

# 3

## GOBERNANZA<sup>1</sup> E INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES ¿QUÉ HAY DE NUEVO EN EL APOYO A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO?

**Fernando M. Jaime** (\*)  
(Universidad de Buenos Aires)

**Félix Sabaté** (\*\*)  
(Universidad de Warwick, Reino Unido)

### RESUMEN

La recurrencia de las crisis financieras de los años '90 –México, Sudeste Asiático, Rusia y Brasil– mostró un creciente rechazo público de las políticas de liberalización impulsadas bajo los cánones del Consenso de Washington. Estas crecientes críticas a los fundamentos y resultados de las políticas de ajuste en países en vía de desarrollo –en términos de condiciones económicas, sociales y políticas– han motivado un giro discursivo dentro de instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En este marco, la aparición durante la década de 1990 de la idea de la “buena gobernanza” en la agenda del Banco mundial –dentro de un abordaje amplio que ha sido denominado como el “Pos Consenso de Washington”– produjo un renuente aunque creciente optimismo acerca de las posibili-

dades de cambio en las operaciones de las IFIs, especialmente con relación al rol del Estado.

En 2004, el Banco Mundial presenta un nuevo esquema –el financiamiento en apoyo a la política de desarrollo– que intenta sobreponerse a las críticas tanto internas como externas hechas a las políticas de ajuste implementadas hasta la fecha. Este trabajo se centra en el análisis del contenido de este nuevo mecanismo de financiamiento y las tensiones y continuidades en los conceptos de desarrollo y gobernanza que implica. Esto será desarrollado mediante un abordaje que presente las continuidades y quiebres en los mecanismos de implementación de las reformas y su disciplina, pero aún más importante, en la concepción subyacente en estos mecanismos de financiamiento sobre el alcance de las acciones del Estado.

### PALABRAS CLAVE:

buena gobernanza, instituciones financieras internacionales, Estado, mecanismos de financiamiento.

(\*) Doctor en Investigación en Ciencia Política (FLACSO, México), consultor de organismos nacionales e internacionales en temas de cooperación internacional.

(\*\*) MA in International Political Economy (Universidad de Warwick, Reino Unido), consultor de organismos nacionales e internacionales en temas de cooperación internacional.

**ABSTRACT**

The recurrence of the financial crisis on the 1990's –Mexico, East Asia, Russia and Brazil– has showed an increasing public challenge to the liberalisation policies of the Washington Consensus. These increasing criticisms to the contents and costs of adjustment policies in developing countries –in economic, social and political terms– have motivated a discursive turn within International Financial Institutions such as the International Monetary Fund and the World Bank.

In this frame, the emergence during the 1990s of the 'Good Governance' agenda in the World Bank, within a broader approach that has been defined as Post Washington Consensus, has produced a reluctant but growing optimism about the possibi-

lities of change in IFIs operations, especially in relation to the role of the state.

At the turn of the new millennium, a new agenda focus on development assistance emerged from the World Bank, trying to overcome the internal and external critics to the adjustment policies implemented so far. This work is intended to analyse the contents of the World Bank's 'Development financing' agenda and its tensions and continuities in the conception of development and patterns of governance. It will be analysed whether this new approach presents points of continuity in the mechanism of implementation of the reforms and discipline but, more importantly, in the basic understanding of the scope of state actions.

**KEY WORDS :**

good governance, international financial institutions, State, financing agenda.

## 1 INTRODUCCIÓN

Hasta los años setenta, los Estados de Bienestar habían gozado del monopolio de la producción de sentido, combinando dos funciones esenciales: la construcción de marcos generales de interpretación del mundo, por una parte, y las funciones de construcción de un compromiso social sobre el cual reposan los sistemas políticos modernos, por otra. Estas dos funciones se combinan y participaban en la construcción de un orden político legítimo, facilitan el control social y confieren capacidad de gobernabilidad. El Estado-Nación actuaba como sujeto único, a través del gobierno disponía de las instituciones y articulaba las coaliciones de intereses dominantes y, por tanto, se constituía en el foro principal y punto de referencia obligado del futuro de la sociedad.

El proceso de globalización tiende a disociar estas dos funciones y produce su desdoblamiento: por un lado, los actores que participan hoy en la construcción de espacios institucionales globales se refieren cada vez menos al orden estatal y más a la organización de los estados transnacionales, institucionalizados en los grandes bloques económicos e instituciones financieras internacionales (IFI), mientras los antiguos estados-Nación, al reproducir un orden político global, se ven presionados a asumir y traducir, en un marco territorial, cada vez más cuestionado, las consecuencias del referencial de

mercado y de asegurar la reproducción de los compromisos políticos y sociales con pérdida de soberanía, de legitimidad y de gobernabilidad.

Estos procesos han dado lugar a que las instituciones sociales, políticas y económicas se hayan transformado, haciéndose considerablemente más complejas y eficaces, y más importantes *prima facie* para la vida colectiva. La mayoría de los agentes principales en los modernos sistemas políticos y económicos son organizaciones formales, y estas instituciones legales y burocráticas desempeñan un papel dominante en la vida contemporánea (March y Olsen, 1997).

Asimismo, las nuevas reglas transformaron las constelaciones de actores y las estructuras de gobernanza a nivel global, tanto en lo económico como en lo político y social: regímenes multilaterales como la OMC, organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial, empresas de alcance global o también ONG articuladas en redes que negocian normativas sociales y ecológicas con las multinacionales, van cobrando creciente importancia, mientras que el alcance de los gobiernos nacionales choca con unas fronteras territoriales que no representan ya obstáculos sustanciales para la transferencia de dinero, mercancías, tecnología e ideas.

Dentro de esta perspectiva, los espacios internacionales pueden ser vistos como un juego a dos niveles (*two-levels game*).<sup>2</sup> La principal idea de este tipo de abordaje es que los líderes políticos están constante y simultáneamente jugando en los escenarios nacionales e internacionales, tratando de alcanzar diferentes objetivos en ambas arenas y enfrentando presiones y coacciones de cada una de ellas. En este sentido Putnam (1988:434) destaca que, en el nivel nacional, los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, mientras que los políticos buscan poder mediante la construcción de coaliciones con estos grupos. En cambio, en el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar los recursos que se obtienen para satisfacer las presiones domésticas, mientras que minimizan las consecuencias adversas de los desarrollos foráneos. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los principales *decision makers*.

A lo largo de las últimas décadas, los directorios ejecutivos de las instituciones financieras internacionales fueron modificando el contenido de las agendas operativas y adaptando los marcos institucionales de políticas, tanto en lo discursivo como en términos de sus instrumentos jurídicos.<sup>3</sup> Este trabajo pone la mirada sobre la génesis dentro de las IFIs de un debate en torno de los patrones de gobernanza en el contexto de las reformas (estructurales) de las últimas décadas, y en qué medida dichos discursos modificaron las agendas operativas de estas organizaciones.

La relación entre la instalación y legitimación de argumentos significativos respecto de los temas o asuntos que van a constituir la agenda de organizaciones y la forma en que estos argumentos se plasman a nivel operativo han sido largamente estudiadas dentro del análisis de las políticas públicas. Nuestra hipótesis de lectura parte de entender que, durante la década de 1980, las políticas impulsadas a partir de los postulados del Consenso de Washington presentaron un alto grado de consenso y legitimidad e implicaron una adaptación de los instrumentos operativos de las IFIs a través de la lógica condicional de los Préstamos de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Loan*). A su vez, las reacciones políticas y sociales a las políticas del Consenso llevaron a una apertura de la agenda de políticas persiguiendo un incremento en los mecanismos que posibilitara la implementación de las reformas, así como mayor eficiencia y efectividad de éstas al tener en consideración aspectos institucionales y políticos vinculados a la gobernanza de los países prestatarios.

De esta forma, dentro de la perspectiva del denominado *Post Consenso de Washington* la agenda de Buena Gobernanza aparece como un elemento central. Sin embargo, estos desarrollos conceptuales no tuvieron como correlato una modificación de las políticas operativas del Banco Mundial.

Argumentaremos que en la reforma de los mecanismos de financiamiento realizada en 2004 –por la cual se pone en vigor el financiamiento en apoyo a la política de desarrollo– se consolidaron los desarrollos básicos de la década de 1990, en términos de participación de la sociedad civil en los procesos de diseño de política y de apropiación (*ownership*) de estas políticas por parte de los gobiernos, a la vez que se estructura sobre un elemento básico en este tipo de operaciones desde la década de 1970: la condicionalidad.<sup>4</sup>

Así, este trabajo pretende interpretar la lógica de intervención del Banco Mundial sobre los aspectos de Buena Gobernanza, y analizar las implicancias del nuevo esquema de financiamiento de política del Banco sobre este elemento central en el desarrollo económico y social.

