

# El Banco Mundial y la politización de su mandato\*

José Germán Burgos S.\*\*

## RESUMEN

En este artículo se sostiene que como producto de la agenda de gobernanza adoptada por el Banco Mundial a comienzos de los noventa, éste ha asumido expresamente una politización de su mandato entendida como la legitimación de una mayor intervención en la reforma del rol económico y político de los estados prestamistas. Ésta se ha sustentado en una reinterpretación *ad hoc* de los artículos de la carta constitutiva que permite una intervención amplia del organismo en diversos asuntos antes considerados estrictamente políticos. Por esta vía, el Banco ha roto de manera clara el pretendido carácter técnico que le caracterizó desde su creación en la segunda posguerra.

*Palabras clave:* Banco Mundial, economía, reforma.

## SUMMARY

This article asserts that, as a result of the rule program adopted by the World Bank at the beginning of the nineties, the institution has assumed a politicization of its mandate taken as the legitimization of deeper intervention in the restructuring of economic and political roles by moneylender states. Such politicization has been backed in an *ad hoc* reinterpretation of the founding statutes, allowing wide institutional intervention in diverse affairs previously considered strictly political. By proceeding this way, the bank has clearly broken the intended technical character featured since its foundation in the second post war.

*Key words:* World Bank, Economy, restructuring.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15/10/2006

FECHA DE APROBACIÓN: 20/10/2006

\* Este texto forma parte de la investigación doctoral intitulada "El Banco Mundial y su rol en la construcción del Estado de derecho. El caso de Bolivia", desarrollada en la Universidad de Barcelona.

\*\* Profesor asistente de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho. Analista asociado del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

**E**l Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF<sup>1</sup>, institución central del hoy conocido como Grupo del Banco Mundial, fue creado en el marco de la conferencia de Bretton Woods con los objetivos de soportar financieramente la reconstrucción de Europa luego 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.

Muy próximo a su creación, la función financiadora del BIRF se vio trastocada como producto de la inauguración del Plan Marshall, el cual se constituyó en el verdadero soporte del proceso de reconstrucción europeo. Dada esta situación, para comienzos de la década de los años cincuenta del siglo pasado, esta entidad reorientó su labor a la financiación de los en aquel momento denominados países en vías de desarrollo. Esta nueva labor de financiación se justificó ante la ausencia de un mercado privado de capitales suficientemente amplio para apoyar las necesidades de dichos países.

Luego de su focalización en los temas del desarrollo, el Banco se ha caracterizado por la ampliación permanente de la agenda de temas relacionados con su principal objetivo. Así, mientras en su origen el eje de acción del BIRF eran los préstamos para proyectos en infraestructura, para la década de los sesenta la financiación se ató a la lucha contra la pobreza vía proyectos específicos en materia de servicios básicos. La lógica de proyectos, sin embargo, se vio trastocada por la introducción de préstamos por programa, es decir, relacionados con la reforma parcial o total de sectores económicos.

Entrados los años noventa, el Banco daría un nuevo e importante giro al introducirse abiertamente en el sustento intelectual y económico de la reforma del Estado. Ante el interés por la gobernanza, se establecieron entre condiciones y diversos mecanismos de asistencia técnica dirigidos a promover un Estado sujeto al derecho, fiscalizable y eficaz. Se planteó que un modelo con los anteriores términos generaba un ambiente institucional posibilitador de un funcionamiento adecuado de los mercados.

El presente texto pretende identificar y analizar el proceso de construcción de la agenda de gobernanza desarrollada por el BM desde el inicio de la década de los noventa hasta el último mandato del presidente James Wolfenshon.

La tesis central que se sostendrá plantea que el involucramiento del Banco en la reestructuración de diversos aspectos de la organización y el papel del Estado a través de su preocupación por la gobernanza constituye un giro cualitativo que implica una clara introducción del BM en el terreno de la política de los estados, ello a pesar de que su carta constitutiva le impide una acción en tal sentido. Este nuevo rol político se ha sustentado en la reinterpretación de los artículos que enmarcan su accionar, y ha oficializado un entendimiento que justifica una amplia intervención de este organismo en diversos aspectos directamente políticos del orden nacional.

La estructura del escrito es la siguiente: en primer lugar, se ubicará el surgimiento de la etapa de interés del BM por la gobernanza y las reformas institucionales; en segundo término, se establecerá de qué manera el Banco ha variado su posición sobre su rol apolítico, y especialmente cuál fue el impacto de la agenda de gobernanza en dicha autovaloración. Finalmente se presentará una sección de conclusiones.

<sup>1</sup> A lo largo del texto y por razones ante todo estilísticas se utilizarán indistintamente las expresiones Banco, BM y BIRF. Todas harán referencia al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

[4]

## EL SURGIMIENTO DE LA AGENDA DE GOBERNANZA

Entrados los años noventa y luego de un periodo caracterizado por la promoción de un Estado mínimo en materia económica, el Banco Mundial introduce la necesidad de considerar la capacidad del Estado y los diseños institucionales en cuanto condiciones para el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza. Estas preocupaciones se agruparon bajo el término “governance”, y es en este ámbito donde surge la preocupación por el Estado de derecho, la reforma judicial, y progresivamente se han ido incorporando temas como la lucha contra la corrupción y una reflexión sobre el papel del Banco en términos de los derechos humanos<sup>2</sup>.

La incorporación de los nuevos temas vinculados con la gobernanza se ha asociado a un diverso tipo de factores. En 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 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>3</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, incluso aquellos con un alto nivel de desempeño como los relacionados con las áreas de telecomunicaciones, energía, industria y asistencia técnica<sup>4</sup>.

Las respuestas al por qué de este fracaso se ubicaron en la ausencia de capacidades por parte del Estado y de un verdadero compromiso político en la implementación 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 implementación de los gobiernos y del compromiso de reforma, el Banco ha dirigido directamente su atención a las medidas que amplían la capacidad de implementación de los gobiernos”<sup>5</sup>.

