

## NUEVAS ACCIONES, VIEJAS PRÁCTICAS. DEFINICIÓN DE AGENDA Y POLÍTICA DE PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL DURANTE LA DÉCADA DE 1990

*New actions, old practices. Definition of the agenda and lending policies of the World Bank in the 1990s*

Fernando M. JAIME  
Universidad de Buenos Aires  
✉ fmjaim@ciudad.com.ar

BIBLID [1130-2887 (2002) 31, 115-143]  
Fecha de recepción: febrero de 2002  
Fecha de aceptación y versión final: julio de 2002

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es explicar las etapas de conformación de la agenda del Banco Mundial (BM) durante el período comprendido entre 1989 y 1999. Para saber si un tema o asunto ha entrado en la agenda, el autor analiza las principales instancias del BM de las que emergen los temas de la organización, y estudia cómo se materializan esos argumentos en políticas operativas aprobadas por la Asamblea del BM.

*Palabras clave:* agenda, asunto, Banco Mundial, Informe Pearson, políticas sectoriales.

ABSTRACT: The goal of this paper is to explain the stages of composition of the World Bank's (WB) agenda during the period 1989-1999. In order to know if a theme or issue has entered onto the agenda, the autor analyzes the principle instances of the WB from which the organizations's themes emerges and studies how these arguments are transformed into operational policies approved by the Assembly of the WB.

*Key words:* agenda, issue, World Bank, Pearson Report, sectorial policies.

### I. INTRODUCCIÓN

El colapso del modelo de acumulación basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) originó, durante los setenta y los ochenta, un conjunto de

reformas estructurales que fueron llevadas a cabo con distintos grados de intensidad y diferentes matices por todos los países latinoamericanos. Estas transformaciones estuvieron orientadas prioritariamente hacia modificaciones macroeconómicas (procesos de apertura y liberalización económica) y hacia cambios que impactaron en las funciones y tamaño del Estado. A comienzos de la década de los noventa, sin embargo, hubo claros indicios de un cambio de paradigma en la visión de los principales actores involucrados en estos procesos.

Durante esta etapa se fueron generando dos fenómenos concomitantes. Por una parte, algunos países tuvieron «éxito» en la ejecución de las reformas. Éstos se convirtieron en un modelo respecto del tipo de acciones a implementar en aquellos lugares en los que los avances fueron más precarios. Por otra parte, la lenta acción de los gobiernos en el plano social fue generando distintas presiones a las frágiles matrices estatales, amenazando permanentemente su estabilidad.

Esto último llevó tanto a los organismos multilaterales de financiamiento como a los gobiernos a plantearse con mayor energía algunas cuestiones referentes a la equidad, a la calidad de vida, a la participación social y a las condiciones institucionales que deben acompañar las políticas de desarrollo. Así, los organismos internacionales de crédito no fueron ajenos a este proceso de cambio.

El proceso de erosión de la línea demarcatoria entre lo doméstico y lo internacional dio como resultado un nuevo protagonismo por parte de los organismos internacionales. Transformaciones en sus modalidades operativas, ampliación de los temas que integran sus agendas, búsquedas de nuevos mecanismos que permitan mejorar la ayuda son algunas de las preocupaciones de las agencias internacionales.

En efecto, Deacon, Hulse y Stubbs (1997) en su trabajo sobre el proceso de globalización de las políticas sociales europeas señalan que la generalización del discurso de las distintas agencias internacionales no implica la ausencia de variaciones entre ellas. Por el contrario, para estos autores diferentes agencias impulsan diferentes modelos de políticas pública y social, y éstos constituyen ofertas que se combinan con las preferencias de las elites decisionales domésticas. Así, proponen calificar los diferentes modelos de las agencias a partir de la tipología formulada por Esping-Andersen (1993) para los estados de bienestar. Los criterios centrales de clasificación propuestos por este autor son: el grado en el que los sistemas de prestación social desmercantilizan al trabajador, el impacto de estos sistemas sobre las pautas de estratificación social y el rol del empleo en los modelos generales. Se definen, a partir de allí, tres sistemas: el liberal o residual, el corporativo o conservador y el socialdemócrata o redistributivo. En términos de desmercantilización, el modelo residual posee un impacto bajo o nulo. En otras palabras, el trabajador sigue siendo básicamente una mercadería y los sistemas de prestación social no interfieren con ese *status* central del individuo. El sistema corporativo congela las posiciones de *status* y clase; y, finalmente, el de mayor capacidad desmercantilizadora es el socialdemócrata donde los individuos acceden a beneficios sociales universales no determinados por el mercado. En términos de estratificación, el modelo liberal preserva y refuerza las pautas y las dinámicas de la estratificación del mercado,

el corporativo-conservador las mantiene, aunque también las estabiliza, mientras que el modelo socialdemócrata las altera en forma progresiva. Dentro de estos tipos, Deacon, Hulse y Stubbs encuentran ciertos correlatos entre las agencias, sus discursos y sus modalidades operativas. El Fondo Monetario Internacional y el BM estarían en la celda liberal, la Comunidad Europea defendería los modelos de tipo corporativo, mientras que la Organización Internacional del Trabajo y los países escandinavos, a través de sus agencias de cooperación, estarían impulsando modelos de ciudadanía universal o de tipo socialdemócrata.

Este debate no es fácilmente aplicable a la realidad latinoamericana. Indudablemente, podríamos coincidir en caracterizar al Fondo Monetario Internacional y al BM en los términos propuestos por estos autores. El único contrapeso a este modelo se encuentra en algunos debates que se presentaron en el seno de estas dos agencias, en el rol crítico de la CEPAL y en la posibilidad de que ciertas elites e intereses domésticos posean recursos y voluntad para defender modelos alternativos de prestación social. Lo cierto es que las agencias internacionales han aumentado considerablemente su influencia e injerencia en las políticas nacionales a través de distintos mecanismos de condicionalidad.

Dentro de este contexto, nos proponemos analizar cómo se instalaron los principales problemas que ocuparon la agenda del BM durante el período 1989-1999.

El estudio de las agendas está enfocado no tanto a saber *cómo* se resuelven los problemas sino más bien *qué* tipo de problemas son objeto de intervención por parte de determinados actores políticos. Las agendas prefiguran resultados: la forma de una agenda influye en las selecciones hechas a partir de ella misma (Riker, 1993: 1). En este sentido, los posibles caminos entre los que pueden optar los actores políticos significativos están parcialmente determinados por las agendas y el proceso por medio del cual los conflictos y preocupaciones llegan a recibir la atención de estos actores se ha denominado «fijación de agenda».

Ahora bien, ¿cómo se conforman los asuntos que van a guiar las políticas implementadas por el Banco Mundial? Nuestro interés se centra en la forma en que se crean esos asuntos y la razón por la cual algunas controversias o asuntos llegan a demandar la atención de los centros formales de toma de decisiones.

## II. EL ESTUDIO DE LAS AGENDAS: ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

Un modo de abordar el estudio de la agenda es por medio de la delimitación de los temas (*issues*) que la componen, representados en dimensiones espaciales. Según Bugde (1993: 43) entendemos por «tema»:

a) un punto discutido (o *at issue*) por todas las partes, lo cual, en términos de análisis espacial, implica la concurrencia de todas las partes para definir el espacio;

b) un punto o tópico enfatizado sólo por una de las partes (cada una puede contribuir independientemente a definir cualquier espacio, por lo tanto, una dimensión que preocupa a unos puede no ser del interés de los otros); y

c) un punto, tópico o «posición», sea o no enfatizado sólo por líderes o *policy makers*.

Dentro de esta clase de estudios es posible reconocer cuatro etapas analíticamente distintas para la formación de una agenda: 1) el reconocimiento de un tema o asunto, 2) la adopción del tema, 3) la priorización del tema y 4) el mantenimiento del tema (Nelson, 1996: 109).

La primera etapa, el reconocimiento del asunto, constituye el momento en el cual se advierte por primera vez el tema o asunto y se reconoce que puede ser un tema potencial de un programa de acción. La segunda etapa, la adopción del *issue* o asunto a tratar, se centra en la decisión de responder o no al asunto en cuestión. Para que se adopte un asunto tienen que darse dos condiciones: por un lado, los decisores tienen que compartir la percepción de que es su responsabilidad legítima actuar en el asunto en cuestión; y por otro lado, tienen que creer que, en caso de adoptar el tema, es posible encontrar una respuesta apropiada para abordarlo. En la tercera etapa, se reordenan los temas existentes según un orden de prioridades. Si el interés por un asunto no se mantiene, éste nunca alcanzará un punto de decisión sustantiva. Pero, por el contrario, si el tema permanece en la agenda seguirá formando parte de las ideas que mantienen su vigencia (cuarta y última etapa).