## 2 EL BANCO MUNDIAL Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

### EL SISTEMA Y LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS

Desde su creación, el Banco Mundial ha jugado un rol de creciente importancia en el sistema internacional que surgió después de la Segunda Guerra Mundial, el cual emergió bajo la hegemonía de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental. Las instituciones de Bretton Woods, es decir el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o

Banco Mundial, fueron creadas como mecanismos de estabilización del sistema mundial con un cierto foco en el entendimiento del desarrollo que caracterizó a la teoría keynesiana extendida en los países centrales en la posguerra.

Asimismo, las lecciones del período de entreguerras fueron tenidas en cuenta en el establecimiento de los acuerdos de Bretton Woods de manera tendiente a resolver las tensiones entre la obtención de ganancias privadas y la realización de las metas de política pública en un sistema democrático, a favor de un control público del orden monetario y financiero. En este sentido, la concepción del sistema de Bretton Woods percibía a los mercados financieros privados que estaban al servicio del desarrollo económico y de los objetivos de política pública nacionales. A través de estos mecanismos, entonces, sería posible garantizar que la inestabilidad financiera no socavara la legitimidad de las democracias emergentes (Underhill and Zhang, 2002:8).

De esta forma, las instituciones de Bretton Woods debían tender a proveer mecanismos de amortiguación para ayudar a los estados nacionales a ajustar los problemas de balanza de pagos y de problemas de desarrollo. Dentro de este esquema, el FMI apoyaría a los países miembro en cuestiones de escasez de liquidez de corto plazo, mientras que el Banco Mundial proveería financiamiento de largo plazo para la implementación de proyectos de desarrollo.

#### EL COLAPSO DEL SISTEMA DE BRETTON WOODS Y EL ROL CAMBIANTE DE LAS IFIS

Con el colapso del sistema de Bretton Woods y del patrón dólar como rector de las finanzas y del comercio internacional, el orden económico internacional ha sido reformado en los últimos treinta años en un nuevo y extremo orden que se apropió del proceso de globalización.

La nueva estructura internacional representó un cambio sustancial en el consenso normativo alcanzado en el acuerdo de Bretton Woods, minando el control público de los mercados financieros y de los movimientos internacionales de capital. El proceso de globalización financiera, entonces, ha generado un cambio en el balance de poder entre la autoridad pública y los intereses de los mercados privados (Underhill and Zhang, 2002).

Estos cambios en las estructuras globales de poder y en el consenso político e ideológico que las sostienen no han sido inocuos para las instituciones de Bretton Woods. Mientras que el proceso de descolonización de África, la democratización en América Latina, así como la caída de los estados comunistas en Europa del este se profundizaron, el Banco Mundial se vio involucrado de una manera más activa en el proceso de introducción de reformas de mercado en los países del Tercer Mundo. De esta forma, desde la década de 1980, el Banco mutó desde una estructura dedicada principalmente al financiamiento

de proyectos de inversión pública (asociado a la idea del Estado de Bienestar de participación activa del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos) al financiamiento de reformas estructurales y sectoriales.

La política de créditos, tanto del FMI como las del Banco Mundial, respondieron a estas estrategias. Los Créditos de Facilidades Extendidas del Fondo (*Extended Fund Facility*, EFF) ofrecieron términos de apoyo más largo para programas que atacaban las demandas de ajuste macroeconómicos. Las condicionalidades establecidas en los EFF se centraron en dos objetivos: (1) corregir los desajustes estructurales y (2) corregir los desequilibrios de las balanzas de pago. A principios de los ochenta, la mayoría de créditos con arreglos stand by incluía recomendaciones de racionalización de empresas públicas y medidas de liberalización del comercio. La proporción de elementos estructurales en EFF tendía a ser cada vez más alta (Kahler, 1990:42). La implementación de los EFF reflejó el nuevo “estructuralismo” de los países industrializados: ajustes estructurales con condicionalidades amplias que a menudo afectaban un rango cada vez mayor de políticas que los programas tradicionales del Fondo.

#### EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LOS PRÉSTAMOS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

En el caso del Banco Mundial, el desarrollo de un instrumento como los Préstamos de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Loan*, SAL) hizo que pudieran mobilizarse grandes y crecientes montos de recursos financieros a la vez que comprometían a los países en desarrollo a aplicar programas de reformas estructurales pro-mercados, lo cual no hubiera sido posible a través de los clásicos préstamos para financiar proyectos de inversión. En palabras de Susan Strange, refiriéndose a las operaciones del Fondo Monetario Internacional pero aplicable al caso de los SAL, su principal función fue la de usar los flujos financieros como la zanahoria que induciría a los burros a aceptar un arnés, tal cual la forma de las reglas de buen comportamiento monetario (Strange, 1973, citado en Tussie, 1997).

Este arnés al que se refiere Strange ha sido ampliamente reconocido como las políticas del “Consenso de Washington”, tal como las denominara John Williamson en 1990. En su relevante trabajo, Williamson ilustra los elementos básicos de las políticas de libre mercado como eran entendidas por la “comunidad financiera internacional”, enfocados principalmente en la ortodoxia fiscal, la liberalización económica y la reducción del rol del Estado en la economía.

Bajo el precepto de que las políticas neoliberales eran las prescripciones apropiadas para los países prestatarios (Miller-Adams, 1999:20), los mandatos del Banco Mundial desde la década de 1970 generaron una convergencia

operativa en los mandatos e instrumentos con el Fondo Monetario Internacional. El marco teórico –e ideológico– que caracterizó las operaciones del FMI y del Banco Mundial permitió un reforzamiento mutuo en las funciones de las instituciones de Bretton Woods para inducir reformas estructurales en los países en desarrollo.

En este sentido, el discurso neoliberal asumió que las fórmulas del Consenso de Washington –que fueran consideradas apropiadas para las economías occidentales– eran deseables y necesarias universalmente, ya que los problemas económicos de los países en desarrollo eran vistos como esencialmente determinados por las propias acciones de estos países (Richardson, 2002:7). Las prescripciones de política del Consenso de Washington fueron diseminadas en los países en desarrollo requiriendo estrictas políticas fiscales y monetarias, un creciente alcance del sector privado, la remoción permanente de las protecciones domésticas frente a la economía internacional –esto es, el comercio y las finanzas– y un mayor sustento en las soluciones de mercado para los aspectos productivos y distributivos en la economía (Held, 1995). A través de estas medidas, las IFIs pretendían “despolitizar” las asignaciones de recursos en la economía y de esta forma “ayudar” a los gobiernos a facilitar la estabilización económica (World Bank, 1996).

66

Sin embargo, la lógica de los préstamos SAL estuvo atravesada por una serie de imperfecciones. Tal como lo resaltan Mosley, Harrigan y Toye (1995:35) esta política de préstamos fue ineficaz en su intento de articular proyectos de asistencia financiera con las condicionalidades que el Banco fijaba dentro de los distintos ciclos de reformas económicas. El principal problema se presentaba en aquellos países en los que no existía lo que en términos de las valoraciones financieras del Banco se denominaba un “ambiente favorable”. ¿Cuál era la función que los préstamos debían jugar en la formulación de políticas “correctas”? Según los objetivos establecidos por funcionarios del Banco, las ayudas financieras debían desempeñar dos funciones diferentes: permitir que los procesos de reforma fueran *graduales*, de manera tal que los problemas que los ciclos de reforma provocaran en estas economías pudieran ser manejados, y servir de *reaseguro* si los ciclos de reformas fallaban o se estancaban. Sin embargo, a ninguna se le otorgó mucho peso durante los primeros años de la década de los ochenta: la gradualidad no fue vista como un problema y los funcionarios del Banco no contemplaron que las “políticas correctas” podían, en un determinado momento, volverse erróneas.

Dentro de este contexto, el problema que debían enfrentar los funcionarios del Banco era ¿cómo implementar las denominadas “políticas correctas”? ¿Cómo debía medirse la eficacia de los Préstamos de Ajuste Estructural? O,

dicho en otras palabras, ¿es necesario establecer mecanismos de condicionalidad fuertes que garanticen el cumplimiento de los objetivos de los préstamos? La política de créditos SAL fue vista por los diseñadores de políticas del Banco como una oportunidad para penetrar en un territorio hasta el momento exclusivo del Fondo Monetario Internacional: la condicionalidad como mecanismo de reforma involucrado en cada préstamo.

