

El riesgo que corren los más pobres: El enfoque del Banco Mundial sobre seguridad social

La obstinación del Banco Mundial por promover sistemas privatizados de seguridad social ha sido insólita. Aun cuando estudios del propio Banco señalan que no es posible demostrar el éxito de estas reformas, desde la década de 1980 se desarrolla una política sostenida de privatización de los sistemas de pensiones a la vejez. La actual denominación de este enfoque es 'gestión social del riesgo', y declara complementar los sistemas existentes de protección social. Sin embargo, el rol de los gobiernos se ve limitado a compensar las fallas del mercado.

Antonio Tricarico
Campagna per la riforma della Banca Mondiale

A partir de la década de 1980 las reformas estructurales promovidas por el Banco Mundial han trasladado sistemáticamente el equilibrio del riesgo social de las instituciones estatales a la espalda de las personas. A modo de ejemplo, el objetivo político del Banco Mundial de priorizar la reestructura y el desarrollo del sistema financiero apunta cada vez más a la reforma de las instituciones de seguridad social públicas, lo que implica la privatización de los sistemas de pensiones a la vejez. Esto incrementa sustancialmente los riesgos que enfrentan las personas longevas, en especial al reducir la función que cumple la participación común en la cobertura de los riesgos y al volcar cada vez más sobre cada persona la responsabilidad de tener suficientes ahorros personales como para satisfacer sus necesidades de consumo luego de jubilada.

En 12 países latinoamericanos, comenzando por Chile en 1981, los sistemas de pensión públicos de carácter puramente beneficiario y de reparto – en los que las pensiones pagadas a los ancianos se financian con las contribuciones de los trabajadores activos – se recortaron sustancialmente y se impusieron las cuentas de ahorro individual obligatorias y los planes de pensión voluntarios en un proceso conocido como el 'enfoque de pilares múltiples' de la reforma de las pensiones.

La obstinación del Banco Mundial en promover sistemas privatizados ha sido insólita, ya que las pruebas – incluso los datos de las publicaciones del Banco Mundial – indican que los sistemas públicos bien dirigidos, como el sistema de seguridad social de Estados Unidos, son mucho más eficientes que los sistemas privatizados. De hecho, los gastos administrativos adicionales de los sistemas privatizados salen directamente del dinero que de otra forma recibirían los jubilados, lo que reduce sus beneficios de retro hasta en un tercio en comparación con un sistema de seguridad social público bien gestionado.

Los gastos administrativos tomados de los ahorros de los trabajadores y las trabajadoras en un sistema privatizado son las tarifas y comisiones de la industria financiera, lo que explica su interés en promover la privatización tanto en Estados Unidos como en otras partes. Por ejemplo, firmas estadounidenses como Merrill Lynch han sido algunas de

las grandes beneficiarias de la privatización de la seguridad social en países en desarrollo como Chile.

El Banco Mundial ha tenido bastante éxito con la promoción de su criterio neoliberal en el área de las políticas sociales, entrando así en un campo de acción pública en gran medida dominado hasta mediados de la década de 1990 por un organismo especializado de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La oportunidad se creó con la evaluación crítica de la pertinencia continua y universal del Convenio 102 de la OIT sobre normas mínimas de la seguridad social, firmado en 1952.

Específicamente, los enfoques contributivos convencionales de prestación de la seguridad social, tal como se definieron en este Convenio, son mecanismos de por sí insuficientes para el financiamiento y la prestación de la protección social en la gran mayoría de los países menos adelantados. En particular, los bajos niveles de cobertura de la población – aproximadamente 10% en comparación con 80% en países industrializados – continúan socavando la legitimidad de los sistemas de contribución obligatorios. Se estima que los problemas de pobreza crónica y la inseguridad que conlleva afectan a más de tres cuartas partes de la población mundial, que no tiene acceso a programas formales de seguridad social, incluyendo a más de un tercio de la población mundial que actualmente carece de protección social alguna.