Dentro de este esquema, comenzaremos por identificar cuáles son los mecanismos a través de los cuales el BM advierte o reconoce un tema o asunto como viable para orientar las políticas que va a promover y los temas surgidos de estos mecanismos. En una segunda etapa, se analizará si el BM ha adoptado esos asuntos dentro de sus políticas operativas. Posteriormente, se propondrá una organización de los diferentes temas, según el orden de prioridades que le ha dado el BM. Por último, se formularán algunas hipótesis respecto del proceso de conformación de agendas en las políticas del BM.

### III. PRIMERA PARTE: DOCUMENTANDO LOS TEMAS

Una primera cuestión metodológica tiene que ver con encontrar una estrategia de investigación que permita identificar y seleccionar los casos a estudiar. ¿Cómo puede establecerse si una determinada cuestión es un asunto abordado por una organización? En un primer acercamiento, podemos definir los temas o asuntos definidos por el BM como aquellos tópicos propuestos por los diferentes actores que intervienen en la decisión de las políticas a implementar. Sin embargo, distintos problemas pueden presentarse en el momento de construir definiciones operativas que permitan estudiar los diversos momentos de formación de agendas. En primer lugar, es necesario contar con una detallada información institucional, dado que las definiciones operativas dependen

en gran medida del contexto de las organizaciones. Además, las categorías analíticas de formación de agenda pueden no reflejar exhaustivamente el comportamiento específico de la organización seleccionada. Por último, es necesario considerar los problemas que surgen respecto de la unidad y del nivel de análisis, es decir, qué es más apropiado investigar: instituciones o acciones.

Las ideas, objetivos y metas que conforman la agenda de proyectos a desarrollar y financiar por parte del BM surgen de un complicado proceso de elaboración, donde se combinan la labor de los equipos técnicos y un proceso de interacción entre los distintos países miembros del cual resulta la formación de un consenso respecto de las políticas a implementar.

Entendemos que, para el estudio de los diferentes temas que conforman la agenda del BM, es necesario trazar una estrategia de análisis a partir de un abordaje bifronte. Por un lado, es necesario observar de qué manera se instalan discursivamente los temas o asuntos que van a constituir la agenda de la organización<sup>1</sup>. Por otro lado, se analizará cómo se plasman estos argumentos a nivel operativo, a través del análisis de las políticas implementadas por el BM durante el período.

### III.1. *Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*

La manera en que los distintos temas o problemas que conforman la agenda del BM son introducidos para su discusión varía según quién sea el actor que lo proponga y cuál sea la instancia institucional en la que se discuta.

Dentro de la estructura institucional del BM, una de las principales instancias de la que emergen temas que luego constituyen las áreas de interés es el discurso del presidente del BM en la reunión anual de la Junta de Gobernadores. Estos discursos funcionan como marcos de referencia respecto de determinados tópicos, pero generalmente hacen énfasis en los problemas que guiarán el accionar del BM en los meses sucesivos.

Una segunda forma en la que esta institución desempeña su rol de generador de temas es a través de la publicación de una serie de trabajos sobre problemas de desarrollo (*Sector Policy Papers*) producidos por unidades técnicas del BM. En ellos se resume el área problemática, se da cuenta del estado del conocimiento en dicha área y se proponen nuevas direcciones para la implementación de políticas. Esta clase de preocupaciones propició el estudio de realidades específicas de los países desarrollados y en vías de desarrollo. Estos estudios, junto con cálculos sobre las alternativas de financiamiento a proyectos y las evaluaciones de los aspectos sociales y políticos, pasaron a ser el fundamento del sistema de proyectos con base en programas (Hirschman, 1969).

1. En este sentido, coincidimos con MAJONE (1997: 43) cuando advierte que existen organizaciones poderosas con facultades de instalar persuasivamente argumentos significativos.

Un tercer aspecto clave de este proceso es el llamado *World Development Report*, el cual tiene como objetivo presentar un análisis comprehensivo de los problemas del desarrollo y de las políticas de los países desarrollados y en desarrollo.

Un cuarto aspecto del trabajo del BM son las actividades de sus propios grupos de investigación, los cuales trabajan en estudios específicos respecto de temas que el BM considera relevantes. Esto generalmente se plasma en documentos de trabajo (*Working Papers*) que sirven para conciliar posiciones que después son volcados en las dos publicaciones antes mencionadas.

Otro nivel de conformación de la agenda del BM surge de la interacción entre los equipos técnicos y los representantes de los países miembros. Este nivel de actividad es conocido institucionalmente como «diálogo con los países» («*country dialogue*») y en él se enfocan principalmente las situaciones económicas de los distintos países miembros, siendo el resultado más tangible los reportes económicos por países (*Countries Economics Report*). El objetivo primario de este proceso es trasladar los preceptos generales del BM dentro del contexto específico de un país. El BM y los países miembros debaten, discuten y disputan los contornos básicos de las políticas a implementar, tanto en términos globales como respecto de los sectores claves de cada país.

Descendiendo en la escala de generalidad, se llega al trabajo sobre proyectos del BM. Los proyectos representan el último nivel de especificidad, aunque pueden estar alejados de las corrientes principales de discusión dentro del BM. Ayres (1983: 21) argumenta que cada nivel descendente de actividad del BM es una representación menos perfecta del nivel que le es superior. Los diálogos con los países miembros inevitablemente llevan a grandes modificaciones de la línea que el BM tiene en el plano internacional. El desarrollo de proyectos específicos conduce inevitablemente a modificaciones similares en la línea tomada en cada país. Esta secuencia tiene implicaciones extremadamente importantes en la evaluación de la efectividad de las políticas del BM.

### III.2. *El nivel operativo*

El otro nivel de análisis que proponemos para el estudio de la agenda es el estudio de las políticas operativas del BM. Dentro de este contexto, Baum y Tolbert (1985: 71) han sugerido que el estudio de las diferentes políticas implementadas pueden ser abordadas desde el análisis de las políticas sectoriales. En este sentido, y siguiendo esta sugerencia, tomaremos como unidad de análisis los proyectos aprobados por la Asamblea del BM durante los períodos fiscales que nos interesan. Entendemos que ésta sería la puerta de entrada al análisis de las políticas implementadas o a implementar tanto a nivel de país como a nivel de sector o de proyectos.

Esto nos permitiría avanzar del plano de la retórica a la dimensión operativa del BM y ver cuáles son los temas efectivamente priorizados por la organización, cuáles los que permanecen estáticos y cuáles los que han declinado a lo largo de la década (Nelson, 1986: 68).

#### IV. ¿INVIRTIENDO EN DESARROLLO? EL CONTEXTO DE AYUDA

El BM desempeña una enorme influencia en las condiciones bajo las cuales los países de bajos ingresos tienen acceso a los mercados de capitales internacionales, ya que el presupuesto de investigación y diseño de políticas es mucho mayor que el de cualquier otra entidad que se ocupe de implementar políticas de desarrollo, y el poder de este organismo para atraer la atención mundial de los medios de prensa sobre sus principales informes es considerable (Wade, 1997: 353).

En sus informes nacionales de evaluación, el BM examina las políticas generales y las perspectivas económicas del país, y busca identificar las estrategias apropiadas para el desarrollo y sus políticas operativas como guía de orientaciones en materia de préstamos y recomendaciones (Mikesell, 1996: 7). La ausencia de un lineamiento uniforme por parte del BM para la implementación de sus programas puede atribuirse a un análisis pragmático de las principales variables macroeconómicas de cada país. Esta aparente flexibilidad lo diferencia de los principios rígidos y claramente definidos que han guiado las políticas aplicadas por otras instituciones financieras, como sería el caso del FMI.

Durante la década de los setenta, el BM dio indicios de un cambio significativo en sus concepciones teóricas a partir del denominado *Informe Pearson*, realizado con el objetivo de evaluar las políticas del BM, y en donde se criticaban las distorsiones producidas por el tipo de crecimiento económico aplicado en los países en desarrollo. Los autores del *Informe* consideraban que las preferencias por el sector industrial como motor del crecimiento restaron importancia al sector agrícola<sup>2</sup>. Este desequilibrio agrícola-industrial impidió que los países en desarrollo logaran un crecimiento autosostenido.

A partir de este diagnóstico, las recomendaciones del BM giraron en torno al fortalecimiento del proceso de modernización de la agricultura, desarrollándose programas de apoyo al uso intensivo de fertilizantes, maquinarias, equipos y regadíos, la corrección de las distorsiones del sector industrial, con el fin de lograr productos más competitivos y atribuyendo a la inversión privada extranjera un papel estratégico. Finalmente, se pugnaba por un proceso de liberalización del comercio internacional con el argumento de que esta apertura permitiría a los países subdesarrollados una participación mayor en las exportaciones de productos agrícolas y manufacturados.

