

A política do Banco Mundial no Brasil (1990-2002)



La política del Banco Mundial en Brasil (1990-2002)

World Bank's policy in Brazil (1990-2002)

Emiliano Fernández¹

Enviado em: 18 de maio de 2024

Aceito em: 03 de dezembro de 2024

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2024v12n2p91-107

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar uma caracterização e interpretação da política do Banco Mundial no Brasil durante o período 1990-2002. Detalhamos as características da orientação política da organização em relação ao país e também as principais características que sua assistência financeira assumiu nesse período. Em termos metodológicos, o trabalho baseia-se na análise documental e na análise estatística dos projetos de assistência financeira da agência. Constatamos que o Banco apoiou diversas políticas destinadas aos pobres, como a educação, a saúde e as infra-estruturas, e, ao mesmo tempo, apoiou reformas estruturais. Constatamos também que a assistência da agência se concentrava na região nordeste do país e que, em meados da década, essa mesma assistência procurava concentrar-se no nível estadual, em detrimento do estado federal. Interpretamos que a política da agência apoiou o Estado diante dos imperativos que lhe foram apresentados naquela fase: da acumulação - centralmente, a reestruturação do mercado interno como saída para a crise do modo de acumulação do pós-guerra - e da dominação - centralmente, a legitimação do próprio Estado face às crescentes contradições que esta reestruturação implicou.

Palavras chave: Banco Mundial; Brasil; Estado.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es presentar una caracterización e interpretación de la política del Banco Mundial en Brasil durante el período de 1990-2002. Detallamos las características que presentó la orientación política del organismo hacia el país y también los principales rasgos que asumió su asistencia financiera durante ese período. En términos metodológicos, el trabajo descansa en el análisis documental y en el análisis estadístico de los proyectos de asistencia financiera del organismo. Constatamos que el Banco apoyó diversas políticas orientadas a la población pobre, como educación, salud e infraestructura, y, al mismo tiempo, respaldó reformas estructurales. Hallamos también que la asistencia del organismo estuvo centrada en la región nordeste del país y que hacia mediados de la década esa misma asistencia buscó concentrarse a nivel estadual a expensas del estado federal. Interpretamos que la política del organismo respaldó al esta-

1. Dr. en Ciencias Sociales (UBA). Becario postdoctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET) y Profesor en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (FCH-UNCPBA). Miembro del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE) de la FCH-UNCPBA y del programa "Acumulación, dominación y lucha de clases en la Argentina contemporánea" del Instituto de Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea de la Universidad Nacional de Quilmes (IESAC-UNQ).

do frente a los imperativos que se le presentaron en esa etapa: de la acumulación -centralmente, la reestructuración del mercado doméstico como salida a la crisis del modo de acumulación de posguerra- y de la dominación -centralmente, la legitimación de propio estado frente a las crecientes contradicciones que acarrea aquella reestructuración-.

Palabras claves: Banco Mundial; Brasil; Estado.

ABSTRACT

The aim of this article is to present a characterization and interpretation of the World Bank's policy in Brazil during the period 1990-2002. We detail the characteristics presented by the political orientation of the agency towards the country and also the main features that assumed its financial assistance during that period. In methodological terms, the work relies on documentary analysis and analysis of the agency's financial assistance projects. We found that the Bank supported various policies aimed at the poor, such as education, health and infrastructure, and at the same time supported structural reforms. We also find that the agency's assistance was focused on the north-eastern region of the country and that towards the middle of the decade that same assistance sought to be concentrated at the state level at the expense of the federal state. We interpret the policy of the organization as supporting the state in the face of the imperatives presented to it at that stage: of accumulation -centrally, the restructuring of the domestic market as a way out of the post-war mode of accumulation- and of domination-centrally, the legitimization of one's own state in the face of the growing contradictions that the restructuring entailed-.

Key Words: World Bank; Brazil; State.

1 INTRODUCCIÓN

El objetivo del artículo es presentar una reconstrucción e interpretación de la política general del Banco Mundial (BM) en Brasil durante el período 1990-2002. Mostramos el apoyo del BM a la reestructuración neoliberal del estado y el mercado brasileño, a partir de reconstruir sus principales lineamientos políticos y su política financiera hacia el país.

Para la reconstrucción nos valdremos del análisis documental (Pinto Molina, 1989) de los periódicos acuerdos entre el organismo y el estado nacional, denominados, en aquel momento, Estrategia de Asistencia País (en adelante CAS, por sus siglas en inglés: *Country Assistance Strategy*). Estos acuerdos generales entre el organismo y el estado señalaban el diagnóstico y la estrategia de asistencia financiera de dos organismos del Grupo Banco Mundial, el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y la CFI (Corporación Financiera Internacional). Nuestro objeto de estudio es específicamente el BIRF por lo cual recuperaremos principalmente los elementos que refieren directamente a él y nos referiremos al mismo en adelante como Banco Mundial (BM). También utilizaremos los datos de sus operaciones financieras disponibles en el sitio web del organismo.

En las últimas dos décadas una gran cantidad de trabajos se abocaron al análisis de la política del BM en Brasil. Predominaron los trabajos orientados a analizar la relación del organismo con algún área específica de intervención estatal: el sistema de salud (Frizon Rizzotto, 2014; Frizon

Rizzotto y Sousa Campos, 2016); el sistema educativo (Araújo Mello, 2014; Leher, 1999; Mendes Pereira y Pronko, 2014; Mota Junior y Cabral Maués, 2014; Pronko, 2014), la política agraria (Mendes Pereira y Sauer, 2011), la política del sudeste (Rodrigues Vieira, 2008), entre otras. En este marco, nuestro trabajo busca aportar al análisis de la actuación general del organismo, teniendo en cuenta las diferentes áreas de la intervención estatal en las que aquella actuación se despliega. Por otro lado, si bien existen trabajos que analizan la actuación del organismo en el país desde este ángulo más general (Mendes Pereira, 2009 y 2022), nuestro aporte específico radica en un análisis detallado del período 1990-2002. A su vez, el aporte específico también descansa en una clave teórica diferente a la que predomina en la literatura.

El recorte temporal que definimos, 1990-2002, se fundamenta en una lectura de la historia reciente apoyada en la literatura especializada (Anderson, 2020; Boito Jr., 2013; Devoto y Fausto, 2014; Grigera, 2017; Martuscelli, 2013; Martuscelli y Piva, 2019; Singer, 2012). Por un lado, si bien las reformas neoliberales reconocen antecedentes en las décadas previas, es principalmente en la última década del siglo XX en la que se impulsan y concretan, a diferentes ritmos, las principales reformas neoliberales (apertura comercial, apertura financiera y privatizaciones). Así, entendemos que fue en esta década cuando el neoliberalismo, como modo de dominación articulado sobre la base de la extensión e intensificación de la competencia en el mercado, tuvo su etapa de auge. Por otro lado, el año 2002 cierra nuestro recorte temporal porque allí, a partir de la victoria de Lula Da Silva en las elecciones presidenciales, se abrió un proceso político que progresivamente asumió rasgos diferentes al anterior. Sobre todo, desde la crisis del Mensalão el nuevo gobierno adoptó una estrategia política diferente a la del período anterior, caracterizada como neopopulismo (Grigera, 2017), neo-desarrollismo (Boito Jr., 2013) o reformismo débil (Singer, 2012). Por ello, el período de análisis que delimitamos refiere a una fase política específica que merece su análisis en detalle en su relación con el Banco Mundial.

