

# La ampliación del papel político del Banco Mundial: antecedentes, formulación e implicaciones de la agenda de la gobernanza

### 1.1 LOS PRINCIPALES GIROS DEL BANCO MUNDIAL: UNA PERIODIZACIÓN

**E**l Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), institución central del hoy conocido como Grupo del Banco Mundial, fue creado en el marco de la conferencia de Bretton Woods con el objetivo de financiar la reconstrucción de Europa de la posguerra y suplir las deficiencias de los mercados privados de capital, especialmente en lo relativo a la disponibilidad de financiación para el desarrollo. Poco tiempo después de su creación, la función financiadora del BIRF se vio trastocada como consecuencia de la inauguración del Plan Marshall, el cual se constituyó en el verdadero soporte del proceso de reconstrucción europeo.

Dada esta situación, a comienzos de la década de los años cincuenta del pasado siglo esta entidad reorientó su labor a la financiación de los denominados países en vías de desarrollo, dentro de los cuales estaban buena parte de los nuevos Estados producto del proceso de descolonización. Esta nueva labor de financiación se justificaba por la ausencia de un mercado privado de capitales suficientemente amplio para apoyar las necesidades de dichos países.

Desde hace ya varios años, sin embargo, la financiación al desarrollo ya no proviene de la banca multilateral sino de los mercados privados cuyos actores financian buena parte de los proyectos de desarrollo. Actualmente, más del 90% de esta financiación proviene de bancos privados internacionales antes que del Banco Mundial<sup>36</sup>.

El agotamiento de las funciones primigenias del Banco, expresado en el anterior hecho, recoge muy bien el sentido de temporalidad con el que fue creado. Como bien anotaba el segundo presidente de la institución, John J. McCloy: “El Banco fue creado como una institución temporal, la cual podría desaparecer si los mercados internacionales de capital funcionaran de forma cercana a la perfección”<sup>37</sup>.

A pesar de su origen contingente, el BIRF no sólo continúa existiendo sino que ha crecido en múltiples maneras. De hecho, el hoy denominado Grupo del Banco Mundial está integrado por cinco instituciones que desarrollan diversos tipos de tareas nunca claramente previstas en el momento de su creación. Así, encontramos la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), creada en 1960 y encargada de proveer financiación y asistencia técnica a los países con niveles de desarrollo muy bajo. Está igualmente la Corporación Financiera Internacional (CFI), fundada en 1956, la cual realiza lo propio pero respecto del sector privado de la economía. Por otro lado, más recientemente se han creado el Centro internacional para la resolución de disputas en materia de inversiones (Ciadi) que ofrece servicios de solución de controversias jurídicas en materia de inversiones entre los Estados miembros y la empresa privada. Finalmente ya en los años noventa se creó la Agencia Multilateral para la Garantía de Inversiones (AMGI), la cual se encarga de proveer seguros a empresas y Estados con el fin de proteger a aquéllas de los riesgos políticos que pueden afectar una determinada inversión.

Este crecimiento institucional ha estado acompañado de la ampliación de la agenda de temas objeto de su actividad. Así, mientras en su origen el eje de acción del BIRF eran los préstamos para proyectos de infraestructura, en la década de los sesenta, la financiación se vinculó a la lucha

---

<sup>36</sup> Vid. Gilbert, Christopher *et al.*, “The World Bank: Structure and Policies”, *Journal of International Economics*, vol. 57, 1, 2002, pp. 253-256.

<sup>37</sup> Citado en Shams, Rasul, *The World Bank as an International Financial Institution*. Documento de discusión no. 292 del Hamburg Institute of International Economics, 2004, p. 18

contra la pobreza a través de proyectos específicos en materia de servicios básicos. La lógica de estos proyectos, sin embargo, se vio trastocada por la introducción de préstamos por programa, es decir créditos relacionados con la reforma parcial o total de sectores económicos. Para finales del siglo XX el Banco no sólo prestaba para todo lo anterior, sino para la introducción de reformas judiciales a favor de su particular entendimiento del Estado de derecho.

La existencia de una dinámica de cambio como la descrita se ha fundado en la reinterpretación permanente del mandato del Banco. Ello ha sido posible debido a que, según los estatutos de este organismo, son sus mismos funcionarios quienes interpretan el alcance de su proceder. De manera específica, el tratado constitutivo estableció que la interpretación y reinterpretación de su misión y alcance es el producto del directorio ejecutivo y de instancias como el departamento legal y la vicepresidencia general antes que la Junta de Gobernadores, donde están representados todos los Estados. Bajo estos términos, la organización jurídica del Banco le permite ampliar su accionar por medio de decisiones que no son tomadas por el máximo órgano representativo, es decir la asamblea de miembros que se reúne una vez al año.

El objetivo del presente capítulo es identificar la manera como el BM ha transformado su agenda desde su creación hasta el último mandato del presidente James Wolfenshon. El estudio de estas transformaciones se centrará en identificar la manera como el BM irrumpió en temas que anteriormente consideraba vedados, tales como la reforma del Estado, la gobernanza y la corrupción política. Precisamente a partir de este nuevo terreno, este organismo logra introducirse en la promoción de reformas judiciales a favor de su noción de Estado de derecho.

La tesis central que se sostendrá a lo largo del texto se desarrolla en dos sentidos. De un lado se planteará que el Banco ha transformado seriamente y en varias ocasiones su misión hasta llegar a la inclusión del área de reformas institucionales y gobernanza, lo cual ha significado una ampliación significativa de sus espacios de acción. En segundo lugar se sostendrá que el hecho de que el Banco se haya involucrado en la reestructuración de diversos aspectos de la organización y las funciones del Estado, constituye un giro cualitativo que conlleva una profundización expresa y contundente de su involucramiento en el terreno de la política

de los Estados. Si bien tal intervención ha tratado de ser justificada reinterpretando los artículos del Banco que le impiden injerir en política, en la práctica se ha oficializado un entendimiento que justifica una futura y amplia intervención del Banco en diversos aspectos directamente políticos del orden nacional.

La estructura de este capítulo es la siguiente. En primer lugar se ubicarán las diversas etapas de desarrollo en el proceder del BM desde su creación hasta finales de la década de los ochenta. A continuación se identificará el surgimiento de la etapa de interés del BM por la gobernanza, las reformas institucionales y las transformaciones del sistema de justicia. En tercer lugar se establecerá de qué manera el Banco ha variado su posición sobre su pretendido papel apolítico y cómo, especialmente a partir de la agenda de gobernanza, ha terminado por hacer expreso lo que históricamente ha sido su desempeño claramente político. Finalmente se presentarán un conjunto de conclusiones sobre cómo la evidente integración de lo político y la forma en que el Banco actúa autónomamente respecto de la mayoría de sus Estados miembros lo ha convertido en un actor transnacional que lidera la introducción de una agenda neoliberal de desarrollo.

### **1.1.1 Primera etapa: el paso al desarrollo y los préstamos por proyecto (1947-1961)**

Las discusiones concernientes a la creación del Banco Mundial se iniciaron a comienzos de la década de los años cuarenta del pasado siglo y fueron lideradas por Estados Unidos y el Reino Unido representados por Barry White y Lord Maynard Keynes, respectivamente. En los primeros acercamientos no existía un claro convencimiento de la necesidad de un organismo como el Banco, dado que la prioridad era la creación de una institución que permitiera la estabilidad monetaria internacional, lo cual, a la postre, dio lugar a la creación del Fondo Monetario Internacional<sup>38</sup>. Por lo demás, en los primeros borradores discutidos, si bien se aceptaba el papel del Banco como financiador de la reconstrucción europea y japonesa, no existía la misma claridad sobre su papel respecto de la financiación del desarrollo.

---

<sup>38</sup> Vid. Kapur, Devish *et al.*, *The World Bank: Its First Half Century*, vol. 1, Washington, Brookings Institution Press, 1997, p. 58.

No obstante las primeras reticencias, en 1944, cuarenta y tres países suscribieron la conformación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Este nacería con dos objetivos principales: de un lado y de manera prioritaria, garantizar el acceso al capital necesario para permitir la reconstrucción de la Europa y el Japón de posguerra; en segundo lugar y de manera secundaria, se aceptó que el BM podría apoyar financieramente a países que no hubiesen participado en la guerra, especialmente en aquellos casos en que esta ayuda permitiera detener el avance del comunismo<sup>39</sup>.

A pesar de la fecha de su creación, el inicio de las operaciones del Banco sería en 1947, año en que colocó exitosamente bonos en el mercado de Estados Unidos y dirigió sus préstamos principalmente a Francia. Igualmente se extendió la financiación a países de América Latina, siendo el primero de ellos Chile, que contó con apoyo para realizar transformaciones en infraestructura energética, desarrollo forestal, puertos y mejoramiento de las redes de transporte<sup>40</sup>.

La orientación reconstruccionista original del Banco se vio pronto cuestionada por diversos hechos. De un lado, los fondos captados por el BM no fueron suficientes frente a las demandas provenientes de los países objeto de su atención. En buena medida, ello originó el surgimiento del Plan Marshall, el cual permitió una financiación directa y menos burocrática por parte de Estados Unidos<sup>41</sup>. Por otra parte, en el contexto de la Guerra Fría, Estados Unidos iniciaba su cruzada para detener el comunismo, lo cual trajo consigo una renovada preocupación por el tema del desarrollo.

La competencia del Plan Marshall y el contexto político internacional de la guerra fría, conllevaron un primer giro en el proceder del Banco, el cual consistió en abandonar sus objetivos de financiación de la reconstrucción y pasar a convertirse en un banco de desarrollo. Esto fue plenamente reconocido en 1956 por su presidente Eugene Black, quien afirmó: “Aunque originalmente estaba sólo definido como una institución financiera, el

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>40</sup> Vid. Sagasti, Francisco, *La banca multilateral de desarrollo en América Latina*. Documento de la CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo, no. 119, 2002, p. 8.

<sup>41</sup> Vid. Kapur, *op. cit.*, p. 72.

organismo había evolucionado hacia una agencia de desarrollo que usaba sus recursos financieros como medios para ayudar a sus miembros<sup>42</sup>.

Este salto inesperado no fue fácil de asumir, si se tiene en cuenta que el tema del desarrollo era algo sobre lo que no se tenía un conocimiento adecuado<sup>43</sup>. Por tanto, entre 1947 y 1948, el BM no realizó préstamos y se centró en un programa de visitas y recolección de información con el fin de determinar cuál debería ser su papel como promotor del desarrollo<sup>44</sup>.

Iniciada la década de los cincuenta, el Banco inauguró su etapa de agente del desarrollo, para lo cual amplió su política de préstamos, la cual si bien continuó dirigiéndose a países europeos, incorporó de manera sistemática a varios países de América Latina, así como a la India y Pakistán. En el contexto latinoamericano, países como Colombia, Brasil, Perú, Nicaragua, Chile y México se convirtieron en prestamistas reiterados del Banco.

Ahora bien, el aumento del nivel de los préstamos y de los países objeto de los mismos no se dirigió propiamente al sector social como podría imaginarse dado el interés por detener el avance del comunismo. En realidad, la financiación ofrecida por el BM era para proyectos de infraestructura especialmente en las áreas de energía y transporte.

Lo anterior se explica por el papel que desempeñaban los financiadores del Banco. Al respecto, debe tenerse en cuenta que los fondos prestados por este organismo provienen de dos fuentes fundamentales. De un lado, los aportes de los Estados miembros quienes, según el tamaño de su economía, pagan una cuota para su ingreso. Dicho valor, por lo demás, no se entrega totalmente al Banco sino que se considera como un capital exigible. Cerca de un 20% de los fondos del Banco se origina en esta fuente. La mayoría del dinero prestado proviene, por tanto, de la venta de bonos de deuda colocados en los grandes mercados financieros internacionales,

---

<sup>42</sup> Vid. Rajagopal, Balakrishnan, *El Derecho Internacional desde abajo*, Bogotá, ILSA, 2005, p. 130.

<sup>43</sup> Vid. Kapur, *op. cit.*, pp. 67 y 68.

<sup>44</sup> Vid. Alacevich, Michele, *The World Bank's Early Reflections on Development: The Housing Issue*. Documento de trabajo del Departamento de Economía Política de la Universidad del Estudio de Milán, no. 91, 2005, p. 2. Disponible en Internet [http://dipeco.economia.unimib.it/pdf/pubblicazioni/wp91\\_05.pdf](http://dipeco.economia.unimib.it/pdf/pubblicazioni/wp91_05.pdf). Visitado el 17 de noviembre de 2006.

los cuales cuentan con una alta credibilidad y son apetecidos por bancos, fondos de pensiones y demás actores financieros privados.

Dada la alta dependencia de los financiadores privados, el interés de estos fue ante todo el de recuperar su dinero, de forma tal que presionaron una política de préstamos conservadora que les garantizara no poner en riesgo sus capitales. Para atender estas presiones y mantener un nivel de confianza frente a sus principales contribuyentes, el BM optó por áreas de financiación que permitieran generar ingresos y, por esta vía, el pago de los créditos<sup>45</sup>.

Simultáneamente con este cambio, el Banco empezaría a desempeñarse como asesor técnico y monitor de la política económica de los gobiernos. En efecto, a partir de la experiencia con los préstamos para proyectos se registró que buena parte de los países carecían de la capacidad técnica para solicitar créditos. De igual forma, se planteó que la viabilidad de los proyectos y del repago del préstamo dependía mucho de la manera como se manejaba la política económica. Por esta vía, el BM generaría diversos mecanismos para intervenir en la economía de los países prestatarios. Así, por ejemplo, se crearon las misiones para producir informes sobre la situación económica, los cuales a su vez permitieron la generación de recomendaciones en materia presupuestal, tributaria y monetaria, que en muchos casos debían incorporarse a los planes de desarrollo. De igual forma, el BM empezó a interlocutar directamente con los gobiernos con el fin de preparar conjuntamente los proyectos, así como de organizar su puesta en marcha y realizar el debido monitoreo<sup>46</sup>.

En sus primeros años, por tanto, el BM afrontó un trascendental cambio, al dejar de ser un financiador de la reconstrucción, para convertirse en un banco de desarrollo de carácter internacional, dedicado al soporte de proyectos de infraestructura energética y de transporte, así como a prestar asesoría técnica y económica a los países. Esta caracterización adquirida en la década de los cincuenta del pasado siglo, si bien se mantiene, se ha ampliado considerablemente. El segundo gran paso dado por el Banco ha sido la incorporación a su agenda del tema de la pobreza.

---

<sup>45</sup> Vid. Gavin, Michael y Rodrik, Dani, “The World Bank in Historical Perspective”, *American Economic Review*, vol. 85, no. 2, 1995, p. 333. También Rajagopal, *op. cit.*, p. 134.

<sup>46</sup> Vid. Holmqvist, Göran “Conditionality and Sustainability of Policy Reforms”, *Conference on Aid and Development*. Proceedings and Discussion Papers. A Sida Evaluation Report, Estocolmo, Sida, 2000, p. 8. También Gavin y Rodrik, *op. cit.*, p. 338.

### 1.1.2 Segunda etapa: el “descubrimiento” del tema de la pobreza (1961-1981)

Dado que el BIRF captaba sus recursos de los mercados privados internacionales, no sólo se dificultó la concesión de préstamos a áreas no productivas sino que fue necesario que los mismos se dirigieran a los países de desarrollo medio. Por tanto, la posibilidad de contar con una fuente de financiación para los países más pobres, donde además el riesgo de revueltas anticapitalistas tendía a ser mucho mayor, exigía crear una institución especializada que no dependiera de fondos privados y sí de los aportes y donaciones de los países miembros.

En 1961 se creó, por iniciativa de Estados Unidos, la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) como órgano especializado en la financiación de proyectos de carácter social en los países más pobres.

La creación y funcionamiento de la AID deben ubicarse en el contexto del “descubrimiento” de la pobreza como tema de la agenda de desarrollo y, por tanto, como parte de las actividades del Banco Mundial. Este surgimiento estuvo asociado a varios factores. En primer lugar, el discurso del desarrollo que se estaba generando en estos momentos dividió a los países entre desarrollados y subdesarrollados, asociando este a países con altos niveles de pobreza. La ligazón entre subdesarrollo y pobreza conllevó, a su vez, la generación de un espacio de intervención que en el pasado era absolutamente ajeno:

*Antes de la Segunda Guerra Mundial, la pobreza de los nativos se asumía como algo natural, porque se creía que éstos carecían de la capacidad para la ciencia y la tecnología y del deseo de progreso económico. (...) En esta nueva concepción, al pobre se le veía como incapaz en ciertos ámbitos sociales y con seguridad requería intervenciones técnicas en educación, salud, higiene, moralidad, ahorros y similares. (...) El conjunto de intervenciones para manejar al pobre ha sido denominado por los académicos como el dominio de lo social<sup>47</sup>.*

La identificación de la pobreza como campo de intervención estuvo igualmente asociada a factores políticos. Fue así como la lucha en su contra se identificó como un medio adecuado para prevenir el avance del comunismo<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Vid. Rajagopal, *op. cit.*, p. 137.

<sup>48</sup> Vid. *ibidem*, p. 136.



Por tanto, la obtención de mayor seguridad en un contexto de Guerra Fría, pasaba por calmar sociedades convulsionadas y conflictivas a nivel social y político mediante la asignación de fondos para proyectos que beneficiaban a los pobres. En esta lucha el Banco Mundial estaba bien posicionado en cuanto su experiencia le había permitido determinar el efecto político que muchos de sus préstamos estaban teniendo. Un miembro del comité de préstamos de la AID lo expresaba en los siguientes términos:

*El colonialismo es ciertamente grave en Ecuador (...) incluso peor que en el Lejano Oriente. Va a ocurrir algo violento. Creo realmente que nuestros proyectos sirven para aliviar las presiones internas. (...) Estoy de acuerdo en que podríamos considerar darle más dinero precisamente por esos riesgos políticos<sup>49</sup>.*

La construcción del tema de la pobreza como un campo de intervención y como una vía para enfrentar el comunismo pavimentó el camino para la creación de la AID. De esta manera el Banco Mundial inauguraría su segundo gran giro histórico<sup>50</sup>: pasar de ser un agente del desarrollo entendido como industrialización, a convertirse en el líder internacional en la lucha contra la pobreza.