Además de su preocupación por el estilo de crecimiento económico, el BM comenzó a examinar la problemática específica de aspectos sociales tales como el desempleo y la educación. Éste fue el primer esbozo de la necesidad de asociar los procesos de modernización económica a cuestiones tales como empleo, crecimiento demográfico, educación o distribución del ingreso, temas que, hasta ese momento, habían sido relegados o desatendidos dentro de la agenda del BM.

2. En este sentido, el reporte sostiene que este tipo de desarrollo había generado limitaciones a la expansión del mercado interno, insuficiencias en la producción de alimentos y márgenes reducidos de exportaciones. Además, la política de sustitución de importaciones, proteccionista y ligada al mercado interno, consolidó una industria poco competitiva internacionalmente.

El *Informe Pearson* fue el antecedente que guió los cursos de acción del BM durante la década del setenta. En efecto, es durante esta década que su agenda empieza a ser enfocada hacia problemas sociales y se modifica la visión de los mismos como derivaciones automáticas del desarrollo económico. Sin embargo, durante este período no hubo una verdadera «innovación teórica» en las políticas desplegadas respecto de estos temas o problemas sociales, sino más bien una «asimilación» de temas como pobreza o necesidades básicas insatisfechas en el discurso y en los marcos teóricos desplegados por la institución (Lichtensztein y Baer, 1986: 164). Esta asimilación partía del reconocimiento de que un mayor crecimiento económico permitiría que una parte de los recursos generados pudieran ser utilizados en el desarrollo de una mayor infraestructura social y que la satisfacción de necesidades básicas de la mayoría de la población tendría efectos positivos sobre la expansión de los sectores más modernos de la economía.

Así, la estrategia del BM para este período partió del reconocimiento de que los beneficios del crecimiento económico no son distribuidos entre la mayoría de la población de los países subdesarrollados. Por ende, las políticas de desarrollo deberían basarse en la implementación de políticas que permitieran mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres, siempre y cuando estas políticas no comprometieran el proceso y el estilo de crecimiento. En este sentido, la estrategia considerada como la más adecuada fue la de satisfacción de necesidades básicas, fundada en dos procesos concomitantes: elevar la productividad y aumentar los servicios básicos<sup>3</sup>. El aumento de la provisión de servicios básicos estuvo basado en políticas de control demográfico, de fomento a la educación básica y de promoción a la medicina preventiva. De esta manera, la agenda del BM se orientó a financiar proyectos tanto en infraestructura productiva (rural y urbana), como en educación, salud, vivienda, control demográfico, nutrición, creación de empleos, etcétera, sectores éstos que estaban estrechamente ligados con el aumento de la productividad de la economía. De esta manera, las políticas que buscaban la satisfacción de las necesidades básicas estaban ligadas al crecimiento económico, es decir, a la acumulación de capital.

A partir de la década de los ochenta, el BM realizó una revisión de sus políticas sectoriales y de las consideraciones fundamentales respecto de cómo organizar las economías de los países en vías de desarrollo. La idea de modernidad y de expansión del capital productivo como motor del desarrollo fue reemplazada por políticas que hacían hincapié en los procesos de asignación y empleo de los escasos recursos con los que contaban las economías subdesarrolladas. Esta nueva orientación concebía un modelo de crecimiento en donde los principales objetivos se orientaban a superar los problemas de disponibilidad de divisas e inserción competitiva en el comercio mundial.

3. Este enfoque suponía que el incremento de la productividad aumentaría las posibilidades de una tendencia al alza de la tasa de empleos e ingresos *per capita* y, por consiguiente, una reducción de los niveles de pobreza. Dentro de este esquema, los sectores a promover eran los rurales y las pequeñas y medianas industrias (WORLD BANK, 1975: 25).

El modelo de crecimiento basado en ajustes estructurales consistió en articular el circuito inversión producción con las restricciones impuestas por las relaciones externas y la reestructuración del papel del sector público. La formación del capital sigue siendo un elemento estratégico en la concepción del BM, pero el incremento en el acervo de capital debe venir acompañado de crecientes cambios en su composición y, consiguientemente, en la estructura productiva, en función de la dinámica del comercio exterior y la balanza de pagos. En este sentido, el ajuste por vía de la compresión de la demanda agregada y la corrección de los manejos cambiarios, crediticios, fiscales y salariales son una condición suficiente pero no necesaria de un proceso a mediano y largo plazo.

Los organismos internacionales de crédito consideraban entonces que el problema central de los países en desarrollo era la debilidad del denominado «ambiente favorable» al crecimiento del sector privado. Dicho ambiente consistía en crear una infraestructura, una fuerza de trabajo calificada, estabilidad macroeconómica, libertad de comercio y un marco regulador que favorezca las inversiones del sector privado y la competencia. Estas políticas fueron llamadas «amistosas con el mercado» (*Market-friendly Approach*)<sup>4</sup>.

Tal como lo destacan Fanelli, Frenkel y Taylor (1994: 229) las tesis sostenidas por el BM en los tempranos ochenta afirmaban la necesidad de generar un consenso en favor de un acercamiento *market-friendly* al desarrollo. Para estos autores, el problema fundamental de este recetario es que no es completamente consistente. El abordaje, esencialmente macroeconómico, de este programa hace énfasis en cómo la determinación de recursos externos interactúa con otras variables claves agregadas (principalmente las reservas, la inversión y el constreñimiento fiscal) y con la política económica, en la determinación de patrones de distribución y crecimiento.

Las rutas para lograr el desarrollo por medio del *Market-Friendly Approach* (MFAD) estaban basadas en dos características compartidas por los países que han logrado un rápido grado de crecimiento económico: realizar inversiones en educación y en desarrollo de capital físico y alcanzar alta productividad a partir de estas inversiones, al otorgar roles centrales a los mercados, la competencia y el comercio exterior.

La implementación de las medidas del MFAD implicaba una compleja imbricación entre las medidas de estabilización y las reformas de mercado que le siguieron. Es posible, entonces, identificar dos etapas interrelacionadas de políticas económicas: 1) la primera generación realizó políticas de estabilización cuyo fin era corregir los problemas de corto plazo (saldos fiscales externos y niveles aceptables de inflación); 2) puesto que la estabilidad a corto plazo no es considerada suficiente, las reformas debían inducir cambios estructurales a nivel macroeconómico (reforma del Estado, reforma impositiva, liberación de mercado, privatización de las empresas públicas).

4. El BM ha señalado que, en su conjunto, las medidas que constituyen el enfoque «amistoso con el mercado» no equivalen a *laissez-faire* ya que hay ámbitos donde el mercado falla (como la infraestructura y la educación) y en los cuales hay que recurrir al gasto público (FANELLI, FRENKEL y TAYLOR, 1994).

El paquete de medidas que componen el denominado *Consenso de Washington* (Williamson, 1990)<sup>5</sup> estuvo basado en argumentos teóricos y empíricos. Los impulsores de las recomendaciones del CW consideraron que la estrategia del paradigma de la Industrialización por Sustitución de Importaciones implicó un modelo orientado hacia adentro y un desperdicio de recursos, especialmente por el papel desempeñado por el sector público como eje de crecimiento. Como consecuencia, argumentan, ya no existen más dos paradigmas de desarrollo económico: el único paradigma posible es el orientado al mercado.

El principal problema del paradigma impulsado por los organismos internacionales de crédito durante los primeros años de la década de los ochenta es que careció de elementos dinámicos que dieran cuenta de la relación entre estabilización y crecimiento. Para este abordaje, una economía que se mueve de la estabilización al crecimiento atraviesa dos etapas: i) el *establecimiento de una situación macroeconómica fuerte* (reforma fiscal, restricción a la expansión del crédito doméstico, contener la inflación); ii) la implementación de una *serie de políticas que buscan dar incentivos de acuerdo a las carencias económicas* (paquete de reformas del sector financiero, estructura de comercio y desregulación de mercado de trabajo). Sólo si se cumplen esta dos etapas un país puede aspirar al apoyo de los acreedores y a líneas de crédito externo.

Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1994: 108 *in fine*) analizan las estrategias de recuperación del crecimiento propuestas por las instituciones internacionales de crédito:

- *Estabilización*: pre-condición para el crecimiento. Conjunto de medidas cuya intención fue empujar la economía hacia un equilibrio estable a través de la rápida corrección de las desviaciones. En el mismo se combinan una serie de medidas de largo y corto plazo tales como políticas monetarias restrictivas que redujeron la oferta monetaria (ya sea directamente a través de políticas de tasas de interés), políticas de precios y salarios dirigidas a controlar la inflación, políticas de tipo de cambio que buscaban reducir el déficit de las balanzas de pago.