El ataque a los sistemas públicos de seguridad social

La rapidez con que el Banco Mundial desplazó a la OIT en su función tradicional de depositaria institucional del conocimiento en el campo de las políticas de protección social, y en especial de la prestación de pensiones para la vejez, es más bien irónica. No habría que pasar por alto que un factor que contribuyó a la falla de los mecanismos de seguridad social convencionales en la prestación de niveles de cobertura más adecuados en el mundo en desarrollo fue el impacto nefasto que tuvieron las políticas antiestatales de inspiración neoliberal de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial sobre los niveles de empleo del sector formal en las economías en vías de adaptación y en transición.

El ataque del Banco Mundial a los sistemas de seguridad social del sector público en todo el mundo ha sido directo e indirecto. Los ataques indirectos han revestido mayor importancia en países industrializados como Estados Unidos. El Banco Mundial

ha promovido vivamente la noción de que los sistemas de seguridad social, como el de Estados Unidos, son insustentables. Esto fue notorio en un libro decisivo del Banco Mundial sobre la reforma del sistema de pensiones publicado en 1994, *Envejecimiento sin crisis*¹. El título da a entender que el aumento de los años de vida a causa del incremento de la riqueza y los avances de las tecnologías médicas impondrá una carga insoportable a los países si no modifican radicalmente sus sistemas de seguridad social.

Esta premisa básica del libro fue muy criticada². Los índices de expectativa de vida han aumentado rápidamente en los países industrializados a lo largo de más de un siglo. En la mayoría de éstos – incluido Estados Unidos – el aumento del gasto en los programas de seguridad social en los pasados 30 o 40 años fue mayor (medido en relación a las dimensiones de la economía) de lo que se proyecta será en los próximos 30 o 40 años. En otras palabras, habría sido más apropiado que el Banco Mundial escribiera *Envejecimiento sin crisis* en 1960 en lugar de en 1994.

La falta de evidencias que apoyen esta premisa básica no ha impedido que *Envejecimiento sin crisis* sea extremadamente útil a los grupos políticos que tienen interés en privatizar los sistemas de seguridad social en todo el mundo. Vale la pena señalar que Estelle James, quien dirigió el equipo de investigación que preparó el libro es ahora miembro de la comisión presidencial de George W. Bush para la privatización de la seguridad social, si bien no en su calidad de empleada del Banco Mundial.

El protagonismo del Banco Mundial en la promoción de la privatización y de las reformas estructurales de los sistemas de seguridad social en el mundo en desarrollo ha sido mucho más directo. Además de brindar apoyo teórico a los intereses ideológicos y financieros que defienden la privatización, el Banco Mundial también ha ofrecido préstamos y ayuda técnica a los países que privatizaron sus sistemas de seguridad social, especialmente en América Latina y el Caribe, y también posteriormente en países de Europa Oriental³.

1 Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, DC: Oxford University Press.

2 Baker, D. (2001). *The World Bank's Attack on Social Security*. Washington DC: Center for Economic and Policy Research.

3 Ver el artículo sobre políticas del Banco Mundial en Europa Central y Oriental preparado por BGRF y BEPA en este Informe.



Sin embargo, en 1999 comenzaron a escucharse las primeras voces críticas dentro del Banco en relación a su enfoque ideológico de la reforma estructural de los sistemas de pensión. En especial, el principal economista del Banco Mundial de ese entonces, Joseph Stiglitz, procuró cambiar el apoyo obstinado del Banco a los sistemas de seguridad social privatizados y con ese fin participó en la redacción de un documento que señalaba que no hay pruebas que sustenten varias de las razones dadas para preferir los sistemas de seguridad social privatizados. Abiertamente Stiglitz alentó a la institución a reconsiderar su enfoque sobre el tema, desmantelando críticamente diez mitos sobre los sistemas de seguridad social⁴.

Si bien reconoció que los problemas que motivaron la reforma de las pensiones en todo el mundo eran reales, Stiglitz señaló que los argumentos más frecuentemente utilizados para promover cuentas de retiro individuales a menudo no encuentran sustento ni en la teoría ni en la práctica. Por lo tanto, el estudio concluyó que "las autoridades deben adoptar un criterio mucho más dúctil sobre la reforma de las pensiones que el ofrecido por la interpretación común de *Envejecimiento sin crisis*". Además, Stiglitz dejó en claro que el criterio uniforme promovido hasta entonces por el Banco no servía para los muy diversos contextos y situaciones de numerosos países de todo el mundo.