La siguiente sección (apartado dos) repone de forma resumida los elementos teóricos que orientaron la investigación. La próxima sección (apartado tres) describe la orientación política del BM en Brasil durante el período delimitado a partir de sus principales lineamientos hacia el país. Mientras que la siguiente sección (apartado cuatro) muestra la composición de la asistencia financiera del organismo al país a partir de la sistematización de sus proyectos de asistencia financiera. Y la sección que corresponde al apartado cinco se dedica a la interpretación del proceso reconstruido en los anteriores dos apartados. Finalmente, el último apartado (apartado seis) plantea las principales conclusiones del trabajo.

2 EL PUNTO DE PARTIDA TEÓRICO.....

En el capitalismo la explotación de la clase trabajadora por la clase dominante es mediada por la compra-venta de la fuerza de trabajo como mercancía; ello implica que es mediada por la libertad del proletario de venderla y del capitalista de comprarla. En la medida que la libertad es condición de ese intercambio la coerción social inherente a

toda explotación capitalista no puede ubicarse en el proceso inmediato de explotación, debe localizarse en una instancia separada de los capitales individuales, a saber, el estado. En ese sentido el estado es una forma política - i.e. un modo de existencia - particularizado de las relaciones sociales capitalistas; existe en una relación de separación-en-la-unidad con el mercado (Bonnet, 2019; Hirsch, 2017; Holloway y Picciotto, 1978). Pero a este punto de partida debemos complementarlo: en términos históricos el estado existe en tanto parte de un sistema de estados. Si bien el sistema de estados preexiste al capitalismo, el desarrollo capitalista, la mundialización progresiva de la relación de capital, constituyó el sistema moderno de estados (y sus instituciones internacionales) basado en el dominio impersonal, objetivo y abstracto, que lo diferencia del dominio personal y subjetivo de las soberanías dinásticas (Brenner, 2006; Teschke, 2002; Teschke y Lacher, 2007). Este doble punto de partida conduce a entender el proceso económico (la dinámica del mercado) y el proceso político (la intervención del estado) en Brasil como momentos de un mismo proceso social, de una misma unidad. Pero, a su vez, tiene implicancias para interpretar al Banco Mundial y su relación con este proceso.

El BM, en tanto organismo internacional, es resultado del proceso de internacionalización de aquellos estados, es decir, es producto de la conexión entre ellos y de la expansión de sus lineamientos políticos (Fernández, 2023a). En este sentido, es un resultado institucional de lineamientos políticos que proyectaron aquellos estados en la escala internacional, en el marco de su dinámica de competencia (y cooperación) geopolítica y económica, mutuamente mediada con la competencia intercapitalista y el antagonismo entre el capital y el trabajo (Teschke y Lacher, 2007). Así, el BM se constituyó históricamente como un desdoblamiento institucional en la escala internacional de los estados capitalistas en su proceso de internacionalización política. Y en la medida que es resultado de ese proceso: (a) se constituye bajo la misma *forma política* que encarnan los estados, i.e. en la instancia del dominio político objetivo e impersonal, (re)producida en su separación de la economía²; (b) en virtud de ello, está sometido, aunque de modo diferencial, a los mismos requerimientos de la acumulación y la dominación capitalista que ellos; (c) refracta las relaciones de fuerza entre esos estados y entre las clases sociales (y otros grupos sociales) de aquel proceso; y (d) en tanto aparato institucional desarrolla un interés propio articulado a su condición de burocracia específica separada de los estados que lo componen, un interés de autoconservación de su propio personal, y es en virtud de este que posee agencia específica sobre las condiciones que se le imponen (Barnett y Finnemore, 1999). Su actuación en el terreno político, financiero e intelectual (Mendes Pereira, 2009) debe entenderse en la medida que está mediado por dichos procesos.

A partir de esta interpretación nos alejamos de enfoques instrumentalistas, que tienden a entender al organismo como instrumento del estado más poderoso o del imperialismo -Cox, (1987), Toussaint (2004), son ejemplos conspicuos de este sesgo-. Y también nos apartamos de la mirada, a la que tampoco escapan los enfoques instrumentalistas, que tiende a plantear una relación de exterioridad entre dicho organismo y los estados, y de simple oposición y suma cero.

2. El BM no es una forma política específica, es una organización institucional, que se mueve dentro de la propia forma estado, y en la separación entre economía y política que ella presupone. Con forma nos referimos a un modo de existencia de las relaciones sociales capitalistas, a una objetivación de ellas. Esa objetivación puede tener diversas expresiones materiales-institucionales. Así como el dinero en tanto equivalente general es una forma económica de las relaciones sociales capitalistas y tuvo diversas expresiones materiales-institucionales (metálico y papel moneda, por ejemplo), el estado en tanto forma política de aquellas mismas relaciones posee diversas expresiones institucionales, el aparato estatal nacional es una, el organismo en tanto aparato internacional, desprendido de aquel otro aparato, es otra. Para el debate sobre la forma estado remitimos al debate alemán de la derivación del estado (Bonnet y Piva, 2017; Hirsch, 2017) y, más atrás en el tiempo, a Pashukanis (1976 [1924]).

3 LA ORIENTACIÓN POLÍTICA DEL BANCO MUNDIAL EN BRASIL.....

En Brasil los intentos de ofensiva reestructuradora de los ochenta, las privatizaciones y los planes de estabilización monetaria como el *Plano Cruzado* (1986), el *Plano Bresser* (1987) y el *Plano Verão* (1989), habían sucumbido, fundamentalmente, ante el bloqueo de la clase trabajadora. Según Sandoval (2001), en esa coyuntura se asistió al mayor número de huelgas hasta entonces en la historia, alcanzando una media anual de 1102 huelgas entre 1985 y 1989, y de 1226 huelgas entre 1990 y 1992. No obstante, este bloqueo no perduró en el tiempo. El proceso hiperinflacionario, la coyuntura internacional de compulso global por la reestructuración del mercado doméstico y el descenso en los niveles de movilización obrera (hacia 1992 el número de huelgas fue en franco declive), sentaron las condiciones para el avance del ajuste estructural. A comienzos del año 1990 Collor de Mello (1989-1992) acentuó la apertura comercial y financiera (Baumann, 2001), continuó las privatizaciones comenzadas a fines de los setenta e implementó un plan de estabilización basado en el bloqueo de los activos financieros (que incluyó depósitos al contado en cuentas corrientes y cajas de ahorro hasta depósitos a plazo) (Martuscelli, 2013). A ello se sumaron las reformas de flexibilización del mercado laboral: se flexibilizó la CLT (Codificación de Leyes del Trabajo) y se autorizó la contratación de jornadas parciales, entre otras medidas (Fausto y Devoto, 2014). Pero fue el Plan Real, progresivamente implementado entre junio de 1993 y julio de 1994, el que logró la estabilización monetaria e hizo operar definitivamente la ley del valor mundial en el mercado doméstico brasileño, y a partir de ello reimpulsó la reestructuración del estado y el mercado brasileños (Baumann, 2001; Filgueiras, 2006; Pimenta, 1998; Sallum Jr., 1999).