El momento culminante de este giro, sin embargo, tendría lugar durante la larga y compleja presidencia de Robert McNamara, quien dirigió al BM por más de veinte años luego de haber dejado la secretaría de defensa de Estados Unidos, que desempeñó en el contexto del conflicto con Vietnam. Para este presidente, el crecimiento económico no estaba teniendo consecuencias claras y positivas para la mayoría de la población.

---

<sup>49</sup> Citado en Rajagopal, *op. cit.*, p. 136.

<sup>50</sup> En la actualidad, la AID presta dinero a los países más pobres, los cuales se identifican con aquellos que actualmente cuentan con un PIB per cápita inferior a 885 dólares estadounidenses. Sus créditos no tienen tasas de interés y otorgan períodos de gracia de 10 años, con tiempos de pago entre 35 y 40 años. En el año 2000, 81 países fueron aptos para recibir préstamos de la AID, entre ellos la India y China. La mayoría de préstamos están dirigidos a proyectos de educación, salud, nutrición, protección social, acueductos y alcantarillados. Orgánicamente, la AID tiene su propia carta constitutiva que establece su adscripción al BIRF. Por tanto, la Junta de Gobernadores y el directorio ejecutivo son compartidos por ambas instituciones. Lo que no se comparte es el presupuesto que, en el caso de la AID, proviene de los aportes periódicos de algunos países ricos, siendo Estados Unidos de América el principal aportante. Datos obtenidos de la página electrónica del Banco Mundial [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). Visitada el 15 de noviembre de 2006.

El aumento del PIB no estaba permitiendo reducir la pobreza ni la conflictividad social y política que ella generaba<sup>51</sup>. Por otra parte, el desarrollo no estaba siendo sostenible ante la ausencia de capital suficiente. Esto significaba que su estabilidad dependía de un acceso creciente a recursos, lo cual exigía transferir la riqueza sobrante en el Norte a los países del Sur<sup>52</sup>. Como consecuencia de estos puntos de partida, McNamara defendió que el Banco debería involucrarse más en proyectos dirigidos específicamente a erradicar la pobreza. De igual manera, se planteó que el nivel de préstamos debería aumentar para garantizar la sostenibilidad del desarrollo.

A partir de este diagnóstico se pusieron en práctica un conjunto de cambios en la orientación, tamaño y nivel de los préstamos. En relación con el sentido de la labor del Banco, el 24 de septiembre de 1973 en un discurso pronunciado en la reunión de la Junta de Gobernadores en Nairobi, McNamara oficializó que la reducción y eliminación de la pobreza debería ser el objetivo principal de la institución. A continuación se produjeron varios documentos de política en los que se describían los planes del BM para atacar diversas dimensiones de la pobreza tales como el escaso desarrollo rural, el limitado acceso a la educación y salud básicas y la vivienda a bajo costo. Por su parte, el entonces Centro de Desarrollo del Banco optó por analizar la forma en que se deberían promover políticas de distribución de la riqueza<sup>53</sup>.

En relación con la política de préstamos, se creó una línea de créditos dirigidos específicamente a reducir la pobreza, los cuales incluían, entre otros, proyectos contra la malnutrición, por la mejora de los servicios de salud, de lucha contra el analfabetismo, a favor del desarrollo agrícola y programas para controlar el aumento de la población. Con esta preocupación, África se convirtió en el área de mayor atención sin que se descuidara una importante actividad en América Latina<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Vid. Kapur, *op. cit.*, p. 4.

<sup>52</sup> Vid. Johnson, Bryan, *The World Bank and Economic Growth: 50 Years of Failure*. Documento de investigación. Heritage Foundation, Washington, 1996. Disponible en Internet. <http://new.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/BG1082.cfm> Visitado el 13 de noviembre de 2006.

<sup>53</sup> Vid. Milobsky, David *et al.*, “The McNamara Bank and its Legacy”, *Business and Economic History*, vol. 24, no. 2, 1995, p. 14.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 2.

Simultáneamente, el BM creció en capacidad crediticia y en tamaño. Mientras que en 1968 el total de préstamos otorgado fue de 3.524 millones de dólares, para 1981, último año de la administración McNamara, había saltado a 5.068 millones<sup>55</sup>. En este aumento debe tenerse en cuenta la importante disponibilidad de dinero existente como producto de las ganancias de algunos países ante el aumento de los precios del petróleo, la cual fue captada parcialmente también por el BM<sup>56</sup>. Finalmente, en lo concerniente a la burocracia, ésta aumentó a cerca de un 75% durante los primeros tres años de gestión del ex secretario de defensa<sup>57</sup>.

Con McNamara se fortalecería entonces uno de los signos de identidad del BM que se conserva hasta nuestros días: la lucha contra la pobreza. Dicha orientación, sin embargo, ha variado igualmente a lo largo del tiempo. Mientras en buena parte de su gestión las herramientas para afrontarla eran proyectos específicos y mecanismos que promovieran la distribución de la riqueza, a finales de su mandato y durante buena parte de los ochenta, la prioridad otorgada a la pobreza fue remplazada por la estabilidad macroeconómica. En dichos momentos se defendió que la mejor forma de enfrentar aquélla era a través de la promoción del crecimiento económico para lo cual se necesitaba estabilidad.

Por su parte, a finales de los ochenta, bajo la presidencia de Barber Conable y dados los efectos indeseables en términos sociales de los programas de ajuste, se dio un nuevo respiro a la prioridad en los temas de pobreza de manera específica. De este modo se establecerían distintos proyectos para paliar los efectos negativos de las reformas económicas en las poblaciones más vulnerables.

A comienzos de los noventa, bajo el mandato de Lewis Preston, el tema de la pobreza afrontaba un ocaso dada la agenda asumida por el BM de comprometerse en la reestructuración económica de los países que habían abandonado el comunismo. Finalmente, durante la última presidencia de James Wolfensohn, el tema de la pobreza ha repuntado pero con la prioridad de hacer manejable el peso de la deuda, para lo cual se han incluido

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>56</sup> Vid. Goldman, Michael, *The World Bank and Its Imperial Nature*, Documento presentado en el Workshop sobre política medioambiental realizado en la Universidad de Berkeley, 29 de octubre de 2004, p. 32.

<sup>57</sup> Vid. Milobsky, *op. cit.*, p. 11.

medidas como su perdón parcial o total a países pobres muy endeudados así como proyectos específicos para enfrentarla<sup>58</sup>.

En suma, el cierre de la presidencia de MacNamara a comienzos de los ochenta significó la introducción de un nuevo giro estratégico en el mandato del Banco, el cual se había venido incubando desde mediados de los setenta. Este sello antipobreza ha marcado a la institución hasta nuestros días, aunque a través de diversos tipos de políticas. A finales de los ochenta, sin embargo, según las directivas del organismo, la eficacia de los proyectos contra la pobreza empezaba a mostrar sus límites y generaba discusiones sobre la necesidad de afectar las políticas de los Estados con el fin de garantizar verdaderos avances en el tema. Por otro lado, el endeudamiento externo había crecido de tal forma que varios países empezaron a mostrar dificultades para honrar sus compromisos. Estas dos dinámicas presionaron a favor de una transformación que amplió nuevamente el marco de acción del Banco.

### **1.1.3 Tercera etapa: los préstamos para las reformas estructurales (1978-1992)**

Uno de los aspectos institucionales del Banco que se había mantenido desde su origen era el relacionado con los préstamos por proyecto, es decir, la financiación de actividades específicas cuyos resultados eran medibles de manera más o menos objetiva. Si bien la lógica de los proyectos pretendía ser muy técnica y circunscrita al objeto y sostenibilidad de la actividad financiada, la misma incluía consideraciones sobre el contexto económico y político en que aquéllos se debían desarrollar<sup>59</sup>. Es así como el BM no sólo apoyaba técnicamente la elaboración y desarrollo de los proyectos sino que, en determinados casos, solicitaba reformas de orden económico que posibilitaran una mejor puesta en marcha de los mismos<sup>60</sup>. En los casos más críticos se condicionaron los créditos al cumplimiento de un conjunto de reformas, como ocurrió con Zambia, Kenia y Tanzania entre 1973 y 1975<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Vid. Einhorn, Jessica, “The World Bank’s Mission Creep”, *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 5, 2001, p. 24 y Kapur, *op. cit.*, pp. 357-376.

<sup>59</sup> Vid. Gavin y Rodrik, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>60</sup> Vid. Mosley, Paul et al, *Aid and Power. The World Bank and Policy Based Lending*, Londres, Routledge, 1995, p. 27.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 72.

Si bien la voluntad de influir más en los asuntos del manejo de política económica se hizo evidente desde comienzos de los setenta, existieron varios factores que dificultaron un compromiso más claro en la materia. Por un lado, se dudaba de la capacidad del Banco para influir adecuadamente en la generación de políticas en el interior de los Estados, dado que algunos de ellos habían expresado resistencias en tal sentido. Por otro lado, en esos momentos existía un exceso de liquidez que permitía a los países conseguir créditos no condicionados en el mercado privado, de forma tal que el BM habría resultado poco atractivo como fuente de préstamos si hubiese condicionado sus créditos a cambios en la política económica. Finalmente existían dudas internas sobre hasta qué punto intervenir de manera más directa en cambios de política económica significaría romper con la prohibición que afectaba al Banco de no intervenir en política<sup>62</sup>.

Las anteriores limitaciones para una mayor injerencia del BM en la política económica de los países fueron superadas como producto de dos hechos. De un lado, el agotamiento de la dinámica por proyectos, la cual había resultado ineficaz. De otro lado, la crisis de la deuda externa que brindó un nuevo y poderoso papel al BM y al FMI.

La lógica de préstamos por proyectos que había caracterizado al BM empezó a ser cuestionada, en primer lugar, por la escasa eficacia que estaba mostrando para ayudar a superar la pobreza<sup>63</sup>. Para los economistas, que en buena parte habían remplazado a los ingenieros que inauguraron los préstamos por proyectos, la viabilidad de los mismos descansaba en la existencia de un ambiente económico adecuado. Si bien se había logrado un diálogo con algunos países para introducir algunas reformas, en realidad éstas no habían dado los frutos esperados. Según el BM, era necesario poder intervenir de una manera más eficaz en la manera como se manejaba la política económica de los países<sup>64</sup>.

La “oportunidad” de oro para dicha intervención y la confirmación de los problemas macroeconómicos que preocupaban al BM fue la derivada de la crisis de la deuda externa que se produjo a finales de los setenta. En efecto, durante este período llegó a su fin el festival de préstamos característico de buena parte de dicha década, dada la sobrelíquidez

---

<sup>62</sup> Vid. Kapur, *op. cit.*, pp. 474-479.

<sup>63</sup> Vid. Kapur, *op. cit.*, p. 334.

<sup>64</sup> Vid. Mosley, *op. cit.*, pp. 30-33.

proveniente de los países petroleros. Para este término, buena parte de los países de desarrollo medio se habían endeudado ampliamente, de forma tal que el aumento de las tasas de interés por la reserva federal de Estados Unidos en 1979 afectó seriamente el manejo de una deuda tan abultada. Varios países se encontraron en la difícil situación de no poder honrar sus pagos<sup>65</sup>.

Para responder a las dificultades de pago de la deuda en distintos países y especialmente para evitar la quiebra de los bancos privados que habían otorgado originalmente dichos préstamos, el BM y el FMI iniciaron una política de financiación que buscaba resolver los problemas de balanza de pagos y facilitar el repago de la deuda. Dichos créditos se denominaron de ajuste y tenían la particularidad de condicionar su otorgamiento a la reforma de determinadas políticas económicas<sup>66</sup>. Con el fin de garantizar el suficiente dinero para estos préstamos, Estados Unidos lideró un aumento del capital de la AID en 12.000 millones de dólares, duplicó sus aportes al capital del Banco y apoyó un alza en las cuotas exigidas para ser miembro del FMI<sup>67</sup>.

La inclusión de los préstamos para programas de ajuste (PAJ) trajo consigo varios cambios en la forma de gestión de los créditos que se expresaron en la creación de formas de trabajo sectorial, la inauguración de los documentos de programa por país y el establecimiento de préstamos por programa. Los dos primeros permitían elaborar diagnósticos sobre el estado macroeconómico de un país y las líneas de acción que deberían seguirse. El tercero permitía rápidos desembolsos a favor de los países, a cambio de reformas de política acordadas con el BM. De esta manera, el Banco dejó de ser un mero prestamista para proyectos concretos y pasó a convertirse en una fuente de recursos para programas de reforma económica establecidos como condición para sus créditos<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Vid. Woods, Ngaire, *The International Monetary Fund and World Bank*. Documento de trabajo del Global Economic Governance Programme. University of Oxford, pp. 3 y ss. Disponible en Internet: <http://users.ox.ac.uk/~ntwoods/Woods%20for%20Routledge.pdf>. Visitado el 23 de octubre de 2006.

<sup>66</sup> La presentación formal de los préstamos para el ajuste estructural (PAJ) y el paso de los préstamos por proyecto a aquellos por programas de reformas económicas, se haría en el año 1979 y en el contexto de una reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por su sigla en inglés).

<sup>67</sup> Vid. Holmqvist, *op. cit.*, p. 16 y Kapur, *op. cit.*, p. 481.

<sup>68</sup> Vid. Kapur, *op. cit.*, p. 487.

Los PAJ se dividieron en dos tipos. De un lado, estaban los préstamos de ajuste estructural dirigidos a la reforma de los elementos eje de la política macroeconómica de los gobiernos, tales como el manejo de la tasa de cambio, el nivel de inflación, el déficit fiscal, etc. Por otra parte, estaban los ajustes sectoriales que pretendían reformas de diverso orden a nivel de un sector económico o social específico, tales como salud, energía, empleo, etc.<sup>69</sup>.

Una de las características fundamentales de este tipo de préstamos fue la inclusión de la condicionalidad. Ésta se ha definido como el “acuerdo” por el cual un gobierno realiza o se compromete a realizar ciertas acciones políticas, para cuya ejecución una institución financiera internacional u otra agencia proveerán una cantidad específica de ayuda financiera<sup>70</sup>. Por lo general, esta figura ha sido justificada formalmente aduciendo que, dado que el FMI y el BM no pueden obtener garantías de ningún tipo para sus préstamos, como lo haría un banco privado, la única manera de proteger la recuperación de lo prestado es influyendo en una adecuada gestión de la política económica a nivel general y sectorial.

La aplicación de la condicionalidad suponía la suscripción de un contrato entre el BM y el gobierno correspondiente por el cual este último se obligaba a cumplir un determinado número de requerimientos establecidos por el Banco y los cuales deberían ejecutarse antes y durante la recepción del préstamo<sup>71</sup>. La manera de garantizar el cumplimiento sucesivo de las condiciones era dividir el desembolso en varias entregas que

---

<sup>69</sup> Vid. Mosley, *op. cit.*, p 45 y Kapur, *op. cit.*, p 517. Es importante anotar que para el caso del BM este tipo de préstamos resultaba más que atípico pues de tiempo atrás existía una limitación proveniente de su carta constitutiva respecto a la posibilidad de prestar para refinanciar deuda comercial. Este impedimento fue superado con el argumento de que los PAJ eran excepcionales y cabían dentro del mandato del Banco en la medida misma en que al resolver los problemas de la deuda en el fondo se estaba contribuyendo a generar mejores condiciones para el crecimiento económico, el cual es uno de los fines del BM.

<sup>70</sup> Vid. Santiso, Carlos, *The Paradox of Governance: Objective or Condition of Multilateral Development Finance*. Working Paper, no. 03, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, John Hopkins University, Washington, 2003, p. 16.

<sup>71</sup> Sobre el tema de la condicionalidad, vid. ILSA, *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*, Documentos 13. Bogotá, ILSA, 1996; Nelson, Joan, *Is the era of conditionality past?, The evolving role of the World Bank in the 1990s*. Documento de Trabajo, no. 72. Instituto Juan March, septiembre de 1995 y Tsai, Mary, “Globalization and Conditionality: Two Sides of the Sovereignty Coin”, *Law and Policy in international Business*, vol. 31, 2000.

tendrían lugar cuando se verificara el cumplimiento de lo acordado o se renegociara su debida ejecución. Este mecanismo, sin embargo, no funcionó igualmente para todos los países. Fue así como en los casos de México, China e Indonesia se dieron préstamos de ajuste estructural no sujetos a condiciones. En la práctica, la condicionalidad se aplicó sobre todo a los países del África subsahariana y a la mayoría de América Latina<sup>72</sup>.

Buena parte de las condiciones a las que estaban sometidos los préstamos de ajuste exigían la defensa de una postura antiestatista respecto del manejo de la economía y una defensa del mercado como el mejor asignador de los recursos. Las condiciones liberalizadoras incluidas en la mayoría de los préstamos de ajuste se pueden identificar de la siguiente manera:

1. Liberalización del comercio internacional, comenzando por el reemplazo del sistema de cuotas de importación, por aranceles reducidos y la eliminación de subsidios a las exportaciones.
2. Liberalización del flujo de capitales eliminando barreras referentes al control de cambios y transacciones y el reenvío de ganancias.
3. Desregulación de los sistemas financieros nacionales.
4. Desregulación del mercado laboral<sup>73</sup>.
5. Racionalización de los impuestos.
6. Privatización de las empresas públicas<sup>74</sup>.