La nueva 'gestión social del riesgo'

Para contrarrestar estas críticas y dar respuesta a las preocupaciones acerca de las limitaciones en materia de cobertura de los sistemas de protección social formales y semi-formales de carácter contributivo, el Banco Mundial conceptualizó su nuevo criterio de la protección social bajo la denominación de gestión social del riesgo (GSR). En 2000, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Banco Mundial presentó su nuevo marco de política de "lucha contra la pobreza" (que también fue el título del informe). Significativamente, en oportunidad de la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁵, en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el Banco estableció claramente su intento de reconceptualizar la política social como gestión social del riesgo.

El objetivo político central de la GSR – cuyo marco conceptual utiliza la terminología común y compartida de gestión del riesgo y seguro comercial y se nutre de criterios basados en los activos para considerar el bienestar – es la mitigación de la pobreza extrema a través de una mejor gestión de los riesgos, definida en sentido amplio como la protección ante los peligros o eventos de riesgo sociales, económicos, políticos, ambientales y de los mercados laboral y no laboral.

Se ha presentado la GSR como cumpliendo una función dual: proteger el sustento básico y promover

la aceptación del riesgo. Como tal, el abordaje de la protección social que emplea la GSR difiere sustancialmente del utilizado por las políticas sociales convencionales, cuya lógica para la protección social se explica en temas tan variados como fallas del mercado, solidaridad y obligación mutua. En resumen, poniendo énfasis en el doble papel de los instrumentos de gestión del riesgo, la GSR apunta a empoderar a los sectores crónicamente pobres con una mayor capacidad para mitigar los riesgos previstos del mercado laboral y del no laboral a través de un mayor acceso a una gama diversificada de bienes, alentando simultáneamente una mayor actitud (empresarial) de aceptación del riesgo.

Una vez más, la GSR apunta a restringir el papel que cumple la prestación estatal de distribución del riesgo a la vez que alienta al sector privado a tener un mayor protagonismo en la prestación de instrumentos para la mitigación individual del riesgo. La importancia de este elemento de la GSR es que, al priorizar la prestación de instrumentos de mitigación individual del riesgo por parte del sector privado, las personas que no tengan medios financieros suficientes como para comprar productos de los seguros comerciales están más propensas a tener que soportar mayores niveles de riesgo. Por lo tanto, el objetivo general del nuevo criterio es la reducción del riesgo, no la satisfacción de las necesidades.

En general, la preocupación acerca de la GSR, y en particular de su deseo explícito de limitar aun más el alcance de la seguridad social formal, es que habrá una mayor cantidad de personas que pasarán a depender cada vez más de mecanismos públicos paliativos del estilo de las 'redes de seguridad'. Sin duda, un sistema efectivo de gestión social del riesgo debería reducir la necesidad de estrategias paliativas, y no incrementarlas. Es obvio que una situación de este tipo no resulta deseable, y de hecho va en contra del mantra neoliberal de incrementar el empoderamiento individual reduciendo la dependencia de las instituciones estatales.

Un grado similar de incertidumbre persiste con relación a la expectativa de la GSR de que la posesión de bienes alentará una aceptación exitosa del riesgo. Dentro del marco de la GSR se asume que si los pobres pudieran embarcarse en actividades de mayor riesgo y por lo tanto con mayores retornos *potenciales*, entonces esto les permitiría salir gradualmente de su pobreza crónica. Sugerir que los más pobres se abstienen de "embarcarse en actividades de mayor riesgo pero también de mayores retornos"⁶ por falta de bienes y de capital social parece más bien desubicado y resulta una generalización desmedida.

¿Cuál es entonces la función del Estado en el combate de la pobreza?