- *Reforma fiscal*: los déficit de las cuentas fiscales y externas tienen que ser cerrados simultáneamente. La Reforma Fiscal (pactos fiscales) debe ser introducida por medio de acuerdos respecto del pago de la deuda externa y el acceso a crédito financiero internacional (Nazmi, 1996: 5). La implementación de políticas fiscales contraccionistas tiene como principal objetivo reducir el déficit público.

- *Comercio y sector exterior*: es el punto donde el CW es más difuso. La deseabilidad de una estrategia de crecimiento hacia afuera, que implique superávit de la balanza de pagos y atracción de inversiones externas, está anunciada por el CW y no despierta

5. El denominado *Consenso de Washington* fue un acuerdo entre las instituciones internacionales de crédito, cuya base de operaciones estaba en Washington D.C. (comprendiendo al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos de crédito regionales), inversionistas financieros privados, los ministros de Finanzas que confluían en esa capital y los principales centros de investigación y asesoría. La definición original de Williamson contenía diez aspectos de política económica centrados en el libre mercado como clave para el desarrollo económico, la privatización de las empresas estatales y el equilibrio presupuestario y cambiario.

controversia. Sin embargo, *la definición de este punto implicaría precisar los aspectos dinámicos de la liberalización de mercados*. Las medidas implementadas dentro de este esquema tuvieron como objetivo a corto plazo liberalizar el comercio y abrir las economías al capital extranjero.

– *Moneda y finanzas*: si todas las condiciones para la estabilización se completan será posible lograr un equilibrio monetario y financiero con baja tasa de inflación.

La política de créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI) así como la del BM 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 macroeconómico. Las condicionalidades establecidas en los EFF se centraron en dos objetivos: corregir los desajustes estructurales y corregir los desequilibrios de las balanzas de pago. A principios de los ochenta, la mayoría de créditos con arreglos *stand-by* incluían recomendaciones de racionalización de empresas públicas y medidas de liberalización del comercio. La proporción de elementos estructurales en EFF tendía a ser 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.

En contrapartida, la política de Préstamos de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Lending*, SAL) comenzó a ser implementada por el BM durante los primeros años de la década de los ochenta. Este tipo de asistencia incluía préstamos con períodos largos de retorno para ser aplicados a aquellas políticas de desarrollo que el BM definía como prioritarias dentro de su agenda.

La lógica de los préstamos SAL estuvo atravesada por una serie de imperfecciones. En efecto, según Mosley, Harrigan y Toye (1991: 35) esta política de préstamos fue ineficaz en su intento de articular proyectos de asistencia financiera con las condicionalidades que el BM 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 BM se denominaba «ambiente favorable». ¿Cuál era la función que los préstamos financieros debían jugar en la formulación de políticas «correctas»? ¿Según los objetivos establecidos por funcionarios del BM, las ayudas financieras debían desempeñar dos funciones diferentes: permitir que los procesos de reforma fueran más *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 BM 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 BM 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 BM 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 BM 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 BM de «neutralidad política» y requeriría habilidades políticas que el BM no poseía. Sin embargo, es posible suponer que las principales autoridades del BM 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 sus pronunciamientos. La condicionalidad de las políticas vinculadas con los préstamos no tendrían sentido si tanto el BM 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 BM respecto de que los SAL son para países que previamente han decidido, de manera independiente, perseguir reformas políticas sugiere una de las 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 BM comenzaron a girar en torno a 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 BM 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 sectoriales tales como educación, energía o comercio (Préstamos Ajuste Sectorial o *Sectorial Adjustment Loan*, SECAL) (ver Cuadro 1).

Los «motivos institucionales» por los que el BM comenzó a desarrollar estas nuevas líneas de préstamos fueron varios. El BM encontró que, dada la escasez de créditos, las naciones deudoras estaban más 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>6</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 BM.

Este cambio progresivo de préstamos SAL hacia préstamos SECAL ha sido explicado de diversas maneras. El BM 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). 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 BM. En este sentido, el principal defecto de los SAL habría consistido en que fueron concebidos 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.

CUADRO I  
 NÚMERO Y MONTO DE LOS SAL Y SECAL ADJUDICADOS POR EL BANCO MUNDIAL, 1979-1987  
 (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	1.070	0	0
1982-1983	8	1.533	11	1.545
1983-1984	5	831	5	412
1984-1975	3	111	12	1.474
1985-1986	4	437	9	1.389
1986-1987	11	1.028	24	4.141

Fuente: Mosley (1987)

6. Durante la década de los ochenta, esta condicionalidad cruzada de carácter informal también sirvió para asegurar al FMI que el BM 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).

Aunque los préstamos del BM 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).

Los primeros indicios de un cambio de actitud por parte de los organismos internacionales de crédito los encontramos a partir de 1988. Durante este año, un estudio realizado por consultores del FMI reconoce las limitaciones de las políticas de ajuste y los impactos negativos sobre las poblaciones más vulnerables, sugiriendo que los programas de ajuste tienen implicancia directa sobre la distribución del ingreso (Heller *et al.*, 1988).

Uno de los corolarios que los estudiosos de los programas de ajuste coinciden en sostener es que los mismos implantaron una lógica social de ganadores y perdedores (Acuña y Smith, 1994; Przeworski, 1995; O'Donnell, 1997). Durante estos procesos es inevitable que algunos grupos sociales ganen mientras otros salgan perdiendo, y si bien algunos países mejoraron las condiciones de vida para los más pobres, otros empeoraron sus condiciones en el corto plazo. Los organismos internacionales de crédito siguieron aferrados a la idea de que los efectos adversos que las políticas de ajuste tienen sobre los sectores más vulnerables son un costo transitorio en el camino a la modernización económica y la reforma estructural. Sin embargo, algunos autores han considerado que, aunque los pobres sufren los programas de ajuste, estos programas eran inevitables en la mayoría de los casos, dado que la declinación del bienestar se origina, en gran medida, por las condiciones previas a su instrumentación (declinación de los términos de intercambio, aumento del costo del servicio de la deuda, déficit fiscales insostenibles, etcétera) (Cardoso y Helwge, 1995: 236 *in fine*).

## V. AGENDA Y POLÍTICA DE PRÉSTAMOS ENTRE 1989 Y 1999

Durante la década de los noventa, las políticas del BM se concentraron en tratar de adecuar las políticas económicas a los nuevos desafíos del período. Las políticas implementadas por el BM no variaron en forma sustancial. Los ejes siguieron siendo el impulso de políticas de apertura económica y liberalización de los mercados, así como el promover medidas tendentes a mantener la estabilidad macroeconómica, fundamentalmente a través de mecanismos de control a los déficit del sector público.

Junto con la profundización de las recetas de reforma macroeconómica, la década de los noventa marcó el paulatino retroceso de las políticas de financiamiento a los sectores infraestructurales, tales como apoyos a los sectores industriales y agrícolas o las políticas de desarrollo urbano (ver Cuadro II).

Pero, aunque la década de los noventa implica el desvanecimiento de las políticas de desarrollo que la organización internacional sostuvo a lo largo de su historia, nuevos

temas comenzaron a emerger, provocando una *crisis de identidad* en la misma respecto de sus objetivos y funciones en el contexto de las organizaciones internacionales de ayuda. En principio, la década se caracterizó por la inclusión desordenada de nuevos temas en la agenda.

En una primera etapa, el BM comienza a aceptar que el Estado puede cumplir un rol regulador y corrector de las fallas del mercado, así como asegurar la creación o fortalecimiento de instituciones que conduzcan a un proceso de modernización en el plano político y social.

A comienzos de la década, las políticas sociales ocupaban un lugar marginal dentro de los intereses del BM y la pobreza era vista, en general, como costos transicionales de los programas de ajuste estructural o como resultado de viejas políticas erróneas de crecimiento.

En este sentido, los argumentos referidos a la relación problemática entre crecimiento e igualdad estaban ejemplificados a partir del análisis del denominado «Milagro Asiático», donde la combinación de niveles de ahorro, inversión y crecimiento eran señalados como el modelo a seguir (World Bank, 1992a). El bajo nivel de consumo, las transferencias monetarias y la regulación laboral eran los ingredientes a imitar del éxito asiático. Sin embargo, muchas veces estos países también fueron utilizados como contraargumento al señalar que, concomitantemente, los mismos mostraban una alta inversión en capital humano y muy bajos índices de desigualdad (World Bank, 1992a: 43).

A principio de la década de los noventa, la política de préstamos del BM parece haberse orientado hacia nuevos temas, los cuales pueden ser agrupados en tres categorías: pobreza y sector social, gestión macroeconómica y competitividad e infraestructura y desarrollo sustentable (Cuadro III). El menú de temas que se desprenden de estas categorías es variado e incluye desde los problemas derivados de la pobreza hasta la educación, pasando por problemas con la administración de justicia, corrupción, riesgos social y delincuencia, vivienda, recursos naturales y ecología, entre otros.