“Bajo la letanía de los problemas de desarrollo de África hay un problema de crisis de gobernanza”<sup>6</sup>.

Un segundo factor influyente en la generación de la agenda de gobernanza fueron los críticos resultados del apoyo del Banco a las primeras experiencias de reestructuración económica de algunos países del extinto bloque soviético. En países como Polonia y Rusia, bajo 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

<sup>2</sup> La expresión “governance” se ha traducido generalmente bajo el término de gobernabilidad. Sin embargo, se ha cuestionado tal interpretación en cuanto genera confusión dado 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, y a fin de evitar malinterpretaciones, la Academia de la Lengua Española ha acuñado el término gobernanza, que es el que utilizaremos a lo largo de este texto.

<sup>3</sup> Dicho informe se refiere al solicitado por el presidente del BM, Lewis Preston, al ex vicepresidente Wapenhans, y que constituía una forma de responder a las crecientes críticas en contra de los efectos sociales de los programas de ajuste y de los escasos rendimientos económicos que estaba generando.

<sup>4</sup> WAPENHANS Report. Documento disponible en <http://www.whirledbank.org/ourwords/wapenhans.html>

<sup>5</sup> SHIHATTA, Ibrahim, “The World Bank and “governance” issues in its borrowing members”, en *The World Bank in a changing World*. Londres, Martinus, 1995, p. 59.

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank Assistance: A Review of Progress Since 1997*. Banco Mundial, Washington, 2004, p. 155.

ampliar los mercados en un contexto de máxima libertad. El resultado no fue el esperado por cuanto los procesos de privatización se caracterizaron por una fuerte corrupción y los niveles de crecimiento económico nunca reaccionaron como lo esperado. Las razones para lo anterior se encontraron en el contexto político e institucional:

La primera generación de reformas en el centro este de Europa y en la antigua Unión Soviética fallaron en permitir un crecimiento económico sostenido y el desarrollo porque fundamentalmente ignoraron la economía política de las reformas institucionales y la incapacidad del ajuste macroeconómico tradicional de cambiar las estructuras de incentivos que afrontan los políticos, burócratas y líderes empresariales<sup>7</sup>.

Un tercer y último factor influyente en la introducción de los temas de gobernanza fue la influencia venida de la teoría económica del desarrollo que había incorporado recientemente la importancia de las instituciones como aspectos centrales para entender las posibilidades del crecimiento económico<sup>8</sup>. En particular, a partir del reconocimiento realizado a Douglas North mediante el otorgamiento del premio Nobel de economía, 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. Los planteamientos del neoinstitucionalismo económico otorgaban un papel claro al Estado como proveedor de reglas de juego que permitieran predictibilidad en su accionar y, por esta vía, la ampliación de los mercados. En lo que hace a la agenda de gobernanza del Banco Mundial, el neoinstitucionalismo brindó 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 puede 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 contribuyó a la creación de agencias paragubernamentales dentro de los países clientes, las cuales se caracterizaban por ser independientes financieramente de sus gobiernos y 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>9</sup>.

Adicionalmente a este temprano involucramiento, 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 su accionar en África, los funcionarios del BM resaltaron que buena parte del fracaso se debió a la no consideración de la debilidad del sector público especialmente en cuanto hace a la ausencia de instituciones eficientes capaces de implementar y sostener los objetivos del desarrollo<sup>10</sup>. Como respuesta a esta

<sup>7</sup> 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>8</sup> WEAVER, *ob. cit.*, p. 27.

<sup>9</sup> TOUSSAINT, Eric, *El apoyo del Banco Mundial y del FMI a las dictaduras*. Documento disponible en <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/ApoyoFMIBMadictaduras5ago4.pdf>, p. 13.

<sup>10</sup> Banco Mundial, *Review governance - the critical factor OED Working Paper*, Washington, 2001, p. 19, y Weaver, *ob. cit.*, pp. 21 y 22.

inquietud se crearía en 1981 y dentro del 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, siendo finalmente eliminada en 1987 mediante su fusión con el departamento de sector privado<sup>11</sup>.

Aun 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>12</sup>. Con todo, sería con la conceptualización de la gobernanza que el Banco reflexionaría y se introduciría de lleno en la transformación de diversos ámbitos del Estado.

### LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA

La gobernanza en el Banco Mundial ha pasado por diversos momentos, que en líneas generales han terminado por agregar nuevas temáticas a dicha agenda. Inicialmente ella hacía referencia a la gestión y al control a la administración pública. Posteriormente involucró 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>13</sup>. Con todo, sería en el documento de discusión *Gobernanza y desarrollo*, publicado en 1992, en el que se establecería una primera definición del mismo en los siguientes términos: “La gobernanza es la manera como el poder es ejercido en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país”<sup>14</sup>.

Esta definición tan amplia, sería precisada un poco más en el informe *Gobernanza, la experiencia del Banco Mundial*, presentado en 1994, en el que se identificó como buena gobernanza la relacionada con: “La existencia de un ambiente de generación de políticas predecible, abierto y adecuado; una burocracia con una ética profesional; un poder ejecutivo fiscalizable en sus acciones y una sociedad civil fuerte y participativa en los asuntos públicos; todo esto funcionando bajo el Estado de derecho”<sup>15</sup>.

A partir de las anteriores definiciones se identificarían entonces tres áreas específicas relacionadas con la gobernanza. En primer lugar estaba la forma del régimen político. A

<sup>11</sup> WEAVER, *ob. cit.*, p. 20.

<sup>12</sup> *Idem.*, pp. 21 y 22.

<sup>13</sup> 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. Abril 1 y 2, 2005, Budapest, p. 13. También AUBUT, Julie, *Governance Agenda: Who Wins and Who Loses. Some Empirical Evidence for 2001*. Working Paper. 04-48. Development Studies Institute. London: London School of Economics, 2004.