El Banco Mundial, como parte de su política global de respaldo a los procesos de reestructuración capitalista, apoyó la reestructuración en curso en el país. De hecho, al igual que sucedió en otros países, la década de 1980 marcó un quiebre en la trayectoria de asistencia del organismo al país. Mientras que desde 1954, el año de la primera operación del organismo en el país, hasta 1979, el financiamiento acumulado, medido en términos de montos de compromiso, fue de USD 3960 millones distribuido en 63 proyectos, durante la década de 1980 ese financiamiento se triplicó: fue de USD 12207 millones distribuido en 92 proyectos. Es decir, esta década marcó un nuevo piso de asistencia que continuaría en las siguientes. Vayamos ahora a la década de 1990 en la cual profundizaremos sobre la política del organismo.

El objetivo que organizó la orientación política del BM hacia el país desde el comienzo de aquella década fue la reducción de la pobreza, bajo esta meta se organizaba su asistencia financiera y su asistencia técnica (*policy advice*). Como señala la CAS de 1993, la meta debía alcanzarse a partir de la implementación de políticas orientadas a la liberalización económica y el ajuste fiscal, combinadas con políticas de apoyo a la población pobre. Por supuesto, esta orientación se inscribía en la política global del organismo desde el inicio de la década (Babb, 2009; Fernández, 2021; Mendes Pereira, 2022; Toye y Toye, 2005; Wade, 2001).

En el marco de esta trayectoria, y en el contexto de la estabilidad económica alcanzada por Cardoso, la CAS de 1995 planteó la continuidad de aquel objetivo de reducción de la pobreza, que implicaba un nuevo énfasis en la aceleración de la formación de capital humano y el desarrollo de infraestructura como principales medios para lograr aquel objetivo (WB, 1995). A su vez, esta CAS enfatizaba en el apoyo a los estados subnacionales en la provisión de educación, salud, infraestructura, ambiente y programas sociales. Propuso un giro hacia el apoyo de estos estados, lo que significaba focalizar en ellos los préstamos y lo que el organismo denominaba como diálogo político y trabajo de consultoría. En consonancia con esta orientación, el diagnóstico del BM reconocía las mejoras que había traído el rumbo seguido de las reformas de liberalización, desregulación y privatización, aunque señalaba los problemas persistentes en los indicadores sociales. Entre otras cosas señalaba: la alta mortalidad infantil (una tasa del 58 % por 1000 nacidos vivos, comparada con el 20 % de Chile y 18 % de Costa Rica); una muy baja tasa de educación primaria completa (la más baja de América del Sur, solo arriba de Bolivia); y una muy baja tasa de asistencia a la educación secundaria, debajo del promedio de América Latina (WB, 1995).

Dos años más tarde, en 1997, la orientación general del Banco, expresada a través de la CAS de este año, continuaba marcando la importancia de las reformas estructurales, el ajuste fiscal y la reducción de la pobreza a través de la mejora de la educación a largo plazo. En septiembre de aquel año se había instalado en Brasilia la Unidad de Gestión del País (CMU, por sus siglas en inglés: *Country Management Unit*) del organismo. Según este, el arribo abrió paso a su conocimiento más específico del país, reflejado en parte en un incremento de sus servicios no financieros. Tales servicios consistieron en actividad analítica sobre campos como el empleo del sector público, la reforma de la seguridad social y las políticas de reducción de la pobreza. A esto se sumaron los estudios económicos comprehensivos de niveles subnacionales, como los de Rio de Janeiro y del estado de Ceará. La colaboración no se profundizó solo con las instancias estatales federales y subnacionales, sino también con la sociedad civil, instituciones de investigación, el sector empresario y agencias de desarrollo bilateral y multilateral (WB, 1997).

Aunque el país llevaba cuatro años de crecimiento consecutivo entre 1993-1996, e incluso el año 1997 creció el 3,4 %, las recrudescidas condiciones de competencia en el mercado doméstico por su exposición al mercado global se traducían en cada vez mayores déficits fiscal y de cuenta corriente compensados con cada vez más altos niveles de endeudamiento público, sostenido en cada vez más altas tasas de interés (Sainz y Calcagno, 1999).³ El correlato de este proceso era un mercado doméstico crecientemente sometido a la dinámica de los flujos de capital dinero. Fue así que la crisis asiática de julio de 1997 primero y, con más contundencia, la crisis rusa de agosto de 1998, impactaron en el país, lo cual se expresó en el reflujo de capital dinero y en más presión para el ajuste cambiario y fiscal. Por ello, hacia fines de 1997 la reacción del gobierno fue el aumento del ajuste fiscal, siendo el relanzamiento del programa de privatizaciones un eje central. El Banco apoyó este proceso, destacándose sus proyectos

3. Cálculos propios con base en datos de la CEPAL, PBI total anual a precios constantes en dólares. En adelante, los datos de PBI corresponderán a cálculos sobre la misma fuente.

de asistencia financiera destinados a la privatización de los bancos públicos, de empresas públicas de electricidad y concesión de servicios públicos (agua, gas, rutas, entre otros) de los estados de Mato Grosso, Río de Janeiro y Minas Gerais. Este nivel subnacional ocupó un lugar destacado en las privatizaciones. Con la privatización, liquidación o transformación de los bancos estatales en agencias de fomento, se barría con la posibilidad de captar ahorros y el acceso a reservas monetarias, y con ello se les quitaba a los estados un instrumento de financiamiento. Por otro lado, otra medida dio condiciones a los estados y municipios para estabilizar sus gastos financieros y viabilizar el pago de la deuda a través de un refinanciamiento por treinta años. Se fortalecieron las sanciones por incumplimiento de pago de deudas, previéndose sanciones que incluían, por ejemplo, la retención de transferencias constitucionales (Devoto y Fausto, 2004).