Sin embargo, estos nuevos temas fueron introducidos de manera errática, como intentaremos demostrar, desde distintas áreas del BM. La emergencia de los mismos obedeció a diferentes motivos institucionales y generó nuevos mecanismos de condicionalidad. A continuación analizaremos algunos de ellos.

### V.1. *Pobreza*

Poco a poco, el reconocimiento, por parte de analistas, agencias internacionales y Gobierno, de los costos sociales del ajuste llevó a los organismos internacionales de crédito a promulgar estrategias de «ajuste con rostro humano» o «transformaciones con equidad». Sin embargo, en un primer momento, las medidas adoptadas fueron más retóricas que reales (Filgueira, 1997: 70). Quizás el año clave sea 1990. Ese año el

*World Development Report* (World Bank, 1990) hizo hincapié en el tema de la pobreza<sup>7</sup>. Durante 1991 se conoció el trabajo *Assistance Strategies to Reduce Poverty* (World Bank, 1991), el cual fue seguido por el *Poverty Reduction Handbook* en 1992 (World Bank, 1992b) (Cuadro III).

Es a inicios de 1993 cuando empezaron a verse los cambios a nivel de la organización. Durante este año, el BM reorganizó a la mayoría de sus técnicos y los ubicó en los nuevos departamentos de Medio Ambiente, Educación, Políticas Sociales y Economía del Desarrollo. Estos equipos dirigieron sus actividades a operaciones específicas en países miembros. Sin embargo, tal como lo señalan Deacon, Helse y Stubbs (1997: 67), el funcionamiento de dichos departamentos estuvo signado por múltiples cruces de competencia que obstaculizaron, de mayor o menor manera, las operaciones en estas áreas.

No obstante, las recomendaciones enfocadas a la reducción de la pobreza eran incluidas dentro de las condicionalidades de los Préstamos de Ajuste Estructural (SAL). Así, durante el período fiscal de 1992, dieciocho de los treinta y dos Préstamos de Ajuste Estructural incluyeron recomendaciones en esta dirección (World Bank, 1993a: xi). Es recién durante el período fiscal de 1994 cuando comienzan a aprobarse préstamos específicos del incipiente sector social (Cuadro II).

En 1993, el Departamento de Educación y Políticas Sociales del BM dio a la luz un *Sectorial Paper* (World Bank, 1993b) para ser presentado al Departamento de Desarrollo, el cual se centraba en las reformas a los sistemas de Seguridad Social y las estrategias necesarias para generar redes sociales. Nelson (1992) captura la lógica política dual de este abordaje cuando señala los aspectos de equidad que existen en el proceso de ajuste estructural: un problema es qué hacer con los sectores más vulnerables, a menudo rurales que «pueden ser ayudados sin poner en riesgo los requerimientos económicos y las limitaciones o determinaciones del ajuste» (Nelson, 1992: 232). Otro tema es cómo amortiguar los efectos sociales del ajuste en los sectores medios y trabajadores urbanos formales, sin debilitar el esfuerzo del ajuste mismo. Enfrentado con este dilema, el BM estimuló a los gobiernos a proteger a los pobres, presionándolos al mismo tiempo para que se mantengan firmes frente a los reclamos de los sindicatos y las clases populares urbanas.

El fomento a la inversión en capital humano, sumado a una estrategia exportadora con alta demanda de mano de obra cualificada, serían los componentes que generarían

7. En su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1990, el BM define la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo y trata de determinar cuál es ese nivel de vida y cómo medirlo. El BM conceptualiza la pobreza, en sentido absoluto, como insatisfacción de las necesidades básicas según un patrón mínimo, basado en el escaso nivel de ingreso, o bien, como la insatisfacción en el acceso a servicios básicos tales como salud, educación, alimentación o vivienda (WORLD BANK, 1990). El método que utiliza es el de líneas de pobreza (LP), que consiste en comparar la pobreza con los ingresos del hogar. Es a partir de este año que el BM comienza a publicar anualmente su evaluación sobre los avances y retrocesos realizados en la reducción de la pobreza a nivel mundial a través del informe *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges*.

una estructura productiva más igualitaria, la cual, a su vez, favorecería el rendimiento económico. El BM fue muy cuidadoso al definir las áreas de intervención estatal y las formas de perseguir la igualdad. Las políticas «adecuadas» debían restringirse a la provisión de los servicios básicos de salud y educación y al impulso de una estrategia productiva que emplee a los sujetos en los cuales se realizaron inversiones en capital humano.

Hacia mediados de la década, el BM comenzó a preguntarse cómo, a pesar del desempeño positivo a nivel macroeconómico, apoyado por un creciente flujo de capital externo y el paulatino alivio de endeudamiento externo, no sólo no se avanzaba sino que se retrocedía respecto del aumento de la pobreza. Algunos técnicos del BM comenzaron a plantear que mientras más grande fuera la inequidad, mayor debería ser la tasa de crecimiento económico necesaria para poder reducir la pobreza. Así, para América Latina, se necesitaría una tasa de crecimiento del doble de la existente en ese momento en la región (Burki y Perry, 1996).

En el mismo sentido, dos trabajos presentados por el *Development Research Group* del BM hacen hincapié en la debilidad de las políticas de ayuda implementadas durante los últimos años de la década de los noventa. Por un lado, el trabajo *Assesing Aid, What Words, What Doesn't and Why* (World Bank, 1998a) trata de estimar los impactos que las políticas de reducción de la pobreza tuvieron sobre el crecimiento económico. El título del documento es bastante expresivo: se trata de repensar las bases de la política de ayuda del BM. El punto de partida del estudio descansa sobre la pregunta: ¿cómo puede la ayuda del BM al desarrollo ser más eficaz en la reducción global de la pobreza? En momentos en que se cuestionaba la continuidad de la ayuda, que se reducían fondos disponibles (ver Cuadro II y III) y que se introducían sospechas sobre la eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza, resultaba crucial estudiar en qué condiciones es posible incrementar el alcance de los impactos que genera la ayuda. Las conclusiones del trabajo sugieren que estas condiciones dependen del marco de políticas económicas vigentes en el país en el que la ayuda se inserta<sup>8</sup>. En consecuencia, las instituciones de crédito tienen escasas posibilidades de garantizar que el uso efectivo de los créditos transferidos se corresponda con los objetivos para los cuales fueron implementados.

Por su parte, un estudio realizado por Collier y Dollar (1999: 8), dos destacados especialistas del BM, abordó los problemas de la distribución geográfica de la ayuda. Estudios previos habían concluido que era necesario practicar una política más selectiva y exigente en la selección de los recursos que pudieran orientarse a los países pobres, en los que rige un «buen marco de políticas». Lo que pretende este estudio es

8. Para expresarlo en las propias palabras del documento «la ayuda financiera promueve un intenso crecimiento, reducción de la pobreza y progreso en los indicadores sociales sólo cuando existen políticas económicas adecuadas. Y el efecto es importante: con una sólida gestión del país, un 1 por 100 del PIB en ayuda se traslada en un 1% de reducción de la pobreza y en una similar reducción de la mortalidad infantil. En un entorno de políticas frágiles, sin embargo, los recursos tienen un impacto mucho menor» (WORLD BANK, 1998b: 2).

definir las normas de asignación de los préstamos del BM en base a los objetivos de selectividad señalados y simular el efecto que tendría esta distribución de recursos<sup>9</sup>.

Ante la necesidad de reformular las políticas de lucha contra la pobreza, el BM comenzó una serie de investigaciones que tomaron forma a partir del Proyecto *Voces de los Pobres*. Las mismas fueron reunidas en tres volúmenes, el primero de los cuales, *Can Anyone Hear Us?*, revisó comparativamente distintas actividades del BM en 47 países en desarrollo a lo largo del mundo (Narayan *et al.*, 2000a). Dicho trabajo concluye afirmando la necesidad de expandir las miradas convencionales sobre la pobreza (tradicionalmente definidas a partir del nivel de ingreso y el acceso a la educación y la salud) con miras a reorientar su cartera de préstamos<sup>10</sup>. El segundo grupo de trabajos, agrupados bajo el título *Crying Out for Change*, problematiza vinculado a lo que denomina «bienestar» (*wellbeing*) y «malestar» (*illbeing*) de los pobres, las diferentes prioridades de los grupos en riesgo, el rol de las instituciones de lucha contra la pobreza y los cambios en las relaciones de género (Narayan *et al.*, 2000b). Por el último, el volumen *From Many Land* consigna los estudios de caso y los patrones regionales (Narayan *et al.*, 2002).