<sup>14</sup> TUOZZO, *ob. cit.*, p. 7.

<sup>15</sup> Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank Strategy*. Washington, Banco Mundial, 2000, p. 20.

continuación se incluía el proceso por el cual la autoridad es ejercida en la administración de los recursos económicos y sociales. En tercer nivel se mencionó la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas. En este ámbito se aclaró que dado el mandato apolítico del BM, no les correspondía involucrarse en el primer componente. En realidad se consideró que los temas básicos que podrían ser objeto de la acción del banco 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>16</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 hacer e implementar políticas públicas, de contar con programas efectivos, así como instituciones estatales fuertes<sup>17</sup>. Dentro de este componente se incluía la concentración del Estado en sus funciones básicas y la privatización de aquellos servicios donde no se podía ser competitivo<sup>18</sup>.

Bajo la temática de fiscalización y control del gobierno, se entendió la generación de mecanismos para hacer a los gobiernos responsables por 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>19</sup>.

El tercer componente de la gobernanza fue la denominada infraestructura legal para el desarrollo y el sistema judicial. Dentro de éste, el eje fundamental fue la creación de un Estado de derecho, entendido como el marco de normas generador de predictibilidad y seguridad jurídica para la actividad económica. La eficacia de esas normas descansa en última instancia en un poder judicial independiente y eficaz.

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 la transparencia de los procesos más importantes para su creación<sup>20</sup>.

Esta primera noción de gobernanza buscaba entonces generar un Estado amigable al mercado. Esto significaba reconocer que éste debería continuar como el principal asignador de los recursos. Con todo, existían actividades que eran necesarias para su funcionamiento, que no podrían ser generadas por el mismo, entre las cuales estaba el marco de reglas y su ejecución vía un sistema judicial eficaz y una administración pública profesional y abierta a la mirada pública. En sentido general, la primera aproximación a la gobernanza

<sup>16</sup> Banco Mundial, *Governance and Development*. Washington, World Bank, 1992, p. 4.

<sup>17</sup> NIKLAS, Jan, *The Rhetoric of multilateral foreign aid. Assessing the importance of good governance as a lending criterion of the World Bank*. Tesis presentada en la Universidad de Constanza, agosto de 2000.

<sup>18</sup> Uno de los aspectos abordados bajo esta reestructuración del Estado, fue el mismo gasto militar. En tal sentido, ante el interés por la gobernanza, el Banco defendió una reducción del gasto militar a unos niveles razonables. NIKLAS, *ob. cit.*, p. 20.

<sup>19</sup> Niklas, *ob. cit.*, p. 22.

<sup>20</sup> *Idem.*, p. 23.

reconocía la importancia del Estado como proveedor de reglas de juego que posibilitaran la existencia de los mercados y su funcionamiento de manera competitiva y eficiente<sup>21</sup>.

Esta conceptualización inicial de la gobernanza sufrió un primer giro en 1997 cuando se adoptó la retórica proveniente de la nueva economía institucional<sup>22</sup>. Esto ocurrió en parte como respuesta al limitado impacto que había tenido el tema bajo la denominación de gobernanza, la cual a la hora concreta de los proyectos, se veía como poco operacionizable y excesivamente política<sup>23</sup>. Es así como a partir del Informe de Desarrollo Mundial de 1997, intitulado *El Estado en un mundo en transformación*, se deja de utilizar momentáneamente el término gobernanza, que fue remplazado por el de reformas institucionales o desarrollo institucional<sup>24</sup>.

Retomando la nueva economía institucional, las instituciones fueron definidas como reglas de juego de orden formal e informal, que crean un marco de incentivos para los funcionarios públicos, mas también para los agentes privados. En particular, estas reglas, escritas y no escritas, deben establecer claras restricciones que permitan, entre otros, predictibilidad de la acción pública y una baja en los costos de transacción que facilite el funcionamiento de los mercados.

Según el enfoque institucional, el eje de acción del BM se decantó entonces a promover reformas en la normatividad 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 el defensor del pueblo y otros órganos de control interno. De igual forma se buscó fortalecer espacios para el control ciudadano, tales como la profundización de la descentralización político-administrativa, la realización de encuestas a usuarios y la formalización de mecanismos de reacción en cabeza de los ciudadanos<sup>25</sup>.

Esta nueva denominación implicó 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 visualiza en el cuadro 1, esto significaba que de ahora en adelante todos los préstamos del Banco incluirían alguna componente de construcción institucional<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> El Banco emblemizaba este entendimiento en los siguientes términos: “Moverse de un paradigma altamente intervencionista del Estado a uno en el cual el rol del sector público sea el de crear un ambiente posibilitador para el sector privado, regular donde sea necesario y asegurar la entrega eficiente de servicios públicos clave”. TUOZZO, *ob. cit.*, p. 20.

<sup>22</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, *ob. cit.*, p. 4.

<sup>23</sup> KAPUR, Devesh, *Governance Related Conditionalities of International Financial Institutions*. Documento de Discusión de la UNCTAD n° 6, 2000, p. 8. También WEAVER, *ob. cit.*, p. 30.

<sup>24</sup> DOVVE, 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 ajena a 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. Banco Mundial, 2001, *ob. cit.*, p. 3.

<sup>25</sup> Banco Mundial, 2000, *ob. cit.*, p. 14.

<sup>26</sup> *Idem.*, p. 12.

**CUADRO 1**  
**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
Medio ambiente	1	8	13	11

**Fuente:** Con base en Wood, según datos de informes del Banco Mundial<sup>27</sup>.

El cambio más importante de estos momentos, sin embargo, 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>28</sup>, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos<sup>29</sup>.

[10]

En lo que hace a la corrupción, la generación de acciones en su contra se convirtió en una prioridad en el accionar 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 corrupción debería darse en tres terrenos: 1) los proyectos y programas financiados por el Banco; 2) a nivel de los países, y 3) 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. Con este fin, el Banco desarrolló 600 acciones anticorrupción que involucraron a 95 países<sup>30</sup>.