Un problema clave que enfrentamos al analizar la GSR radica en la dificultad de delimitar los parámetros de la acción del Estado. En general, y a pesar de la intención declarada de la GSR de complementar

los sistemas existentes de protección social, el papel 'reposicionado' del gobierno en la protección social se presenta de una manera prescriptiva y limitada solamente como forma de compensar la falla del mercado. Por ejemplo, Holzmann y Jørgensen⁷ hacen referencia a que la función del gobierno es "ofrecer instrumentos de gestión del riesgo cuando el sector privado fracasa" o "aplicar la redistribución del ingreso si los resultados del mercado se consideran inaceptables desde el punto de vista del bienestar social". Sin embargo, las expectativas del Banco con relación al papel restringido que desearía cumplirían los gobiernos en la prestación de la protección social surgen nítidamente cuando sugiere que el Estado debería ofrecer "redes de seguridad social para paliar el riesgo".

El énfasis puesto por el Banco en las estrategias paliativas sugiere que el marco de la GSR se construye sobre dos premisas. Primera, las instituciones estatales de los países en desarrollo nunca estarán en posición de brindar más que formas muy limitadas de protección social; esta perspectiva parece negar la posibilidad del progreso social. Segunda, que los países en desarrollo deberían buscar activamente la implementación de estrategias de protección social en que la acción estatal se limite solamente a la atención de gastos sociales específicos.

Esas nociones tienen graves consecuencias para los grupos más vulnerables de la sociedad. Para los ancianos pobres, la GSR puede resultar doblemente problemática. Por un lado, los ancianos pobres, especialmente en los países menos adelantados (PMA), tienden cada vez más a convertirse en actores marginales en los mercados laborales y en las economías familiares a medida que envejecen. Por el otro lado, cada vez tienen menos probabilidades de acceder a 'bienes' que puedan utilizar para mitigar riesgos previstos o imprevistos. Por esa razón, parte de la solución al problema de los bajos niveles de protección social para las personas más ancianas, sobre todo en los PMA, debe basarse en la prestación universal de beneficios en efectivo, financiados con impuestos – un punto muy criticado por el Banco.

En los países en desarrollo, la protección de los ancianos debería ser considerada de importancia estratégica en los programas sociales y de desarrollo económico. Cada vez más se reconoce que los ancianos juegan un papel importante dentro de los grupos familiares, ayudando a reducir las consecuencias desestabilizadoras de la creciente urbanización, la migración de la fuerza de trabajo y, especialmente en África Meridional, los impactos debilitadores del VIH/sida. Esto se debe a que tradicionalmente la familia ha sido el mecanismo de protección social más importante – y a veces el único – de que disponen numerosas personas en el mundo en desarrollo. Por lo tanto, ofrecer 'bienes' a los ancianos en forma de beneficios monetarios garantizará que puedan seguir conservando valor en su función de cuidar a la familia y a los miembros de la comunidad.

Por último, queda por ver si el abordaje de la protección social de la GSR puede brindar un marco

4 Orszag, P. (Sebago Associates, Inc.) y Stiglitz, J. (Banco Mundial) (1999). "Un Nuevo Análisis de la Reforma de las Pensiones: Diez Mitos Sobre los Sistemas de Seguridad Social". Presentado en la conferencia "Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez", 14-15 de septiembre. Washington DC: Banco Mundial.

5 Para más detalles sobre los ODM, ver el artículo de Joyce Haarbrink en este Informe.

6 Holzmann R. y Jørgensen S. (2000). "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá". Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Washington DC: Banco Mundial.

7 *Ibid.*

que saque a las personas de la pobreza en el largo plazo. Desde una perspectiva conceptual, el marco de la GSR se apoya demasiado en la necesidad de estrategias paliativas para cumplir satisfactoriamente su autoproclamado papel en la gestión social del riesgo. Para las personas más ancianas, marginadas y pobres, sin acceso a las oportunidades del mercado laboral y tampoco a bienes alternativos que mitiguen el riesgo, el único mecanismo institucional viable para la protección social sigue siendo el Estado. Por lo tanto, la promoción de políticas que priorizan el papel estratégico de la prestación de pensiones universales financiadas por impuestos en los PMA ofrecerían un mecanismo más inmediato para ayudar a mitigar los riesgos de los ciclos de vida y ayudar a que las personas más ancianas salgan de la pobreza⁸.