Estas reflexiones fueron la base para la preparación del *World Development Report 2000/2001*. En este sentido el Informe centra sus esfuerzos en redefinir la importancia operativa de la idea de capital social, proponiendo una nueva formulación de las dimensiones del capital social<sup>11</sup>. Este abordaje reconoce también como antecedente recientes

9. El interés por medir los impactos en la lucha contra la pobreza también abarcó estudios realizados a nivel de proyectos. Así, un informe del BM (WORLD BANK, 1997a) examinó la ampliación de sus estrategias de reducción de la pobreza en África. También CARVALHO y WHITE (1996) revisaron 67 proyectos del BM orientados a la pobreza, donde constatan los pobres resultados obtenidos, a pesar de las importantes partidas de créditos recibidas.

10. En este sentido concluyen que: 1) la pobreza es un fenómeno multidimensional; 2) los hogares se desmoronan por la presión de la pobreza; 3) el Estado ha sido muy poco efectivo para llegar a los pobres; 4) el rol de las Organizaciones No Gubernamentales en la vida de los pobres es muy limitado y por lo tanto los pobres dependen de sus propias redes informales; 5) el tejido social, el único reaseguro de la gente pobre, se está diluyendo (NARAYAN *et al.*, 2000b: 7).

11. Así, el capital social que reúne a personas o comunidades con características y oportunidades semejantes alrededor de metas comunes, se denomina capital social «aglutinante». Ejemplos de este tipo de capital social lo constituirían las cooperativas de crédito de las mujeres campesinas y las cocinas comunales. Estos ejemplos de capital social aglutinante sirven como estrategias para esquemas de autoayuda y manejo de riesgos en pequeña escala. Esta clase de autoayuda, definen, es importante –en especial para los grupos pobres y vulnerables– pero no sirve como una fuerza de cambio significativo, debido a que los participantes comparten no sólo problemas similares sino recursos, conocimientos y conexiones escasos. La segunda dimensión es el capital social «de puente», que conecta a las personas de condiciones económicas y poder político ampliamente comparables, pero que residen en diversas zonas geográficas, tienen diferentes tipos de ocupaciones y, por lo tanto, redes sociales diferentes. Una tercera dimensión la constituye el capital social «vinculante», que consiste en los nexos verticales entre los pobres y la gente que ocupa posiciones de influencia de las organizaciones formales. Esta dimensión adicional es importante para las comunidades pobres que, por lo general, se encuentran excluidas de los lugares en los que se toman las decisiones primordiales sobre su bienestar. Para los actores y otros grupos de personas excluidas, que enfrentan problemas semejantes de acceso

estudios de varios países que habían revelado un impacto significativo del capital social en la pobreza y un valor desproporcionado del capital social como activo de los pobres. En este sentido, Narayan y Pritchett (1999) mostraron cómo la posesión de capital social por parte de los hogares en Tanzania produce efectos sorprendentemente fuertes en el bienestar de la familia. De hecho, la magnitud de su efecto calculado es mucho mayor que el de los activos educativos y físicos.

## V.2. *Gobernabilidad e instituciones*

Desde finales de la Guerra Fría, la condicionalidad democrática ha adquirido mayor presencia, aun cuando la evidencia de su éxito sea más bien limitada. Las primeras propuestas de condicionalidad política obedecieron al deseo de hacer más eficientes los mecanismos de ayuda financiera. Sin embargo, dentro de este contexto las políticas del BM cambiaron a lo largo de la década: a comienzo de los noventa el BM se preocupó por integrar las reformas económicas con los problemas de gobernabilidad que las mismas podían suscitar. En los últimos años de la década, el BM comenzó a analizar de qué manera los tejidos institucionales podían lograr equilibrios más eficientes entre mercado y sociedad.

Los reformadores del BM comprendieron la necesidad de adoptar estrategias que tuvieran en cuenta los problemas ocasionados por los diferentes ciclos de reformas económicas. En este sentido, el nuevo ciclo de reformas estuvo dirigido a la adopción de medidas que permitieran a las instituciones políticas, y en particular al Estado, recuperar ciertas capacidades de decisión respecto de los actores privados (World Bank, 1997b: 164).

La idea básica detrás de estos trabajos era implementar mayores mecanismos de selectividad de las políticas, en el sentido de que la ayuda debía estar prioritariamente dirigida a países de baja renta que hubieran puesto en práctica buenas políticas (Burnside y Dollar, 1998: 3). Como resultado de estas propuestas, el BM comenzó a elaborar un índice a partir del cual se jerarquizaba a los países en función de las políticas que aplicaban (White, 1999: 154)<sup>12</sup>.

---

limitado a la información pública, conexiones poderosas y otros recursos, se concibe que el capital social vinculante cumple un papel más significativo y a largo plazo en la reducción de la pobreza, que los tipos de capital social aglutinante y de puente (WORLD BANK, 2000).

12. WHITE (1999: 156-157) afirma que, de imperar estos criterios, es posible especular que las políticas de selectividad traerán aparejados una serie de problemas. El primero que señala se refiere a la regla de decisión que debe ser adoptada: ¿hay algún umbral para el índice como todo o para alguno de sus componentes individuales? Si fuese este último caso, un país podría superar el umbral, si, por ejemplo, pese a la extensión de la tortura, dispone, por ejemplo, de un comercio y un régimen de cambio muy liberal. Otro problema sería si las ayudas deberían ser aplicadas de acuerdo con el nivel del índice o de su cambio.

Algunas investigaciones (Raffer y Singer, 1996) han cuestionado la relación existente entre desarrollo económico y reforma política. Estos autores sostienen que, aun cuando la reforma política sea consistente con los objetivos de desarrollo del país que recibe la ayuda financiera, es posible que entre en conflicto con otros objetivos del país receptor, distintos a los del desarrollo, conduciendo a un doble criterio en la aplicación de la condicionalidad.

Pero, a pesar de estas voces desalentadoras, el BM ha continuado insistiendo en la importancia de los niveles institucionales. En su *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1997 (World Bank, 1997b), el BM identifica como *objetivo* de la acción colectiva internacional a los denominados «Bienes Públicos Globales» (GDP) e insiste en que los mismos son una de las áreas donde el Estado puede legítimamente desempeñar un papel activo, no sólo para expandir los mercados globales, sino también para promover la investigación, la protección ambiental, prevenir y controlar conflictos y mejorar la eficacia de la ayuda internacional.

En síntesis, los resultados obtenidos no han sido hasta el momento alentadores. Las razones de estos fallos son las mismas que explican los fracasos de las condicionalidades económicas. Sin embargo, el cumplimiento de esta agenda ha inducido resultados en los países receptores, los cuales deberán ser analizados con mayor detenimiento.

### VI.3. *Medio ambiente*

Otro de los temas que insistentemente se ha venido instalando en la agenda del BM en los últimos cinco años son las políticas de protección al medio ambiente (Cuadro II y III). Sin embargo, ésta es otra área en la cual las intenciones del BM no son del todo claras. Son muchas las preguntas que cabe formular: ¿la adopción de objetivos ambientales significa que el BM no debería apoyar ningún proyecto o política que dañe el medio ambiente? ¿Este propósito afecta sólo a los programas de protección ambiental que se implementen, independientemente del resto de los programas?

El BM ha tratado de responder estas preguntas por medio de dos estrategias. La primera ha consistido en afirmar que hay intervenciones que son buenas tanto para el crecimiento como para el medio ambiente<sup>13</sup>. En la segunda, el BM argumenta que el medio ambiente está siendo incorporado transversalmente en sus acciones. Tal enfoque se puede traducir en una mera lista de comprobación, con referencias al impacto ambiental como un mero requisito formal en los documentos de cada proyecto.

En este sentido, White (1999: 149) señala que, en una revisión de los impactos de las políticas del BM desplegadas a través de la *Global Environment Facility* (GEF), se

13. En este sentido, la ausencia de una necesaria transacción entre medio ambiente y crecimiento económico es una de las tempranas preocupaciones del BM que están contenidas en el *Informe para el Desarrollo Mundial* de 1992 (WORLD BANK, 1992c).

encontró que esta institución no había acumulado en su cartera regular de proyectos tantas iniciativas en materia de biodiversidad como podría haber hecho; que no se habían dado los pasos necesarios para crear los incentivos de personal que se requieren para colocar los aspectos del medio ambiente a la par con los asuntos de su preocupación habitual y que no se habían integrado sistemáticamente los objetivos del medio ambiente global dentro del trabajo económico y sectorial o dentro del proceso de definición de las estrategias de asistencia a los países (*Country Assistance Strategies*).