Por su parte, el tema de los derechos humanos ganó en centralidad aunque de una manera más cauta. Si bien ya en 1994, el Banco lo había mencionado dejando claro la inviabilidad de tener en cuenta los derechos civiles y políticos, dado su mandato, y definiendo los derechos económicos y sociales como más cercanos a su accionar. No se había establecido el papel del BM en relación con los mismos. En tal sentido, para finales de los noventa, el Banco plantea que su compromiso con los derechos económicos y sociales se cumple a través de diversos tipos de proyectos, tales como la formación de los recur-

<sup>27</sup> WOOD, Angela, *Demystifying 'Good Governance': an overview of World Bank Governance Reforms and Conditions*. Diciembre de 2005, p. 6. Documento disponible en <http://www.cidse.org/docs/200604121108519157.pdf>

<sup>28</sup> Banco Mundial, *Reforming Public Institutions and strengthening governance. A World Bank Strategy*. Implementation Update, Banco Mundial, Washington, 2002, p. 3.

<sup>29</sup> Banco Mundial, *ob. cit.*, 2000, p. 12.

<sup>30</sup> *Idem*. Para una aproximación a los temas de corrupción, ver MARQUETTE, Heather, "Corruption, democracy and the World Bank", en *Crime, Law and Social Change*. Volumen 36, n° 4, diciembre de 2001, pp. 395-407, y POLZER, Tara, "Corruption: deconstructing the World Bank Discourse". Working Paper 01-18. Development Studies Institute. London School of Economics, diciembre de 2001.

sos humanos, el acceso al crédito, la lucha contra la pobreza, etc.<sup>31</sup>. En relación con los derechos individuales, el Banco mantiene una posición todavía cauta pero reconoce que la única manera para proteger los intereses de los más pobres es a través de reconocerles espacios efectivos de participación en las decisiones de los gobiernos que les afectan. Esto implícitamente implica tener presente algún nivel de participación política<sup>32</sup>.

La ampliación de la agenda de gobernanza para estos momentos se ejemplifica teniendo en cuenta el número de asuntos considerados propios de la agenda de gobernanza. Así, y como se ejemplifica en el cuadro 2, mientras para 1997 el Informe de Desarrollo Mundial identificó 45 aspectos como relevantes para una buena gobernanza, en 1999 este número se había incrementado a 66 y para el periodo 2002-2003 ya incluía 116<sup>33</sup>.

**CUADRO 2**  
**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, 2002<sup>34</sup>.

La tercera y última etapa de la agenda de gobernanza refiere a una nueva ampliación de su ámbito, pero especialmente a su operacionalización a propósito de la creación de una batería de indicadores de gobernanza, así como a su institucionalización por medio de diversos cambios dentro del BM.

<sup>31</sup> Banco Mundial, *Development and Human Rights. The Role of the World Bank*. Washington, Banco Mundial, 1998, p. 3. Para una presentación histórica sobre el involucramiento del BM en el tema de los derechos humanos puede verse: BRODNIG, Gernot, *The World Bank and Human Rights. Mission Impossible*. Carr Center for Human Rights Policy Working Paper. To1.05, diciembre de 2001.

<sup>32</sup> Banco Mundial, 2000, *ob. cit.*, p. 12.

<sup>33</sup> FAUNDEZ, Julio, *The rule of law enterprise – towards a dialogue between practitioners and academics*. CSGR Working Paper n° 164, mayo de 2005, p. 5.

<sup>34</sup> GRINDLE, Merilee S., “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries”, en *Governance* Vol 17, n° 4, 2004, pp. 525-548.

En lo que hace a la definición de gobernanza, ésta se ha hecho más omnicompreensiva, de manera tal que hoy se entiende como referente a: “Las tradiciones e instituciones según las cuales la autoridad es ejercida en un país específico. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y remplazados. La capacidad de los gobiernos de formular efectivamente políticas adecuadas y el respeto por los ciudadanos y el estado de las instituciones”<sup>35</sup>.

Teniendo en cuenta esta definición, el Instituto del Banco Mundial ha construido una propuesta de indicadores que permite hacer medible el estado de gobernanza de un país. Dichas dimensiones se definen de la siguiente manera:

Voz y “accountability” (control ciudadano): a través de diversos indicadores existentes, 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, civiles, la independencia de los medios de comunicación, etc.

Inestabilidad y violencia política: pretende incorporar las percepciones acerca de las posibilidades de que un gobierno se vea 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: 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, eficacia y predictibilidad del sistema judicial y nivel de cumplimiento de los contratos.

Corrupción: entendida como el uso de cargos y funciones públicas con fines privados<sup>36</sup>.

Otra forma de operacionalización ha sido a través de los informes nacionales sobre desempeño institucional y la revisión anual de desempeño de portafolio, los cuales se realizan para cada país y por la Agencia Internacional de Desarrollo. En ellos se evalúan al menos 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 administración pública; eficiencia del sistema tributario y calidad del manejo presupuestal y financiero. Lo resaltante de estos informes es que establecen las condiciones de posibilidad y el monto de un potencial préstamo con dicha agencia<sup>37</sup>.

En lo que hace a su institucionalización, ésta se ha emblemático a propósito de la construcción de una estrategia expresa recogida en el documento intitulado *Reformando*

<sup>35</sup> EAR, Sophal, *Has more aid worsened governance since 1995? A large-n study of six quality of governance indicators*. Documento del Banco Asiático de Desarrollo, mayo de 2002, p. 11.

<sup>36</sup> KAUFMMAN, D. *et al.*, “Governance Matters”. World Bank Policy Research Working Paper. Disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf>, pp. 7 y 8.

<sup>37</sup> Ver Woods, *ob. cit.*, p. 12.