Los hechos hablan: fracasa la ampliación de la cobertura de las pensiones

Diez años después de hacer teoría con su criterio extremo sobre la reforma de las pensiones en *Envejecimiento sin crisis*, el Banco Mundial realizó una evaluación preliminar de su experiencia en materia de reformas de los sistemas de pensión en América Latina y encontró algunos resultados sorprendentes⁹.

Según el Banco, los gobiernos de América Latina que aplicaron renovaciones estructurales a sus sistemas nacionales de pensiones mejoraron la posición de su presupuesto, hicieron más equitativas las pensiones públicas y alentaron el ahorro y la inversión. Pero Guillermo Perry, economista principal del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, admitió abiertamente que "...es prematuro decir que las reformas fueron exitosas, dado que no lograron extender la cobertura de la seguridad social a un segmento más amplio de la sociedad y así la pobreza en la vejez sigue siendo una amenaza para los ciudadanos de la región"¹⁰. Además, el estudio del Banco Mundial señaló que "durante su vejez, más de la mitad de los trabajadores [están excluidos] de tan siquiera el símil de una red de seguridad".

En el caso específico de Chile¹¹ se encontró que las cuentas de inversión de los jubilados eran mucho menores de lo originalmente previsto – tan bajas que 41% de quienes reunían las condiciones para cobrar una pensión continuaron trabajando. Las comisiones voraces y otros costos administrativos se tragarón grandes porcentajes de esas cuentas (hasta el 50%), y los costos de transición de cambiar a un sistema privatizado fueron mucho mayores de

8 McKinnon, R. (2004). "Social risk management and the World Bank: resetting the 'standards' for social security?", *Journal of Risk Research* 7 (3), abril. Carfax Publishing.

9 Gill, I., Packard, T. y Yermo, J. (2004). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. The World Bank y Stanford University Press.

10 Banco Mundial (2004). "Cumpliendo la promesa de seguridad social en América Latina y el Caribe". Comunicado de prensa, 13 de diciembre. Disponible en: <wbln1018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/PrintView2ndLanguage/146EBBA3371508E785256CBB005C29B4?OpenDocument>.

11 Anrig Jr., G. y Wasow, B. (2004). "Twelve Reasons Why Privatizing Social Security is a Bad Idea". The Century Foundation.

PRIVATIZANDO LA DEUDA EXTERNA DE LOS PAÍSES DEL SUR

Andrea Baranes (Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Social Watch Italia)

La deuda externa de varios países del Sur, y sobre todo de algunos de los más pobres del mundo, ha retrasado el desarrollo, la lucha contra la pobreza y el financiamiento de la seguridad social en esas naciones durante más de 30 años.

Los gobiernos del Norte e instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que son los principales responsables de esta situación insostenible, han declarado reiteradamente su voluntad de liberar a los países más pobres de la carga de la deuda así como la necesidad de encontrar una verdadera solución. Pero hasta ahora las declaraciones enunciadas y las iniciativas formuladas, como las surgidas de la Cumbre del Grupo de los 8 países más poderosos en 2005 en Gleneagles, han tenido, como mucho, resultados exiguos.

Ahora los países pobres y muy endeudados enfrentan una nueva amenaza, pues se ven obligados a negociar con nuevos acreedores que prestan aun menos atención a sus necesidades y requerimientos: las instituciones financieras privadas.

En los últimos años, una parte cada vez mayor de la deuda externa en poder de agencias oficiales de crédito a la exportación (ACE), bancos privados y en algunos casos incluso países del Norte, se ha vendido en los mercados financieros secundarios y ahora está controlada por instituciones altamente especulativas como los *private equity funds* (fondos de capital privado) y los *hedge funds* (fondos de cobertura).

El mecanismo por el cual esta deuda ha pasado de las instituciones controladas públicamente como las ACE a los mercados especulativos se denomina securitización o titulación, un instrumento por el cual una institución financiera vende créditos de alto riesgo a menor precio a otra compañía financiera o en el mercado financiero secundario.