Y hacia fines de 1998, con Cardoso reelegido con más del 50 % de los votos en primera vuelta en octubre, pero con una economía en franco declive - el crecimiento ese año fue del 0,04 % -, el gobierno acordó un plan de asistencia financiera trienal con el FMI por un monto de USD 18 mil millones (Almeida, 2014). Alrededor de ese plan se organizó un paquete de ayuda oficial multilateral que involucró al propio BM y al BID, entre otros prestamistas. El BM tuvo un fuerte protagonismo en la negociación de aquel paquete, coordinando con los equipos del país y del FMI y proveyendo evaluaciones de impacto fiscal de posibles reformas, centralmente la de la seguridad social. Su participación además implicó préstamos de ajuste estructural que apoyaron programas de privatizaciones y de apoyo al gasto social. Entre enero de 1999 y junio de 2002 el Banco aprobó 10 proyectos de ajuste estructural -caracterizados por su rápido desembolso y su destino directo a reformas institucionales- orientados a la reforma de la seguridad social, a la reforma energética, a la asistencia social y al programa de ajuste fiscal que se vio reforzado en mayo de 2000 con la Ley de Responsabilidad Fiscal⁴, equivalentes en total a un monto de compromisos de UDS 3420 millones. Pero el socorro de la banca oficial internacional y el compromiso de mayor ajuste fiscal no alcanzó para evitar una nueva ola de salida de capital dinero en diciembre de aquel año, que terminó forzando el postergado ajuste cambiario en enero de 1999: tras dos días de ampliación de la banda de flotación cambiaria se pasó a la flotación libre, que culminó en una devaluación algo superior al 60 % (el Real pasó de 1,21 a una cotización de 1,98 por dólar) (véase Sáinz y Calcagno, 1999).

Hacia comienzos del año 2000, mediante la nueva CAS publicada el 6 de marzo, el Banco Mundial continuaba mostrando su apoyo a la orientación general del gobierno nacional. La orientación plasmada en aquel documento era básicamente una continuidad del anterior acuerdo de 1997, en cuyo centro se hallaba su diagnóstico de los altos niveles de pobreza del país. De allí que volviera sobre la necesidad de su reducción, la cual planteaba como resultado de la combinación de crecimiento económico y políticas específicas que incrementaran el llamado capital humano y físico de la población pobre (especialmente mediante la educación, la salud, la reforma agraria y los servicios urbanos y rurales), mientras se

4. Dicha ley buscó limitar el gasto en todos los niveles del estado, prohibiendo la creación de gastos sin creación de la respectiva fuente de financiamiento y fijando límites para gastos de salarios del personal administrativo (Devoto y Fausto, 2014).

desplegaba asistencia social -llamada red de seguridad social- para resguardar a dicha población de un ciclo económico internacional caracterizado como inestable. A su vez indicaba que, si bien la educación básica se había vuelto masiva, su calidad era baja, lo que conducía a bajos ingresos laborales y la reproducción de la pobreza. Por ello, insistía en mejorar los resultados educativos. A lo que agregaba la necesidad de incrementar los niveles de efectividad y eficiencia del gasto social, orientándolo a la población pobre. Su diagnóstico se completaba con la referencia al problema del déficit fiscal, el rezago en su ajuste había producido para el organismo los recientes problemas de la economía brasileña. El sistema de jubilaciones, y fundamentalmente el sistema de jubilaciones del sector público, se constituía en el principal frente para ajustar; además, señalaba la necesidad de ajustar el refinanciamiento de la deuda estatal del gobierno federal a los estados subnacionales, planteando el reemplazo de controles administrativos por la disciplina del mercado vía calificaciones de deuda comercial. Por otro lado, planteó la necesidad de reequilibrar los préstamos entre el estado federal y los estados subnacionales, ya que estaban inclinados hacia estos últimos. Esto reflejaba una situación real: durante el período 1990-2002 el 40 % de los proyectos había sido gestionado directamente por estados del nivel estadual, a lo que había que sumar otros que, si bien el estado federal aparecía como gestor, no se orientaba a alguna necesidad estrictamente federal sino a la de alguna instancia estadual (WB, 2000). Se veía así una política enfatizada desde mediados de la década.

Por otro lado, las mismas medidas de ajuste fiscal afectaban el desembolso de los préstamos del organismo. En tanto que el gobierno asumió los gastos financiados por préstamos como parte del presupuesto regular y, por lo tanto, sujetos al ajuste fiscal al igual que el conjunto del presupuesto público, las restricciones fiscales desplegadas en el marco de la crisis se aplicaron también a los desembolsos del Banco, lo que resultó, en combinación con la devaluación del real, en su caída. Dichos desembolsos de préstamos de inversión cayeron de 1300 millones de dólares en el ejercicio 1998 a 900 millones de dólares en el ejercicio 1999. El Banco acordó con el gobierno procesar esta baja de desembolsos mediante una secuencia de reestructuraciones de préstamos y cancelaciones parciales (WB, 2000).

Los lineamientos del organismo hacia la educación enfatizaban en la importancia de la educación primaria, en la descentralización, en los procesos de evaluación sistemáticas y en la participación del sector privado en el nivel superior de enseñanza (véase Araújo Mello 2014; Leher, 1999; Mota Junior y Cabral Maués, 2014; Pronko, 2014). Por otro lado, la orientación hacia la política sanitaria resaltaba la importancia de que el sector público de salud se orientase a la población pobre, con prestaciones mínimas (un paquete de servicios mínimos esenciales: destinado a gestantes, enfermedades transmisibles y atención de dolencias comunes en la niñez como diarrea e infecciones respiratorias), y con mayor nivel de eficiencia (es decir, mejor relación costo-beneficio) (Frizon Rizzotto y Sousa Campos, 2016). Además, apoyaba el proceso de descentralización del servicio de salud, aunque con un sentido distinto al prescripto por la

constitución brasileña (véase Frizon Rizzotto, 2014), y la también largamente consolidada y creciente participación del mercado en ese servicio. Mientras que los proyectos hacia la política agraria fueron principalmente, sobre todo desde la última mitad de los años noventa en adelante, operaciones que apoyaron la llamada reforma agraria de mercado. Esta consistió en la compra de tierras por parte de trabajadores rurales sin tierra y pequeños propietarios, apoyada en subsidios del estado, que buscó descomprimir la alta conflictividad en torno a las ocupaciones de tierra hacia fines de la década. Este modelo de “reforma agraria de mercado”, inicialmente planteado como piloto en el estado de Ceará, se escalaría a otras regiones y continuaría implementándose bajo diferentes políticas en adelante (Mendes Pereira y Sauer, 2011).