[12]

las instituciones públicas y fortaleciendo la gobernanza<sup>38</sup>. Por su parte, los documentos de estrategia donde se establecen las prioridades de acción del Banco en un país deben contar expresamente con una referencia a la calidad de la gobernanza y los retos existentes. Por su parte, el BM ha creado la figura de los diagnósticos de gobernanza e institucionalidad que se han desarrollado en algunos países<sup>39</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 especializada 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>40</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 que permitió establecer las relaciones 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. Por su parte, el estudio comprueba estadísticamente que a mejor gobernanza, menor mortalidad infantil.

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 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>41</sup>. De manera específica, el estudio sostuvo 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 culmen de la agenda de gobernanza, en cuanto 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>42</sup>.

La ampliación de la agenda temática ligada a la gobernanza ha tenido obvios correlatos en la ampliación de los instrumentos de financiación como en el monto de los préstamos a dicha área. En lo que hace a los mecanismos de financiación, las iniciativas de gobernanza se han fundado en un portafolio amplio de instrumentos de crédito. Los mecanismos más

<sup>38</sup> Banco Mundial, 2004.

<sup>39</sup> SANTISO, Carlos, "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality", en *The Georgetown Public Policy Review*, Vol 7, n° 1, 2001, pp. 1-22.

<sup>40</sup> WEAVER, *ob. cit.*, pp. 31-32.

<sup>41</sup> SINGH, *ob. cit.*, p. 6.

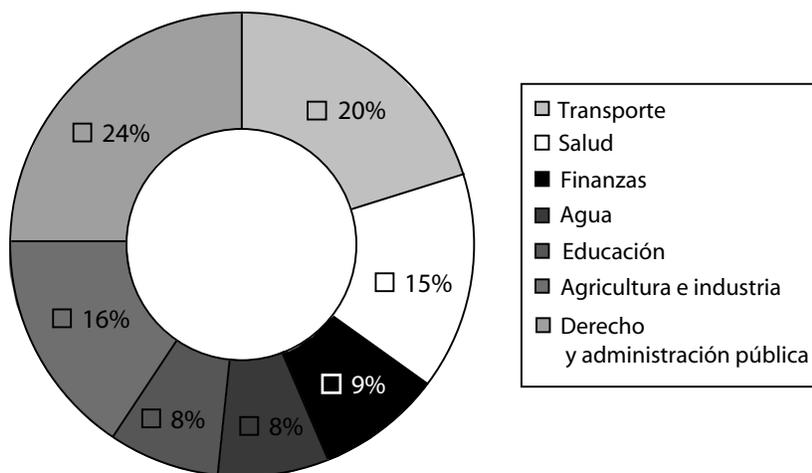
<sup>42</sup> WEAVER, *ob. cit.*, p. 167.

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% correspondía a reformas previas o proyectos en materia de gobernanza<sup>43</sup>. Por su parte, para una muestra alternativa de países, algunos de ellos alcanzaron condicionamientos de gobernanza equivalentes a más del 70% de la condicionalidad impuesta<sup>44</sup>.

Mediante los anteriores mecanismos se ha colocado un alto porcentaje de los préstamos del Banco en la última década. Así, entre 1998 y 2001 el Banco 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 periodo en cuestión, los giros para gobernanza implicaron el 15% del total de préstamos del BM<sup>45</sup>. En 2002, se dio un crecimiento importante de los préstamos que llegaron a 5.200 millones de dólares, lo cual significó un 27% del total de créditos entregados a nivel mundial<sup>46</sup>. Para 2004, y como lo muestra la gráfica, 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.

#### GRÁFICO 1

#### Compromisos del Banco Mundial por sector. Junio 30 de 2004



Fuente: The economist, ob. cit., supra 103.

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

<sup>43</sup> WOOD, ob. cit., p. 15.

<sup>44</sup> SINGH, Kavaljit, *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, enero de 2004, p. 10.

<sup>45</sup> Banco Mundial, 2004, p. 10.

<sup>46</sup> 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, marzo 17-20 de 2004, p. 2.

gobernanza es el reconocimiento de que las limitaciones del ajuste neoliberal descansan en los países mismos, antes que en el contenido del modelo económico defendido por las Instituciones Financieras Internacionales, IFIS. Como se anotó, la retórica del Banco al justificar los nuevos temas de gobernanza fue la constatación de los escasos alcances de las transformaciones económicas de los ochenta, en razón del ambiente institucional y político. Vía este diagnóstico, en general poco disputado por los estados, se dejó de lado cualquier discusión sobre la pertinencia y el 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>47</sup>.

Lo anterior es aún más claro si tenemos 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 pasa por 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 vía un aparato de justicia. En ningún momento, la recuperación del Estado como tema ha implicado defender su función como proveedor de servicios públicos, o limitante del funcionamiento de las reglas del mercado. Por el contrario, el rol otorgado al Estado como posibilitador de los mercados está atado 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>48</sup>.

Por todo lo anterior, la incorporación de los temas de gobernanza al accionar del BM ha promovido uno de los cambios más estratégicos en su accionar. Ha logrado involucrarse de manera cada vez más amplia en la manera como 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 le compara con el papel cumplido por organismos como las Naciones Unidas. De igual forma ha logrado ubicar en la institucionalidad jurídico-política de los países la gran barrera al crecimiento económico, eclipsando por este medio 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 generado un cambio de mayor calado respecto de la dinámica y organización del Banco, esto, es la progresiva y compleja politización de su mandato a pesar de su definición original como una institución apolítica y de índole técnica.

#### LA POLITIZACIÓN DEL MANDATO DEL BANCO MUNDIAL VÍA LA GOBERNANZA

Desde su fundación en Bretton Woods, el BIRF se concibió como una entidad apolítica. 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>47</sup> SINGH, *ob. cit.*, p. 11.