A comienzos de los noventa, solamente el 6% de los proyectos del BM estaban directamente relacionados con el medio ambiente y otro 20% eran designados como buenos para el medio ambiente y para el crecimiento (World Bank, 1995: 15). Pero, a pesar de la creciente atención a los aspectos medioambientales, el tema todavía sigue siendo objeto de debate. El propio BM calculaba que, a comienzo de los noventa, el 20% de sus proyectos tenía «potenciales efectos perjudiciales significativos sobre el medio ambiente» (World Bank, 1995: 13). Los mismos informes del BM parecen indicar que el tema no es tomado en cuenta en la agenda de la institución.

## VI. CONCLUSIONES

Dentro de la literatura, la dinámica de la definición de agendas (*agenda settings*) ha sido explicada a partir de la emergencia de diferentes tipos de contextos políticos y sociales, antes que de diferentes posiciones o tipos de políticas. De esta manera, cierto tipo de políticas (devaluaciones o programas de ajuste radicales, por ejemplo) sólo aparecen en la agenda de los *decision makers* en condiciones de crisis económicas. Otro tipo de decisiones (descentralización, políticas referidas a medio ambiente, corrupción, etcétera) sólo emergerían de situaciones de estabilidad (Grindle y Thomas, 1991: 73). En este sentido, podríamos pensar las políticas implementadas por el BM representadas en un continuo en donde las mismas pueden moverse de un extremo a otro de acuerdo con el escenario político, social o económico en el cual surgen. Uno de los extremos estaría representado por políticas de reforma estructural que, en momentos de crisis económica, orienta los recursos externos al equilibrio de las cuentas fiscales. El otro extremo lo representan las reformas a los sistemas políticos realizados en períodos de estabilidad política y social.

Sin embargo, entendemos que podríamos formular otras hipótesis explicativas en lo referido a la conformación de agendas del BM. En efecto, la literatura que analiza el rol de las instituciones coincide en afirmar que en un sistema de decisión basado en una regla de mayoría –tal como sería el caso del BM–, las alternativas entre las distintas políticas a seguir son necesariamente inestables, cíclicas y de múltiples posibles equilibrios<sup>14</sup>.

14. En este sentido, SHEPSON y WEINGAST (1984) y TSEBELIS (1990) analizaron en detalle el poder de los diferentes comités parlamentarios para conformar los temas de agenda del Congreso,

Es cierto que, pasada la tormenta de los años ochenta, los enfoques de los organismos internacionales de crédito parecieron conducirse hacia posiciones más pragmáticas. En estos momentos se admite el papel decisivo que le corresponde al sector privado en la promoción del desarrollo, teniendo como una de sus funciones transformar las iniciativas del sector en proyectos empresariales, crear un tejido económico a partir de la generación de renta y empleo; pero también se reconoce la crucial función que le compete al Estado en la producción de bienes públicos, en las tareas de cobertura social, en la promoción de instituciones sólidas y eficaces y en la creación de un marco normativo adecuado para promover el desarrollo. Este largo camino parece haber servido a un doble propósito: reconocer los costos de eficiencia derivados del excesivo intervencionismo del Estado, pero también identificar los fallos e insuficiencias que caracterizan a los mercados en los países de desarrollo.

Sin embargo, en lo que hace a temas centrales de reforma macroeconómica, la agenda de reformas propuestas por el BM para los últimos años de la década de los noventa, no parece haber sido sino la profundización de las propuestas incluidas en los paquetes iniciales. Se siguió haciendo hincapié en cinco áreas básicas: comercio internacional, reforma de los mercados financieros, generación, uso y control de los recursos públicos, gobiernos e instituciones y mercados laborales. Los funcionarios del BM evalúan que las reformas han ido avanzando muy lentamente en los últimos diez años y que, en algunas áreas (como la reforma de los mercados laborales), el avance ha sido casi nulo.

La introducción de nuevos temas, tales como pobreza, medio ambiente, políticas de género (incluidas como política sectorial del BM a partir de 1999), etcétera, constituye una tendencia de lo que algunos teóricos han denominado «inflación de la agenda» (Burnell, 1997). O sea, las instituciones internacionales de crédito y, en particular, el BM han ido asumiendo de manera muchas veces desordenada y anárquica un número cada vez mayor de temas dentro de su cartera de proyectos. Tal como hemos visto, en algunos temas como el de la pobreza, los equipos técnicos del BM han hecho grandes esfuerzos para avanzar en las conceptualizaciones y en la redefinición operativa de estas áreas problemáticas. Sin embargo, es necesario recordar que temas como éstos siguen ocupando un lugar no preponderante en la cartera de préstamos de la institución.

Las ideas y políticas de desarrollo implementadas por las organizaciones internacionales de crédito operan a través de ciclos (o múltiples equilibrios). Dado que alguno de los objetivos pasados no son abandonados, a medida que se van añadiendo nuevos temas se va produciendo una acumulación que no hace más que provocar la inflación

---

especificando las condiciones bajo las cuales estos comités pueden influir en los resultados de las votaciones en los congresos. Conjuntamente con estos análisis, otro grupo de autores –entre los que podemos incluir a RIKER (1996) y SHEPSLE y BONCHEK (1997)– ha dirigido su atención hacia los problemas de equilibrio institucional: cómo los actores eligen las instituciones para asegurar ganancias mutuas y cómo estas instituciones cambian o persisten a lo largo del tiempo.

de la agenda. Los países en desarrollo se mantienen al día en estos ciclos para poder ganar los favores de las agencias internacionales.

Es cierto que el BM ha rechazado la idea de que la ayuda a los países receptores deba ser impuesta por el hecho de ser pobres y que, por ende, es posible imponerles ideas y valores que le son ajenos. Sin embargo, tal como lo sugieren Grant y Nitjam (1998), las agencias internacionales tienen una concepción «modernista»: perciben una única senda por la cual deben transitar los países para la consecución del desarrollo. Esta práctica es contradictoria con una noción de agencia internacional en la cual no sólo los caminos del desarrollo, sino también las nociones de lo que se entiende por desarrollo, son aceptados como relativos o parciales. Esta contradicción necesita ser resuelta para que los nuevos problemas que surjan puedan ser convenientemente tratados; aunque todo parece indicar que hay más continuidades que cambios.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Carlos y SMITH, Williams. The political economy of structural adjustment: the logic of support and opposition to neoliberal reform. En SMITH, Williams; ACUÑA, Carlos y GAMARRA, Eduardo (eds.). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Miami: University of Miami/North-South Center/Transaction Publishers, 1994.
- AYRES, Robert L. *Banking on the poor. The World Bank and World Poverty*. Cambridge: MIT Press, 1983.
- BACHA, Edmar y FEINBERG, Richard. Cuando la oferta y la demanda no se cruzan: América Latina y las Instituciones de Bretton Woods en la década de los ochenta. En BOUZAS, Roberto (ed.). *De espaldas a la prosperidad. América Latina y la economía mundial a fines de los Ochenta*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- BAUN, Warren C. y STOKES, M. Tolbert. *Investing in Development. Lesson of World Bank Experience*. New York: Oxford University Press for The World Bank, 1985.
- BUDGE, Ian. Issues, Dimensions, and Agenda Change in Postwar Democracies: Long term Trends in Party Election Programs and Newspaper Reports in Twenty-three Democracies. En RIKER, William H. (ed.). *Agenda Formation*. Ann Harbor: The University of Michigan Press, 1993.
- BURKI, Shahid Javed y PERRY, Guillermo. *The Long March: a Reform agenda for Latin América and the Caribbean in the Next Decade*. Washington: World Bank, 1996.
- BURNELL, Peter. *Foreing Aid in a Changing World*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- BURNSIDE, Craig y DOLLAR, David. *Aid, the Incentive Regime and Poverty Reduction*. Washington: World Bank, 1998.
- CARDOSO, Eliana y HELWERE, Ann. *Latin America's Economy. Diversity, Trends, and Conflicts*. Cambridge, Mass: The MIT Press, 1995. (*La economía latinoamericana: diversidad, tendencia y conflictos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- CARVALHO, Sonya y WHITE, Howard. *Implementing Projects for the Poor: what has been learned?* Washington: World Bank, 1996.
- COLLIER, Paul y DOLLAR, David. *Aid allocation and poverty reduction*. Policy Research Working Paper, 2041. Washington: World Bank, 1999.