Tal como lo sugieren Mosley, Harrigan y Toye (1995:36-37), en un primer momento, los funcionarios del Banco no se propusieron utilizar los préstamos de ajuste estructural para “comprar” cambios de política, ni para persuadir a los países en desarrollo reticentes a las reformas, ni para inducirlos a hacer lo que temían que sería “políticamente costoso”. Su argumento era que usar los SAL de este modo implicaría mediar en la política interna de los países en desarrollo: esto dañaría la postura del Banco de “neutralidad política” y requeriría habilidades políticas que el Banco no poseía. Sin embargo, es posible suponer que las principales autoridades del Banco tenían en mente la perspectiva de ejercer influencias cuando crearon el instrumento de SAL. Pero tuvieron que pasar muchos años antes de que la búsqueda de influencia y los problemas asociados con tratar de ejercerla salieran a la luz en los pronunciamientos del Banco. La condicionalidad de las políticas vinculadas a los préstamos no tendrían sentido si tanto el Banco como el país receptor estuvieran verdaderamente convencidos de la necesidad de la reforma y de los métodos para lograrla. Sólo cuando existen diferencias reales respecto de los objetivos o percepciones acerca de cómo lograr estos objetivos, el mecanismo de la condicionalidad de políticas se vuelve relevante. Si esto es así, la política oficial del Banco respecto de que los SAL se dirigen a países que previamente han decidido, de manera independiente, perseguir reformas políticas sugerirá una de dos cosas: o bien la condicionalidad es en realidad redundante y nunca fue necesaria como mecanismo, o bien la política oficial fue engañosa y los SAL son el producto de un proceso de negociación.

A mediados de la década de los ochenta, las estrategias de desarrollo del Banco comenzaron a girar en torno de dos ideas concomitantes: la del Estado como proveedor de un marco regulador para las transacciones del sector privado (pero no como *conductor* de dichas transacciones) y la de que la economía mundial debía abrirse a movimientos de bienes, servicios y capitales e, incluso, mano de obra. Los nuevos Préstamos para el Ajuste Estructural del Banco aplicaron condiciones que se moldeaban a tales ideas, y los prestatarios debían asumir las tareas de achicar el Estado y abrir sus economías a los intercambios internacionales. Sin embargo, junto con esta nueva generación de préstamos, comenzaron a cobrar importancia los préstamos orientados a políticas sec-

toriales tales como educación, energía o comercio (Préstamos Ajuste Sectorial, *Sectorial Adjustment Loan*, SECAL).

### **Cuadro N° 1**

Número y monto de los SAL y SECAL adjudicados por el Banco Mundial, 1979-87 (en millones de dólares).

Año Fiscal	SAL		SECAL	
	Número	Monto	Número	Monto
1979-1980	3	305	2	92
1980-1981	7	700	3	128
1981-1982	6	1070	0	0
1982-1983	8	1533	11	1545
1983-1984	5	831	5	412
1984-1985	3	111	12	1474
1985-1986	4	437	9	1389
1986-1987	11	1028	24	4141

Fuente: Mosley (1987).

Los “motivos institucionales” por los que el Banco Mundial comenzó a desarrollar estas nuevas líneas de préstamos fueron varios. El Banco encontró que, dada la escasez de créditos en los mercados internacionales de capitales, las naciones deudoras estaban más que dispuestas a aceptar mayores consejos externos a cambio de nuevos préstamos. Además, los créditos para políticas sectoriales aparecieron como fácilmente incorporables a los paquetes financieros más amplios: los mismos fueron asociados sistemáticamente a acuerdos *stand by* del FMI, permitiendo una mayor coordinación entre instituciones financieras internacionales. De esta manera, ambos organismos se aseguraban de que el país estaba intentando promover un ambiente macroeconómico estable en el cual las reformas sectoriales pudiesen tener éxito.<sup>5</sup> Por último, al haber sido dejados de lado los proyectos de inversión, los créditos para políticas sectoriales se convirtieron en el principal vehículo de expansión de la actividad del Banco.

Este cambio progresivo de préstamos SAL hacia préstamos SECAL ha sido explicado de diversas maneras. El Banco ha descrito este proceso como algo

natural que está relacionado con un “ciclo de ajuste” –la concentración inicial de la reforma se concentró en objetivos de tipo general, los cuales fueron seguidos por reformas detalladas o específicas por sector (World Bank, 1988:66)–. Otros autores (Mosley, Harrigan y Toye, 1995:45), por su parte, atribuyen este cambio a la detección de importantes errores en el diseño de los préstamos SAL, generados a partir de la mentalidad *big deal* de las autoridades del Banco. En este sentido, el principal defecto de los SAL fue el haber sido concebido como medios para obtener importantes reformas macroeconómicas a través de negociaciones directas con las jerarquías políticas y técnicas más concentradas de los países donde se iban a implementar las reformas. El ofrecer recursos económicos suficientes justificaría las diferentes tensiones que pudiese provocar la aplicación de los diferentes ciclos de reforma.

Aunque los préstamos del Banco para este período estuvieron pensados como complementarios de las políticas de ajuste, poco podían contribuir a sanear las distorsiones macroeconómicas. En este contexto, las políticas debían restringirse a situaciones de probada emergencia, sin incursionar sobre la estructura social en su conjunto (Filgueira, 1997:80).

A pesar de los altos costos políticos de llevar adelante estos programas de reformas estructurales, los recursos financieros disponibles bajo los esquemas de operaciones del Banco Mundial presentaban fuertes incentivos para los países bajo restricciones de financiamiento serias, en situaciones en que los mercados financieros locales e internacionales restringían el acceso al crédito. Por otro lado, algunos autores destacan también la funcionalidad de los préstamos de ajuste para los gobiernos nacionales, ya que permitían generar un marco legitimizador tendiente a sobreponerse a las resistencias sociales, creando así un consenso doméstico sobre el curso de las políticas (Tussie, 1997). Simultáneamente, más allá de las cuestiones de política, Miller-Adams (1999) destaca los grandes incentivos que el Banco enfrenta para continuar prestando altos montos, especialmente a sus grandes prestatarios, aun si las condiciones de los préstamos no son cumplidas totalmente. Estos incentivos se presentan de dos maneras: por un lado, a través de sus préstamos el Banco mantiene su rol como un actor central en la economía política internacional; por el otro, cuando el Banco presenta grandes acreencias sobre un país prestatario en riesgo de insolvencia, los intereses institucionales del Banco requieren asegurar que el país pueda hacer frente a los pagos de servicios de deuda, aun si esto requiere abrir nuevas líneas de financiamiento. Así, este juego de incentivo de los actores tuvo una relevancia no menor a la hora de influir en los mecanismos de transmisión e implementación de las políticas de reforma promercado en los países en desarrollo.

Sin embargo, si bien las restricciones externas ejercieron una fuerte influencia para determinar las nuevas agendas, esto no se hizo en forma inmediata y mecánica. Muchos factores internos desempeñaron un papel no menos relevante. Las opciones de las elites dirigentes nacionales, las características de sus coaliciones de apoyo político o la acción deliberada para alcanzar los objetivos identificados como prioritarios, el comportamiento de actores estratégicos –como los empresarios y los trabajadores organizados– es un aspecto no menos decisivo si se quieren definir las políticas efectivamente implementadas y elegir la forma más o menos independiente de inserción en el sistema internacional. De este modo, la génesis y la forma de conducción de este conjunto de transformaciones resulta ser un proceso complejo. Es algo que no puede considerarse desde un punto de vista determinista como si fuese el resultado inexorable del proceso de globalización, que expresa la lógica ineluctable del nuevo orden mundial. La secuencia, el ritmo y el contenido de los cambios sufrieron variaciones significativas, que no fueron dictadas por criterios exclusivamente técnicos, sino que obedecieron a decisiones de naturaleza política.

A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, los objetivos de introducción de reformas de mercado en las estructuras económicas y sociales generaron fuertes resistencias y reacciones que, eventualmente, impactaron en un cambio de agenda pública de las instituciones financieras internacionales. Estos cambios se evidencian en lo que fue denominado “Pos Consenso de Washington”, cuya agenda incorpora elementos como la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil, una nueva arquitectura financiera internacional, transparencia, redes de contención social y buena gobernanza (Higgott, 2000; Higgott y Phillips, 1999). Sin embargo, aun con la incorporación de nuevos elementos sociales e institucionales a la agenda, el Pos Consenso de Washington no rechaza el énfasis en los mercados libres y abiertos del Consenso de Washington (Higgott y Phillips, 1999). Esta continuidad en los elementos centrales de la concepción de la economía de las Instituciones Financieras Internacionales puede apreciarse en el siguiente párrafo del Informe de Desarrollo Mundial de 1997 del Banco Mundial:

*Las reformas apoyadas por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales han intentado ayudar a los estados a generar una correspondencia entre su rol y sus capacidades. Muchas reformas en la última década han intentado restringir el rol del Estado en algunas áreas y reenfocar los recursos liberados en las funciones centrales. Eso es un comienzo, pero se necesita más.* (World Bank, 1997:158).