<sup>48</sup> MAWDSLEY, Emma *et al.*, The World Development Report series II: continuity and change in development orthodoxies en *Progress in development studies*, Vol 3, n° 4, 2003, p. 279; CORNIA, Giovanni, “Convergence of Governance Issues, Dissent on Economic Policies” en *IDS Bulletin*. Vol. 29, 1998, p. 36, y PANITCH, Leo, “The State in a changing World: Social-Democratizing global capitalism”, en *Monthly Review*, octubre de 1998, p. 20.

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 aquilatarse en forma imparcial con miras a lograr los objetivos enunciados en el artículo 1”<sup>49</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”.

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 tendrán 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.

La pretensión con el carácter apolítico del Banco era la de conformar una institución con un perfil técnico y neutral que le permitiera tener la suficiente autoridad y legitimidad<sup>50</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 dificultaba el desarrollo objetivo y experto de su misión<sup>51</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>52</sup>. En primer lugar estaban los banqueros privados que financiaban el Banco a través de la compra de bonos, los cuales demandaban una institución suficientemente técnica que garantizara los niveles de ganancia esperados<sup>53</sup>. Un segundo grupo de actores eran los potenciales clientes del Banco, en cuanto se consideró que sería más fácil atraerlos a tomar créditos si se exhibía un carácter no politizado e intervencionista<sup>54</sup>. Finalmente influyó la decisión de los estados creadores y aportantes

<sup>49</sup> Carta constitutiva. También en WADRZYK, Mark E., “Is it appropriate for the World Bank **Search Term Begin** Search Term End to promote democratic standards in a borrower country?”, en *Wisconsin International Law Journal*, n° 17, 1999, pp. 553-577.

<sup>50</sup> MARQUETTE, Heather, “The Creeping Politization of the World Bank: The Case of Corruption”, en *Political Studies*, Vol. 52 pp. 413-430, p. 3.

<sup>51</sup> ANGHIE, Antony, “Time present and time past: globalization, international financial institutions, and the third world”, en *International Law and Politics*, Vol. 32, p. 264.

<sup>52</sup> BARNETT, Michael y Martha Finnemore, *Rules for the world. International Organizations in Global politics*. Ithaca, Cornell University Press, 2004, p. 46.

<sup>53</sup> WEAVER, *ob. cit.*, p. 120.

<sup>54</sup> *Idem*. Ver también TUOZZO, *ob. cit.*, pp. 4 y 5.

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>55</sup>.

A pesar de la fuerza de su identidad apolítica, ésta ha sufrido igualmente varias transformaciones que han terminado por morigerar los límites a la intervención en política del Banco. En particular la introducción a los temas de gobernanza ha implicado una nueva interpretación oficial sobre lo que significa hoy el carácter apolítico del BM, lo cual le ha significado reconocer su legitimidad para intervenir en política.

#### LAS TRANSFORMACIONES DE LA IDENTIDAD APOLÍTICA

Los términos carácter político e intervención en política presentes en la carta constitutiva del BM no han sido definidos en la misma 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>56</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.

Dado que el directorio ejecutivo no es un ente judicial y sus interpretaciones del tratado no están sujetas a apelación alguna, se ha facilitado una interpretación *ad hoc* de lo que constituye su intervención en política<sup>57</sup>. En tal sentido, el Banco ha tenido posiciones variables en la materia y ha ampliando progresivamente lo que considera una actividad no política, aun cuando previamente la haya identificado en cuanto tal.

En lo que hace a la variabilidad de la interpretación del mandato apolítico, ésta 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 Portugal 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>58</sup>.

En el mismo sentido se pronunció el 15 de diciembre del mismo año respecto de Suráfrica y su política de *apartheid*: “Invita a las agencias especializadas a tomar los pasos necesarios para negar cualquier asistencia económica o técnica al gobierno de Sur África...”<sup>59</sup>.

Aun cuando el BM forma parte del sistema de Naciones Unidas, éste se negó a acatar las resoluciones de la Asamblea bajo el argumento de que las políticas de colonización y

<sup>55</sup> WEAVER, *ob. cit.*, p. 120.

<sup>56</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”.

<sup>57</sup> ANGHIE, *ob. cit.*, p. 271.

<sup>58</sup> BROWN, Bertram, *The United States and the politization of the World Bank*. Londres, New York, Kegal Paul International, 1992, p. 132.

<sup>59</sup> *Idem.*, p. 132.

*apartheid* de Portugal y Sudáfrica, respectivamente, constituían asuntos políticos que no podían ser influidos por la acción del Banco<sup>60</sup>.

A pesar de esta aplicación controvertida, pero en principio coherente con su mandato, en la década de los cincuenta el Banco había adoptado una aproximación más intervencionista en política respecto a los préstamos a ciertos países con regímenes políticos de izquierda. El primero de ellos sería el caso de Francia, primer país en recibir fondos del BM, que debió esperar el abandono del gobierno por parte del partido comunista para recibir el primer desembolso<sup>61</sup>.

Con todo, uno de los casos más sonados fue el de Polonia, nación que formaba parte del BM desde sus orígenes, a pesar de integrar a su vez el Bloque Soviético. En 1947 dicho país 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 no 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 tiene efectos directos en las condiciones financieras y económicas de los mismos y afecta su posición crediticia”<sup>62</sup>.

Otro hecho controversial fue la relación entre el BM y Chile bajo el gobierno de Allende. El país austral fue el primero de la región latinoamericana en recibir un préstamo del Banco y mantuvo una tradición ininterrumpida de préstamos hasta 1970 cuando el presidente socialista asumió el poder. 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 préstamos, buena parte de los análisis coinciden en afirmar que la presión del gobierno de Estados Unidos en el seno de la dirección ejecutiva condujo a una paralización de cualquier crédito a Chile. Por tanto, en este caso habría una doble violación de la carta constitutiva, en la medida en que un país hizo valer sus intereses sobre los de la institución, y 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 respecto a lo que el BM considera como 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 accionar, a pesar de que históricamente los había excluidos por su carácter político.