4 LA ASISTENCIA FINANCIERA DEL BM A BRASIL

Veamos como aquella orientación general del organismo se plasmó en su intervención financiera concreta en el país durante el período 1990-2002, en el que se aprobaron un total de 121 proyectos por un monto de compromisos total de USD 14946 millones.⁵ El área de política pública que recibió mayor financiamiento fue la política macroeconómica, la cual representó el 19 % del financiamiento total del organismo durante el período. Si bien concentró el mayor financiamiento, los proyectos hacia esta área fueron solo 11 y se concentraron entre 1997-2002, es decir, se ubicaron en el marco de la crisis económica y apoyaron las reformas estructurales de privatización de la banca pública estadual como otras medidas enmarcadas en el ajuste fiscal (por ejemplo, la refinanciación de deudas provinciales). La segunda área en importancia fue la política de infraestructura urbana (suministro de agua, alcantarillado, transporte urbano, saneamiento, etc.) que representó el 17,9 % del financiamiento global distribuido en 21 proyectos (de los cuales tres apoyaron procesos de descentralización y otros tres de privatización). Le siguió la política educativa que representó el 11,7 % del financiamiento global distribuido en 10 proyectos. El financiamiento se correspondió a los lineamientos del organismo para esta área de la política pública, especialmente en su orientación al nivel primario y a las escuelas públicas concurridas mayoritariamente por población pobre. Por otro lado, en cuarto lugar, la política energética recibió el 9,3 % del financiamiento global distribuido en 7 proyectos. Estos proyectos apoyaron la distribución de energía eléctrica y energía fósil mediante gasoductos, y entre ellos se destacó por su monto el proyecto orientado a la reforma energética, aprobado en junio de 2002. Le siguió el apoyo a la política previsional, básicamente apuntalado en el reforzamiento de las reformas reimpulsadas a partir de 1997, que recibió el 8,5 % del financiamiento global distribuido en solo 5 proyectos. En el orden le siguió el apoyo a la política medioambiental que recibió el 8,1 % del financiamiento global distribuido en una gran cantidad de proyectos, 27 en total, en general orientados a la preservación de diferentes zonas del Amazonas. Continuó en importancia de financiamiento la política asistencial, que recibió, sin contar proyectos en lo que se yuxtapuso con la política medioambiental o de infraestructura, el 7,4 % del financiamiento

5. Estos cálculos son propios, realizados sobre la base de información de los proyectos provista por el Banco Mundial. En la medida que la clasificación de estos proyectos realizada por el propio organismo presenta un conjunto de problemas para su análisis y en función también de nuestro abordaje teórico realizamos una clasificación propia de ellos. Para un detalle de nuestras consideraciones metodológicas véase Anexo 1.

total distribuido en 17 proyectos. Y si contamos aquellos proyectos donde comparte objetivos con otra política, el porcentaje de participación fue del 10,8 %, con un total de 22 proyectos. A la política asistencial le siguió en importancia la política de salud que ocupó un 5,3 % del financiamiento total distribuido en 5 proyectos, orientada a la atención primaria y a las enfermedades infecto-contagiosas. Por último, el financiamiento se orientó a la política de infraestructura general (básicamente carreteras) que representó el 5,9 % del financiamiento global distribuido en 7 proyectos y la política agraria con el 4,4 % de aquel financiamiento distribuido en 6 proyectos. Agreguemos que la gran mayoría de los proyectos se orientó a la zona noreste del Brasil, concentrándose allí los principales problemas de pobreza, tierra, medio ambiente y, fundamentalmente, gran parte de la conflictividad social. Véase la Tabla nro. 1.

El apoyo financiero a la política de infraestructura urbana, de educación, de salud, de asistencia social y agropecuaria (en la medida que estuvo destinada a subsidiar a la población pobre), que equivalió al 47 % del financiamiento global del organismo durante el período 1990-2002, constituyó el apuntalamiento de servicios públicos centralmente desplegados en zonas pobres y mayoritariamente utilizados por la población pobre. De ello se desprende que la centralidad de la intervención financiera del organismo se ubicó en apuntalar las políticas públicas que respondían de forma directa o indirecta a distintas expresiones de la cuestión social. Más específicamente, políticas que intervenían sobre distintos aspectos de la reproducción de la clase trabajadora pobre; que buscaban responder a los requerimientos de subsistencia de aquella capa de la clase trabajadora, a la preservación y calificación de su fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, ensanchar las bases de legitimidad política del estado, en un contexto en el que la disciplina del dinero golpeaba sus condiciones materiales de reproducción. La centralidad de este eje desplazó, en términos relativos, la importancia de la asistencia financiera en las políticas medioambientales, que, sin embargo, como muestra su monto y la cantidad de proyectos, fue muy significativa (véase la Tabla nro. 1). Lo que también está indicado en los documentos del organismo.

Tabla 1. Proyectos de asistencia del Banco Mundial en Brasil (1990-2002)

Campo de la política pública asistido	Cantidad de proyectos	Monto de financiamiento (en mill. de dólares)	Porcentaje sobre el total del financiamiento
Política de infraestructura general	7	888,6	5,9%
Política agropecuaria	7	704,1	4,7%
Política de ciencia y tecnología	3	305	2,0%
Política macroeconómica	11	2840,06	19,0%
Política energética	7	1394,98	9,3%
Política medioambiental	27	1212,8	8,1%
Política previsional	5	1277,71	8,5%
Política de infraestructura urbana	21	2670,8	17,9%
Política asistencial	17	1106,25	7,4%
Política de salud	5	793	5,3%
Política educativa	10	1752,74	11,7%

Campo de la política pública asistido	Cantidad de proyectos	Monto de financiamiento (en mill. de dólares)	Porcentaje sobre el total del financiamiento
Política hacia la población indígena	1	0	0,0%
Políticas hacia la población pobre*	60	7026,89	47,0%
Totales	121	14946,04	100 %

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

*Se incluyen los siguientes campos de la política asistidos: educación, salud, asistencia, infraestructura. Se incluye el campo agropecuario en la medida que se destinaron a población pobre.

5 UNA INTERPRETACIÓN DEL PROCESO

La política del Banco Mundial durante esta etapa se constituyó sobre la base de apoyar e impulsar las reformas neoliberales que operaron la reestructuración del mercado y del estado brasileño. La política del BM no buscó (ni resultó en) la desarticulación de las políticas públicas brasileñas, más bien buscó su adecuación a los requerimientos de reestructuración del capitalismo en crisis. Su política de asistencia financiera se desplegó así en varios sentidos. En primer lugar, apoyó e impulsó las políticas de ajuste fiscal estructural y privatización que buscaron responder al imperativo de restricción fiscal que la apertura a la competencia en el mercado mundial imponía, terminar con los déficits crónicos que varias áreas estatales arrastraban y abrir nuevos espacios de acumulación de capital. Por ello, las políticas de infraestructura general (principalmente rutas), infraestructura urbana (servicios públicos de agua, distribución de electricidad, etc.) y bancos públicos de nivel provincial o estadual recibieron asistencia financiera del organismo para sus procesos de privatización y/o concesión a empresas. Esta privatización de los servicios públicos y de los bancos, combinada con la apertura comercial, profundizó la disciplina del mercado, es decir, la competencia entre capitales individuales y entre trabajadores.⁶ En segundo lugar, en simultáneo, la asistencia financiera continuó apoyando áreas de políticas públicas, como salud, educación, asistencia social y también infraestructura urbana, que intervenían (de modo más o menos directo) en las condiciones generales de subsistencia, calificación y preservación de la clase trabajadora. Pero aquel apoyo no era una mera extensión del apoyo preexistente, sino que también estaba sujeto a los imperativos de la etapa: aquellos servicios públicos debían orientarse de forma exclusiva a la población trabajadora pobre, la que no podía acceder vía mercado a dichos servicios. Y ello no solo porque la disciplina fiscal imponía reducir el gasto público y orientarlo a la población pobre, al tiempo que se abría espacio al mercado para cubrir la demanda del resto de la población, sino porque dicha población -sobrante para el capital (Marx, 2009)- se consolidaba en niveles cada vez más altos como resultado del propio desarrollo capitalista ahora profundizado por el proceso de reestructuración.⁷ Garantizar mecanismos de articulación de consenso político en dicha población, en primer término, y, a su vez, garantizar el mantenimiento de sus atributos productivos básicos (mínima calificación y preservación de su fuerza de trabajo) para el requerimiento ocasional y/o a bajo costo en el mercado, se volvía