El entendimiento de que el modelo de un Estado mínimo presentaba fuertes

resistencias en la opinión pública, a la vez que reducía la capacidad de los países prestatarios para llevar adelante las reformas de mercado, abrió la agenda hacia un “nuevo” enfoque en cuando a la reforma del Estado dentro del Pos Consenso de Washington a partir de la idea de “Buena Gobernanza”. Las siguientes secciones de este trabajo analizarán las principales características de esta agenda del Banco Mundial y su contenido normativo, en los términos de la continuidad del enfoque de las operaciones del Banco.

### 3 LA AGENDA DE BUENA GOBERNANZA Y EL ROL DEL ESTADO

La agenda de Buena Gobernanza del Banco Mundial emergió en el marco del llamado “Pos Consenso de Washington” como consecuencia del fracaso percibido en la implementación de las reformas económicas que caracterizaron la década de 1980 y principios de 1990.

En efecto, ya a finales de la década de 1980, los decisores de políticas de los países emergentes fueron sorprendidos por un documento del Banco Mundial en el cual se defendía claramente la centralidad de la llamada *governance* (governabilidad) para explicar diferencias de desempeño económico entre aquellos países. Tal como lo señala Evans (1998:51) en 1991 el entonces vicepresidente y director administrativo del Banco, Attila Karaosmanoglu, en una reunión con dirigentes de diversos países, destacó en particular el ejemplo de los países recientemente industrializados del sudeste asiático, donde una acción gubernamental más incisiva había representado un factor fundamental para el éxito de su proceso de modernización y desarrollo e instaba a imitar y transferir este modelo de intervención estatal a otros países.

Más tarde, en una publicación de 1994, el mismo organismo destacó la importancia de la responsabilidad política de las elites estatales para el buen desempeño de sus gobiernos, lo que implicaría la obligación de sus dirigentes de responder por sus acciones, ya sea ante la sociedad o bien ante otras instancias de poder. Si se profundiza en esta línea de pensamiento, el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 adopta el punto de vista de que “los estados capaces y activos constituyen elementos clave de cualquier esfuerzo exitoso para construir modernas economías de mercado” (Evans, 1998:52). En otras palabras, la capacidad de acción autónoma de los gobiernos y la presencia de un Estado activo y eficiente se destacarían como condiciones favorables para superar dificultades en la búsqueda de nuevas estrategias de crecimiento. Y más aún, el fortalecimiento de economías de mercado en un mundo globalizado no sólo no es incompatible con la presencia de un

Estado capaz y efectivo, sino que requiere de ella.

En este sentido, se verá cómo la nueva agenda –al adoptar una aproximación a la gobernanza como un concepto neutral en el que los procesos decisorios racionales y la eficiencia en los resultados prevalecen (Higgott, 2000: 143)–, a la vez que se enfoca en adecuar el rol del Estado a sus capacidades, presenta marcadas continuidades en la concepción del Estado con respecto a las visiones del Consenso de Washington.

Sin lugar a dudas, esta nueva aproximación en las políticas del Banco impulsó temáticas que habían estado ausentes de la agenda de reforma del Consenso de Washington –como ser regulación, redes de contención social y transparencia–. Sin embargo, la agenda de Buena Gobernanza enfatiza el rol restringido del Estado, y se enfoca primordialmente en el proceso de gerenciamiento de la cosa pública, el incremento de la rendición de cuentas y el control de la corrupción para permitir la continuidad de la implementación de reformas de mercado. Asimismo, existe una clara continuidad en los mecanismos por los cuales las reformas estructurales –tanto en materia de buen gobierno como en otras áreas– son canalizadas: los préstamos de ajuste estructural.

Mientras que existe un amplio acuerdo sobre los orígenes del Pos Consenso de Washington, la agenda de Buena Gobernanza del Banco Mundial ha presentado una constante evolución en su definición a lo largo de la década de 1990. Tres elementos básicos permiten el reconocimiento y subsiguiente limitación de la agenda en el Banco Mundial: el final de la Guerra Fría, la experiencia del Banco con programas de ajuste estructural y la cultura organizacional del mismo Banco (Miller-Adams, 1996:101). En este sentido, la agenda de Buena Gobernanza del Banco sería el producto de una evolución en el involucramiento en los procesos de democratización –asociados a la liberalización económica– sin chocar con los mandatos legales del Banco que le prohíben intervenir –formalmente– en aspectos políticos en el marco de sus operaciones.

#### LA EVOLUCIÓN DE LA DEFINICIÓN DE BUENA GOBERNANZA EN EL BANCO MUNDIAL

En el contexto de los procesos de reforma estructural de segunda generación, la principal preocupación de la comunidad financiera internacional en Washington era la falta de capacidad de los gobiernos para implementar los compromisos asumidos en los programas de ajuste estructural. En este sentido, se observaba que el énfasis en la promoción de las reformas de mercado había dejado a las instituciones públicas débiles y desmoralizadas, con una falta interés y capacidad para llevar adelante los acuerdos establecidos en los préstamos del Banco Mundial (Miller-Adams, 1996). Por ello, se estableció

como prioridad el fortalecimiento institucional del sector público en línea con las necesidades de reforma, como forma de generar una gobernabilidad consistente con los procesos en marcha.

En este marco, la concepción de Gobernanza en el Banco Mundial ha presentado una evolución a lo largo de la década de 1990, que afectaba el enfoque dado a la agenda de Buena Gobernanza. De acuerdo con Weiss (2000), gobernanza era definida por el Banco Mundial en 1994 como la manera por la cual se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un país, se identifican tres aspectos de la misma: (1) el tipo de régimen político; (2) el proceso a través del cual la autoridad es ejercida en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, y (3) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y cumplir sus funciones.

En una publicación del mismo año, la definición de gobernanza está también relacionada con el ejercicio del poder, dejando de lado cuestiones de democracia o participación ciudadana. En este sentido, el Banco sostenía que la gobernanza es la “cantidad dinámica de gobierno”, entendida como las normas, procesos, instrumentos e instituciones que componen el aparato del Estado. Asimismo, sostiene, la gobernanza es la calidad de dirección manifestada en la conducción de la política del Estado. Pero más importante, enfatiza, la gobernanza es lo relativo al poder; mientras que el cuerpo de instituciones de gobierno está intrínsecamente vacío de poder, y es de hecho consumidor de poder, la gobernanza se refiere precisamente a la capacidad de generar, de hacer uso del poder desde la sociedad; por ello la gobernanza es principalmente el ejercicio del poder del Estado (Frischtak, 1994:28).

En los últimos años puede observarse que la construcción de las definiciones del concepto de Gobernanza en el Banco Mundial ha variado; el Instituto del Banco Mundial (WBI) la define como las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad en un país es ejercida para el bien común. Esto incluye, de acuerdo con esta definición, los siguientes elementos: (1) el proceso mediante el cual esas autoridades son seleccionadas, monitoreadas y reemplazadas; (2) la capacidad del gobierno para administrar de manera efectiva sus recursos e implementar políticas positivas, y (3) el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (World Bank, 2002).

Habiendo analizado esta evolución en el concepto de Gobernanza cabe preguntarse cuáles han sido los cambios y continuidades en la aproximación al rol de Estado en la agenda del Banco. Sin duda, un punto de inflexión estuvo dado por la publicación del Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997,

“El Estado en un mundo en transformación”, en el que el Banco reinstauraba la discusión sobre el rol del Estado en la economía. En un primer momento, la publicación de este informe generó un profundo impacto en los ambientes académicos y políticos a nivel mundial, al revelarse un drástico cambio en relación con el discurso vigente en el Banco, al sostenerse que lejos de apoyar una concepción minimalista del Estado, el ejemplo de los países del sudeste asiático había mostrado que el desarrollo requiere un Estado efectivo, que juegue un rol catalizador y facilitador, propiciando y complementando las actividades del sector privado y de los individuos. Sostenía, además, que el desarrollo dirigido por el Estado había fallado, pero también el desarrollo sin Estado lo había hecho (World Bank, 1997:2).

¿Es este nuevo discurso sobre un activo rol del Estado un cambio real en la aproximación del Banco a las operaciones en los países en desarrollo? ¿O sigue siendo el Estado el sospechoso de siempre en la falta de desarrollo económico? Cabe preguntarse si este cambio en el discurso implicó romper con la altamente criticada perspectiva de los organismos financieros internacionales referida a una visión universal sobre los problemas de desarrollo, restringida respecto de las condiciones particulares de los países. En esta etapa, el discurso del Banco Mundial, aun señalando que lo que se requiere para un Estado eficiente difiere enormemente entre países en distintas etapas de desarrollo, sigue poniendo énfasis en la posibilidad de universalización de las concepciones y mecanismos económicos y sociales, en este caso a través de los los conceptos de “Buena Gobernanza” (Phillip, 1999:226), y señala que el Informe de 1997 provee un enfoque amplio para actuar sobre los temas de efectividad del Estado a nivel mundial (World Bank, 1997:1). De esta forma, puede verse una continuidad entre esta nueva aproximación al rol del Estado con los elementos desarrollados bajo el Consenso de Washington, específicamente en los objetivos y medios de los estados, planteados en el Informe de 1997, así como en los patrones operacionales del Banco.