En lo que hace 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 para luchar contra la pobreza eran demasiado políticos y por tanto ajenos al mandato del Banco<sup>63</sup>. Respecto de la creación de los

<sup>60</sup> *Idem.*, p. 6.

<sup>61</sup> TOUSSAINT, *ob. cit.*, p. 5.

<sup>62</sup> BARTRAM, *ob. cit.*, p. 128.

<sup>63</sup> RAJAGOPAL, *ob. cit.*, p. 136.

préstamos para programas de ajuste estructural, varias voces dentro del Banco expresaron su inquietud sobre hasta qué punto condicionar reformas de tipo económico mediante los préstamos no constituía una forma de intervención en política<sup>64</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 reforma o interpretación específica de la carta constitutiva por parte del directorio ejecutivo, y se integraron de hecho los nuevos temas al mandato del Banco.

Como puede verse, hasta estos momentos el BM asumió un rol político, el cual, sin embargo, nunca fue asumido de manera clara bajo la idea del carácter técnico y apolítico de la institución. Con todo, sería con la agenda de gobernanza que el Banco se vería obligado a reinterpretar su carta constitutiva a fin de justificar de manera expresa su intervención en asuntos políticos<sup>65</sup>.

En efecto, en 1991, ante las dudas de muchos estados miembros e integrantes de la institución, se solicitó por parte de la Junta Directiva un concepto al departamento legal a fin de establecer hasta qué punto las áreas abordadas desde gobernanza, tales como el Estado de derecho, la reforma de la administración pública, el fortalecimiento de la transparencia pública, etc., podía constituir una intervención en política<sup>66</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. De un lado, 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 las 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 si bien tienen connotaciones políticas, son de orden económico, tanto en el lenguaje ordinario, como en el contexto del artículo<sup>67</sup>.

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

1. El tipo de régimen político de un país o en su pertinencia a un bloque político.
2. La dinámica partidaria de un país.

<sup>64</sup> MOSLEY, *ob. cit.*, p. 36.

<sup>65</sup> Como se afirmó, los cambios en la agenda del Banco Mundial se han dado más por la reinterpretación formal o de facto de sus espacios de acción, antes que por la reforma de su carta constitutiva. Ésta en realidad se ha cambiado sólo en dos ocasiones. La primera de ellas fue en 1965 y permitió que el BIRF le prestara 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 electrónica.

<sup>66</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. Ello, pues a través 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. Ver AZIZ, Mohammed Ali, "Notes on MDB conditionality on Governance", en *International Monetary Financial Issues for the 1990s*. VII. NY. UNCTAD/GID/G.24/4, 1997, p. 140. Ver también WEAVER, *ob. cit.*, pp. 26, 27 y 28.

<sup>67</sup> SHIHATTA, *ob. cit.*, p. 70.

3. La acción a nombre de un país miembro donante para poder influir en otro país miembro<sup>68</sup>.

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

Esta ampliación se complementó por lo demás 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>69</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>70</sup>.

[20]

Con esta segunda interpretación, el marco de acción del Banco creció aún más pues de ahora en adelante puede intervenir claramente en asuntos políticos no excluidos de su interpretación inicial, siempre y cuando tengan connotaciones económicas relacionadas con el desarrollo. En tal sentido se pueden incluir nuevas temáticas tales como el respeto y la garantía de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, etc., siempre y cuando se pueda establecer algún tipo de relevancia o efecto económico.

Esta última argumentación fue la utilizada por el Consejo General a la hora de establecer hasta qué punto su intervención en los temas de reforma 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>71</sup>.

Lo que se consolida con esta doble interpretación oficial del Banco es la ampliación de sus espacios de acción en asuntos de orden político. Así, la definición de lo que se considera como 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 nos plantea que el BM podrá intervenir en todos aquellos asuntos políticos que tengan efectos claros e inequívocos en su mandato

<sup>68</sup> *Idem.*, p. 82.

<sup>69</sup> *Idem.*, pp. 75- 77.

<sup>70</sup> *Idem.*, p. 82.

<sup>71</sup> WEAVER, p. 28.

económico. Por esta vía los temas excluidos bajo la primera interpretación pueden ser abordados por el Banco si establece alguna relación con el desarrollo económico. En líneas generales lo que queda asentado es el fundamento para una intervención creciente del Banco en los asuntos políticos de los estados<sup>72</sup>.

En efecto, luego de esta interpretación las directivas del BM han venido incluyendo 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 implicaban poner límites al manejo ilegal de recursos con fines políticos internos<sup>73</sup>.

A pesar de las resistencias que venían 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 a 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 vía esta interpretación no se realizaría una intervención inadecuada en política: “La única barrera legal a este respecto es que la acción del Banco debe circunscribirse solamente a las causas y efectos (de la corrupción) y debe detenerse en interferir en los asuntos políticos internos de cada país”<sup>74</sup>.

Esta aproximación, sin embargo, sufrió un nuevo cambio en el marco de la *Comprehensive Development Framework* patrocinada por el presidente Wolfhenson<sup>75</sup>. Como su nombre lo indica, bajo ésta 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 no era nunca mencionada en el Banco Mundial. Como alguno de ustedes saben, la historia verdadera 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 bajo la carta del Banco no era permitido hablar de política y que la corrupción es política... Esta 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 tanto, en el discurso anual de la Junta de Gobernadores expresé que la corrupción no es un asunto político

<sup>72</sup> En palabras de Wadryk: Search Term Begin “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”. *Ob. 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”. *Ob. cit.*, p. 266.

<sup>73</sup> GONZÁLEZ DE ASÍS, María, *Anticorruption reform in rule of law programs*. Documento disponible en [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.

<sup>74</sup> Banco Mundial, 2004, *ob. cit.*, p. 2.