6. También la del propio estado en la medida que la privatización de los bancos públicos a nivel estadual lo inducía a financiarse a través del mercado financiero.

7. Si tomamos la tasa de desempleo como el indicador de la población sobrante en su forma más abierta, encontramos que en Brasil era de 9,61 % en 2001, y que entre 1991 y 2001 había crecido en un 50 % (datos de la CEPAL).

crecientemente una exigencia del proceso de acumulación y dominación. Por lo demás, esta política se inscribió en la orientación global del organismo hacia política social y la cuestión social desde principios de 1990 (Fernández, 2023b). En tercer lugar, la asistencia del organismo también apareció en los momentos de emergencia cuando la dinámica económica, crecientemente sujeta al endeudamiento público, era golpeada por la repentina fuga de capital dinero y requería de asistencia financiera oficial para sostener (apostando a redoblar) la política económica erigida sobre la disciplina del dinero. Por último, el 40 % de la asistencia del organismo fue gestionada directamente a nivel estadual, lo que se constituyó en una peculiaridad brasileña. Sin ir más lejos, en el caso argentino, durante el mismo período, existió solo un caso de gestión provincial de préstamos del organismo. Este rasgo reflejó la acentuada forma federalizada de estado brasileño luego de la Constitución de 1988.⁸

8. Según Fausto y Devoto (2004), la Constitución de 1988 tornó a Brasil en uno de los sistemas federativos más descentralizados del mundo, tomándose como indicadores la participación en los ingresos tributarios del país y el grado de autonomía para tributar y gastar por parte de los estados y municipios. La Constitución amplió la base de incidencia del antiguo Impuesto de Circulación de Mercancías (ICM), de competencia de los estados, incorporando las bases de impuestos federales preexistentes, y transformándolo en el Impuesto de Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS). Además, aumentó el porcentaje de transferencia a los estados de los ingresos derivados del Impuesto sobre la Renta, el Impuesto sobre los Productos Industrializados, por la vía de los Fondos de Participación.

Por lo cual la intervención política y financiera del organismo en Brasil no consistió en la impartición en el vacío de sus lineamientos. Más bien, existió un acople de su política a los imperativos de reestructuración del capitalismo brasileño de posguerra en crisis. Y en ese acople internalizó las contradicciones propias del proceso económico y político brasileño. Por un lado, aportó e impulsó la reestructuración del mercado doméstico como principal imperativo de la acumulación en crisis de aquel contexto, que amplificó e intensificó la competencia entre capitales y entre trabajadores, expresándose para estos últimos en el incremento de la explotación, la desocupación y la pobreza. Por otro lado, aportó e impulsó respuestas al imperativo de legitimidad política que requería la disciplina del dinero que buscaba imponer el estado. La contradicción entre acumulación y dominación, por lo general desatada en los períodos de crisis, adquiriría así, en la relación estado brasileño y BM, un carácter multiescalar.

En el año 2002 una nueva ola de salida de capital dinero forzaba una devaluación del Real, que Cardoso intentó contener con un nuevo acuerdo con el FMI en agosto de ese año, pero que sin embargo no logró: para septiembre del mismo año la moneda acumulaba una depreciación del 54,1 % (El País, 23/9/2002).⁹ Sin embargo, la crisis económica en este país se recortaba sobre un fondo de gran estabilidad del régimen político (Anderson, 2020), recostada, a su vez, en el reflujo de la movilización obrera desde 1997 y la resistencia concentrada en la lucha por la tierra en las regiones rurales (Coletti, 2005; Lazzaretti Piccolotto, 2018; Martuscelli y Piva, 2019). En octubre de 2002 Lula Da Silva (PT) ganaba las elecciones de segunda vuelta con el 60 % de los votos contra José Serra (PSDB) que obtenía el 39,9 % (El País, 26/10/2002). Su primera fase en el gobierno se caracterizó por la continuidad de la orientación económica heredada: metas de inflación, cumplimiento de pagos de deuda y disciplina fiscal (Morais e Saad Filho, 2011). Sin embargo, el fuerte crecimiento económico que se abrió unos años después, sobre la base de los ajustes previos y del *boom de los commodities* traccionado por la demanda china, y las transformaciones del gobierno como respuesta a la crisis de *Mensalão* en la primavera de 2005, hicieron del lulismo una etapa política específica que exige un análisis en profundidad (Barbosa y Pereira de Souza, 2010). Y, por lo tanto, el análisis de la política del BM en esta etapa también lo exige.

9. El acuerdo fue cerrado el 7 de agosto de 2002 por un monto de 30000 millones de dólares. "Según el nuevo acuerdo de Brasil con el FMI, que sustituyó el anterior y fue el tercero concluido en la segunda administración FHC, el Brasil pasó a disponer, por un período de 15 meses a partir de su firma, de 30 mil millones de dólares adicionales (en torno de 23,4 mil millones de DES) para la utilización en caso de necesidad, siendo que 20 % de ese valor (en torno de 6 mil millones de dólares) podrían ser utilizados ya en 2002." (Almeida, 2014: 488; traducción propia).