La unidad de criterio respecto de las condiciones de política económica atadas al ajuste fue tal que se empezó a hablar de la existencia del llamado “Consenso de Washington”. Bajo este nombre se conoció el “acuerdo informal” entre el BM, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la secretaría del tesoro de Estados Unidos sobre lo que se consideraba una economía bien manejada. En palabras de John Williamson, animador de la también denominada “convergencia universal”, se trataba

---

<sup>72</sup> Vid. Kapur, *op. cit.*, pp. 537-538.

<sup>73</sup> Fundamentalmente referido a la eliminación o flexibilización de aquellas normas especialmente dirigidas a la protección de los trabajadores y que se consideraban por el Banco, un obstáculo a la inversión necesaria para el crecimiento de los mercados.

<sup>74</sup> Vid. Taylor, Lance, “The Revival of the Liberal Creed - The IMF and the World Bank in a Globalized Economy”, *World Development*, vol. 25, no. 2, p. 148.



de “establecer una base con que medir hasta que punto los diversos países han llevado a cabo las reformas que se les han exigido”<sup>75</sup>.

Bajo dicho “consenso” se consideraron como políticas necesarias:

- a. La existencia de un marco macroeconómico equilibrado.
- b. Un gobierno de menor tamaño y más eficaz.
- c. Un sector privado eficiente y en expansión.
- d. Políticas destinadas a la reducción de la pobreza<sup>76</sup>.

Explícitamente, estas políticas económicas se constituyeron en el baremo desde el cual medir los avances de la condicionalidad en la política económica de los gobiernos.

Las anteriores medidas fueron el corazón de los préstamos de ajuste no sectorial. Con todo, progresivamente se fueron incluyendo nuevos tipos de condiciones tales como la reducción del gasto militar, avances en la reducción de la pobreza, políticas de género, impacto ambiental y reformas al sistema judicial<sup>77</sup>. En cuanto se iba desarrollando, la dinámica de la condicionalidad se dio en dos sentidos. Por un lado, como se muestra en el cuadro 1, durante todos los ochenta y comienzos de los noventa se aumentó el número de las condiciones, de manera tal que en promedio un préstamo estaba sujeto a 56 condiciones<sup>78</sup>. A estas debían sumarse las provenientes del FMI, cuyo ajuste era prerrequisito para poder acceder al BM de suerte que el número final de condiciones alcanzaba casi cien. Por otra parte, el contenido de estas últimas pasó de ser específico a convertirse en cada vez más difuso en cuanto se refería a objetivos amplios que, por lo demás, a veces entraban en contradicción con los planteados por otros organismos como el FMI<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Vid., Williamson, John, “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a las políticas económicas”, Guitián, Manuel, *La cultura de estabilidad y el Consenso de Washington*. Barcelona, Servicio de Estudios La Caixa, no. 15, 1998, pp. 67 y ss.

<sup>76</sup> Para una ilustración crítica del Consenso Washington vid Linde, Luis, “El Consenso de Washington y la economía global”, *Revista de Libros*, no. 5, marzo, 1999 y Gore, Charles, “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm of Developing Countries”, *World Development*, vol. 28, no. 5, pp. 789-804.

<sup>77</sup> Vid. Kapur, *op. cit.*, p. 534.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 522.

<sup>79</sup> *Ibidem*, pp. 523 y 527.

**Cuadro 1**  
**COMPORTAMIENTO DE LA CONDICIONALIDAD SEGÚN ÁREAS**

Condición de política	1980-82 Número de condiciones	1983-86 Número de condiciones	1987-90 Número de condiciones	1991 Número de condiciones
Políticas de comercio	47	118	192	162
Sector industrial	23	56	76	23
Sector energético	24	27	74	23
Sector agrícola	54	143	224	112
Sector social	3	2	34	101
Sector financiero	12	54	211	240
Instituciones públicas y regulación	21	49	202	219
Reforma de empresas públicas	26	79	288	161
Número promedio de condiciones por operación	34	35	56	48

FUENTE: Kapur, *op. cit.*, p. 521.

Durante los ochenta y los noventa, los préstamos de ajuste estructural constituyeron un buen porcentaje de la actividad crediticia del Banco. Fue así como entre 1980 y 1986 se negociaron más de 37 programas de ajuste estructural por un valor de 5.259 millones de dólares<sup>80</sup>. Hacia finales de los ochenta este tipo de préstamos significaron el 30% de la cartera del BM mientras que en la década siguiente se ubicaron en un 25%, adquiriendo especial importancia los préstamos de ajuste sectorial que exigían menos condiciones<sup>81</sup>.

Si bien el número de préstamos creció, no puede decirse lo mismo del cumplimiento de las condiciones. El excesivo número de requisitos exigidos, a veces de manera contradictoria, por el BM y el FMI ocasionó su incumplimiento. Este último terminó siendo aceptado por el mismo Banco, el cual en muy pocos casos suspendió la continuidad de un préstamo por el no cumplimiento de las condiciones. Como luego se verificaría con el

<sup>80</sup> Vid. Mosley, *op. cit.*, p. 39.

<sup>81</sup> Vid. Caulfield, Catherine, "The World Bank", *Foreign Policy in Focus*, vol. 3, no. 32, septiembre de 2001, p. 1.

informe Wapenhas, el interés del BM en otorgar préstamos, era más fuerte que el de exigir las condiciones impuestas a los mismos<sup>82</sup>.

Al margen de la eficacia de la condicionalidad, los PAJ trajeron consigo un importante cambio en las actividades del Banco. En el período aquí descrito, este organismo multilateral dejó de ser un mero financiador de proyectos y se convirtió en un prestamista para el desarrollo de programas de reformas económicas. Por esta vía y mediante el uso de la condicionalidad, el Banco ganó un amplio espacio de poder respecto de los Estados miembros. Mediante sus préstamos influyó de manera más o menos eficaz, inicialmente la política económica de los gobiernos y progresivamente su política social.

El proceder del Banco respecto de la política económica de los Estados a través de los PAJ se mantiene hoy en día, aunque ha sufrido varios cambios. Así, a través de las iniciativas de alivio de la deuda para países pobres altamente endeudados y de las facilidades para la reducción de la pobreza y a favor del crecimiento, se ha fortalecido la introducción de políticas para enfrentar aquélla, las cuales son diseñadas inicialmente por los países. En tal sentido, se ha procurado que la condicionalidad adquiriera un bajo perfil promoviendo una mayor apropiación de las políticas por los gobiernos nacionales. Por tanto, hoy se tiende a prestar más dinero a aquellos países que han demostrado previamente avances en los términos que el Banco considera adecuados. Este giro, con todo, no ha ocasionado la eliminación de las condiciones clásicas de orden macroeconómico ligadas a la liberalización y la estabilización, las cuales se siguen exigiendo<sup>83</sup>.

Como puede colegirse, los préstamos de ajuste se constituyeron en un elemento angular de la actividad del BM y del mismo FMI, desmintiendo con ello la justificación original de su carácter excepcional. Simultáneamente, éstos delinearón un giro importante frente al modo de proceder

---

<sup>82</sup> Vid. Kapur, *op. cit.*, p. 538 y Mosley, *op. cit.*, p. 47. Son muchos los estudios sobre los efectos de los PAJ. Para un autoanálisis evaluativo desde el mismo Banco puede verse Cornia, Giovanni Andrea *et al.*, *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*. Washington D.C., World Bank, 1992. En sentido crítico están Sanahuja, José Antonio, “Los desajustes del ajuste: consecuencias de las políticas del Banco Mundial y el FMI”, *Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Un Análisis Crítico*. Temas de Cooperación 4. Madrid, septiembre de 1994.

<sup>83</sup> Vid. Kavaljit, Singh, *Aid and Good Governance. A Discussion Paper for The Reality of Aid*. Documento distribuido en el ‘Global Strategy Meeting on the World Bank and the International Monetary Fund’, Penang, Malasia, 24-27 de enero de 2004, p. 10.

tradicional del Banco. Mientras que en los setenta el factor fundamental para el desarrollo era el acceso al capital brindado en parte por el Banco, durante los ochenta el punto crítico era la ausencia de políticas económicas adecuadas<sup>84</sup>. En ese sentido, antes que el crecimiento económico, el objetivo fundamental era la estabilización de las economías con el fin de garantizar el repago de la deuda, especialmente aquella contraída con la banca comercial internacional<sup>85</sup>.

El salto cualitativo de los préstamos por programa no ha sido, sin embargo, la última barrera en la ampliación de las actividades del Banco. Ante las limitaciones impuestas por los resultados de los ajustes económicos, se identificó un nuevo espacio de intervención que signó buena parte de la acción de esta organización durante los noventa, el fortalecimiento de la gobernanza, la introducción de las reformas institucionales y, dentro de ellas, el papel otorgado al Estado y a los sistemas de justicia.

#### **1.1.4 Cuarta etapa: la introducción de los problemas de la gobernanza y las instituciones (1992-2000)**

Entrados los años noventa, el Banco Mundial dio un nuevo salto en la ampliación de su agenda al introducir la consideración de los aspectos relativos a la capacidad del Estado y los diseños institucionales como condiciones para el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza. Estas preocupaciones se agruparon bajo el término *governance*, ámbito en el cual surgió la preocupación por el Estado de derecho y la reforma judicial, y al que progresivamente se han ido incorporando temas como la lucha contra la corrupción y una reflexión sobre el papel del Banco en la defensa de los derechos humanos<sup>86</sup>.

De acuerdo con el Banco, la incorporación de los nuevos temas vinculados con la gobernanza se ha asociado a factores de diversa índole. En

---

<sup>84</sup> Vid. Standing, Guy, “Brave New Words? A Critique of Stiglitz World Bank Rethinking, *Development and Change*, vol. 31, 2000, p. 738.

<sup>85</sup> Vid. Mosley, *op. cit.*, p. 23.

<sup>86</sup> La expresión *governance* se ha traducido generalmente por el término de “governabilidad”. Sin embargo, se ha cuestionado tal interpretación en la medida en que genera confusión puesto que con esta denominación se ha entendido la relación entre el ejecutivo y el legislativo para permitir el trámite adecuado de proyectos de ley. Por tanto, en el año 2002, con el fin de evitar malentendidos, la academia de la lengua española acuñó el término “gobernanza” que es el que utilizaremos a lo largo de este texto.

primer lugar, está el balance de fracaso en cuanto a los resultados reales de los programas de ajuste que no habían logrado las tasas de crecimiento deseadas y que, además, habían generado consecuencias sociales críticas. De acuerdo con el informe preparado por el ex vicepresidente del BM, William Wapenhans, hacia 1991 una tercera parte de los proyectos apoyados por el Banco podían evaluarse como un fracaso<sup>87</sup>. Esto era particularmente cierto en el contexto africano, donde, según el informe, el nivel de éxito había sido inferior al 17,2% y se extendía por todos los sectores de préstamos, inclusive aquellos con un alto nivel de desempeño como los relacionados con las áreas de telecomunicaciones, energía, industria y asistencia técnica<sup>88</sup>.

Las explicaciones que se dieron de este fracaso señalaban la ausencia de capacidades por parte del Estado y la falta de un verdadero compromiso político en la aplicación de las reformas. Los documentos del BM lo enunciaron en los siguientes términos:

*Reconociendo que los préstamos de ajuste fueron frecuentemente optimistas acerca de la capacidad de ejecución de los gobiernos y del compromiso de reforma, el Banco ha dirigido directamente su atención a las medidas que amplían dicha capacidad*<sup>89</sup>.

Igualmente, varios años más tarde, el BM manifestó: “Bajo la letanía de los problemas de desarrollo de África hay un problema de crisis de gobernanza”<sup>90</sup>.

Un segundo factor influyente en la generación de la agenda de gobernanza, según el Banco, fueron los críticos resultados del apoyo prestado por el organismo a las primeras experiencias de reestructuración económica

---

<sup>87</sup> Dicho informe fue solicitado por el presidente del BM, Lewis Preston, al ex vicepresidente Wapenhans, y constituía una forma de responder a las crecientes críticas relativas a los efectos sociales de los programas de ajuste y a los escasos rendimientos económicos que éstos estaban generando.

<sup>88</sup> Vid. Banco Mundial, *Wapenhans Report*, Washington, D. C., Banco Mundial, 1992. Documento disponible en Internet. <http://www.whirledbank.org/ourwords/wapenhans.html>. Visitado el 13 de junio de 2006.

<sup>89</sup> Vid. Shihatta, Ibrahim, “The World Bank and ‘Governance’ Issues in its Borrowing Members”, Shihatta, Ibrahim, *The World Bank in a Changing World*, Londres, Martinus, 1995, p. 59.

<sup>90</sup> Vid. Banco Mundial, *Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank Assistance: A Review of Progress Since 1997*, Washington, Banco Mundial, 2004, p. 155.

de algunos países del extinto bloque soviético. En países como Polonia y Rusia, siguiendo los planteamientos del “Consenso de Washington”, se promovió una agresiva política de desregulación de la economía y de privatización de los activos del Estado, con la idea de ampliar los mercados en un contexto de máxima libertad. El resultado no fue el previsto debido a que los procesos de privatización se caracterizaron por una fuerte corrupción y los niveles de crecimiento económico nunca reaccionaron como se esperaba. Las razones de este fracaso se pueden encontrar en el contexto político e institucional:

*La primera generación de reformas en el centro-este de Europa y en la antigua Unión Soviética no permitieron ni el crecimiento económico sostenido ni el desarrollo porque fundamentalmente ignoraron la economía política de las reformas institucionales y la incapacidad del ajuste macroeconómico tradicional para cambiar las estructuras de incentivos que afrontan los políticos, burócratas y líderes empresariales<sup>91</sup>.*

*Durante la primera mitad de los años noventa, el Banco subestimó la importancia de la debilidad de las instituciones básicas y de la administración pública para gestionar el proceso de transición. Consecuentemente, su asistencia en estas áreas fue menor de la que se necesitaba<sup>92</sup>.*

Un tercer y último factor que influyó en la introducción de los temas de gobernanza fue la influencia proveniente de la teoría económica del desarrollo que había incorporado recientemente la reflexión sobre las instituciones como elementos centrales para entender las posibilidades del crecimiento económico<sup>93</sup>. En particular, a partir del reconocimiento brindado a Douglas North con el otorgamiento del Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nóbels, se empezó a aceptar que los mercados no pueden funcionar al margen de las instituciones jurídicas y políticas, de forma tal que no bastaba con la existencia de economías más liberalizadas. Como se verá con más detalle en el tercer capítulo de esta tesis, los planteamientos del neoinstitucio-

---

<sup>91</sup> Citado en Weaver, Catherine, *The Hypocrisy of International Organizations. The Rhetoric, Reality and Reform of the World Bank*. Tesis doctoral presentada en la Universidad de Wisconsin en Madison, 5 de abril de 2003, p. 152.

<sup>92</sup> Vid. Landell-Mills, Pierre, *An Evaluation of World Bank Assistance for Governance, Public Sector Management, and Institution Building in Transition Economies*, Washington, Banco Mundial, 2004, p. 7.

<sup>93</sup> Vid. Weaver, *op. cit.*, p. 27.

nalismo económico otorgaban un papel claro al Estado como garante de las reglas de juego que permitieran predictibilidad en sus acciones y, por esta vía, la ampliación de los mercados. En lo que concierne a la agenda de gobernanza del Banco Mundial, el neoinstitucionalismo proporcionó el fundamento teórico para entender el papel económico del Estado respecto de la existencia de los mercados y para legitimar académicamente su interés en involucrarse en la gestión de la acción pública.

Ahora bien, la inauguración de la agenda de gobernanza a comienzos de los noventa no podía desconocer que el BM estaba involucrado de tiempo atrás en varios proyectos relacionados con la reforma del Estado. De acuerdo con Toussaint, las iniciativas institucionales del Banco se remontan a la década de los cincuenta cuando, como producto de las varias misiones enviadas a distintos países, el BM contribuyó a la creación de agencias paragubernamentales que se caracterizaban por ser independientes financieramente de sus gobiernos y por mantenerse al margen del control de las instituciones políticas locales, entre ellas los parlamentos. Algunos ejemplos de éstas fueron la Corporación Financiera Industrial, la Junta de Inversiones y el Departamento Nacional de Desarrollo Económico y Social en Tailandia, así como la Corporación Nacional de Energía Térmica de la India<sup>94</sup>.

Adicionalmente a esta temprana implicación, la preocupación por la capacidad del Estado y su impacto en los proyectos del Banco se expresó igualmente a finales de los años setenta cuando, en el contexto de sus actividades en África, los funcionarios del BM resaltaron que buena parte de los escasos resultados de su trabajo se debió a que la debilidad del sector público no fue considerada, especialmente en lo que se refería a la ausencia de instituciones eficientes capaces de implantar y sostener los objetivos del desarrollo<sup>95</sup>. Como respuesta a esta inquietud se crearía en el Banco una división central de gestión del sector público, la cual se dedicó a realizar diagnósticos sobre aspectos como reforma administrativa, descentralización, privatización, etc. Dicha dependencia, sin embargo, era muy débil y nunca logró influir en la colocación de proyectos, razón

---

<sup>94</sup> Vid. Toussaint, Eric, *El apoyo del Banco Mundial y del FMI a las dictaduras*. [Inédito] Documento disponible en Internet. <http://www.cadm.org/IMG/pdf/ApoyoFMIBMadictaduras5ag04.pdf>, p. 13. Visitado el 19 de junio de 2006.

<sup>95</sup> Vid. Banco Mundial, *Review governance - The Critical Factor*. Washington, OED Working Paper, 2001, p. 19 y Weaver, *op. cit.*, pp. 21-22.

por la que fue finalmente eliminada en 1987 mediante su fusión con el departamento de sector privado<sup>96</sup>.