Una vez que este proceso ha tenido lugar resulta muy difícil, y en algunos casos prácticamente imposible, saber quién controla una parte importante de la deuda externa de algunos de los países más pobres. Como resultado, toda iniciativa futura adoptada a nivel internacional con el propósito de eliminar una parte de esta deuda podría verse seriamente amenazada por estos nuevos mecanismos financieros.

Numerosos países del Sur deben lidiar ahora con esta nueva situación, que representa una amenaza a la realización de los derechos humanos y sociales fundamentales. La securitización y privatización de la deuda es tan sólo uno de los mecanismos financieros que generan graves impactos adversos sobre los habitantes más pobres del planeta. Es imperioso formular y aplicar normas nacionales e internacionales adecuadas para regular y controlar a las potencias financieras y económicas de manera que vuelvan a su función original: ayudar a las personas a mejorar sus vidas, en lugar de representar una seria amenaza para ellas. ■

lo proyectado, en parte porque el gobierno se vio obligado a ofrecer subvenciones a los trabajadores que no lograron acumular en sus cuentas el dinero suficiente como para cobrar una pensión mínima.

Sin embargo, el Banco limitó su autocrítica a la necesidad de mejorar los mecanismos de mercado para reparar los problemas pendientes en un sistema privatizado, y en particular prestar más atención a asegurar que los planes de pensión administrados en forma privada sean eficientes, ofreciendo a los trabajadores afiliados y sus familias la mejor protección posible a precios competitivos. Con esto el Banco evitó responder la pregunta inicial que lo llevó en primera instancia al asunto de la reforma de la seguridad social: la cuestión de cómo ampliar la protección a los ancianos pobres. Sin embargo, después de una década finalmente reconoció que los gobiernos deben prestar mucha mayor atención al papel de prevención de la pobreza que cumplen los sistemas nacionales de pensiones.

La polémica nueva estrategia de salud del Banco Mundial

El marco de la GSR y sus nociones erradas también son el eje del enfoque del Banco Mundial en el caso del plan a 10 años elaborado en 2006 llamado

Estrategia de Salud, Nutrición y Población. Por consiguiente, presenta un diagnóstico incorrecto y por ende una receta incorrecta para la reforma¹².

Una vez más – como en el caso de la política de seguridad social y la OIT – el Banco cooperó muy poco con la Organización Mundial de la Salud (OMS) e ignoró la mayoría de las investigaciones, los asesoramientos políticos y la asistencia técnica ya ofrecida por esta institución a los gobiernos de los países en desarrollo. La tendenciosa selección de la investigación y el análisis que sostienen a la nueva estrategia de salud propuesta lleva al Banco a exacerbar aun más la escasez existente de trabajadores de la salud, a socavar aun más los sistemas públicos de salud, especialmente en países de ingresos bajos, y a implantar sistemas de dos niveles en los que se continuará negando el acceso a los pobres.

El análisis realizado por el Banco para la nueva estrategia de salud asume que la cantidad de dinero pagada por los usuarios es indicativa de la capacidad y voluntad de pagar por los servicios. Esto a pesar

12 Oxfam Gran Bretaña (2007). "World Bank Health Strategy and the Need for More Balanced Research and Analysis Across the Bank". Documento informativo elaborado para las organizaciones de la sociedad civil. Reunión de los Directores Ejecutivos de la UE del Banco Mundial, Bruselas, 6 de febrero.

de la investigación citada en el mismo documento que demuestra que estos pagos han hundido a millones de personas marginadas en una pobreza más profunda.