6 CONCLUSIONES

En el trabajo comenzamos por describir la política del BM en Brasil durante la década de 1990. Constatamos su apoyo a las principales reformas del estado y del mercado brasileño, así como su respaldo al ajuste fiscal y su papel de auxiliador, en tándem con el FMI y el BID, en el contexto de la crisis económica de finales de esa década. Además de analizar su orientación política general y sus lineamientos políticos a algunas de las áreas claves del estado, revisamos su política financiera. Lo hicimos a partir de sistematizar los proyectos financieros que apoyaron distintas políticas durante el período; aquí observamos como además del apoyo a la política macroeconómica, centrada en apuntalar al estado frente a la crisis económica de 1998, tuvo centralidad a lo largo de la década la asistencia financiera que apoyó distintas políticas hacia la cuestión social. En particular, el apoyo a políticas de educación, salud e infraestructura que buscaron apuntalar los servicios públicos orientados a la clase trabajadora pobre. Por último, nuestra interpretación destacó el importante nivel de empalme entre la política del Banco Mundial y los requerimientos económicos (de acumulación) y políticos (de legitimación) que presentaban el mercado y el estado brasileño en aquella etapa. Es decir, más que una política impuesta por el organismo al estado o un juego de suma cero entre ambos, observamos un apoyo del primero al segundo para enfrentar las exigencias a las que estaba sometido en la etapa; las condicionalidades en los préstamos del organismo existieron, pero inscriptas en aquella dinámica general.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, P. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história, *Revista direito Gv*, São paulo, 10 (2), 469-496, 2014.
- ANDERSON, P. **Brasil: una excepción 1964-2019**. Buenos Aires: Akal. 2020.
- ARAÚJO MELLO, H. O Banco Mundial e a reforma educacional no Brasil: a convergência de agendas e o papel dos intelectuais em Mendes Pereira, J. y Pronko, M. (org.) **A demolição de direitos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. 153-182, 2014.
- BABB, S. **Behind the development banks. Washington politics, world poverty, and the wealth of nations**, The University of Chicago Press, Ltd, 2009.
- BARBOSA, N. Y PEREIRA DE SOUZA, J. A inflexão do governo lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda, em Sader, E. y Garcia, M. (Orgs.) **Brasil: entre o Passado e o Futuro** São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010, 1-42.
- BARNETT, M. Y FINNEMORE, M. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, vol. 53 (4), 699-732, 1999.
- BAUMANN, R. Brasil en los años noventa: una economía en transición, *Revista de la CEPAL* Nro.73., 150-172, 2001.
- BONNET, A. ¿Qué es el estado capitalista? La derivación del estado revisitada. In: GARCÍA VELA, A., MATAMOROS PONCE, F., GARZA ZEPEDA, M.; HERNÁNDEZ LARA, O. (Coord.) **Estado, capitalismo y subjetividad. Dignidad y esperanza en configuraciones revolucionarias del sujeto rebelde**, Ediciones del Lirio. 2019.
- BONNET, A.; PIVA, A. **Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del estado**. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, 2017.
- BRENNER, R. What Is, and What Is Not, Imperialism? *Historical Materialism*, volume 14:4, 79-105, 2006.

- BOITO JR., A. **O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer.** *Crítica Marxista* vol. 20, nro. 37, 171-181, 2013.
- COLETTI, C. **A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal.** Tesis Doctoral. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Doutorado em Ciências Sociais, 2005.
- COX, R. **Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History,** New York Columbia University Press. Theme, 1987.
- DEVOTO, F. Y FAUSTO, B. **Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002).** São Paulo: Editora 34, 2014.
- FERNÁNDEZ, E. La política global del Banco Mundial hacia las políticas sociales y la cuestión social (1990-2018). *Cuestiones de Sociología*, nro. 25 e126, 1-22, 2021.
- FERNÁNDEZ, E. La internacionalización del estado: aproximación crítica a su concepto, **Trabajo y Sociedad** Nro. 42, Vol. XXV. 295-315, 2023a.
- FERNÁNDEZ, E. El plan Bolsa Familia en la política asistencial brasileña: entre el pauperismo, la internacionalización, el ajuste incremental y el cambio de su modo de gestión, **POSTDATA**, Vol. 28, 309-342, 2023b.
- FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En Basualdo, E. y Arceo (Org.), E. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales.** CLACSO, 2006, p. 179-206.
- FRIZON RIZZOTTO, M. Y SOUSA CAMPOS, G. O Banco Mundial e o Sistema Único de Saúde brasileiro no início do século XXI, **Saúde Soc. São Paulo**, v.25, n.2, 263-276, 2016.
- FRIZON RIZZOTTO, M. O Banco Mundial e o sistema nacional de saúde no Brasil. In: MENDES PEREIRA, J. e PRONKO, M. (org.) **A demolição de direitos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013).** Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014, p. 255-275.
- GRIGERA, J. Populism in Latin America: Old and new populisms in Argentina and Brazil, **International Political Science Review**, Vol. 38, Issue 4, 1-15, 2017.
- HIRSCH, J. (2017). Retrospectiva del debate, en Bonnet, A. y Piva, A. (Comp. y Ed.) **Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado** Buenos Aires: Ediciones Herramienta, 2017, p. 27-39.
- HOLLOWAY, J. Y PICCIOTO, S. **STATE AND CAPITAL. A MARXIST DEBATE.** Edward Arnold (Publishers) Ltd., 1978.
- LAZZARETTI PICOLOTTO, E. Pluralismo, neocorporativismo e o sindicalismo dos agricultores familiares no Brasil, **Revista Sociedade e Estado- Vol. 33, N°. 1**, 2018, 87-117.
- LEHER, R. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo, **Revista outubro, Edição 3**, 1999, 19-30.
- MARTUSCELLI, D. **Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil.** Tesis Doctoral-Universidad Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia y Ciencias Humanas, 2013.
- MARX, C. (2009). **EL CAPITAL.** Tomo I. Siglo XXI, 2009.
- MENDES PEREIRA, J. As estratégias de assistência do Banco Mundial para o Brasil em perspectiva política (1990-2020), **Revista Tempo e Argumento**, vol. 14, núm. 37, 1-37, 2022.
- MENDES PEREIRA, J. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**, [Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História], 2009.
- MENDES PEREIRA, J. Y PRONKO, M. **A DEMOLIÇÃO DE DIREITOS. UM EXAME DAS POLÍTICAS DO BANCO MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO E A SAÚDE (1980-2013).** Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. 2014.
- MENDES PEREIRA, J. Y SAUER, S. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados, **Soc. estado.** 26 (3), 2011, 587-612.
- MORAIS, L. Y SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economía Política**, Vol. 31, N°4 (124), 2011, 507-527.
- MOTA JUNIOR, W. Y CABRAL MAUÉS, O. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, 2014, p. 1137-1152.
- PASHUKANIS, EVGENY. **LA TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y EL MARXISMO.** Editorial Grijalbo. 1976 [1924].