Aún cuando en estos primeros momentos la preocupación por la reforma a fondo del Estado nunca se formalizó internamente por la vía de una agencia o un discurso claro al respecto, esto no significó que durante los ochenta no se hubieran condicionado cambios en el mismo. Mediante los programas de ajuste estructural se promovió, entre otros, la descentralización político-administrativa, la reestructuración de las burocracias públicas y la reducción del gasto del Estado. Todo ello buscaba delinear un modelo de Estado mínimo, que no interviniera excesivamente en los mercados y que actuara siguiendo criterios provenientes de este último<sup>97</sup>. Con todo, sería a través de la conceptualización de la gobernanza que el Banco reflexionaría y se introduciría de lleno en la transformación de diversos ámbitos del Estado.

## 1.2 LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA

El concepto de gobernanza para el Banco Mundial ha pasado por diversos momentos que, en líneas generales, han terminado por agregar nuevas temáticas a su agenda. Inicialmente, éste hacía referencia a la gestión y control de la administración pública. Posteriormente, incluyó más claramente los temas de corrupción y derechos humanos, para luego ampliarse aún más a propósito de la generación de los indicadores de gobernanza.

Respecto a la primera fase, el uso del término gobernanza se inició en 1989 con la publicación del documento editado por el Banco bajo el título, *África subsahariana: de la crisis al desarrollo sostenible*<sup>98</sup>. Sin embargo, sería en el documento de discusión *Gobernanza y desarrollo*, publicado en 1992, donde se establecería una primera definición del mismo en los siguientes términos: “(...) la gobernanza es la manera como el poder es

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>97</sup> Vid. Weaver, *op. cit.*, pp 21-22.

<sup>98</sup> Vid. Tuozzo, Fernanda, *Exploring the Implications of Theoretical Underpinnings and Institutional Practices of World Bank Governance Reforms in Argentina*. Documento presentado en el evento “Banco de investigaciones sobre el Banco Mundial”. Central European University. 1<sup>o</sup> y 2 de abril de 2005, Budapest, p. 13. También Aubut, Julie, *Governance Agenda: Who Wins and Who Loses. Some Empirical Evidence for 2001*. Working Paper, no. 04-48. Development Studies Institute. London School of Economics, Londres, 2004.



ejercido en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país”<sup>99</sup>.

Esta amplia definición sería precisada un poco mejor en el informe *Gobernanza, la experiencia del Banco Mundial*, presentado en 1994. Allí se identificó como buena gobernanza la relacionada con:

*La existencia de un ambiente de generación de políticas predecible, abierto y adecuado; una burocracia con ética profesional; un poder ejecutivo fiscalizable en sus acciones y una sociedad civil fuerte y participativa en los asuntos públicos; todo esto funcionando en el marco del Estado de derecho*<sup>100</sup>.

A partir de las anteriores definiciones se identificarían entonces tres áreas específicas relacionadas con este tema. En primer lugar, estaba la forma del régimen político. A continuación se incluía el proceso por el cual la autoridad es ejercida en la administración de los recursos económicos y sociales. Por último, se mencionó la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular y poner en marcha políticas. En este ámbito se aclaró que debido al carácter apolítico del mandato del BM, no le correspondía involucrarse en el primer componente. En realidad, se consideró que los temas básicos que podrían ser objeto de su actividad incluían la gestión del sector público, el marco legal para el desarrollo, los procesos de fiscalización y la transparencia de la acción del Estado<sup>101</sup>.

Si bien la gestión del sector público fue un interés temprano del Banco Mundial a comienzos de los ochenta, en el contexto de la gobernanza ésta se entendió como la capacidad de los gobiernos para diseñar y poner en marcha políticas públicas y para contar con programas efectivos, así como con instituciones estatales fuertes<sup>102</sup>. Dentro de este componente se incluía la concentración del Estado en sus funciones básicas y la privatización de aquellos servicios en cuya prestación no se podía ser competitivo<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> Citado en Tuozzo, *op. cit.*, p. 7.

<sup>100</sup> Vid. Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank Strategy*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2000, p. 20.

<sup>101</sup> Vid. Banco Mundial, *Governance and Development*, Washington, Banco Mundial, 1992(a), p. 4.

<sup>102</sup> Vid. Niklas, Jan, *The Rhetoric of Multilateral Foreign Aid. Assessing the Importance of Good Governance as a Lending Criterion of the World Bank*. Tesis doctoral presentada en la Universidad de Constanza, agosto de 2000.

<sup>103</sup> Uno de los aspectos abordados bajo esta reestructuración del Estado fue el mismo gasto militar. En tal sentido, como un aspecto de su interés por la gobernanza, el Banco defendió una reducción del gasto militar a niveles razonables. Vid. Niklas, *op. cit.*, p. 20.

Por su parte, la temática de fiscalización y control del gobierno se entendió como la generación de mecanismos para hacer a los gobiernos responsables de sus acciones. En estos términos, el Banco desarrolló tres dimensiones diferentes para fortalecer dichos mecanismos. La primera de ellas fue la descentralización del Estado para acercarlo más a los ciudadanos; la segunda fue el aumento de los controles a la gestión financiera pública y, finalmente, se enunció la importancia de fortalecer la lucha contra la corrupción<sup>104</sup>.

El tercer componente de la gobernanza fue el denominado esquema o marco legal para el desarrollo y el sistema judicial. Éste tuvo como eje fundamental la creación de un Estado de derecho, entendido como el marco de normas que proporcionaría predictibilidad y seguridad jurídica para la actividad económica. De acuerdo con lo anterior, la eficacia de esas normas descansaría en última instancia en un poder judicial independiente y eficaz<sup>105</sup>.

Finalmente, la transparencia informativa se entendió como el acceso a la información relevante y a un proceso transparente de realización de políticas. En tal sentido se promovieron mecanismos para permitir la disponibilidad de la información acerca de las políticas y acciones del gobierno, así como el acceso a información pública sobre los procesos más importantes para su creación<sup>106</sup>.

Esta primera noción de gobernanza buscaba, entonces, generar un Estado funcional al mercado. Esto significaba reconocer que este último debería continuar como el principal asignador de los recursos. Con todo, existían actividades que eran necesarias para su funcionamiento y que no podrían ser generadas por él mismo, entre las cuales estaba el establecimiento de un marco normativo y su ejecución a través de un sistema judicial eficaz y una administración pública profesional y transparente. En sentido general, la primera aproximación a la gobernanza reconocía la importancia del Estado como garante de reglas de juego que posibilitaran la existencia de los mercados y su funcionamiento de manera competitiva y eficiente<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>105</sup> El tratamiento en profundidad del modo en que el BM ha comprendido el Estado de derecho se realizará en el segundo capítulo de la presente tesis.

<sup>106</sup> Vid. Niklas, *op. cit.*, p. 23.

<sup>107</sup> El Banco expresaba este entendimiento en los siguientes términos: “Moverse de un paradigma altamente intervencionista del Estado a uno en el cual el papel del sector público sea

La conceptualización inicial de la gobernanza sufrió un primer giro en 1997, año en que se adoptó la retórica proveniente de la nueva economía institucional<sup>108</sup>. Esto ocurrió, en parte, como respuesta al escaso impacto que había tenido el tema de la gobernanza dentro del mismo BM, ya que a la hora concretar los proyectos, ésta se veía como poco operativa y excesivamente política<sup>109</sup>. Fue así como a partir del Informe de Desarrollo Mundial de 1997, intitulado “El Estado en un mundo en transformación”, se dejó de utilizar momentáneamente el término gobernanza para sustituirlo por los temas de reformas institucionales o desarrollo institucional<sup>110</sup>.

Al seguir los planteamientos de la nueva economía institucional, el Banco entendió que las instituciones establecían las reglas de juego de orden formal e informal, y que debían crear un marco de incentivos para los funcionarios públicos, así como para los agentes privados. En particular, estas reglas escritas y no escritas, debían determinar claras restricciones que permitieran, entre otros, predictibilidad de la acción pública y una baja en los costos de transacción que facilitara el funcionamiento de los mercados<sup>111</sup>.

---

el de crear un ambiente posibilitador para el sector privado, regular lo que sea necesario y asegurar la entrega eficiente de servicios públicos claves”. Citado en Tuozzo, *op. cit.*, p. 20. Vid. también Vilás, Carlos, “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, no. 26, 2000, p. 5 y Gillies, David, “Human Rights, Governance, and Democracy: The World Bank’s Problem Frontiers”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1, 1, marzo de 1999, pp. 3-24.

<sup>108</sup> En términos del BM: “Mientras el Banco continuó financiando, a mediados de los noventa, proyectos bajo los viejos componentes de la gestión pública, un volumen creciente de investigación fortaleció el marco analítico e integró la nueva economía institucional a las herramientas de trabajo del Banco”. Banco Mundial, 2001, *op. cit.*, p. 4.

<sup>109</sup> Vid. Kapur, Devesh, *Governance Related Conditionalities of International Financial Institutions*. Documento de Discusión de la UNCTAD No 6, 2000, p. 8. También Weaver, *op. cit.*, p. 30.

<sup>110</sup> Vid. Dove, Suzanne, *From Paradigm to Policy: The evolution of World Bank Public Sector Reform Policies (1948-1998)*. Tesis de Maestría presentada en la Universidad Autónoma de Barcelona, 1998, p. 102. Esta variación de la agenda de gobernanza no ha estado exenta de confusiones sobre el espacio de interés del Banco. Según documentos de evaluación del BM sobre su trabajo en gobernanza, se ha constatado la existencia de una confusión entre términos como “desarrollo institucional”, “construcción de capacidades”, “gestión del sector público”, “lucha contra la corrupción” y “gobernanza”. Dado que la ampliación de temáticas abordadas bajo el paraguas de gobernanza es cada vez más grande e interdependiente no es fácil establecer diferenciaciones conceptuales claras. Vid. Banco Mundial, 2001, *op. cit.*, p. 3.

<sup>111</sup> Para una presentación en profundidad de los postulados de la nueva economía institucional integrados por el Banco ver el tercer capítulo.

Bajo el enfoque institucional, el eje de acción del BM se orientó entonces a promover reformas jurídicas que establecieran limitaciones a la acción del Estado. Fue así como se planteó la necesidad de buscar cambios en áreas como los sistemas de auditoría y control fiscal, independencia del poder judicial y del banco central, normas sobre presupuesto y servicio civil y sobre el marco legal de instituciones como la defensoría del pueblo y otros órganos de control interno. De igual forma se buscó fortalecer condiciones para el control ciudadano tales como la descentralización político administrativa, la realización de encuestas a usuarios y la formalización de mecanismos de participación y control ciudadanos<sup>112</sup>.

Esta nueva denominación conllevó una ampliación de la agenda de gobernanza en al menos dos sentidos. Por un lado, los temas institucionales se convirtieron en un asunto transversal, antes que en un área o sector específico. Como se puede ver en el cuadro 2, esto significaba que desde entonces todos los préstamos del Banco incluirían algún componente de reforma institucional<sup>113</sup>.

**Cuadro 2**  
**NÚMERO DE CONDICIONES DE GOBERNANZA POR PROYECTO SEGÚN SECTOR**

Aspectos de gobernanza incluidos en proyectos sectoriales (2000-2005)	Anticorrupción y fiscalización	Reforma de la administración pública	Descentralización	Reforma legal y judicial
Educación	20	57	23	33
Agua	0	9	23	5
Salud	3	8	18	14
Comercio y transporte	8	16	10	1
Agricultura	0	3	13	2
Medioambiente	1	8	13	11

FUENTE: Con base en Wood, según datos de informes del Banco Mundial<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Vid. Banco Mundial, 2000, *op. cit.*, p. 14.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>114</sup> Vid. Wood, Angela, *Demystifying 'Good Governance': an Overview of World Bank Governance Reforms and Conditions*. Diciembre de 2005, p. 6. Documento disponible en Internet <http://www.cidse.org/docs/200604121108519157.pdf>. Visitado el 30 de junio de 2006.

Sin embargo, el cambio más importante de estos momentos fue la ampliación progresiva de los temas vinculados a la agenda de la gobernanza, el cual fue especialmente inspirado por la nueva presidencia de James Wolfensohn. Así, además de los aspectos ya identificados en la primera etapa se incluyeron la gestión del gasto público, la administración del sistema tributario y aduanero, las relaciones intergubernamentales<sup>115</sup> la lucha contra la corrupción y los derechos humanos<sup>116</sup>.

La generación de medidas contra la corrupción se convirtió en una prioridad en la actividad del Banco. Así, en el documento *Ayudando a los países a combatir la corrupción: el rol del Banco Mundial*, editado en 1997, se estableció que la acción contra la misma debería darse en tres terrenos: a) los proyectos y programas financiados por el Banco; b) a nivel de los países; y c) en términos internacionales. En el campo directamente relacionado con el BM se planteó que los temas de corrupción deberían tenerse expresamente en cuenta en el análisis de riesgo de un país, en las decisiones de préstamos y en la supervisión de los portafolios<sup>117</sup>.

Por su parte, el tema de los derechos humanos ganó en centralidad aunque de una manera más cauta. Ello, a pesar de que, ya en 1994, el Banco había dejado claro que le resultaba inviable tener en cuenta los derechos civiles y políticos, dado su mandato, y había definido los derechos económicos y sociales como más cercanos a su actividad. Por tal razón, hasta el momento no se había establecido el papel del BM en relación con los mismos. Así, a finales de los noventa el Banco planteó que su compromiso con los derechos económicos y sociales se cumpliría a través de diverso tipo de proyectos tales como la formación de los recursos humanos, el acceso al crédito, la lucha contra la pobreza,

---

<sup>115</sup> Para una descripción de estos tópicos se puede ver: Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank Strategy. Implementation Update*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2002, p. 3.

<sup>116</sup> Vid. *ibidem*, p. 12.

<sup>117</sup> Con este interés, el Banco desarrolló 600 acciones anticorrupción que involucraron a 95 países. Vid. Banco Mundial, 2001, *op. cit.*, p. 12. Para una aproximación a los temas de corrupción ver Marquette, Heather, “Corruption, Democracy and the World Bank” *Crime, Law and Social Change*, vol. 36, no. 4, diciembre de 2001, pp. 395-407 y Polzer, Tara, *Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse*. Working Paper, no. 01-18. Development Studies Institute, London School of Economics, diciembre de 2001.

etc.<sup>118</sup>. En relación con los derechos individuales, el Banco mantuvo una posición todavía cauta según la cual la única manera para proteger los intereses de los más pobres era a través del reconocimiento de espacios efectivos de participación en las decisiones de los gobiernos que les afectan. Esto implícitamente suponía tener en cuenta algún nivel de participación política<sup>119</sup>.

La ampliación de la agenda de gobernanza para estos momentos se reflejó en el número de asuntos considerados como parte de la misma. Así, como se ve en el cuadro 3, mientras para el año 1997 el Informe de Desarrollo Mundial identificó 45 aspectos como relevantes para una buena gobernanza, en 1999 este número había aumentado a 66 y para el período 2002-2003 ya incluía 116 aspectos<sup>120</sup>.

**Cuadro 3**  
**TEMAS REITERADOS DE LA AGENDA DE GOBERNANZA DESDE 1997**

Características de gobernanza / año	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Capacidad administrativa	X	X	X	X		X
Pesos y contrapesos	X	X	X	X	X	X
Credibilidad						X
Descentralización	X	X	X	X	X	X
Judicial independiente y eficaz		X	X	X	X	X
Libertad de prensa					X	X
Estabilidad política y manejo del conflicto	X	X	X	X		X
Derechos de propiedad	X		X	X	X	X
Transparencia informativa	X	X	X	X	X	X
Coordinación de políticas	X	X	X			X
Inversión en servicios sociales básicos	X	X	X	X	X	X
Impuestos				X	X	

FUENTE: Con base en Grindlee<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> Vid. Banco Mundial, *Development and Human Rights. The Role of the World Bank*, Washington, Banco Mundial, 1998, p. 3. Para una presentación histórica sobre la implicación del BM en el tema de los derechos humanos, vid. Brodnig, Gernot, *The World Bank and Human Rights. Mission Impossible*, Carr Center for Human Rights Policy Working Paper, T01.05, diciembre de 2001.

<sup>119</sup> Vid. Banco Mundial, 2000, *op. cit.*, p. 12. Para una exposición en detalle de los giros del Banco Mundial en términos de derechos ver el segundo capítulo de la presente tesis.

<sup>120</sup> Vid. Faúndez, Julio, *The Rule of Law Enterprise. Towards a Dialogue between Practitioners and Academics*. CSGR Working Paper, no. 164, mayo de 2005, p. 5.

<sup>121</sup> Vid. Grindle, Merilee, "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Governance*, vol. 17, no. 4, 2004, pp. 525-548.

La traducción y ampliación de la agenda de gobernanza mediante la incorporación del lenguaje del neoinstitucionalismo económico cumplió adicionalmente una función central para el fortalecimiento del equipo del Banco. Permitió hacer accesibles a los economistas de la institución asuntos que se consideraban en principio ajenos, lo cual, en la práctica, hizo posible una incorporación más adecuada de las acciones de sus funcionarios a la agenda concreta<sup>122</sup>. En términos de Weaver:

*Recientemente un integrante del equipo del Banco comentó que el éxito relativo en la incorporación de la agenda de gobernanza dentro de las operaciones del Banco se debió a la habilidad de los funcionarios de la unidad de Gestión Económica y Reducción de la pobreza, de enmarcar los asuntos de gobernanza dentro de las teorías de desarrollo institucional compatibles con la teoría económica dominante<sup>123</sup>.*

La tercera y última etapa de la agenda de gobernanza tuvo que ver con una nueva ampliación de su ámbito, pero especialmente con su puesta en funcionamiento a propósito de la creación de una batería de indicadores de gobernanza, así como con su institucionalización por medio de diversos cambios en el interior del BM.