En lo referido al Informe de 1997, se definen cinco tareas fundamentales que serían el centro de toda misión de gobierno, sin las cuales un desarrollo sostenible, compartido y que reduzca la pobreza sería imposible (World Bank, 1997:4). Estas funciones son: (1) establecimiento del Estado de derecho; (2) mantenimiento de una política no distorsiva, incluida la estabilidad macroeconómica; (3) inversión en servicios e infraestructura social básica; (4) protección de la población vulnerable; y (5) protección del medio ambiente. De acuerdo con el Informe de 1997, estas funciones pueden alcanzarse en tres etapas, que actúan sobre dos áreas, tal como se establece en la siguiente matriz:

## Cuadro N° 2

	Atender fallas de mercado			Mejorar la equidad
<b>Funciones mínimas</b>	<b>Proveer bienes públicos puros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensa</li> <li>• Estado de derecho</li> <li>• Derechos de propiedad</li> <li>• Política macroeconómica</li> <li>• Salud pública</li> </ul>			<b>Protección de la pobreza</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de reducción de pobreza</li> <li>• Atención de desastres</li> </ul>
<b>Funciones intermedias</b>	<b>Atención de externalidades</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación básica</li> <li>• Protección del medio ambiente</li> </ul>	<b>Regulación de monopolios</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de servicios públicos</li> <li>• Política anti-monopolio</li> </ul>	<b>Reducción de la información imperfecta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguros (salud, vida, pensiones)</li> <li>• Regulación financiera</li> <li>• Protección del consumidor</li> </ul>	<b>Proveer seguridad social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensiones redistributivas</li> <li>• Asignaciones familiares</li> <li>• Seguro de desempleo</li> </ul>
<b>Funciones activas</b>	<b>Coordinación con la actividad privada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar los mercados</li> <li>• Iniciativas de "cluster"</li> </ul>			<b>Redistribución</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución de riqueza</li> </ul>

Fuente: World Bank Development Report, 1997. Table 1.1 Functions of the State.

Por otro lado, a pesar de que el nuevo discurso del Banco enfatiza que el foco en la Buena Gobernanza significa una más profunda apreciación de las complementariedades de las reformas entre los diferentes ámbitos –político, económico, social y regional– (Linn, 2001:2), puede verse que en este enfoque el rol del Estado está condicionado por sus capacidades financieras en un momento determinado. Estas capacidades, como son usualmente medidas por los organismos financieros internacionales, están relacionadas con la posición fiscal por lo que, en un contexto de ajuste, restringen las acciones del Estado en términos de políticas activas a la aprobación de estas instituciones a través de los acuerdos de préstamos. De esta forma, podría verse que esta concepción economicista de las funciones del Estado pretendería una convergencia en las funciones del Estado y el alcance de sus acciones.

Esta inflexión en el debate internacional alcanza su punto máximo con la publicación del libro *El malestar de la globalización*, de Joseph Stiglitz, ex economista principal y vicepresidente principal del Banco Mundial. Compa-

rando casos de éxito y de fracaso en la conducción de políticas de estabilización y reformas dirigidas al mercado durante las dos últimas décadas, concluye que la búsqueda de soluciones propias y la preservación de márgenes razonables de autonomía se encuentran en la raíz de los casos exitosos –por ejemplo, Polonia y China–, en contraste con la aplicación acrítica de fórmulas consagradas por los organismos multilaterales frecuentemente asociadas con experiencias desastrosas –por ejemplo, Rusia y República Checa–. En sus palabras: “Polonia y China emplearon estrategias alternativas a las que defendía el Consenso de Washington. Polonia es el país más exitoso de Europa Oriental; China experimentó el mayor índice de crecimiento que cualquier gran economía del mundo en los últimos 20 años”. (Stiglitz, 2002)

Como fuera presentado, un punto esencial al analizar las continuidades en la concepción del rol del Estado por parte del Banco Mundial está relacionado con los aspectos operacionales de la institución. En este sentido, la agenda de Buena Gobernanza del Banco planteaba cambios discursivos relevantes con respecto a las prescripciones del Consenso de Washington. Sin embargo, puede sostenerse que aun en el contexto de esta nueva agenda, el principal mecanismo de reforma implementado por el Banco Mundial durante la década de 1990 estuvo dado por los Préstamos de Ajuste Estructural. Este tipo de préstamos basados en políticas, cuyas características fueron detalladas en secciones anteriores, caracterizó las operaciones del Banco durante el Consenso de Washington; a pesar de ser fuertemente criticado tanto por su contenido como por su efectividad, permanece como la principal fuente de financiamiento y apalancamiento de las reformas.

En América Latina puede verse que los países con un poder altamente centralizado en sus presidentes y partidos dominantes, y con un claro “compromiso” con las reformas de mercado, como Argentina, Perú y México, durante la década de 1990 presentaron una extremadamente alta relación entre las operaciones de ajuste estructural con el Banco con respecto al total de las operaciones: 69.7%, 68% y 47.3%, respectivamente.

En estos casos, las líneas de financiamiento a través de préstamos de ajuste estructural han financiado como sustitutos de los mercados de capitales durante los procesos de estabilización macroeconómica de inicios de la década, así también durante las crisis financieras que caracterizaron la región en la segunda mitad de los '90; puede percibirse una relación entre las crisis económicas y las oportunidades de expandir las reformas de mercado a través de estos acuerdos de financiamiento.

En países como Uruguay y Brasil, donde el ritmo de las reformas de mercado ha sido menor –tanto por condicionamientos institucionales como por resisten-

cias sociales-, la relación entre operaciones de ajuste y operaciones totales con el Banco durante la década ha sido menor, pero significativa: 41,2% en el caso de Uruguay y 37,2% en el caso de Brasil.<sup>6</sup>

Esta continuidad en los medios de apalancar las reformas en las funciones del Estado puede explicarse por el hecho de que la agenda de Buena Gobernanza no ha sido institucionalizada en el Banco en términos operativos, como sí lo han sido las agendas de sector privado y sociedad civil (Miller-Adams, 1999). En la página web del Banco se observa que el tema de Gobernanza está operativamente relacionado con la reforma del sector público, y se destaca como temas centrales: (1) Reforma administrativa y del servicio civil; (2) Anticorrupción; (3) Descentralización; (4) Gobierno Electrónico (*e-government*); (5) Instituciones legales de la economía de mercado; y (6) Política y Administración Impositiva (Word Bank, 2005). Esta restricción en la agenda de la Buena Gobernanza a temas de administración pública –dejando de lado las cuestiones institucionales del Estado– se explica por el hecho de que la Buena Gobernanza implica para el Banco la universalización de una subvaloración de la gobernanza basada en la eficiencia y la efectividad, donde la democracia es sólo un elemento secundario (Higgott, 2000).

#### BUENA GOBERNANZA, POLÍTICA Y DEMOCRACIA

Algunos autores señalan con precisión que la agenda de Buena Gobernanza tiene el mérito adicional de ser un concepto más de mayor consenso que el ajuste estructural y las reformas de libre mercado, las cuales no fueron tomadas con mucho entusiasmo por los electorados (Phillip, 1999). Este punto de vista indica que una de las ventajas marginales del concepto –tal como es usado por el Banco Mundial– es el apoyo al “marketing” de las reformas. Sin embargo, beneficios marginales de la aproximación del Pos Consenso de Washington –en términos de políticas participativas, por ejemplo– parecen desvanecerse bajo los enfoques de política clásicos utilizados por el Banco en sus operaciones –la mayoría de ellos aun presentada explícita o implícitamente en el Informe de 1997.

Por ello, la relevancia del enfoque de Buena Gobernanza para el Banco está enfocada en el rol que asigna a los gobiernos de los países en desarrollo como creadores de consenso para la implementación de las reformas de mercado. A la vez que el Banco busca en el Estado un socio para el proceso de reforma, pidiendo a los gobiernos “educar” al público respecto de la necesidad de estas reformas –al considerar crucial el construir consensos y movilizar el apoyo a la reforma (World Bank, 1996:111)–. Esto presenta ciertos cambios conceptuales con respecto a aproximaciones del Banco que, en el

contexto de los procesos de ajuste estructural, demasiado frecuentemente ha pedido, de manera oficial, “intención” y “coraje” político por parte de los gobiernos para implementar las reformas, casi reduciendo la política del ajuste a un ejercicio de *machismo* (Kahler, 1989:141).