El análisis propone un incremento de los servicios de salud contratados externamente con el sector privado y la promoción de sistemas de seguro social. Este diagnóstico considera la situación actual como un hecho consumado para el futuro y no busca mejorar la capacidad del sistema público. Por ejemplo, no aborda el problema de la aguda escasez de trabajadores de la salud en general – según la OMS en todo el mundo se necesitan 4,2 millones más de médicos, enfermeros y personal de apoyo. Tampoco tiene en cuenta la capacidad del sector público para coordinar, regular y armonizar sistemas de atención de la salud sustentables y pujantes. Con esto el enfoque del Banco ignora una gran – si no abrumadora – cantidad de pruebas de que los países de ingresos bajos con una capacidad estatal débil no pueden regular e incentivar eficazmente a los prestadores de salud privados para ofrecer un acceso equitativo a los servicios para todos. En cambio, necesitan precisamente el enfoque opuesto: mayor inversión en instituciones públicas que brinden servicios directamente, financiadas con ingresos nacionales. Ésta es, de hecho, la única forma en que los países – incluso los países desarrollados – han logrado brindar servicios de salud basados en las necesidades y no en las capacidades de pago.

Aparentemente, esa parcialidad ideológica de las investigaciones del Banco Mundial no es una excepción. Una reciente auditoría independiente de las investigaciones del Banco Mundial que examinó más de 4.000 actividades entre 1998 y 2005 reveló que las políticas, en lugar de ser formuladas en base a un análisis equilibrado de una amplia gama de investigaciones, frecuentemente se formulaban en base a preferencias históricas que luego se respaldaban con investigaciones selectivas y análisis parciales¹³.

El panel que llevó a cabo la evaluación, conformado por distinguidas personalidades académicas, tuvo críticas importantes a la forma en que la investigación del Banco Mundial se utilizó para hacer proselitismo a favor de sus políticas, a menudo sin haber dado una mirada equilibrada a las pruebas, al punto tal que “el grado de auto-referencia llega casi al nivel de la parodia”. Esas conclusiones están apoyadas también por investigaciones recientemente emprendidas por el gobierno noruego con relación a los condicionamientos de política económica del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI): “La debilidad más grave de los informes de la IFI [institución financiera internacional] es la estrechez de sus puntos de partida metodológico y disciplinario”¹⁴.

Los principios en que se apoya la GSR también están en el centro de las soluciones de mercado propuestas por el Banco para ampliar el acceso a la protección social en el sector de la salud. En particu-

lar, el Banco propone sistematizar los niveles de pago existentes en sistemas formales, basados en seguros. En países de ingresos bajos, donde la mayoría de la población vive con menos de USD 2 diarios, no hay pruebas de que este criterio ayude a construir sistemas de salud equitativos. Por el contrario, hay pruebas de que los sistemas financiados con fondos públicos están en mejores condiciones de brindar acceso universal y equitativo a los servicios en situaciones de ingresos bajos.

Al elegir esta solución cuestionable, el Banco restringe una vez más, deliberadamente, el papel del Estado y la intervención pública basándose en el principio ideológico y no demostrado de que los prestadores de salud privados son más responsables, de mayor calidad y más eficientes que los prestadores públicos. Se presenta a los trabajadores del sector público como corruptos, sin hacer un análisis de por qué tiene lugar la corrupción así definida dentro de este grupo, y sin realizar un análisis comparativo de cómo y por qué la corrupción general también ocurre en contratos con prestadores privados de salud. La estrategia del Banco ignora la experiencia de reformas exitosas del sector público destinadas a fortalecer la capacitación, el reclutamiento y la retención de trabajadores de la salud más motivados y mejor compensados, y tan sólo propone prescindir del sector público a favor de un sector privado falsamente exaltado. Al promover la prestación de servicios privados, la estrategia prácticamente promueve la migración interna del sector público al privado y por lo tanto una mayor fragmentación de los sistemas de salud pública.

Restricciones indebidas al espacio fiscal para las políticas sociales y de salud

Debe señalarse que la nueva estrategia de salud apunta solamente a asesorar a países de bajos ingresos en las reformas que deberían efectuar dentro de sus limitaciones fiscales y de absorción. Por el contrario, el Banco Mundial debería tratar de ayudar a los países receptores a superar esas limitaciones, en lugar de considerarlas un hecho consumado. En especial el Banco no debería presionar a los países de ingresos bajos para que sean ‘selectivos y realistas’ acerca de cuáles resultados pueden alcanzar en este campo, sino que debería, por el contrario, ayudarlos a brindar una amplia prestación de servicios de salud a toda la población. Al respecto, la estrategia no reconoce el impacto de las políticas del FMI sobre la capacidad de los países para resolver adecuadamente la crisis en materia de recursos humanos y brindar acceso universal a una atención de la salud de calidad para todos y todas.