En lo que concierne a la definición de gobernanza, ésta se ha hecho cada vez más omnicomprensiva, de tal manera que hoy se la entiende como referente a:

*Las tradiciones e instituciones a través de las cuales la autoridad es ejercida en un país específico. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados. La capacidad de los gobiernos de formular efectivamente políticas adecuadas y el respeto por los ciudadanos y el mismo estado de las reglas vigentes<sup>124</sup>.*

Teniendo en cuenta esta definición, el Instituto del Banco Mundial ha construido una propuesta de indicadores que permite medir el estado

---

<sup>122</sup> La expresión más concreta de este giro retórico para el caso de América Latina fue la publicación del documento coordinado por el vicepresidente económico para América Latina, Guillermo Perry, denominado *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington, Banco Mundial, 1998.

<sup>123</sup> Vid. Weaver, *op. cit.*, p. 126.

<sup>124</sup> Citado en Sophal, Ear, *Has More Aid Worsened Governance since 1995? A Large-n Study of Six Quality of Governance Indicators*, M-A Essay, Departamento de Ciencia Política, Angeles, University of California, mayo de 2002, p. 11.

de gobernanza de un país. Dichas dimensiones se definen de la siguiente manera:

- **Voz y control ciudadano (*accountability*):** a través de diversos indicadores, se busca determinar si existen posibilidades para la participación de los ciudadanos en la selección de los gobernantes. En tal sentido se recogen datos sobre libertades políticas y civiles, sobre la independencia de los medios de comunicación, etc.
- **Inestabilidad y violencia política:** pretende incorporar las percepciones acerca de las posibilidades de que un gobierno sea desestabilizado por medio de acciones inconstitucionales o de la violencia.
- **Efectividad del gobierno:** busca establecer información que permita determinar si el gobierno cuenta con las capacidades suficientes para producir y aplicar políticas adecuadas. Se incluyen aquí diversos indicadores como la calidad del gobierno, la independencia del servicio civil, etc.
- **Carga regulatoria:** pretende identificar el efecto de políticas que no son favorecedoras del mercado o de regulaciones que afectan el comercio exterior y el desarrollo de los negocios.
- **Imperio de la ley:** esta dimensión integra información sobre la existencia de un ambiente de reglas legales justo y previsible que sienta las bases de la interacción económica y social. Vincula así percepciones sobre el nivel de criminalidad, el grado de eficacia y predictibilidad del sistema judicial y el nivel de cumplimiento de los contratos.
- **Corrupción:** entendida como el uso de cargos y funciones públicas con fines privados<sup>125</sup>.

Otra forma en que el BM ha empezado a operar en esta área ha sido a través de los informes nacionales sobre desempeño institucional y la revisión anual de desempeño de lo prestado al país, los cuales se realizan para cada país y por la Agencia Internacional de Desarrollo. En ellos se evalúan seis categorías de gobernanza relacionadas con el país evaluado, entre las cuales están: transparencia, fiscalización y corrupción del poder público; derechos de propiedad y gobierno sujeto a la ley; calidad de la

---

<sup>125</sup> Al respecto de todas estas definiciones, vid Kaufmman, Daniel *et al.*, *Governance Matters*, World Bank Policy Research Working Paper. Disponible en Internet. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf>, pp. 7 y 8. Visitado el 12 de julio de 2006.



administración pública; eficiencia del sistema tributario y calidad del manejo presupuestal y financiero. Estos informes establecen las condiciones de posibilidad y el monto de un potencial préstamo con dicha agencia<sup>126</sup>.

La institucionalización de esta fase se ha caracterizado por la construcción de una estrategia expresa al respecto, recogida en el documento intitulado *Reformando las instituciones públicas y fortaleciendo la gobernanza*<sup>127</sup>. Por su parte, los documentos de estrategia donde se establecen las prioridades de acción del BM en un país deben contar expresamente con una referencia a la calidad de la gobernanza y los retos existentes. Al respecto, el Banco Mundial ha creado la figura de los diagnósticos de gobernanza e institucionalidad que se han desarrollado en algunos países<sup>128</sup>. Todo ello se ha fundamentado en la incorporación de más de 200 especialistas en temas de reforma institucional y en la creación del grupo temático sobre “Reducción de Pobreza y Gestión Económica”, el cual tiene una división dedicada a los temas de reforma del sector público. De igual forma, se ha expandido el equipo del departamento legal vinculado a todos los temas de reforma legal y judicial<sup>129</sup>.

A partir de la construcción de indicadores y de la información recogida en los países evaluados, el Banco ha estructurado un soporte cuantitativo que le ha permitido sostener el impacto económico positivo de la gobernanza. Fue así como, con base en una muestra de 178 países, se realizó una regresión múltiple<sup>130</sup> que permitió establecer las relaciones existentes entre cada una de las dimensiones de gobernanza y los niveles de ingreso, la tasa de alfabetismo adulto y la mortalidad infantil, todo ello para el último lustro de la década de los noventa. Los resultados aparecen como contundentes. En relación con el crecimiento, el estudio sostiene que hay una relación positiva y causal entre un mejor nivel de gobernanza y el crecimiento. Por su parte, también hay una asociación positiva entre un mejor desempeño institucional y una mayor tasa del alfabetismo adulto. Finalmente, el estudio comprueba estadísticamente que cuanto mejor sea la gobernanza, habrá una menor mortalidad infantil.

<sup>126</sup> Vid. Woods, *op. cit.*, p. 12.

<sup>127</sup> Vid. Banco Mundial, *op. cit.*, 2000.

<sup>128</sup> Vid. Santiso, Carlos, “Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality”, *The Georgetown Public Policy Review*, vol. 7, no. 1, 2001, pp. 1-22.

<sup>129</sup> Vid. Weaver, *op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>130</sup> Para una explicación en detalle de estas mediciones ver el tercer capítulo de esta tesis. Los países incluidos incluyen a todos los integrantes del BIRF y la AID.

En el mismo sentido, el Banco ha tratado de medir el impacto de su cooperación financiera relacionando los indicadores de gobernanza con la eficacia de su apoyo en los diversos proyectos y programas. En concreto, en el informe *Valorando la ayuda: ¿qué funciona, qué no y por qué?*, presentado en 1998, se sostiene que el impacto de la cooperación al desarrollo depende de la existencia de instituciones eficaces y se propone que la dirección de los préstamos debe tener en cuenta el desempeño del Estado y el compromiso político con las reformas antes que la extensión de la pobreza y las necesidades de desarrollo del país prestamista<sup>131</sup>. De manera específica, el estudio afirma que un aumento de un 1% del PIB en cooperación está asociado a un incremento de un 0,5% en el ingreso per cápita de un país y a una reducción en los niveles de pobreza equivalente al 1%.

Como anota Weaver, este estudio significó un momento culminante de la agenda de gobernanza, en la medida en que logró integrar la justificación económica de los cambios institucionales con un soporte cuantitativo de amplio espectro, el cual, por lo demás, tuvo efectos en la manera como debería distribuirse la cooperación según el desempeño en gobernanza<sup>132</sup>.

La ampliación de la agenda temática ligada a la gobernanza ha tenido obvios correlatos en la extensión de los instrumentos de financiación así como en el monto de los préstamos a dicha área. En lo que concierne a los mecanismos de financiación, las iniciativas de gobernanza se han fundado en un portafolio amplio de instrumentos de crédito. Los mecanismos más utilizados han sido los préstamos de ajuste estructural, es decir, aquellos que incorporan condiciones, en este caso de orden institucional, para poder realizar o desembolsar parcialmente un crédito. Sobre una muestra de veinte países que recibieron un crédito para la reducción de la pobreza se pudo registrar que de las condiciones establecidas a los mismos, un 38% correspondían a reformas previas o proyectos en materia de gobernanza<sup>133</sup>. Por su parte, como se recoge en el cuadro 4, para una muestra de países, algunos de ellos alcanzaron condicionamientos de gobernanza equivalentes a más del 70% de la condicionalidad total impuesta.

---

<sup>131</sup> Vid. Singh, *op. cit.*, p. 6.

<sup>132</sup> Vid. Weaver, *op. cit.*, p. 167.

<sup>133</sup> Vid. Wood, *op. cit.*, p. 15.

**Cuadro 4**  
**EJEMPLOS DEL PESO DE LA CONDICIONALIDAD RELACIONADA CON LA GOBERNANZA**  
**(1997-1999)**

Región	País	Condicionalidad estrictamente definida			Condicionalidad definida de manera amplia		
		Total de condiciones	Condiciones relacionadas con gobernanza	Porcentaje	Total de condiciones	Condiciones relacionadas con gobernanza	Porcentaje
<b>África</b>	Mali	26	13	50%	105	67	64%
	Mozambique	22	12	55%	74	58	78%
	Senegal	27	9	33%	165	99	60%
	Zambia	18	6	33%	87	59	68%
<b>Asia</b>	Camboya	30	9	30%	83	65	78%
	Indonesia	18	8	44%	81	48	59%
	Rep. de Corea	10	4	40%	114	44	39%
	Kazajistán	27	17	63%	114	69	61%
<b>Europa del Este</b>	Albania	43	33	77%	72	47	65%
	Letonia	28	20	71%	65	28	43%
	Rumania	43	25	58%	82	34	41%
<b>América Latina</b>	Brasil	38	21	55%	89	45	51%
	Bolivia	32	21	66%	95	44	46%
	Nicaragua	29	18	62%	50	34	68%

FUENTE: Kavaljit, *op. cit.*

Dadas las limitaciones temporales de estos mecanismos al ser de corto plazo, se han creado nuevos dispositivos como los créditos adaptables para programa y los créditos para la reducción de la pobreza. Los primeros son de mediano plazo y apoyan cambios a través de programas piloto en diversas instituciones del Estado. Los segundos promueven la puesta en pie de un sistema de gestión pública. A lo anterior debe agregarse el papel permanente de asistencia técnica que pasa por la elaboración tanto de estudios de diagnóstico como de propuestas de reforma. En igual sentido, a través del Instituto del Banco Mundial, se abren diversos espacios de formación generalmente dirigidos a funcionarios del Estado<sup>134</sup>.

Mediante los anteriores mecanismos se ha otorgado un alto porcentaje de los préstamos del Banco en la última década. Así, entre 1998 y 2001, el BM financió 175 proyectos relativos a algunas de las dimensiones de la gobernanza por un valor de 1.400 millones de dólares, en 70 países del mundo. En el período en cuestión, los giros para gobernanza constituyeron el 15% del total de préstamos del BM<sup>135</sup>. En 2002, se dio un crecimiento importante de los préstamos que llegaron a 5.200 millones de dólares, equivalentes a un 27% del total de créditos entregados a nivel mundial<sup>136</sup>. Para 2004, como lo muestra el gráfico 1, los préstamos para gobernanza se convirtieron en el área estrella del Banco con un 25%, once puntos por encima del segundo puesto correspondiente a agricultura e industria.

Con base en lo visto parece claro que los temas ligados a la agenda de gobernanza en el Banco Mundial se han consolidado a lo largo de los últimos catorce años de su actividad. En ese período, no sólo se ha ampliado el contenido de dicha agenda sino que la misma ha contado con el apoyo de al menos tres presidentes de la institución. Como se indicó, Lewis Preston iniciaría tímidamente la introducción de la gobernanza como área propia del BM. Por su parte, James Wolfensohn sería el artífice de su crecimiento temático y económico, así como de su institucionalización. Finalmente, la

---

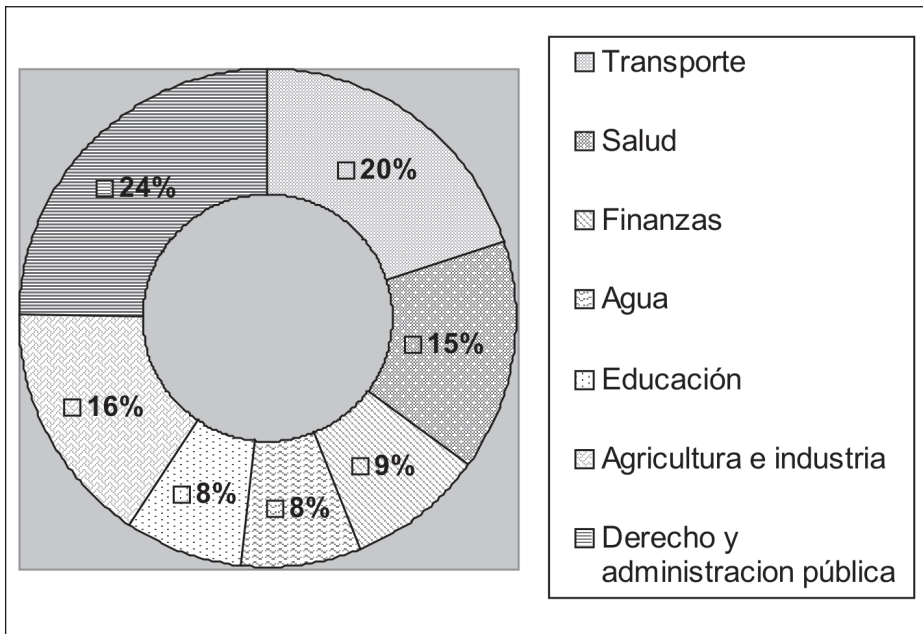
<sup>134</sup> Vid. Banco Mundial, 2001, *op. cit.*, p. 28.

<sup>135</sup> Vid. Banco Mundial, 2004, *op. cit.*, p. 10.

<sup>136</sup> Vid. Krause, Philipp, *From Epistemic Change to Action? The Case of State Reform at the World Bank*. Documento presentado en la Convención de ISA, Montreal, Canadá, 17-24 de marzo de 2004, p. 2.

presidencia de Paul Wolfowitz, ex secretario de defensa de Estados Unidos, no produjo giro alguno en esta línea institucional y, por el contrario, vetó varios préstamos en países con altos niveles de corrupción<sup>137</sup>.

**Gráfico 1**  
**COMPROMISOS DEL BANCO MUNDIAL POR SECTOR. JUNIO 30 DE 2004**



FUENTE: *The Economist*.

La implantación de la agenda de gobernanza como el principal sector de financiamiento del BM tiene un profundo significado político en lo que se refiere a la relación entre el Banco y los Estados miembros. En efecto, la aceptación por estos últimos de la agenda de gobernanza constituye el reconocimiento de que las limitaciones del ajuste neoliberal descansan

<sup>137</sup> Vid. *The Economist*, “At the World Bank - A Regime Changes”, *The Economist*, no. 8429, 2 de junio de 2005, p. 65. El Banco lo expresa en los siguientes términos: “No hay evidencia de un desvanecimiento en la atención o el compromiso, por el contrario, la gobernanza continúa siendo un tema central en los documentos estratégicos del Banco y fue realizada en el reciente foro estratégico como una alta prioridad”. Vid. Banco Mundial, *op. cit.*, 2002, p. 13.

en los países mismos antes que en el contenido del modelo económico defendido por las IFI. Como se anotó, la retórica empleada por el Banco para justificar los nuevos temas de gobernanza corroboró los escasos alcances de las transformaciones económicas de los ochenta, en razón del contexto institucional y político. Mediante este diagnóstico, en general poco cuestionado por los Estados, se dejó de lado cualquier discusión sobre la pertinencia y sentido de los contenidos económicos agenciados por el BM. Simultáneamente, este último pavimentó la vía para condicionar reformas institucionales e introducirse de lleno en el terreno de la reforma del Estado<sup>138</sup>.

Lo anterior es aún más claro si se tiene en cuenta que la introducción de los temas de gobernanza no ha constituido un replanteamiento del modelo económico neoliberal. Lo que se ha venido defendiendo desde 1992 es que la existencia de los mercados requiere la realización de ciertas funciones públicas entre las cuales están la ley y el orden, la regulación del sector privado y la solución de conflictos a cargo de un aparato de justicia. En ningún momento, el tema de la recuperación del Estado ha supuesto una defensa de su función como proveedor de servicios públicos o como entidad determinante del funcionamiento de las reglas del mercado. Por el contrario, el papel otorgado al Estado como posibilitador de los mercados está sujeto a fuertes limitaciones como las derivadas de la promoción del Estado de derecho y de acuerdos internacionales que permitan la existencia de compromisos creíbles<sup>139</sup>.

Finalmente, mediante el énfasis en los temas institucionales y de reforma del Estado, el BM ha logrado desviar no sólo su papel en relación con el manejo económico de los países sino el papel mismo de la globalización en relación con el crecimiento. Por medio de la gobernanza se ha creado una agenda que da prioridad al ajuste de factores internos antes que a la consideración de factores externos. En tal sentido, se pretende que los límites del crecimiento económico descansen en el cada vez más amplio ámbito de la gobernanza nacional sin que exista referencia alguna a varia-

---

<sup>138</sup> Vid. Singh, *op. cit.*, p. 11.

<sup>139</sup> Vid. Mawdsley, Emma *et al.*, "The World Development Report Series II: Continuity and Change in Development Orthodoxies", *Progress in Development Studies*, vol. 3, no. 4, 2003, p. 279; Cornia, Giovanni Andrea, "Convergence of Governance Issues, Dissent on Economic Policies", *IDS Bulletin*, vol. 29, 1998, p. 36 y Panitch, Leo, "The State in a Changing World: Social-Democratizing Global Capitalism", *Monthly Review*, octubre de 1998, p. 20.

bles externas como la inestabilidad financiera, los flujos del capital, el papel de las IFI, etc. En un contexto de globalización económica como el actual, el hecho de que no se considere la dinámica externa en el crecimiento parece más una elusión deliberada que un olvido marginal.