De esta forma, el nuevo discurso del Banco Mundial en términos de Buena Gobernanza parece abrir un camino en sus aproximaciones a los problemas de desarrollo, al sostenerse la agenda en el reconocimiento de que la política importa (Higgott, 2001) de tal forma que el Informe de 1997 se sustenta en la relación entre democracia y Estado de derecho con estructuras de libre mercado y ortodoxia fiscal (Phillip, 1999).

Sin embargo, como se ha visto, el aspecto discursivo de esta nueva agenda, que resalta la importancia de la política no tiene un correlato operativo; si bien no choca con los Convenios Constitutivos del Banco –que explícitamente prohíben la intervención en política interna,<sup>7</sup> ni aun con su rol político en la comunidad internacional–, tampoco permite una ejecución consistente e institucionalizada de este nuevo enfoque, y se sostiene en los mecanismos tradicionales de financiación de las reformas.

#### **4 LOS PROGRAMAS DE APOYO A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO: ¿NUEVO MILENIO, NUEVOS ENFOQUES?**

En agosto de 2004, el Banco Mundial presentó sus nuevas políticas operativas respecto de los Préstamos de Apoyo a las Políticas de Desarrollo. Este nuevo mecanismo se manifiesta como “una reforma en gran escala de la política operativa del Banco Mundial, uno de los principales instrumentos crediticios de la institución –el financiamiento para fines de ajuste– fue sustituido por el financiamiento en apoyo de la política de desarrollo”. (Banco Mundial, 2004)

A través de la modificación de las Políticas Operativas (específicamente la 8.60 “Financiamiento de Políticas de Apoyo al Desarrollo”), este nuevo enfoque viene a unificar las políticas aplicables a toda la gama de instrumentos, incluidos los préstamos para ajuste sectorial, los préstamos para ajuste estructural y los créditos de apoyo para la reducción de la pobreza aplicados hasta entonces.<sup>8</sup> En este instrumento se abordan, además, cuestiones básicas de diseño, sistemas fiduciarios, opciones de financiamiento, y difusión y divulgación. En su contenido se intenta explicitar la finalidad de política de este nuevo instrumento financiero:

*El objetivo de este financiamiento es ayudar al prestatario a lograr una reducción sostenible de la pobreza a través de un programa de medidas normativas e institucionales orientadas a fomentar el crecimiento y generar un mayor bienestar, así como incrementar el ingreso de los pobres. Las operaciones en apoyo de la política de desarrollo brindan apoyo a las políticas económicas y sectoriales y a las instituciones del país cuya finalidad es acelerar el crecimiento sostenible y lograr una asignación eficaz de los recursos, y son compatibles con las mismas. Normalmente, respaldan un programa de medidas normativas e institucionales, por ejemplo, con el fin de mejorar las condiciones para la inversión, diversificar la economía, crear empleo y cumplir con los compromisos internacionales pertinentes. (World Bank, 2003)*

Puede apreciarse que los objetivos presentados para este esquema de financiamiento muestran los contenidos básicos de la agenda de desarrollo que el Banco implementó durante la última década del siglo XX. Por un lado, se mantiene el enfoque en los instrumentos que impactan en la reforma de las condiciones estructurales de un país: su marco normativo e institucional. Por otro lado, el enfoque sobre las condiciones e instituciones que determinan el crecimiento económico y la asignación eficiente de recursos sugiere una continuidad en los enfoques de reformas “amigables” a los mercados (*market-friendly*).

A la vez, el Banco sostiene que el financiamiento de apoyo a la política de desarrollo puede ser concedido a un país “únicamente cuando ha establecido que su *marco de políticas macroeconómicas es adecuado*” (World Bank, 2003. El destacado es nuestro). En este sentido, se continúa con la condicionalidad sobre el marco macroeconómico históricamente aplicada en los programas de ajuste estructural desde la década de 1970 (ver nota al pie 3), atando tanto la aprobación del financiamiento por parte del Directorio Ejecutivo del Banco como los desembolsos subsiguientes a la vigencia de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, manteniendo un margen de decisión propia.<sup>9</sup> Sin embargo el grado de interrelación e interacción entre las principales instituciones de gobernanza global, así como su relación con las líneas de política de los principales países accionistas, dificultaría una acción no coordinada por parte al Banco.

Uno de los aspectos más discutidos por los funcionarios del Banco, y criticado por académicos, políticos y activistas de la sociedad civil, ha sido la continuidad o reforma de los mecanismos de condicionalidades de política. Este tema central en las operaciones de rápido desembolsos, según plantea Stefan Koeberle, asesor de la Red de política de operaciones y servicios a

países del Banco Mundial, garantiza que los programas de reforma resulten eficaces siempre y cuando “los propios países están identificados con ellos y con la condicionalidad” (World Bank, 2004b).

Por otro lado, los mecanismos a través de los cuales se identifican y acuerdan estas condicionalidades de política en el marco de las nuevas operaciones está dado por un proceso de negociación entre el Banco y el país prestatario, a la vez que el Banco evalúa los avances logrados en las reformas y, de considerarse adecuado, procede al desembolso del financiamiento. En el marco de los programas de apoyo a las políticas de desarrollo “la condicionalidad se ha convertido en un instrumento en virtud del cual se asumen compromisos mutuos que hacen responsables a los gobiernos de avanzar de manera confiable hacia sus propias estrategias de reducción de la pobreza, a la vez que la comunidad del desarrollo proporciona un respaldo financiero confiable para contribuir a lograr esos resultados” (World Bank, 2004).

Este esquema está construido sobre la base de los desarrollos conceptuales y de las lecciones aprendidas por el Banco en los últimas décadas. Es por ello que en cierta forma reproduce las mismas reglas de juego que las planteadas tanto en la concepción del desarrollo en los mecanismos de ayuda (condicionalidad).

A la vez, incorpora los avances en términos de participación de actores internos en los procesos decisivos desarrollados e implementados durante la década de 1990.

## **5 ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Sabemos que la creación y constitución de nuevos marcos normativos (formales o informales) generan nuevas reglas e incentivos para los actores políticos, sociales o económicos. Estas prácticas pueden alterar relaciones de poder existentes, introducir nuevas fuentes de conflicto o modificar las motivaciones de los actores políticos. Sabemos, también, que la historia de las creaciones y los cambios institucionales están incompletos hasta no analizar las consecuencias que las nuevas reglas pueden provocar en los comportamientos de los actores y en los procesos de decisión.

Durante la última década, distintas voces provenientes tanto del campo académico como de investigadores del desarrollo de los mismos IFIs dirigieron sus críticas al fracaso de las políticas condicionales.<sup>10</sup> El desafío que se les presentaba a las instituciones de gobernanza global era desarrollar nuevos procesos operativos, y mostrarlos como una formalización de la flexibilizan

de los viejos implementos jurídicos y operativos utilizados por el Banco, como consecuencia de un proceso de aprendizaje institucional en cuanto a los mecanismos de implementación de reformas en países prestatarios.<sup>11</sup> Como se sostuvo en secciones anteriores, las agendas del Pos Consenso de Washington surgieron como una estrategia de incorporación de críticas, buscando ampliar la base de sustentación política de los procesos de reforma, sin que ello impactara en los mecanismos de financiamiento. En ese contexto, la agenda de Buena Gobernanza pretendía actuar sobre los condicionamientos institucionales y operativos en el aparato del Estado para posibilitar una aplicación efectiva y una continuidad en el tiempo de las reformas de mercado, y una concientización por parte de los actores gubernamentales sobre los demás actores políticos para garantizar el apoyo a las reformas.

En este sentido, las nuevas políticas operativas en materia de apoyo al desarrollo formalizadas en el año 2004 abrevan en estos recorridos conceptuales y en las lecciones aprendidas durante la década de 1990, y resaltan que los patrones de reforma no son universales y que “los gobiernos deben identificarse con las reformas a fin de elaborar un programa que satisfaga las necesidades nacionales” (World Bank, 2004). Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la amplitud de caminos de reforma, también se mantienen elementos inalterables que requieren ser tenidos en cuenta en los programas de desarrollo económico elaborados por los países prestatarios.<sup>12</sup>

De esta forma, la efectividad de la reforma sobre los elementos institucionales que garanticen la Buena Gobernanza no parece estar garantizada por un esquema de apoyo de políticas basado en la condicionalidad. Como se ha señalado la profundidad de las reformas en la década de los 1980 se debió en gran parte a que la legitimidad a nivel internacional de las prescripciones y diseños de política del Consenso de Washington tuvo un correlato en los SALs lo cual permitió un fuerte apoyo a estos programas.