- PIMENTA, C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais, **RAP** Rio de Janeiro 32 (5), 1998, 173-199.
- PINTO MOLINA, M. Introducción al Análisis documental y sus niveles: el análisis de contenido. **Anabad XXXIX** (2), 1989, 323-341.
- MARTUSCELLI, D y PIVA, A. Apresentação do Dossiê: Estado, Economia e Classes sociais na América Latina Contemporânea, **MEDIAÇÕES**, LONDRINA, V. 24 N. 1, 2019, 11-21.
- PRONKO, M. O Banco Mundial no campo internacional da educação, em Mendes Pereira, J. y Pronko, M. (org.) **A demolição de direitos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 89-102, 2014.
- RODRIGUEZ VIEIRA, F. El Banco Mundial e o combate á pobreza no nordeste: o caso de Paraíba. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, 113-129, 2008.
- SÁINZ, P. Y CALCAGNO, A. La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, **CEPAL-SERIE Temas de coyuntura** Nro. 4, 1999, 7-83.
- SALLUM JR, B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, 11(2), 1999, 23-47.
- SANDOVAL, S. The crisis of Brazilian labor movement and the emergence of alternative forms of working-class contention in the 1990s, **Revista Psicologia Política**, vol. 1, n.1, 2001, 173-195.
- SINGER, A. **OS SENTIDOS DO LULISMO: REFORMA GRADUAL E PACTO CONSERVADOR**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- TESCHKE, B. Theorizing the Westphalian System of States: International Relations from Absolutism to Capitalism. **European Journal of International Relations** Vol. 8 (1), 5-58, 2002.
- TESCHKE, B. y LACHER, H. The changing 'logics' of capitalist competition. **Cambridge Review of International Affairs** Vol.20 (4), 565-580, 2007.
- TOUSSAINT, E. **BANCO MUNDIAL EL GOLPE DE ESTADO PERMANENTE. LA AGENDA OCULTA DEL CONSENSO DE WASHINGTON**. París, CADTM. 2004.
- TOYE, J. Y TOYE, R. **THE WORLD BANK AS A KNOWLEDGE AGENCY**. *Papers on UN Research Institute for Social Development*, 2005, 1-24.
- WADE, R. Showdown at the World Bank. **New Left Review** (7), 2001, 1-20.

Fuentes:

- WORLD BANK (June 6, 1995). *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for The Federative Republic of Brazil*.
- WORLD BANK (June 12, 1997). *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for The Federative Republic of Brazil*.
- WORLD BANK (march 6, 2000). *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for The Federative Republic of Brazil*.
- WORLD BANK (2004). *OED. Reach. Country Assistance Evaluation*.
- El País (26 de octubre de 2002). Lula, vencedor de las presidenciales con el 60% de los votos.
- El País (23 de septiembre de 2002). El real brasileño se hunde a un mínimo de 3,57 por dólar. *El país*. https://elpais.com/diario/2002/09/24/economia/1032818406_850215.html

Anexo 1

Criterios metodológicos

El Banco presenta la información sobre sus proyectos a partir de varias clasificaciones. El contenido de ellos es clasificado en dos grandes ítems: sector y tema. En sector se aglutinan etiquetas tales como: energía, gobierno central, petróleo y gas, rutas, carreteras, educación primaria, gobierno central, silvicultura, protección social, salud, gobierno

subnacional, agroindustria, entre muchos otros. En tema se aglutinan etiquetas tales como: biodiversidad, infraestructura, educación, manejo de recursos de agua, educación, descentralización, administración, finanzas municipales, políticas de ambiente e instituciones, participación e impulso civil, servicios rurales e infraestructura, entre muchos otros. A su vez, cada proyecto está clasificada en tres sectores y tres temas a la vez. Esto presupone varios problemas: (a) la enorme cantidad de ítems posibles en sector y temas vuelve prácticamente imposible arribar a una clasificación manejable para un análisis; (b) la poca claridad en la distinción entre la clasificación por “tema” y por “sector” la vuelve inútil para una clasificación analítica. Pero más allá de estas dificultades derivadas de la propia clasificación del organismo, y explicando a ellas, la propia complejidad de los proyectos plantea desafíos. En efecto, los proyectos no siempre están claramente delimitados entre sí, tanto en lo que hace a sus objetivos como a las áreas o sectores de políticas públicas que buscan apoyar. De este modo, un mismo proyecto puede corresponder a varios objetivos y también puede destinarse a varias áreas o sectores de políticas públicas a la vez.

2. Decisiones metodológicas

2.1. Definición general

La variable que priorizamos para organizar nuestra propia clasificación fue el área o campo de la política pública a la que se destinaba el proyecto, ya que: (a) se corresponde con nuestro planteo analítico en torno a las diferentes áreas de políticas públicas; (b) el área de la política pública indica, en sí misma, los objetivos generales que persigue un proyecto. Para determinar la clasificación por áreas de políticas públicas utilizamos: (a) la descripción de los proyectos; (b) los objetivos y componentes de los proyectos; (c) los componentes de los proyectos; y (d) el área institucional que los gestionó.

En los casos donde un proyecto se orientaba a más de un área de política pública, adoptamos como criterio consignar cada una de esas áreas, colocando primero la que aparece como central en el proyecto.

2.2. Definiciones específicas

- En línea con el criterio clasificador general de los proyectos basado en las áreas de las políticas públicas a las que fueron destinados, en el caso de los proyectos con el objetivo de privatización o el ajuste fiscal de un área o varias áreas de las políticas públicas, lo clasificamos fundamentalmente en el área de política pública a la que se destinó el proyecto. Es decir, los proyectos de privatización, que tenían un objetivo macroeconómico (por tanto, se podrían ubicar en esa área), no fueron clasificados por su objetivo (es decir, ajuste fiscal), sino por el área a la que se destinaron. Lo mismo con los proyectos de ajuste fiscal, si estos proyectos explicitaban el área al que iban destinados, se los clasifica por esa área y no por el objetivo que perseguían.
- Cuando los proyectos plantearon como destino el ajuste fiscal sin especificar o explicitar claramente las áreas sobre las que se llevaría adelante, dichos proyectos se clasificaron en el área de política macroeconómica.

- En la dimensión “tipo de operatoria” consignamos si fue de privatización o de ajuste fiscal.
- Los proyectos que se destinaban exclusivamente a la modernización de la administración pública los clasificamos en el área de “política de administración pública”. Y si el proyecto explicitaba con claridad las áreas de política a las que iba destinado, le asignamos dichas áreas.
- Los proyectos apuntados a las comunidades rurales, que apoyaban en general proyectos productivos de asociaciones comunitarias para el desarrollo de infraestructura, fueron clasificados como política asistencial.

Campo de la política pública	Referencias
Política de infraestructura general	Rutas, carreteras, puertos, etc.
Política de infraestructura urbana	Obras de suministro de agua, saneamiento, cloacas, alcantarillado, telecomunicaciones
Política asistencial	Subsidios a población pobre en forma de alimentos, transferencias en dinero o transferencias con lógica productiva (a personas o comunidades)
Política energética	Generación y distribución de energía, energía renovable
Política macroeconómica	Sector fiscal, impositivo, sector financiero público (bancos), atracción de capital
Política de administración pública	Modernización institucional
Política medioambiental	Gestión ambiental de recursos, preservación de áreas, cuidado de la biodiversidad.
Política educativa	Programas educativos, escuelas primarias o secundarias
Política de salud	Programas contra enfermedades infecto-contagiosas, hospitales, programas materno-infantiles