Por todo lo anterior, la incorporación de los temas de gobernanza a la agenda del BM ha traído consigo uno de los cambios más estratégicos en su actividad. El Banco ha logrado involucrarse de manera cada vez más amplia en la forma en que los Estados se organizan y se relacionan con los mercados y con sus poblaciones. Por esta vía, su poder ha aumentado de una manera considerable si se lo compara con el papel desempeñado por organismos como las Naciones Unidas. Igualmente, ha logrado ubicar la gran barrera al crecimiento económico en la institucionalidad jurídico-política de los países, eclipsando de este modo las limitaciones del modelo de desarrollo basado en el mercado, así como el papel de los factores externos respecto de las economías nacionales.

El giro estratégico anotado, sin embargo, ha acarreado un cambio de mayor calado respecto de la dinámica y organización del Banco: el reconocimiento de la realidad política de su accionar y en consecuencia la progresiva y compleja politización de su mandato a pesar de su definición original como una institución apolítica y de índole técnica.

### **1.3 LA POLITIZACIÓN EXPRESA DEL MANDATO DEL BANCO MUNDIAL A TRAVÉS DE LA GOBERNANZA**

Desde su fundación en Bretton Woods, el BIRF se concibió como una entidad de carácter apolítico. Esta identificación original era tan clara que se incluyó en la carta constitutiva de la institución de diversas formas. Así, la sección 5 del Artículo 3 establece:

*El Banco hará arreglos a fin de asegurar que el producto de un préstamo se utilice únicamente a los fines para los cuales fue concebido, prestando debida atención a los factores de economía y eficiencia y haciendo caso omiso de influencias o consideraciones de carácter político o no económico<sup>140</sup>.*

<sup>140</sup> Vid. IBRD. Articles of agreement. Disponible en internet. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:20049557~menuPK:64020025~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html>. Visitado 16 de septiembre de 2007.

Por su parte, la sección 10 del Artículo 4, bajo el título “Prohibición de actividad política” plantea que:

*El Banco y sus funcionarios no podrán intervenir en asuntos políticos de ningún miembro; ni tampoco permitirán que la clase de gobierno o de miembros interesados sea factor que influya en sus decisiones. Todas sus decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas; y estas consideraciones deberán ser sopesadas en forma imparcial con miras a lograr los objetivos enunciados en el Artículo 1<sup>141</sup>.*

Finalmente, la sección 5 del Artículo 5 plantea que:

*El director gerente, los funcionarios y empleados del Banco, en el desempeño de sus funciones, estarán obligados a dedicarse enteramente al Banco sin acatar ninguna otra autoridad. Los miembros del Banco deberán respetar el carácter internacional de este deber y abstenerse de toda tentativa de ejercer influencias sobre cualquier miembro del personal en el desempeño de sus funciones<sup>142</sup>.*

Con base en los anteriores artículos se puede concluir que existen cuatro limitaciones claras de intervención en la política de los Estados miembros por parte del Banco:

- No podrá intervenir en los asuntos políticos de ningún país miembro.
- No tendrá en cuenta el carácter político del país miembro a la hora de considerar un préstamo.
- No se tendrá en cuenta aspectos políticos a la hora de otorgar un préstamo.
- Los Estados miembros no deben usar el Banco como medio para desarrollar su agenda política.

Con el carácter apolítico del Banco se pretendía conformar una institución con un perfil técnico y neutral que le permitiera tener la suficiente

---

<sup>141</sup> *Ibidem*. También en Wadrzyk, Mark, “Is it appropriate for the World Bank to Promote Democratic Standards in a Borrower Country?”, *Wisconsin International Law Journal*, no. 17, 1999, pp. 553-577.

<sup>142</sup> *Ibidem*.



autoridad y legitimidad ante el conjunto de los Estados miembros<sup>143</sup>. Esta conceptualización expresaba una aproximación funcionalista en relación con las organizaciones, según la cual los entes internacionales deberían concebirse como espacios especializados con jurisdicciones específicas. Por tanto, no se podía aceptar el carácter político de las mismas en cuanto éste dificultaba el desarrollo objetivo y experto de su misión<sup>144</sup>.

Adicionalmente a la orientación funcionalista, los fundadores del Banco entendieron que su dimensión técnica facilitaría una relación más legítima y fluida con diversos actores fundamentales para su existencia<sup>145</sup>. El primero de ellos era el sector de los banqueros privados que financiaban el Banco a través de la compra de bonos, y que, por lo mismo, demandaban una institución suficientemente técnica que garantizara los niveles de ganancia esperados<sup>146</sup>. Un segundo grupo de actores eran los potenciales clientes del Banco en cuanto se consideró que sería más fácil atraerlos a solicitar créditos si se exhibía un carácter no politizado ni intervencionista<sup>147</sup>. Finalmente, influyó la decisión de los Estados creadores y aportantes netos del Banco que entendieron que en un contexto multilateral podían perseguir mejor sus intereses a través de un organismo fundado en una autoridad ante todo técnica<sup>148</sup>.

El carácter apolítico no sólo se mantenía respecto de actores externos sino que fue apropiado como un sello de identidad de los integrantes del Banco<sup>149</sup>. En tal sentido, se promovió la idea de que su trabajo y conocimiento se basaba en una aproximación objetiva a los temas del desarrollo y que su bagaje en el área les otorgaba una autoridad adicional a la brindada por la despolitización. Esta percepción se fortaleció aún más debido a la forma en que los economistas valoraban la política. En efec-

---

<sup>143</sup> Vid. Capella, *op. cit.*, p. 265 y Marquette, Heather, “The Creeping Politicisation of the World Bank: The Case of Corruption”, *Political Studies*, vol. 52, No 3, octubre de 2004, pp. 413-430.

<sup>144</sup> Vid. Anghie, Antony, “Time Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World”, *New York International Law and Politics*, vol. 32, p. 264.

<sup>145</sup> Vid. Barnett, Michael y Finnemore, Martha, *Rules for the World. International Organizations in Global politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, p. 46.

<sup>146</sup> Vid. Weaver, *op. cit.*, p. 120.

<sup>147</sup> Vid. Weaver, *op. cit.*, p. 120. También Tuozzo, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>149</sup> Vid. Miller, Adams, *The World Bank new agendas in a changing world*, Londres, Routledge, 1999, p. 22.

to, en los momentos culminantes de la aproximación neoclásica sobre el desarrollo, la política era considerada como algo irracional mientras los procedimientos de la economía reunían las condiciones de racionalidad que permitían la eficiencia<sup>150</sup>.

Internamente, el mito organizacional de la apoliticidad cumplió distintas funciones<sup>151</sup>. Por un lado, permitió conformar un equipo multinacional con diversas tendencias políticas en su seno. Por el otro, estructuró un bloque de resistencia frente a diversos cambios en el mandato del Banco. Como se verá a continuación, varias de las transformaciones vividas por la institución, tales como la introducción de los temas de pobreza, los programas de ajuste y la introducción de la gobernanza, fueron cuestionadas o se constituyeron en objeto de resistencia por parte de los funcionarios del Banco, quienes las consideraban demasiado políticas y ajenas a su mandato. Finalmente, a fuer de su carácter no político, el Banco hizo frente a muchas presiones externas que buscaban su vinculación a nuevas temáticas<sup>152</sup>.

A pesar de que el *ethos* apolítico estaba dirigido a evitar la instrumentalización del Banco, como se verá a continuación, éste no se cumplió del todo, especialmente respecto de los países pertenecientes a la órbita soviética o con regímenes de izquierda, los cuales fueron tratados de manera sesgada debido a la presión de Estados Unidos. Lo mismo ocurrió con los préstamos dirigidos a varias dictaduras en América Latina, las cuales gozaron del apoyo económico del Banco, aún cuando bajo la vigencia de regímenes democráticos no se les prestó el mismo tipo de soporte<sup>153</sup>.

Por otra parte, al margen de que el Banco se entendiera a sí mismo como un ente técnico, su proceder ha sido político en diversas formas. En efecto, como se mencionó al inicio de este capítulo, la creación del

---

<sup>150</sup> Vid. Santiso, Carlos, “The World Bank and Conditionality”, *The Georgetown Public Policy Review*, vol. 7, no. 1, 2001, pp.1-22. La hostilidad frente a lo que se consideraba como la indeseable política se expresaría con la presión interna por el debilitamiento y cierre de la división de gestión pública creada a comienzos de los ochenta. Vid. Weaver, *op. cit.*, p. 155.

<sup>151</sup> Vid. Marquette, Heather, *Corruption, Politics and Development. The Role of the World Bank*. Gran Bretaña, Palgrave, 2004 (a), p. 6.

<sup>152</sup> Vid. Weaver, *op. cit.*, p. 120.

<sup>153</sup> Esos serían los casos de Chile y Brasil. Vid. Toussaint, Eric, *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.

BM fue un acto liderado por los triunfadores de la Segunda Guerra Mundial. En tal sentido, su orientación fue claramente política si se tiene en cuenta que su objetivo estratégico era detener el avance del comunismo. De hecho, la misma lucha contra la pobreza se planteó como una forma de afrontar la rebelión y contestación social en los países en desarrollo. Adicionalmente, desde inicios de los años ochenta y a través de la condicionalidad, el BM reforzó su carácter político al presionar de manera efectiva a favor de reformas económicas y legislativas en buena parte del mundo en desarrollo. Esto ha sido así hasta el punto que, para algunos países, el Banco se ha convertido en un actor político capaz de formular y llevar a cabo agendas de tipo económico e incluso reformas del órgano político por excelencia, el Estado<sup>154</sup>.

Por lo demás, el pretendido carácter apolítico del Banco se fundaba en la defensa de una separación entre la política y la economía del desarrollo, la cual ha sido cuestionada y hoy no es aceptada ni siquiera por el mismo organismo. Dado su enfoque neoclásico y procapitalista, para el BM existía una separación entre economía y política, según la cual la primera tendería a autorregularse y la segunda intervendría de manera subsidiaria y limitada en la gestión de lo económico. De esta forma, puesto que la economía tiene sus propias reglas de juego y el desarrollo se ubica en este terreno, las consideraciones políticas deben considerarse como extrañas y, en el peor de los casos, negativas<sup>155</sup>.

Esta lectura clásica que separa la realidad ha sido profundamente cuestionada. El principal argumento al respecto sostiene que la fragmentación de estas dos esferas desconoce que entre las mismas hay interdependencias muy fuertes. Es así como la economía capitalista necesita del Estado de múltiples formas que van desde la protección de la propiedad privada hasta la solución de las crisis profundas o episódicas que le afectan. Por su parte, la legitimidad estatal y el funcionamiento mismo del aparato de Estado dependen de los niveles de generación de riqueza y empleo<sup>156</sup>. Este reconocimiento ha impregnado el mismo paradigma neoclásico, de

<sup>154</sup> Vid. Marquette, 2004, *op. cit.*, p. 5.

<sup>155</sup> Según Marquette, “la habilidad (del BM) para separar las dimensiones económicas y políticas de la gobernanza es lo que le ha permitido enfrentar este tema sin ir más allá de su mandato”. *Ibidem*, p. 10.

<sup>156</sup> Al respecto, vid. Barrow, Clyde, *Critical Theories of the State*. Londres, University of Wisconsin Press, 1993.

tal forma que el enfoque neoinstitucional a él ligado ha aceptado claramente que no es posible hablar de la existencia de mercados sin suponer un papel claro por parte del Estado. En otras palabras, no puede haber mercado sin poder político.

A continuación se mostrará cómo el Banco Mundial ha modificado su noción sobre su pretendida apoliticidad y cómo, al final, ha terminado por irrespetar de alguna manera la separación entre economía y política, reconociendo que en realidad los aspectos políticos tienen efectos en términos de desarrollo y que éste no es posible al margen del Estado.

En tal sentido, si bien el papel del Banco ha sido político desde sus inicios, el argumento de apoliticidad defendido desde su interior y que le facilitó ganar legitimidad frente a los Estados miembros y los financiadores hoy se ha desvanecido. El Banco ha transformado su conceptualización sobre su carácter apolítico, lo cual lo ha llevado a aceptar, aunque con restricciones, lo que en la práctica ha sido desde sus inicios: un actor político capaz de influir decisivamente la acción de los Estados que reciben sus créditos.

#### 1.4 LAS TRANSFORMACIONES DE LA SUPUESTA IDENTIDAD APOLÍTICA

Las expresiones “carácter político” e “intervención en política” presentes en la carta constitutiva del BM no fueron definidos de manera clara. Por tanto, y con base en el Artículo IX del mismo texto, cualquier asunto de interpretación de las cláusulas que regulan la existencia del BM debe ser resuelto por el Directorio Ejecutivo del Banco o, eventualmente, por la Junta de Gobernadores a petición de alguno de sus miembros<sup>157</sup>. La mayoría de interpretaciones realizadas no ha tenido lugar a través de expresiones formales sino por medio de los documentos de política y, en menor medida, de las interpretaciones aportadas por el departamento legal del Banco.

En la medida en que el directorio ejecutivo no es un ente judicial, sus interpretaciones del tratado no están sujetas a apelación alguna, lo que ha facilitado una interpretación *ad hoc* de lo que constituye su intervención

---

<sup>157</sup> El artículo en mención establece que “cualquier asunto de interpretación de los artículos de este acuerdo y surgidos entre cualquier miembro y el Banco y entre países miembros, deberá estar sujeto a lo decidido por el directorio ejecutivo”.

en política<sup>158</sup>. En tal sentido, el Banco ha tenido posiciones variables en la materia y ha ampliado progresivamente lo que considera una actividad no política, aún cuando previamente la haya identificado en cuanto tal.

La variabilidad de la interpretación del mandato apolítico se ha expresado a propósito de las diversas posiciones en torno a su relación con asuntos políticos de algunos de los países miembros. Por ejemplo, en la década de los sesenta el BM se negó en varias ocasiones a obedecer resoluciones de la ONU que le solicitaban suspender sus préstamos a países con políticas en derechos humanos altamente criticables. En efecto, en 1965, el comité especial constituido por la Asamblea de Naciones Unidas para establecer los términos de aplicación de la resolución contra el Portugal dictatorial de Salazar por sus prácticas colonialistas, solicitó: “A todas las agencias de Naciones Unidas y en particular al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (...) suspender cualquier préstamo o asistencia técnica hasta que el gobierno portugués renuncie a su política colonialista”<sup>159</sup>.

En el mismo sentido se pronunció el 15 de diciembre del mismo año respecto de Sudáfrica y su política de *apartheid*: “[La ONU invita a las agencias especializadas a tomar las medidas necesarias para negar cualquier asistencia económica o técnica al gobierno de Sudáfrica (...)]”<sup>160</sup>.

A pesar de que el BM pertenece al sistema de Naciones Unidas, éste se negó a acatar las resoluciones de la Asamblea con el argumento de que las políticas de colonización y *apartheid* de Portugal y Sudáfrica respectivamente, constituían asuntos políticos que no podían ser influenciados por la acción del Banco<sup>161</sup>.

A pesar de estas decisiones controvertidas pero en principio coherentes con su mandato, en la década de los cincuenta el Banco había adoptado una aproximación más intervencionista en política respecto a los préstamos otorgados a ciertos países con regímenes políticos de izquierda. El primero de ellos sería el caso de Francia, primer país en recibir fondos del

<sup>158</sup> Vid., Anghie, *op. cit.*, p. 271.

<sup>159</sup> Vid. Brown, Bertram, *The United States and the Politization of the World Bank*. Londres, New York, Kegal Paul International, 1992, p. 132.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 132

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 6.

BM, que debió esperar el abandono del gobierno por parte del Partido Comunista para recibir el primer desembolso<sup>162</sup>.

Con todo, los casos más sonados fueron los de Polonia y la hoy extinta Checoslovaquia. Éstos formaban parte del BM desde sus orígenes, a pesar de ser a su vez países “socialistas”. Polonia solicitó un préstamo que le fue negado con el argumento de que dicho país no había participado en la Conferencia para la recuperación de Europa, celebrada en París y dirigida a formalizar la participación en el Plan Marshall. Sin embargo, como luego quedó evidenciado en un reporte del Banco, las razones reales para el negar el préstamo fueron las condiciones políticas del país prestamista:

*El banco es completamente consciente de lo previsto en los artículos de su acuerdo en el sentido de que sus decisiones deben basarse sólo en consideraciones económicas. Sin embargo, tensiones políticas e incertidumbre dentro o entre países miembros, tienen efectos directos en las condiciones financieras y económicas de los mismos y afectan su posición crediticia<sup>163</sup>.*

Otro hecho controvertido fue la relación entre el BM y Chile bajo el gobierno de Allende. El país austral fue el primero de América Latina en recibir un préstamo del Banco y mantuvo una tradición ininterrumpida de préstamos hasta 1970 cuando el presidente socialista, Salvador Allende, asumió el poder siguiendo las reglas del juego democrático. Súbitamente se suspendieron los préstamos durante varios años, reanudándose cinco meses antes del golpe liderado por Augusto Pinochet. Si bien en este caso no hubo una declaración expresa del Banco que explicara la suspensión de los préstamos, buena parte de los análisis coinciden en afirmar que la presión del gobierno de Estados Unidos en el seno de la dirección ejecutiva ocasionó la paralización de cualquier crédito a Chile. Por tanto, en este caso habría habido una doble violación de la carta constitutiva, en la medida misma en que, por un lado, un país hizo valer sus intereses sobre los de la institución y, por el otro, ésta asumió implícitamente razones políticas para negar varios préstamos.

Este tratamiento diferencial en casos ligados a aspectos políticos de los países miembros se complementa con la igualmente cambiante posición

---

<sup>162</sup> Vid. Toussaint, *op. cit.*, p. 5.

<sup>163</sup> Vid. Brown, *op. cit.*, p. 128.

respecto a lo que el BM considera temas o asuntos políticos. Como se verá a continuación, la línea seguida por el Banco es la inclusión *de facto* de nuevos asuntos en su actividad a pesar de que históricamente los había excluido por su carácter político, o la transformación de la interpretación de sus artículos para la inclusión de nuevas temáticas<sup>164</sup>.