Como se vio, la nueva estrategia de financiamiento de apoyo a las políticas de desarrollo presenta una clara continuidad con los aspectos fundamentales de las operaciones del Banco durante la década de 1990, con lo que se enfrenta a los mismos condicionantes de legitimidad que restringieron el margen de acción para implementar las reformas propuestas. Si bien durante la presidencia de James Wolfensohn en el Banco Mundial se ha avanzado en las discusiones sobre condicionantes globales al desarrollo –siendo el ejemplo más fuerte las asimetrías y condicionantes en el sistema de comercio mundial–, resulta evidente que dentro de la nueva estrategia de financiamiento se sobrecarga el rol de los gobiernos en la construcción de apoyo sobre las reformas no necesariamente consensuadas al interior de los países.

Así, la nueva estrategia de apoyo a las políticas de desarrollo del Banco Mundial parece abstraerse de la evidente necesidad de regeneración del consenso sobre los senderos de desarrollo sostenible y las políticas asociadas a ellos entre los actores e instituciones centrales de la gobernanza global. A su vez, la evidencia de magros resultados en los experimentos de reforma del Estado en las últimas décadas hace imperiosa la necesidad de repensar el rol del Estado como ámbito colectivo de promoción del bienestar general y, de esa forma, diseñar los instrumentos que permitan potenciar su actuación.

## NOTAS

<sup>1</sup> El término *governance* ha sido traducido en lengua castellana de muy diversas formas. Ha sido traducido como “buen gobierno” (Stoker, 1998), “gobernación”, “gobernalidad”, “gobernancia” (Stren, 2000) o incluso como “gobernabilidad” (con)fundiendo en este último (y no menos frecuente) caso al concepto *governance* con el de *governability*, y haciendo de este modo confusas las lecturas y las reflexiones sobre la materia en aquellos trabajos publicados en lengua castellana, tanto en el ámbito científico-académico como en el de la cooperación para el desarrollo. En un trabajo reciente, Renate Mayntz (1998) recuerda que la propia palabra *governance* está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente se utilizó como sinónimo de *governance* (que proponemos traducir por gobernanza) o proceso de gobernar a través de las organizaciones de gobernanza (*governance organizations*). Pero –advierte– el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: (1) hoy se recurre a *governance*, en primer lugar, para indicar “un nuevo estilo de go-

bierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”; (2) pero, en segundo lugar, se está recurriendo a *governance* para indicar algo mucho más amplio: inicialmente, desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión *governance* para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social.

Utilizaremos la palabra “gobernanza” en el sentido de “arte o manera de gobernar”, diferente de “gobernación” (acción o efecto de gobernar) y de gobernabilidad (cualidad de gobernable). En virtud del debate en torno del término “gobernanza” –que se ha reactivado en los últimos años y va generalizando el uso de la palabra gobernanza”

(un galicismo medieval del siglo XVII en desuso, que era sinónimo de la técnica de gobierno) como distinto de “governabilidad” –, la Real Academia Española, en Decisión del Pleno del 21 de diciembre de 2000, ha decidido introducir una nueva definición en su Diccionario: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

<sup>2</sup> Sobre el particular, puede consultarse Putnam, 1988; Keohane, Ostrom y McGuinnis, 1993; Evans, Jacobson y Putnam, 1993; Keohane y Milner, 1996; Milner, 1997.

<sup>3</sup> Para un análisis de la conformación de múltiples equilibrios en los procesos de instalación de agenda de los IFIs en las últimas décadas puede verse Jaime (2003) y Jaime y Sabaté (2004).

<sup>4</sup> Entendemos por “condicionalidad” el acuerdo entre el prestador (*lender*) y el prestatario (*borrower*) consistente en “un conjunto de acciones específicas que serán implementadas por el gobierno y monitoreadas por el Banco, alguna de las cuales deben realizarse antes del primer desembolso”. Existe una extensa literatura en torno del estudio de las condicionalidades. Entre otros, puede verse Stern, 1983; Mosley, 1987, 1992; Mosley, Harrigan y Toye, 1995; Kahler, 1990; Quereshi, 1992; Killick, 1998; Kapur y Webb, 2000; Jaime, 2001.

<sup>5</sup> Este comportamiento cooperativo institucional entre las dos organizaciones puede apreciarse en términos operativos en el uso de “condicionalidades cruzadas”. A través de este mecanismo, los desembolsos bajo los Préstamos de Ajuste Estructural del Banco Mundial estaban sujetos al cumplimiento de los compromisos establecidos en las Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional. Durante la década de los ochenta, esta condicionalidad cruzada de carácter informal también sirvió para asegurar al Fondo Monetario Internacional que el Banco Mundial no estaba perjudicando su capacidad de negociación. Sin embargo, esta forma de colaboración muchas veces retrasó o impidió la firma de préstamos enfocados en políticas sectoriales (Bacha y Feinberg, 1989:190).

<sup>6</sup> Datos de elaboración propia en base a informa-

ción del Banco Mundial en: <http://www4.worldbank.org/sprojects/Default.asp>

<sup>7</sup> De acuerdo con las Políticas Operativas del Banco, la decisión de otorgar un préstamo a un país con un gobierno de facto no constituye un apoyo, una “aprobación”, a ese gobierno, ni el rechazo de otorgar un préstamo indica una “desaprobación”. El Banco, bajo su normativa, debe abstenerse de interferir en los asuntos políticos de cualquier país miembro; además, sus decisiones no deben estar influenciadas por las características políticas de un país miembro (World Bank, 2001).

<sup>8</sup> La Política Operacional (OP) y la Norma de Procedimiento del Banco (BP) 8.60 reemplazan, en conjunto, a los documentos OD 8.60, *Adjustment Lending Policy; Issues in Adjustment Lending* (R-96-55), del 2 de abril de 1996; *Adjustment Lending to Subnational Units* (SecM98-96[Rev.]), 14 de mayo de 1998; *Programmatic and Emergency Adjustment Lending: World Bank Guidelines* (R-98-249), 22 de octubre de 1998, y los siguientes memorandos operacionales: *Adjustment Operations - Documentation of Policy Performance in Initiating Memoranda*, 31 de marzo de 1988; *Tranche Release for Adjustment Operations*, 21 de enero de 1992; *Simplifying Disbursement under Structural and Sectoral Adjustment Loans*, 8 de febrero de 1996; *Guidelines for Special Structural Adjustment Loans*, 19 de abril de 1999; *Guidelines for Programmatic Adjustment Loans/Credits*, 11 de febrero de 2000; *Clarification of Current Bank Policy on Adjustment Lending*, 5 de junio de 2000 e *Interim Guidelines for Poverty Reduction Support Credits (PRSCs)*, 31 de mayo de 2001. También se basan en *Proposal to Introduce a Deferred Drawdown Option (DDO) for Use with IBRD Adjustment Loans* (R2001-0174), 26 de septiembre de 2001, y *Política del Banco Mundial sobre el acceso a la información*, Washington, DC, Banco Mundial, 2002.

<sup>9</sup> En la preparación de las operaciones en apoyo de la política de desarrollo, el Banco colabora con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones financieras internacionales y donantes, según corresponda, manteniendo al mismo tiempo la responsabilidad por sus decisiones en materia de financiamiento (World Bank, 2003).

<sup>10</sup> En este sentido, Paul Collier, director del *Development Economics Research Group* del Banco Mundial, comenzaba un estudio diciendo: “La condicionalidad ha fracasado” (1997:51). De la misma manera, un Reporte del Banco (1998:15) anunciaba: “La condicionalidad como instrumento de promoción de reformas ha fracasado.” Devarajan, Dollar y Holmgren (2001: 341) concluían que la condicionalidad “ha sido ineficaz en aquellos países que no contaron con un apoyo doméstico fuerte” y ha sido “contraproducente en la mayoría de los casos estudiados”. William Easterly (2001: 118) insiste que los préstamos de ajuste condicional han sido una fórmula de crecimiento fallida. El *United Nations Human Development Report* de 2000 afirmaba que “los estados que condicionaron sus políticas a menudo acabaron en confrontaciones contraproducentes”. (2000: 18).

<sup>11</sup> Durante la década de 1990, el Banco comenzó a utilizar –de manera restringida– nuevos mecanismos flexibles de préstamo, como ser los Préstamos de Innovación y aprendizaje (Learning and Innovation Loans, LIL), los programas multifase (Multiphase Loan, MLs) y los Prestamos de Enfoque Sectorial Amplio (Sectorial-Wide Approach, SWAPs).

<sup>12</sup> James Adams, vicepresidente y jefe de la Red de políticas de operaciones y servicios a los países, sostiene que el Banco ha “aprendido que muy diversos métodos pueden dar resultados satisfactorios, pero también que el crecimiento económico requiere ingredientes clave, como la ampliación de la esfera de acción del sector privado y la promoción del estado de derecho y de un sistema judicial que funcione satisfactoriamente” (World Bank, 2004).

