una sociedad bien ordenada. No obstante, en tanto el primer principio (de igualdad de oportunidades) tiene prioridad sobre el segundo (el de diferencia), se concluye, por ejemplo, que “las libertades políticas iguales no pueden negárseles a ciertos grupos aduciendo que, por tener esas libertades pueden bloquear políticas necesarias para el *desarrollo y la eficiencia económicos*” (Rawls, 2004: 78; énfasis propio). De lo anterior parece inferirse que no sería posible limitar acciones de empresas transnacionales en el campo de la salud o la educación en nombre de una política nacional, dado que el principio de igualdad de oportunidades es condición del principio de diferencia. Tal es, precisamente, el criterio que esgrime en todos sus documentos el BM.

Estos principios de justicia son formulados y aplicados en cuatro etapas. En la primera, las partes los adoptan bajo un velo de ignorancia. Por un lado, este momento es de carácter hipotético, por ende, el edificio de la sociedad bien ordenada tiembla desde los cimientos. Por otro, los dos principios, base de esa sociedad justa, son los que el propio Rawls establece universalizando así su propia concepción particular de la sociedad. En las tres siguientes etapas se va abriendo el conocimiento de las “contingencias” que afectan a todas las partes: se trata de la etapa

constituyente, la legislativa y la de aplicación de las leyes. El primer principio se aplica en la etapa constituyente y el segundo en la legislativa, que es la base de toda la legislación social. Esta, como vemos, debe subordinarse al principio de igualdad de oportunidades entre los desiguales. Así, por ejemplo, en la legislación sobre tierras o aguas debería primar el principio de igualdad de oportunidades, haciendo abstracción del grado de poder, concentración de riqueza o historia de los actores del conflicto. Siguiendo este razonamiento debería concluirse que no podrían, por ejemplo, establecerse cláusulas que determinen la prioridad por motivos sociales o históricos de esos bienes. En estos casos ya no actúa el velo de la ignorancia, de modo que Schmitt podría contestarle a Rawls que ya nada impide que el Parlamento quede preso de los intereses de las megaempresas. En la fase de aplicación de la ley, esto es, en el campo de la justicia, el velo se corre aún más, y como sigue primando el principio de igualdad de oportunidades en un conflicto sobre tierras o agua, entre empresas transnacionales y un colectivo de pueblos originarios, por ejemplo, debería aplicarse la ley basada en el principio de igualdad de oportunidades, con independencia del poder efectivo o la historia de los actores en conflicto.

El momento legislativo debe interpretar el principio de la diferencia atendiendo a las “desigualdades permisibles” (Rawls, 2004: 98), que son aquellas que “han de satisfacer la condición de beneficiar a los otros además de a nosotros mismos” (Rawls, 2004: 98). La frase, tal como lo indica el BM, significa que un mínimo de desigualdad es permisible y necesaria a fin de impulsar la productividad. Ese mínimo de desigualdad es el producto de tres contingencias: la clase social de origen, las dotaciones innatas, y la buena o mala fortuna. Esto hace que exista una franja de los “menos aventajados”, que son aquellos que tienen una menor dotación de bienes primarios. Tales bienes son: la libertad de circulación, empleo, pensamiento, poderes, autorrespeto e ingresos. Los menos aventajados son quienes poseen menos ingresos, aunque en todo lo demás son iguales al resto. El hecho de caer en la franja de los “menos aventajados” –y ser afectado negativamente por las tres contingencias– depende de las pretensiones legítimas y las acreditaciones ganadas por cada individuo, pues a pesar de las tres contingencias, el principio de igualdad de oportunidades es el que prima en una sociedad bien ordenada. De modo que ahí donde la desigualdad crece de manera desmesurada hay dos factores que están actuando y que se entrelazan: los individuos no hacen el esfuerzo suficiente, y/o las instituciones no han sido construidas en base a los dos criterios de justicia arriba esbozados. Como son las instituciones las que construyen las prácticas sociales que regulan las conductas de los individuos, es menester modificar las instituciones a fin de lograr el buen gobierno que conduzca a una socie-



dad bien ordenada. En este punto es necesario subrayar la analogía de pensamiento con el BM: la desigualdad es inevitable, por ende, hay una franja de ciudadanos en condiciones de pobreza, la caída en esa zona social es voluntaria, y el Estado y las instituciones deben hacer lo posible por paliar los riesgos que esta situación comporta, pues las consecuencias de los excesos en la desigualdad son “moralmente reprobables”.

En ese sentido, la justicia como equidad supone una distribución equitativa de los bienes. En relación a ese aspecto distributivo, la sociedad es justa cuando respeta las expectativas legítimas de los ciudadanos acompañadas por acreditaciones obtenidas. No es aceptable una “justicia asignativa” que otorgue algo a ciudadanos que no han cooperado en la producción. En los hechos concretos, esto significa que los desocupados lo son por voluntad propia y no pueden pretender protección estatal. Sin embargo, esta condición aislada no resuelve el conflicto entre igualdad y libertad. La historia moderna así lo ha demostrado. De modo que, para que la justicia se realice, además de reconocer los méritos diversos de los ciudadanos, una sociedad bien ordenada debería:

- *“Autorizar las desigualdades sociales y económicas necesarias o al menos las muy eficaces, para el buen funcionamiento de una economía industrial en un Estado moderno. Dichas desigualdades [...] cubren los costes de formación y educación, actúan como incentivos, etc.”* (Rawls, 2004: 113; énfasis propio).
- Expresar un principio de reciprocidad, puesto que la sociedad civil es pensada como un sistema equitativo de cooperación y puesto que la política es pensada como aplicable a la estructura básica que regula la justicia de trasfondo.
- *“Manejar convenientemente las desigualdades más serias desde el punto de vista de la justicia política [...] Estas son las desigualdades que probablemente surgen entre los diferentes niveles de ingreso en la sociedad, niveles que se ven afectados por la posición social en la que nacen los individuos”* (Rawls, 2004: 113; énfasis propio).