En lo que concierne a la transformación de hecho respecto de asuntos que antes se consideraban políticos, se pueden registrar los cambios frente a los temas de pobreza y los préstamos de ajuste estructural. En relación con el primer aspecto, buena parte de los financiadores del BM consideraron que los préstamos dirigidos a la lucha contra la pobreza eran demasiado políticos y, por tanto, ajenos al mandato del Banco<sup>165</sup>. Respecto de la creación de los préstamos para programas de ajuste estructural, varias voces en el interior del BM expresaron su inquietud sobre hasta qué punto condicionar reformas de tipo económico mediante los préstamos constituiría una forma de intervención política<sup>166</sup>.

A pesar de las inquietudes internas y externas sobre el carácter político de las nuevas áreas de acción del BM, éstas no fueron desechadas y se asimilaron como parte de su mandato. Para ello, no se precisó ninguna interpretación específica de la carta constitutiva por parte del directorio ejecutivo sino que se produjo una integración de hecho de los nuevos temas al mandato del Banco.

Ahora bien, a comienzos de los noventa, con el inicio de la preocupación por la gobernanza, se realizaría una reinterpretación oficial de los artículos que prohibían al BM intervenir en política. En efecto, en 1991, ante las dudas de muchos Estados miembros e integrantes de la institución, la Junta Directiva solicitó un concepto al departamento legal con el fin

---

<sup>164</sup> Como se afirmó desde el inicio, los cambios en la agenda del Banco Mundial se han dado más por la reinterpretación formal o *de facto* de sus espacios de acción, que por la reforma de su carta constitutiva. En realidad, ésta ha sido modificada sólo en dos ocasiones. La primera de ellas fue en 1965 y permitió que el BIRF otorgara un préstamo a la Corporación Financiera Internacional, instancia encargada de los créditos al sector privado. Por su parte, en 1989 se realizaría un segundo cambio para aumentar las mayorías necesarias para tomar algunas decisiones en el seno de la Junta de Gobernadores, lo cual, a la postre, garantizó el poder de veto de Estados Unidos. Información obtenida del World Bank Legal Help Desk mediante comunicación personal por correo electrónico.

<sup>165</sup> Vid. Rajagopal, *op. cit.*, p. 136.

<sup>166</sup> Vid. Mosley, *op. cit.*, p. 36.

de establecer hasta qué punto las exigencias referentes a áreas abordadas desde el tema de la gobernanza, tales como el Estado de derecho, la reforma de la administración pública, el fortalecimiento de la transparencia pública, etc., podían constituir una intervención política<sup>167</sup>.

Al respecto, Ibrahim Shihatta, en ese entonces consejero general del BM, emitió una interpretación finalmente aceptada por la dirección, la cual se basaba en dos líneas de argumentación. Por una parte, apelando a la definición del diccionario de Oxford, se definió lo que se consideraba estrictamente político y aquello que no cabía bajo dicha valoración. Así, se estableció que lo político debería entenderse como aquello ligado al sistema de partidos, a los principios o convicciones políticas, o a las simpatías hacia una persona o partido. Por tanto, no se podían considerar como políticos asuntos tales como el manejo del dinero o las finanzas o, en general, el manejo eficiente de los recursos de un país, los cuales, a pesar de tener connotaciones políticas, son de orden económico, tanto en el lenguaje ordinario como en el contexto del artículo<sup>168</sup>.

En sentido más estricto, Shihatta explicitó qué aspectos políticos estaban por fuera de la actividad del BM, formalizándolos en los siguientes términos:

1. El tipo de régimen político de un país o su pertenencia a un bloque político.
2. La dinámica partidaria de un país.
3. La consideración de los intereses de un país miembro donante con miras a influir en otro país miembro”<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> El grupo intergubernamental de los 24 expresó inquietudes sobre el tema de la gobernanza al plantear que relacionar los créditos con asuntos de derechos humanos, gobernabilidad, distribución del gasto público y reforma legal podía ser un fracaso, pues a través de las exigencias para el otorgamiento de los préstamos se estarían pidiendo avances rápidos de los países en desarrollo en temas que los países desarrollados habían tomado mucho tiempo en alcanzar. Vid. Ali Azis, Mohammed, “Notes on MDB conditionality on Governance”, *International Monetary Financial Issues for the 1990s*. VII. NY. UNCTAD/GID/G.24/4, 1997, p. 140. Vid. también Weaver, *op. cit.*, pp. 26-28.

<sup>168</sup> Vid. Shihatta, *op. cit.*, p. 70.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 82.



Con esta interpretación oficial del articulado del Banco se excluían como políticos una variedad de temas. Así, en adelante, no se considerarían como tales los asuntos relacionados con el Estado de derecho, el fortalecimiento de mecanismos de control social y la transparencia, etc., los cuales quedaron excluidos de la lista formal de asuntos estrictamente políticos. Por esta vía, sin embargo, se estaba formalizando una ampliación ilimitada en el marco de acción del BM, el cual quedaba autorizado a intervenir en todos aquellos asuntos que, según el mismo, no se consideraban expresamente como políticos.

Esta ampliación se complementó con el segundo eje de interpretación vertido en el concepto emitido por el departamento legal. Fue así como se estableció que el BM podría intervenir en determinados asuntos políticos siempre y cuando tuvieran connotaciones económicas relevantes para su misión. En tal sentido se incluyeron como tales:

- La existencia de condiciones de inestabilidad política que pongan en tela de juicio la capacidad de pago de un país.
- La existencia de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU en razón del incumplimiento de alguna de las obligaciones derivadas de la pertenencia al mismo<sup>170</sup>.
- La existencia de aspectos políticos que tengan un efecto directo, claro, inequívoco y preponderante, en los aspectos económicos relevantes para el accionar del Banco<sup>171</sup>.

Con esta segunda interpretación, el marco de acción del Banco se amplió aún más, pues desde entonces podía intervenir claramente en asuntos políticos no excluidos de su interpretación inicial, siempre y cuando éstos tuviesen connotaciones económicas relacionadas con el desarrollo. En tal sentido, fue posible incluir nuevas temáticas tales como el respeto y garantía de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, entre otros, con la condición de que se pudiera establecer que presentaban algún tipo de relevancia o efecto económico.

Este último argumento fue el utilizado por el Consejo General a la hora de establecer hasta qué punto su intervención en los temas de reforma

---

<sup>170</sup> *Ibidem*, pp. 75- 77.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 82.

legal y judicial de los Estados miembros podría considerarse como coherente con su mandato apolítico. En tal sentido, el entonces vicepresidente Shihatta expresó que: “(...) cualquier reforma legal y judicial apoyada por el Banco debe demostrar un vínculo obvio y directo con el desarrollo económico. (...) Por lo demás, tales reformas deben ser iniciadas por el país mismo y en respuesta a sus propias necesidades”<sup>172</sup>.

Con esta doble interpretación oficial del Banco se consolida la ampliación de sus espacios de acción en asuntos de orden político. En efecto, la definición de lo que se considera estrictamente político deja de lado una importante cantidad de temas relacionados con la organización del poder en una sociedad, tales como los mecanismos de fiscalización respecto del Estado o la forma de limitar jurídicamente su poder. Como si esto fuera poco, la segunda interpretación plantea que el BM podrá intervenir en todos aquellos asuntos políticos que tengan efectos claros e inequívocos en su mandato económico. Por esta vía, los temas excluidos en la primera interpretación pueden ser abordados por el Banco si logra establecer alguna relación de éstos con el desarrollo económico. Así pues, en líneas generales, con esta interpretación queda asentado el fundamento para una intervención creciente del Banco en los asuntos políticos de los Estados<sup>173</sup>.

En efecto, luego de asumir este entendimiento, las directivas del BM han incluido nuevos temas que en el pasado se consideraban típicamente políticos y ajenos a su mandato. El primero de ellos fue el relacionado con proyectos contra la corrupción. Durante mucho tiempo, ésta fue considerada como un asunto interno de los países, de orden fundamentalmente político y enmarcada en la soberanía estatal. Por otro lado, existía mucha resistencia por parte de los gobernantes a permitir una intervención externa en asuntos que exigían poner límites al manejo ilegal de recursos con fines políticos internos<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Citado en Weaver, *op. cit.*, p. 28.

<sup>173</sup> En palabras de Wadryk, “dado que los factores políticos y económicos están interrelacionados, es probable que casi todos los aspectos políticos, sociales y culturales tengan un efecto directo y obvio en la economía y en los proyectos y programas financiados por el Banco”, *op. cit.*, p. 3. En igual sentido se expresa Anguie: “El argumento del Banco de que puede abordar cualquier asunto que afecte el desarrollo, sugiere que hay pocos límites respecto de las actividades que el Banco puede influenciar”, *op. cit.*, p. 266.

<sup>174</sup> Vid. González de Asís, María, “Anticorruption Reform in Rule of Law Programs”. Documento disponible en Internet. [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35977/asis\\_ac\\_rol.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35977/asis_ac_rol.pdf), p. 4. Visitado el 22 de agosto de 2006.

A pesar de las resistencias manifestadas desde que se introdujo el tema de la gobernanza, en 1997 el Banco adoptó una estrategia oficial contra la corrupción, la cual, sin embargo, se concibió de manera cautelosa con el fin de hacerla consistente con su mandato. En tal sentido, se consideró que el BM podría involucrarse en diagnósticos sobre las causas y consecuencias de la corrupción, introducir el tema en el diálogo político interno y, en los casos más críticos, podría considerar el tema como factor influyente para otorgar préstamos a los países. Se consideró que a través de esta interpretación no se realizaría una intervención inadecuada en política: “La única barrera legal a este respecto es que la acción del Banco debe limitarse solamente a las causas y efectos [de la corrupción] y debe abstenerse de interferir en los asuntos políticos internos de cada país”<sup>175</sup>.

Esta aproximación, sin embargo, sufrió un nuevo cambio en el marco del *Comprehensive Development Framework* patrocinado por el presidente Wolfenson<sup>176</sup>. Como su nombre lo indica, con este marco se pretendía tener una aproximación más integral al desarrollo, lo cual significaba abordar nuevos temas de manera más directa. Uno de ellos fue el de la corrupción:

*Déjenme decirles que hace tres años la palabra corrupción nunca era mencionada en el Banco Mundial. Como algunos de ustedes saben, la historia verdadera de cuando llegué al Banco fue que el Consejo General me llamó a una reunión donde se me indicó qué podía hacer y qué no como presidente. Allí se me comentó que una de las cosas que no podía realizar era mencionar la palabra “C”. Pregunté qué era dicha palabra. Dijeron que la misma significaba corrupción y que de acuerdo con la carta del Banco no era permitido hablar de política y que la corrupción es política. (...) Ésta es una historia verdadera. Con todo, me tomó dos años reconocer que no era posible enfrentar los problemas de pobreza e inequidad y desarrollo sin afrontar los temas de corrupción. Por eso, en el discurso anual de la Junta de Gobernadores expresé que la corrupción no es un asunto político sino*

<sup>175</sup> Vid. Banco Mundial, 2004, *op. cit.*, p. 2.

<sup>176</sup> El *Comprehensive Development Framework* (Marco Integral de Desarrollo) fue un documento estratégico del Banco producido por decisión del presidente James Wolfenson, dirigido a postular una perspectiva integral de desarrollo que incluía temas antes vedados como la corrupción, los derechos humanos, la gobernanza, etc., considerados elementos de la noción de desarrollo.

*social y económico y que, por tanto, estaba autorizado a hablar de él. Y si los políticos consideran que es un asunto político, ese es su problema*<sup>177</sup>.

Al igual que con la corrupción, algo similar ha ocurrido con los nuevos temas incorporados a la agenda de reformas legales y judiciales y que en el pasado se consideraban claramente políticos. Uno de ellos es el de los asuntos relacionados con el derecho penal y la lucha contra el crimen. En efecto, en 1995, la dirección del BM dejó claro que no podía intervenir en asuntos constitucionales ni criminales y entre ellos mencionó específicamente su prohibición de apoyar proyectos que implicaran revisar los códigos penales, entrenar policías o jueces vinculados exclusivamente al área penal o al manejo de instituciones carcelarias<sup>178</sup>.

Para comienzos del año 2002 la anterior valoración había cambiado sustancialmente, al incorporar la necesidad de que el BM apoyase proyectos para fortalecer el sistema penal:

*Los asuntos relacionados con la gobernanza, la reforma legal y judicial y la corrupción fueron en el pasado áreas que se encontraban por fuera del mandato del Banco, pero ahora se han aceptado como parte de él. Así, para promover una buena gobernanza es indispensable un sistema criminal efectivo y responsable, el cual es un componente necesario para todo sistema legal y judicial así como esencial para cualquier estrategia de lucha contra la corrupción. Una política sobre la justicia penal será desarrollada en el futuro cercano (...). No será viable para el grupo de Derecho y Justicia del Banco estar involucrado en todas las áreas. Por ejemplo, los temas sobre sistemas de prisiones y quizás de policía podrían ser desarrollados en asociación con otras organizaciones con experiencia en dichos asuntos*<sup>179</sup>.

Finalmente, la incorporación de los temas políticos por el BM también se ha reflejado en el hecho de que se los considere aspectos esenciales a la

<sup>177</sup> Apartes de discurso pronunciado por el entonces presidente Wolfensonh, citado en Marquette, 2004 (a), *op. cit.*, p. 421.

<sup>178</sup> Vid. Banco Mundial, *The World Bank and Legal Technical Assistance. Initial Lessons*. Washington, D. C., The World Bank Legal Department, enero de 1995, p. 15. Un documento del año 2000 expresaba el nulo interés del Banco en estos temas: “Por razones del mandato limitado o de la poca experiencia, el Banco no pretende llegar a estar involucrado en otras áreas de reforma del sector público tales como a. Reforma de la policía; b. Sistema criminal; c. Procesos parlamentarios (...)”. Vid. Banco Mundial, 2000, *op. cit.*, p. 18.

<sup>179</sup> Vid. Banco Mundial, *Legal and Judicial Reform Observations, Experiences, and Approach of the Legal Vice Presidency*. Washington, D. C., Banco Mundial, 2002a, p. 63.

hora de desarrollar los proyectos. En tal sentido, en diversos documentos los funcionarios y la dirección del Banco han planteado que las reformas de índole institucional no serán viables si no se tienen en cuenta las condiciones políticas de los países. En otros términos, cualquier cambio en los marcos institucionales debe considerar las relaciones de poder entre los actores existentes y las resistencias que pueden generar entre los potenciales perdedores:

*Aunque el mandato del Banco requiere un eje en los asuntos económicos (entre los cuales se encuentra claramente el desempeño del sector público) el trabajo sobre la reforma institucional involucra inevitablemente asuntos sociales y políticos respecto de los cuales se debe ser sensible*<sup>180</sup>.

*El carácter estructural institucional de las reformas legales y el impacto significativo de la reforma sobre los intereses políticos y sociales presentes en una sociedad, implican que las consideraciones “políticas” forman parte frecuentemente de los esfuerzos de reforma legal*<sup>181</sup>.

*Aún cuando el banco, de acuerdo con los artículos de su carta constitutiva, no puede interferir en la política de los países a los que presta, debe ser consciente del contexto político en que actúa*<sup>182</sup>.

En suma, la inclusión de los temas de reforma del sector público y gobernanza como parte de las áreas de acción del Banco ha constituido un gran salto cualitativo en lo referente a la incorporación de temas que habían resultado totalmente ajenos a la actividad de este ente multilateral. Como se ha visto a lo largo de este último acápite, la introducción de la gobernanza ha implicado reconocer expresamente aquello que se venía realizando en la práctica desde los años cincuenta, pero que se negaba a nivel discursivo: la intervención del Banco en los asuntos políticos de los Estados, con base en una interpretación *ad hoc*<sup>183</sup> de su carta constitutiva, realizada por las mismas directivas de la institución.

<sup>180</sup> Vid. Tuozzo, *op. cit.*, p. 22.

<sup>181</sup> Vid., Banco Mundial, 2002a, *op. cit.*, p. 16.

<sup>182</sup> Vid. Landell, Mills, *op. cit.*, p. 9.

<sup>183</sup> El carácter *ad hoc* no sólo tiene que ver con una interpretación variable y no contrastable de los artículos constitutivos del Banco. En otro sentido, mediante los poderes de interpretación del directorio ejecutivo, la introducción del BM en algunos temas es igualmente matizada. Ocurre así respecto a los derechos humanos, caso en el que las directivas de este

El hecho de que el Banco reconozca su intervención en asuntos políticos, aunque atemperado por las interpretaciones realizadas por ellos mismos, conlleva diversas consecuencias. De un lado, coloca al BM en la posición de intervenir en todo tipo de asuntos políticos que, real o eventualmente, tengan impacto en el desarrollo económico. Por esta vía, su mandato se amplía de una manera casi ilimitada. Simultáneamente, salvo por las pocas resistencias de algunos países a este tipo de intervención, el papel claramente político del Banco no ha sido objeto de que se impute responsabilidad directa o indirecta alguna sobre las consecuencias de sus intervenciones. Como se verá en el cuarto capítulo, muchos de los programas de reforma legal y judicial no han llenado las expectativas, sin que ello haya significado más que un reconocimiento público de que los proyectos no estuvieron bien concebidos o se presentaron algunas fallas imprevisibles.