<sup>75</sup> La *Comprehensive Development Framework* fue un documento estratégico del Banco producido por decisión del presidente James Wolfhenson y dirigida a postular una perspectiva integral de desarrollo que por tanto integraba temas antes vedados como la corrupción, los derechos humanos, la gobernanza, etc., en cuanto elementos de la noción de desarrollo.

sino 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>76</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 tiene que ver con los asuntos relacionados con el derecho penal y la lucha contra el crimen. En efecto, para 1995 la dirección del BM dejó claro que no podía intervenir en asuntos constitucionales y criminales, y entre ellos mencionó específicamente su prohibición de apoyar proyectos que implicaran revisar los códigos penales, entrenar policías o jueces vinculados sólo al área penal o al manejo de instituciones carcelarias<sup>77</sup>.

Para comienzos del año 2002, la anterior valoración había cambiado de una manera contundente incorporando la necesidad de que el BM incursione en el apoyo de 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 por fuera del mandato del Banco, pero ahora se han aceptado como parte de él. Así, un sistema de control criminal efectivo y responsable es necesario para promover una buena gobernanza y es un componente necesario en un 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 próximo futuro... No será viable para el grupo de Derecho y Justicia del Banco estar envuelto en cada área. Por ejemplo, los temas sobre sistemas de prisiones y quizás de policía podrían ser desarrollados en asocio con otras organizaciones con experiencia en dichos temas<sup>78</sup>.

[22]

Finalmente la incorporación de lo político por el BM ha tenido otra expresión a través de su inclusión como aspecto esencial a la 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. En otros términos, cualquier cambio en los marcos institucionales debe considerar las relaciones de poder entre los actores existentes y las resistencias que puede suscitar entre los potenciales perdedores:

“Aunque el mandato del Banco requiere un eje en los asuntos económicos (de los cuales el desempeño del sector público es claramente uno), el trabajo en la reforma institucional envuelve inevitablemente asuntos sociales y políticos respecto de los cuales se debe ser sensible<sup>79</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, significa que consideraciones políticas forman parte frecuentemente de los esfuerzos de reforma legal y aquellos que forman parte de proyectos del Banco deben tenerlos en cuenta como factores, ... teniendo claro lo estricto de lo previsto en la carta constitutiva<sup>80</sup>. “Aun cuando el banco, de

<sup>76</sup> MARQUETTE, 2004, *ob. cit.*, p. 421.

<sup>77</sup> Banco Mundial, *The World Bank and Legal Technical Assistance. Initial Lessons*. The World Bank Legal Department. Washington, 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...”. Banco Mundial, 2000, p. 18.

<sup>78</sup> Banco Mundial, *Legal and Judicial Reform Observations, Experiences, and Approach of the Legal Vice Presidency*. Washington, Banco Mundial, 2002a, p. 63.

<sup>79</sup> TUOZZO, *ob. cit.*, p. 22.

<sup>80</sup> Banco Mundial, 2002, *ob. cit.*, p. 16.

acuerdo con los artículos de su carta constitutiva, no puede interferir en la política de los países a los que presta, aún necesita ser consciente del contexto político en que actúa”<sup>81</sup>.

En suma, la inclusión de los temas de reforma del sector público y gobernanza como parte de las áreas de acción del Banco no sólo ha constituido un gran salto cualitativo en cuanto hace a la incorporación de temas que habían resultado totalmente ajenos al accionar de este ente multilateral. Como se ha visto a lo largo de este último acápite, la introducción de la gobernanza ha llevado a reconocer expresamente la intervención del Banco en los asuntos políticos de los estados, ello con base en una interpretación *ad hoc*<sup>82</sup> de su carta constitutiva, la cual es realizada por las mismas directivas de la institución.

## CONCLUSIONES

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 en el texto, ésta se inició con su temprana conversión a ser un Banco de desarrollo, pasando luego por su focalización en proyectos contra la pobreza, hasta llegar en los años ochenta a la financiación de programas de reforma macroeconómica.

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 ejecutivo de decidir, sin control alguno, cuáles son los temas asociables al desarrollo que pueden ser el objeto de atención. Por esta vía no sólo se ha ampliado su agenda sino que se ha fortalecido su poder en cuanto múltiples temas pasan hoy por la financiación o asistencia técnica de este organismo.

Lo anterior es más crítico si se tiene en cuenta que el Banco ha traspasado las propias fronteras que había establecido en relación con su intervención en 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 había impactado en la manera como los estados regulaban la economía a través de los programas de ajuste estructural. Con todo, sería con la gobernanza donde este cambio se formalizaría a propósito de una reinterpretación de los artículos de la carta constitutiva. En tal sentido, se planteó que el BM podría intervenir en todos aquellos asuntos de política diferentes a los estrictamente ligados con el régimen político de un país. Con todo, se sostuvo igualmente que aquel podría intervenir en todos los aspectos considerados políticos que tengan un impacto claro e inequívoco en el desarrollo económico. Como es el mismo banco el que juzga dicho impacto, vía esta interpretación quedó facultado para intervenir en un casi ilimitado número de asuntos políticos, incluso los relacionados con el régimen político si se demuestra su influencia en el desarrollo.

<sup>81</sup> LANDELL, *ob. cit.*, p. 9.

<sup>82</sup> El carácter *ad hoc* refiere no solamente a una interpretación variable y no contrastable de los artículos constitutivos del Banco. En otro sentido, vía los poderes de interpretación del directorio ejecutivo, la introducción del BM en algunos temas es igualmente matizada. Ocurre así respecto a los derechos humanos, donde las directivas de este organismo escogen arbitrariamente qué aspectos del tema son de su interés y cuáles no, como ha ocurrido respecto a su renuencia a considerar el respeto de los derechos individuales. Ver GATHIL, James, “Human Rights, The World Bank and the Washington Consensus: 1949-1999”, en *American Society of International Law Proceedings*, n° 144, p. 43<sup>2</sup>.