## BIBLIOGRAFÍA

**Bacha, Edmar y Richard Feinberg (1989):** “Cuando la oferta y la demanda no se cruzan: América Latina y las Instituciones de Bretton Woods en la década de los ochenta” en Roberto Bouzas (ed.): *De espaldas a la prosperidad. América Latina y la economía mundial a fines de los ochenta*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

**Bates, Robert H. et al (1998):** *Analytic Narratives*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

**Collier, Paul (1997):** “The Failure of Conditionality” en *Perspectives on Aid and Development*, Catherine Gwin y Joan Nelson (eds.), Overseas Development Council, Policy Essays, nº 22, John Hopkins University Press.

**Devarajan, Shantayanan, David Dollar, and Torgny Holmgren (2001):** “Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies” en *Journal of African Economies* 10: 341-353.

**Dryzek, John S. (1993):** “Policy Analysis and Planning: from Science to Argument” en Frank Fischer y John Forester (eds.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London, Duke University Press.

**Evans, Peter (1998):** “Análise do estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa” en *Revista De Economia Contemporânea* 4 (Jul./ Dez.): 51-85.

**Evans, Peter, Harold Jacobson y Robert Putnam (1993):** *Double-Edged Diplomacy*. Berkeley, University of California Press.

**Easterly, William (2001):** *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge, MA, MIT Press.

**Figueira, Fernando (1997):** "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina" en Andrés Pérez Balodano (ed.): *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas, Nueva Sociedad.

**Held, David (1987):** *Models of Democracy*. Cambridge, Polity Press.

**Higgott, Richard (2001):** "Taming Hegemony and Economics, Emboldening International Relations: The Theory and Practice of International Political Economy in an Era of Globalisation" en Stephanie Lawson (ed.): *International Relations Ten Years after the Fall of the Wall*, Cambridge, Polity Press: 91-108.

**Higgott, Richard (2000):** "Contested globalization: the changing context and normative challenges" en *Review of International Studies* 26: 131-153.

**Hoppe, Robert (1993):** "Political Judgment and the Policy Cycle: The Case of Ethnicity Policy Arguments in the Netherlands" en Frank Fischer y John Forester (eds.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London, Duke University Press.

**Jaime, Fernando (2003):** "Nuevas acciones, viejas prácticas. Definición de agenda y política de préstamos del Banco Mundial durante la década de 1990" en *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca, España) 31:115-143.

**Jaime, Fernando (2002):** *Los límites de la condicionalidad. El Banco Mundial y las reformas del Sector Social (Argentina 1989-1998)*. Tesis Doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, México.

**Jaime, Fernando y Felix Sabaté (2004):** "Agenda de inversión social de la Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina: de los fondos de inversión social a los programas de transferencia de ingreso condicionales" en *Pobreza y Desarrollo Social* (International Institute for Environment and development, IIED-AL) (10) 24:111-124.

**Kahler, Miles (1989):** "International Financial Institutions and the Politics of Adjustment" en J. M. Nelson (ed.): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, US-Third World Policy Perspective*, n° 12, Overseas Development Council:139-159.

**Kahler, Miles (1990):** “Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment” en Joan Nelson (ed.): *Economic Crisis and Public Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

**Kapur, Devesh and Richard Webb (2000):** *Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions*. UNCTAD G-24 Technical Group Discussion Paper Series, n° 6, Geneva.

**Keohane, Robert O. y Hellen V. Milner (1996):** “Internationalization and domestic politics: an introduction” en Robert O. Keohane and Hellen V. Milner (eds.): *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Keohane, Robert O., Michael McGinnis y Elinor Ostrom (1993):** “Linking Local and Global Commons: Monitoring, Sanctioning, and Theories of Self-Organization in Common Pool Resources and International Regimes” en Robert O. Keohane, Michael McGinnis y Elinor Ostrom (eds.): *Proceedings of a Conference on Linking Local and Global Commons*. Cambridge: Harvard University Press, Bloomington IN: Indiana University Press.

**Killick, Tony (1998):** *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London, Routledge.

**Majone, Giandoménico (1997):** *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, DF, Fondo de Cultura Económica.

**March, James G. y Johan P. Olsen (1997):** *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México, DF, Fondo de Cultura Económica.

**Mayntz, Renate (1998):** New challenges on governance theory. *Jean Monet Chair Paper 98/50*. European University Institute.

**Miller-Adams, Michelle (1999):** *The World Bank: New agendas in a changing world*. London, Routledge.

**Milner, Helen V. (1997):** *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton, Princeton University Press.

**Mosley, Paul, Jane Harrigan y John Toye (1995):** *Aid and Power. The World Bank Policy – based Lending. Volume I. Analysis and Policy Proposal*. London, Routledge.

**Mosley, Paul (1992):** “Theory of Conditionality” en Paul Mosley (ed.): *Development Finance and Policy Reform. Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Development Countries*. New York, St. Martin’s Press.

**Mosley, Paul (1987):** *Conditionality as a Bargaining Process: Structural-Adjustment Lending, 1980-1986*. Essays in International Finance, n° 168, Princeton, NJ: Princeton University, International Finance Section.

**Parsons, Wayne (1995):** *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

**Philip, George (1999):** "The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective" en *Government and Opposition* (2) 34:226-242.

**Phillips, Nicola and Higgott, Richard (1999):** *Global Governance and the Public Domain: Collective Goods in a 'Post-Washington Consensus' Era*, paper prepared for presentation at the conference 'Governing the Public Domain Beyond the Washington Consensus? Redrawing the Line between State and Market', Toronto, 4-6 November 1999.

**Putnam, Robert (1988):** "Diplomacy and Domestic Politics" en *International Organization* (Massachusetts Institute of Technology) 42:427-460.

**Qureshi, Moeen Ahmad (1992):** "Policy-Based Lending by the World Bank" en Paul Mosley (ed.): *Development Finance and Policy Reform. Essays in the theory and Practice of Conditionality in Less Development Countries*. New York, St. Martin's Press.

**Richardson, James L. (2002):** *Neoclassical Economics and the Neoliberal Order*. Paper prepared for the 43<sup>rd</sup> Annual Conference of the International Studies Association held in New Orleans, USA, 22-27<sup>th</sup> March 2002.

**Stiglitz, Robert (2002):** *El malestar de la globalización*, Buenos Aires, Taurus.

**Strange, Susan (1996):** *The retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Strange, Susan (1973):** "Decision Making: a Taxonomical Analysis" en Robert Cox and Harold Jacobson (eds.): *The Anatomy of Change*, New Haven and London, Yale University Press.

**Stern, Ernest (1983):** "World Bank Financing of Structural Adjustment" en John Williamson (ed.): *IMF Conditionality*. Washington DC, Institute for International Economics.

**Stren, Richard (2000):** *Nuevos enfoques en la gobernancia urbana en América Latina*. Documento presentado en el seminario "Gestión del desarrollo urbano sostenible en América Latina: lecciones aprendidas y demandas de nuevos conocimientos". CIID / CLAEH / IDRC, Montevideo, abril de 2000.

**Stoker, G. (1998):** "Public-Private Partnerships and Urban Governance" en Pierre, J. (ed.): *Partnerships in Urban Governance. European and American Experiences*. Basingstoke and New York, Palgrave.

**Tussie, Diana (1997):** *Globalisation and Conditionality: Struggling to Make a Room of One's Own*, mimeo.

**Underhill, Geoffrey R. D. and Zhang, Xiaoke (2002):** *Global Structures and National Imperatives: In search of Normative Underpinnings for International Financial Order*. Paper prepared for the Annual Conference of the International Studies Association held in New Orleans, USA, 22-27<sup>th</sup> March 2002.

**United Nations Development Program 2000.** *Human Development Report*. New York, Oxford University Press.

**Weiss, Thomas G. (2000):** "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges" en *Third World Quarterly* (21) 5:795-814.

**Williamson, John (1990):** "What Washington Means by Policy Reform" en J. Williamson (ed.): *Latin American Adjustment*, Institute for International Economics, pp. 7-20.

**World Bank (2005).** <http://www1.worldbank.org/publicsector>, febrero de 2005.

**World Bank (2004):** *El financiamiento para fines de ajuste fue sustituido por el financiamiento en apoyo de la política de desarrollo*, <http://www.bancomundial.org/temas/prestamos/index.htm>, agosto de 2004.

**World Bank (2003):** Políticas Operacionales OP 8.60, *Manual de Operaciones del Banco Mundial*, diciembre de 2003.

**World Bank (2002).** <http://www.worldbank.org/wbi/governance/overview.htm#approach>, January 2002.

**World Bank (1988):** *Annual Report*. Washington, World Bank.

**World Bank (1997):** *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, Oxford University Press for World Bank.