## 1.5 LA GOBERNANZA Y LA PERSPECTIVA DEL MODELO DE DESARROLLO NEOLIBERAL

La gobernanza y los múltiples temas asociados a ella han sido el último gran salto en la ampliación de la agenda del Banco Mundial. Como se ha indicado a lo largo del texto, esta ampliación se inició muy temprano, cuando el BM se convirtió en un banco de desarrollo, pasando luego por su focalización en proyectos contra la pobreza, hasta llegar, en los ochenta, a la financiación de programas de reforma macroeconómica. El aspecto común de estos cambios ha sido la expansión de los ámbitos en que ha terminado por intervenir el Banco Mundial. Esta tendencia corrobora la capacidad del Banco para sobrevivir adaptándose y transformando simultáneamente el ámbito del desarrollo, ello a pesar de que originalmente fue concebido como una instancia provisional para financiar la reconstrucción de Europa.

Las transformaciones en los espacios temáticos de acción del BM han ocurrido al margen de una reforma específica de su carta constitutiva. Aparte de los dos cambios antes identificados, las directivas de la organización han logrado variar de manera amplia y cualitativa su mandato. Lo anterior se explica, entre otros, por la capacidad que tiene el directorio

---

organismo escogen arbitrariamente qué aspectos del tema son de su interés y cuáles no, como ha ocurrido con su renuencia a considerar el respeto de los derechos individuales. Vid. Gathii, James, "Human Rights, The World Bank and the Washington Consensus, 1949-1999", *American Society of International Law Proceedings*, no. 144, p. 432.

ejecutivo de decidir, sin control alguno, cuáles son los temas asociables al desarrollo que pueden ser objeto de atención. Por esta vía no sólo se ha ampliado su agenda sino que se ha fortalecido su poder.

Lo anterior es más grave si se tiene en cuenta que el Banco ha pasado las propias fronteras que había establecido en relación con su intervención política. Ya desde finales de la década de los setenta y a pesar de resistencias internas que consideraban su accionar como político, el BM, a través de la condicionalidad impuesta en los programas de ajuste estructural, había influido en la manera como los Estados regulaban la economía. Con todo, sería a través de la gobernanza que este cambio se formalizaría, gracias a una reinterpretación de los artículos de la carta constitutiva.

El que el Banco reconozca explícitamente su intervención en la política le ha permitido influir en la transformación del papel económico del Estado. Mientras que antes de la crisis de la deuda se aceptaba, aún por el mismo BM, que aquél era el agente del desarrollo, es decir, un actor capaz de intervenir y guiar la economía, el Estado del nuevo paradigma de la gobernanza se define como garante de la existencia competitiva de los mercados. En otros términos, a diferencia del Estado propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el que éste limitaba a los mercados y excluía de ellos varios ámbitos de lo social, el modelo estatal aquí defendido debe generar las condiciones mínimas para que los mercados existan y, además, ofrecer la institucionalidad necesaria para que funcionen de una manera no monopólica y eficiente. El Banco concibe esta idea en los siguientes términos: “Sin el Estado el desarrollo sostenible (...) es imposible. (...) El Estado es central para el desarrollo económico y social, no como un proveedor directo de crecimiento, sino como un acompañante, como un catalizador y facilitador”<sup>184</sup>.

Como puede colegirse, el modelo de Estado promovido a través de la gobernanza no conlleva un replanteamiento de la línea de desarrollo que defiende el papel central del mercado. Más bien, desde 1992 se ha defendido que la existencia de los mercados requiere la realización de ciertas funciones públicas entre las cuales están la ley y el orden, la regulación del sector privado y la solución de conflictos a cargo de un aparato de justicia. En ningún momento, el tema de la recuperación del Estado ha

---

<sup>184</sup> Vid. Banco Mundial, 1997, *op. cit.*, p. 1.

conducido a defender su función como proveedor de servicios públicos o como limitante del funcionamiento de las reglas del mercado<sup>185</sup>.

El mantenimiento del modelo de desarrollo de orden neoliberal se corrobora al considerar la forma en que se concibe al Estado. Al inicio de los ochenta y como parte de los programas de ajuste, el Banco defendió que el principal obstáculo para el desarrollo era el Estado, el cual debería retirarse del mercado para permitir su funcionamiento autónomo. Con la gobernanza, ya no se niega que el Estado desempeñe un papel, pero se considera que su mal diseño y funcionamiento son un obstáculo para el crecimiento. Por tanto, el Estado sigue siendo el principal límite para el crecimiento, ya no por su presencia sino por su inadecuada organización y gestión<sup>186</sup>.

La reiteración del anterior patrón desplaza el debate sobre los límites y efectos del modelo neoliberal hacia las deficiencias del Estado. En tal sentido, no sólo se oculta el papel cumplido por las Instituciones Financieras Internacionales como agentes de dicho modelo sino que, paradójicamente, se legitima su rol ahora como agentes de la reforma del Estado. Como se anotó, el argumento retórico del Banco para justificar los nuevos temas de gobernanza, fue la constatación de los escasos alcances de las transformaciones económicas de los ochenta, que, según se pretendía, se debieron al ambiente institucional y político de los países. A partir de este diagnóstico, en general poco disputado por los Estados, se dejó de lado cualquier discusión sobre la pertinencia y sentido de los contenidos económicos agenciados por el BM. Simultáneamente, este último pavimentó la vía para condicionar reformas institucionales e introducirse de lleno en el terreno de la reforma del Estado<sup>187</sup>.

Con los anteriores objetivos se pretende reorganizar el Estado desde los parámetros ya descritos de la gobernanza. Esto es, fortalecer la administración pública para garantizar que los servicios del Estado sean eficientes; reformar la administración de justicia en cuanto garante último de los derechos de propiedad; crear instancias tecnocráticas de regulación a la

---

<sup>185</sup> Vid. Madwdsley, *op. cit.*, p. 8 y Weaver, *op. cit.*, p. 35.

<sup>186</sup> Vid. Carroll, Toby, *Efficiency of What and for Whom. The Theoretical Underpinnings of the Post Washington Consensus' Socio-Institutional Neoliberalism*. Working Paper, no. 122. Julio de 2005. Asia Research Centre, Murdoch University.

<sup>187</sup> Vid. Kavaljit, *op. cit.*, p. 11.



manera de superintendencias ajenas a la influencia político-partidaria; crear y fortalecer espacios de control mediante la descentralización, veedurías y demás mecanismos de participación social.

Dentro de este recambio en el modelo de Estado adquiere un papel principal el Estado de derecho. Como se verá con más detalle en el siguiente capítulo, el Banco ha visto en éste el mecanismo para limitar el poder del Estado respecto de eventuales abusos en relación con los derechos de propiedad, e igualmente ha planteado que la existencia de un poder judicial independiente puede ser la garantía en contra de cambios abruptos e indeseables en las políticas económicas, especialmente por parte de los poderes legislativo y ejecutivo.

La promoción de la reforma del Estado en los anteriores términos tiene un profundo carácter político que trasciende la forma en que el mismo Banco ha definido su nuevo papel al respecto. Como bien anota Bobbio, el Estado es el espacio del poder político por excelencia, al menos en el contexto de las sociedades consideradas modernas<sup>188</sup>. Por tanto, cualquier cambio en el proceder del Estado tiene implicaciones sobre la manera como el poder y los recursos son distribuidos en una sociedad<sup>189</sup>. En igual sentido, la reorientación de las metas y organización estatales, aunque sea con fines económicos, significa un cambio sustantivo respecto a los objetivos y medios que legitiman socialmente al Estado pero, especialmente, puede terminar siendo defendida inclusive por la fuerza en cuanto atributo central de la estatalidad moderna. Si los ajustes en la función estatal ocurren además como producto de la condicionalidad de organismos como el Banco, la dimensión política de su proceder aparece además como traumática.

Otro tanto ocurre con el Estado de derecho. Como se verá en el segundo capítulo, éste se refiere al control del poder político mediante un conjunto de arreglos institucionales que buscan sujetarlo a una legalidad democráticamente fundada. Cuando el Banco promueve un modelo

---

<sup>188</sup> El autor italiano lo expresa así: “Lo que tienen en común “Estado” y política (y es la razón de su intercambibilidad) es la relación con el fenómeno del poder”. Vid. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, Barcelona, Plaza y Janés, 1987, p. 84.

<sup>189</sup> Vid. Tshuma, Lawrence, “The Political Economy of The World Bank’s Legal Framework for Economic Development”, *Social & Legal Studies*, vol. 8, no. 1, 1999, p. 84.

determinado de Estado sujeto al derecho defiende, a la vez, una manera concreta de limitación y control de los actores políticos, lo cual tiene claros efectos en la forma en que está distribuido el poder en una determinada sociedad<sup>190</sup>.

Su introducción abierta en política coloca al Banco en una situación novedosa: la de constituirse claramente en un actor de poder transnacional. Originalmente, éste se concibió como un órgano internacional en la medida misma en que era el producto de acuerdos entre los Estados; en principio, era administrado por representantes de los mismos y constituía un espacio para la colaboración interestatal, inicialmente para la reconstrucción de Europa y luego para el desarrollo. Desde la década de los ochenta, sin embargo, a través de la condicionalidad, y en los noventa por medio de la gobernanza, el BM ha labrado un camino como ente capaz de imponer, a buena parte de sus Estados miembros, transformaciones tanto en su política económica como en la orientación, organización y limitación del Estado. Por tanto, hoy el Banco se sitúa por encima de buena parte de sus miembros, estando muy lejos de ser un mero instrumento internacional de éstos<sup>191</sup>.

Este papel transnacional del BM se explica si se tienen en cuenta los niveles de autonomía que ha alcanzado respecto de la voluntad de la mayoría de los países miembros<sup>192</sup>. Dicha autonomía descansa, a su

---

<sup>190</sup> En términos de Carothers: “Los primeros obstáculos a las reformas a favor del Estado de derecho no son técnicos o financieros sino políticos y humanos. La reforma del Estado de derecho será exitosa sólo si ésta asume el problema fundamental de líderes que se rehúsan a ser regidos por la ley. El respeto por las leyes no será fácil en sistemas corruptos y cínicos, donde las elites van a resistirse a ceder su tradicional impunidad”. Vid. Carothers, *op. cit.*, p. 3.

<sup>191</sup> El análisis de este papel transnacional de organismos económicos como el Banco Mundial no ha sido muy extendido. Entre los planteamientos más claros al respecto, están los aportes de Capella, quien ubica al BM y al FMI como parte de un “soberano privado supraestatal difuso” definido como aquel “poder que produce efectos de naturaleza pública o política”. Vid. Capella, *op. cit.*, p. 260. Por su parte, Sindzingre plantea que el papel transnacional del Banco consiste en ser una fuente de restricciones a los Estados miembros con el fin de evitar que renieguen de sus compromisos respecto del modelo de mercado. Vid. Sindzingre, Alice, “Better Policies and International Governance”, *IDS Bulletin*, vol. 29, no. 2, 1998, p. 64.

<sup>192</sup> En la actualidad el Banco está integrado por 184 Estados, los cuales tienen representación en la Junta de Gobernadores, órgano máximo de decisión y, proporcionalmente, en el directorio ejecutivo. Entre las funciones de estos órganos integrados por representantes estatales, se encuentra establecer el ingreso o salida de un país, las líneas de préstamos, la reforma de los estatutos y el monto del aporte financiero que cada miembro debe realizar.

vez, en diversos factores. En primer lugar, como lo señala la literatura existente al respecto, la creación de organismos internacionales durante la segunda posguerra se fundó en la necesidad de contar con instancias que desarrollaran tareas en beneficio colectivo, tales como la búsqueda de la estabilidad monetaria, la seguridad internacional, el desarrollo económico, y que no pueden ser llevadas a cabo de manera aislada por los diversos Estados. Para que éste cumpla su misión, los Estados deben reconocer algún nivel de autonomía al organismo<sup>193</sup>. Esta perspectiva sobre la función que deben desempeñar instancias como el BM permite explicar por qué según sus estatutos, sus funcionarios no representan a los Estados de los que forman parte sino al Banco así como la referencia específica sobre su carácter apolítico.

Un segundo factor de autonomía radica en el hecho de que buena parte de los fondos que utiliza el Banco no provienen de los Estados sino de los mercados privados de capital que adquieren los bonos emitidos por el organismo. Con el fin de mantener su credibilidad internacional frente a los agentes financieros privados el Banco ha tratado de conservar un carácter técnico y guiado por criterios económicos antes que por las dinámicas políticas impuestas por los Estados<sup>194</sup>.

Esta dimensión técnica ha sido, a su vez, alimentada de diversas maneras. En efecto, el Banco Mundial se ha constituido en una burocracia caracterizada por la especialización en los temas del desarrollo, la generación de un vasto conocimiento especialmente cuantitativo fundado en el manejo de una amplia información comparativa, en la diseminación de información y en la acumulación de experiencias producto de los múltiples proyectos que ha apoyado alrededor del mundo.

---

<sup>193</sup> La llamada teoría funcionalista aplicada al estudio de las Instituciones Financieras Internacionales ha sostenido que éstas son, ante todo, mecanismos que ayudan a los Estados miembros a cumplir sus intereses particulares. Ello se logra al dotarlas de funciones para la cooperación, la limitación de ciertas acciones estatales, la baja en los costos de transacción, la producción de información, la realización de controles, etc. Con el fin de realizar tales tareas que sirven a los Estados miembros se les debe reconocer algún nivel de autonomía. Vid. Simmons, Beth y Martin, Lisa, *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002, cap. 9, p. 11.

<sup>194</sup> Vid. Bull, Benedicte, *International Financial Institutions and Domestic Policy Change: Challenging Some Conventional Beliefs*. Centre for Development and the Environment, Universidad de Oslo, Working Paper, no. 4, 2002, p. 13.

Esta imagen tecnocrática ha facilitado la ampliación de su autonomía respecto de los Estados<sup>195</sup>. Para casi la totalidad de los países miembros, es muy difícil monitorear y controlar las actividades altamente especializadas que desarrollan la mayoría de dependencias del organismo<sup>196</sup>. Por tanto, terminan respetando o aceptando los espacios de decisión de una entidad que se considera especialista en el tema. Por lo demás, esta confianza se convierte, en algunos casos, en dependencia de ciertos Estados respecto del conocimiento aportado por el BM. Para aquellos países miembros con escasas capacidades en el análisis y manejo de información relacionada con el desarrollo, el BM se convierte en una fuente casi necesaria para la realización de diagnósticos y asistencia técnica<sup>197</sup>. No es para nada gratuito que uno de los principales ámbitos de acción del BM sea la prestación de ayuda técnica en diversos temas como la regulación de los servicios públicos o el establecimiento de líneas de política en áreas como la educación y la salud.

Así pues, la autonomía relativa del BM respecto de los Estados miembros descansa en buena parte en su pretendido carácter técnico y especializado que le permite contar con una autoridad que termina siendo reconocida por buena parte de los países y que, en el peor de los casos, genera niveles de dependencia, sobre todo en los Estados más débiles.

Ahora bien, esta autonomía es, con todo, relativa y en últimas depende de la voluntad de los Estados y en especial de los más poderosos. En particular, el papel desempeñado por Estados Unidos como principal accionista del BM y único Estado con capacidad de veto en los órganos de decisión, ha ocasionado varios casos de instrumentalización de algunas de sus políticas en virtud de los intereses del gobierno de turno. En concreto, han sido profusamente estudiados los eventos donde determinados préstamos fueron negados o autorizados por la presión estadounidense<sup>198</sup>. De igual

---

<sup>195</sup> Vid. Barnett, Michael y Finnemore, Martha, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”, *International Organizations*, vol. 53, no. 4, 1999, p. 43.

<sup>196</sup> Vid. Vetterlein, Antje, *Change in International Organizations: Innovation or Adaptation? The World Bank and the International Monetary Fund - A Comparison of Organizational Cultures*. Documento presentado en el encuentro “Research Bank on the World Bank”, en Budapest, 1º y 2 de abril de 2005. Instituto Universitario Europeo, p. 15.

<sup>197</sup> Vid. Weaver, *op. cit.*, p. 2

<sup>198</sup> Vid. Brown, *op. cit.*, supra notas 118 a 122. No se entiende si estas notas citadas son de la tesis o de Bartram.

forma, algunos cambios internos de la agenda del Banco, tales como la introducción del tema ambiental o la creación del panel de inspección, han sido el producto de la presión del congreso de Estados Unidos<sup>199</sup>.

Así las cosas, si bien por diversas razones organismos como el BM cuentan con niveles y espacios de autonomía al margen de los Estados, ésta siempre estará condicionada en última instancia por el papel desempeñado por aquéllos. En la mayoría de los casos, el BM ha logrado contar con amplia autonomía y altos niveles de autoridad respecto de sus países miembros más débiles y aún de los de desarrollo medio. Con todo, respecto de Estados Unidos ese nivel de autonomía es mucho menor, de tal forma que algunos cambios en la acción del Banco han sido presionados por el gobierno de dicho país o los ajustes en su actividad provenientes de sus dinámicas internas, no han sido objeto de resistencia ni de cuestionamientos<sup>200</sup>.

Finalmente, la autonomía relativa del Banco respecto de buena parte de sus Estados miembros, le ha facilitado su constitución como un ente político por encima de los mismos. Por su parte, la condicionalidad se ha convertido en un instrumento hoy aceptado y usado reiteradamente para obtener reformas de diverso orden al margen de los espacios de decisión democrática de los países miembros. La gobernanza, por su parte, ha pavimentado la vía para su intervención más clara en los asuntos políticos de buena parte de los 184 Estados adscritos hoy al Banco. Una de las áreas de acción más importantes es la relacionada con el Estado de derecho, tema que abordaremos en el siguiente capítulo.

---

<sup>199</sup> Vid. Ragajopal, *op. cit.*, pp. 143-149.

<sup>200</sup> Para un análisis sobre la relación entre EE.UU. y el BM, vid. Ngaire, Woods, "The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence Within the World Bank and IMF", Rosemary Foot, *US Hegemony and International Organizations*, Oxford University Press, 2003 y Hansen, Herik *et al.*, *US politics and World Bank Lending*. Documento de Trabajo de la Universidad de Copenhage, agosto de 2004.