En julio de 2007 el grupo de trabajo del Center for Global Development que examina al FMI y el gasto en salud – presidido por el ex funcionario del FMI David Goldsbrough e incluyendo a funcionarios, académicos y representantes de la sociedad civil – reveló que el Fondo ha limitado indebidamente las opciones de política de los países. El grupo analizó en detalle los casos específicos de Mozambique, Rwanda y Zambia y concluyó que “el FMI apoyó programas fiscales que a menudo han sido demasiado conservadores o reticentes al riesgo. En numerosos casos han reducido

indebidamente el espacio político al no investigar más a fondo opciones fiscales más ambiciosas, pero potencialmente viables, que les permitieran hacer mayores gastos y brindar más ayuda.”¹⁵ El grupo de trabajo presentó una serie de recomendaciones a las instituciones financieras internacionales, entre ellas la necesidad de ayudar a los países a explorar una gama de opciones más amplia para el déficit fiscal y el gasto público y bajar los topes salariales en casi todos los programas sociales.

¿Una lucha individual contra la pobreza?

El elemento del marco de la GSR que apunta a centrar la política social en la aceptación del riesgo individual y en la promoción de ese principio es potencialmente problemático en un sentido más general. El fracaso de las políticas sociales públicas convencionales para reducir satisfactoriamente la pobreza en los países en desarrollo y, por otro lado, su muy discutida contribución – en especial, por medio de las distorsiones del mercado laboral – a la creación de una subclase dependiente del bienestar social en las economías desarrolladas, suelen describirse como una señal del ‘fracaso del Estado’. Según este enfoque, debe entenderse, pues, que el énfasis puesto por la GSR en la necesidad de que la persona asuma un papel cada vez más proactivo e intrínsecamente riesgoso en su lucha personalizada contra la pobreza permitirá que la pobreza se defina cada vez más, por lo menos desde una perspectiva neoliberal, como un ‘fracaso individual’.

Por consiguiente, en algunos casos el enfoque de la protección social de la GSR podría en los hechos contribuir más a la exclusión social y económica de los pobres, mientras que aquellas personas que permanezcan en la pobreza, por la razón que fuere, posiblemente se enfrenten a un mayor grado de estigmatización hasta el punto de considerarse que viven en una “condición patológica”¹⁶. Por lo tanto, con la posible excepción de los verdaderamente indigentes, podría llegar a considerarse que la pobreza crónica no solamente no merece ayuda sino que está fuera de toda posibilidad de ayuda. Una visión tan inaceptable socava estructuralmente el concepto de que la protección social es un derecho fundamental de todos los ciudadanos.

Dado que, por definición, las actividades de mayor riesgo prometen la posibilidad de obtener mayores retornos cuando tienen éxito y también la posibilidad de soportar pérdidas graves y potencialmente catastróficas cuando fracasan, en principio puede considerarse inadecuado que una organización internacional como el Banco Mundial aliente a los individuos a embarcarse en actividades que tengan el potencial inherente de provocar ese tipo de pérdidas¹⁷. ■

13 Banerjee, A. et al (2006). “An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005”.

14 Ministerio Noruego de Relaciones Exteriores (2006). “The World Bank’s and the IMF’s use of Conditionality to Encourage Privatisation and Liberalisation. Current issues and Practices”.

15 Center for Global Development (2007). “Does the IMF Constrain Health Spending in Poor Countries? Evidence and an Agenda for Action”. Informe del Grupo de Trabajo sobre Programas del FMI y Gasto en Salud.

16 Vilas, C. (2006). “Neoliberal social policy: managing poverty (somehow)”. *NACLA Report on the Americas*, Vol. 29, No. 6.

17 Ver nota al pie 10.