- DEACON, Bob; HULSE, Michelle y STUBBS, Paul. *Global Social Policy. International Organizations and the future of Welfare*. London: Sage, 1997.
- ESPING ANDERSEN, Gøsta. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanim/Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Generalitat Valenciana, 1993.
- FANELLI, J. M.; FRENKEL, R. y TAYLOR, L. Is the market-friendly Approach friendly to development? En BIRD, Graham y HELWEGE, Ann (eds.). *Latin America's Economic Future*. London: Academic Press, 1994.
- FANELLI, J. M.; FRENKEL, R. y ROZENWURCEL, G. Growth and structural Reform in Latin América: Where We Stand? En SMITH, W.; ACUÑA, C. y GAMARRA, E. (eds.). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Miami: Transaction Publishers-University of Miami/North-South Center, 1994.
- FILGUEIRA, Fernando. La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina. En PÉREZ BALTOIANO, Andrés (ed.). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997.
- GRAND, Richard y NIJMAN, Jan. The foreign Aid Regime in Flux, Crisis or Transition? En GRAND, R. y NIJMAN, J. (eds.). *The Global Crisis in Foreign Aid*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1998.
- GRINDLE, Merille S. y THOMAS, John W. *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1991.
- HELLER, Peter *et al.* *The implications of fund-supported adjustment for poverty. Experiences in selected countries*. Occasional Paper, 58. Washington, IMF, 1988.
- HIRSCHMAN, Albert O. *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1969.
- KAHLER, Miles. Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment. En NELSON, Joan (ed.). *Economic Crisis and Public Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- LICHTENSZTEJN, Samuel y BAER, Mónica. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios Transnacionales/Editorial Nueva Sociedad, 1986.
- MAJONE, Giandoménico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MIKESSELL, Raymond F. *Revisiting Bretton Woods, Proposals for Reforming the International Monetary Institutions*. Working Paper n.º 24. Mount Kisco, New York: The Levy Institute Forecasting Center, 1996.
- MOSLEY, Paul; HARRIGAN, Jane y TOYE, John. *Aid and Power. The World Bank Policybased Lending. Volume I. Analysis and Policy Proposal*. London: Routledge, 1995.
- NARAYAN, Deepa y PRITCHETT, Lant. Cents and sociability: household income and social capital in rural Tanzania. *Economic Development and Cultural Change*, 1999, vol. 47, pp. 871-897.
- NARAYAN, Deepa; PATEL, Raj; SCHAFFT, Kai; RADEMACHER, Anne y KOCH-SCHULTE, Sara. *Can Anyone Hear Us? (Voices of the Poor Series)*. New York: Oxford University Press for The World Bank, 2000a.
- NARAYAN, Deepa; CHAMBERS, Robert; SHAH, Meera K. y PETESCH, Patti. *Crying Out for the Change (Voices of the Poor Series)*. New York: Oxford University Press for The World Bank, 2000b.

- NARAYAN, Deepa y PETESCH, Patti. *From Many Lands (Voices of the Poor Series)*. New York: Oxford University Press for The World Bank, 2000c.
- NAZMI, Nader. *Economic Policy and Stabilization in Latin America*. New York and London: M.E. Sharpe, 1996.
- NELSON, Joan M. The Diplomacy of Policy-Based Lending. En FEINDERBERG, Richard E. (ed.). *Between Two Worlds: the World Bank's Next Decade*. New Brunswick: Transaction Books, 1986.
- NELSON, J. y RICHARD, R. La co-evolución de la tecnología, la estructura industrial y las instituciones de apoyo. *Revista Buenos Aires. Pensamiento Económico*, 1996, 1, pp. 5-29.
- O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países comunistas. En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires: Píados, 1997.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- RAFFER, Kunibert y SINGER, Hans. *The Foreign Aid Business Economic Assistance and Development Co-operation*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing, 1996.
- RIKER, William H. Introduction. En RIKER, William H. (ed.). *Agenda Formation*. Ann Harbor: The University of Michigan Press, 1993.
- *The Strategy of Rhetoric. Campaigning for the American Constitution*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- SHEPSLE, Kennett y WEINGAST, Barry R. Uncover Sets and Sophisticated Votes Outcomes with Implications for Agenda Institutions. *America Journal of Political Science* (University of Texas Press), 1984, 28 (1), pp. 49-74.
- SHEPSLE, Kennet y BONCHEK, Mark S. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. New York and London: W. W. Norton & Company, 1997.
- TSEBELIS, George. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, Cal.: University of California Press, 1990.
- WADE, Robert. Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: el milagro del este asiático en perspectiva política. *Desarrollo económico* (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Bs. As.), 1997, 37 (147), pp. 351-387.
- WHITE, Haward. Algunas consideraciones sobre el futuro de la ayuda. En ALONSO, J. A. y MOSLEY, P. (eds.). *La eficiencia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional/Instituto Complutense de Estudios Internacionales/Universidad Internacional Menéndez Pelayo/Civitas, 1999.
- WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reforms. En WILLIAMSON, J. (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.
- WORLD BANK. *Desarrollo Rural*. Documento de política sectorial. Washington: Banco Mundial, 1975.
- *Annual Report*. Washington: World Bank, 1988.
- *World Development Report*. Washington: World Bank, 1990.
- *Assistance Strategies to Reduce Poverty*. Washington: World Bank, 1991.
- *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Washington: World Bank, 1992a.
- *Poverty Reduction Handbook*. Washington: World Bank, 1992b.

- *World Development Report: Development and the Environment*. Washington: World Bank, 1992c.
- *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty*. Washington: World Bank, 1993a.
- *Development Issues*. Presentation to the 47<sup>th</sup> Meeting of the Development Committee 27 September, Washington, 1993b.
- *Mainstreaming the Environment*. Washington: World Bank, 1995a.
- *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. Oxford: Oxford University Press for The World Bank, 1988a.
- *World Development Report: Knowledge for Development*. Washington: World Bank, 1998b.
- *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press for The World Bank, 2000.

CUADRO II  
PROYECTOS APROBADOS POR EL BIRF POR SECTOR (AÑOS FISCALES 1989-1998)

	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	Total US	%																		
Política Económica	2.734	16,6	2.696	17,7	2.044	14,7	2.039	14,5	2.980	17,6	606	4,2	2.295	13,6	739	5,1	1.373	9,5	1.188	5,6
Educación	442	2,7	530	3,5	1515	9,2	1.299	8,6	968	5,7	1.500	10,5	1.281	7,6	921	6,4	762	5,2	1.928	9,1
Desarrollo Industrial	2.443	14,9	700	4,6	1.933	11,8	433	2,9	250	1,5	423	2,9	175	1,1	217	1,5	145	1	-	-
Medio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	12	0,1	640	4,5	444	2,6	348	2,4	23	0,2	754	3,6
Desarrollo Urbano	959	5,8	703	4,6	1.077	6,6	994	6,6	1.139	6,7	837	5,9	1.264	7,5	632	4,4	646	4,4	893	4,2
Salud, Nutrición y Población	397	2,4	526	3,5	647	3,9	307	2,0	707	4	366	2,5	451	2,7	1.495	10,3	245	1,7	911	4,3
Desarrollo Rural <sup>1</sup>	2.635	16	2.674	17,6	2.719	16,6	3.060	20,2	2.678	15,8	3.105	21,8	1.883	11,2	1.889	13	3.190	21,9	1.919	9,1
Energía, Comunicaciones y Transporte <sup>2</sup>	4.600	28	5.926	39,1	4.125	25,2	5.687	37,6	6.810	40,2	5.152	36,4	4.616	27,4	5.772	39,8	5.112	35,2	4820	22,9
Protección Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	130	1	597	3,5	240	1,7	1.304	9	934	4,4
Sector Financiero	2.223	13,6	945	6,2	1.695	10,3	802	5,3	637	3,8	1.094	7,6	2.436	14,3	1.199	8,3	994	6,8	6.103	29
Sector Público	-	-	480	3,2	636	3,9	525	3,5	765	4,5	371	2,6	1.411	8,4	1.036	7,1	730	5,1	1,38	7,8
	1.643	100	1.518	100	1.515	100	1.514	100	1.694	100	1.424	100	1.685	100	1.448	100	1.452	100	2.108	100
Total	3	%	0	%	6	%	6	%	5	%	4	%	3	%	8	%	5	%	6	%

Notas:

1. Incluye Agricultura y Provisión de agua.

2. Incluye Petróleo, Gas, Carbón, Electricidad, Transporte, Telecomunicaciones e Informática.

Fuentes: The World Bank Annual Report: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999.

CUADRO III  
AGENDA DEL BIRF, 1989-1998

NIVEL OPERATIVO. POLÍTICAS SECTORIALES					
AÑO	INSTALACIÓN DISCURSIVA DEL TEMA	NUEVOS TEMAS	TEMAS QUE PERMANECEN IGUAL	TEMAS ADQUIEREN MAYOR IMPORT.	TEMAS QUE DECLINAN
1989			Desarrollo Urbano (+0,13) Desarrollo Rural (-0,3)	Política Económica (+4,6) Desarrollo Industrial (+10,7) Sector Financiero (+3)	Salud (-1,3) Energía (-5,1) Educación (-4,1)
1990	Pobreza (AR 1990)	Sector Público (-1,4)	Desarrollo Industrial (+0,4) Salud (-0,2) Desarrollo Rural (+1,3)	Política Económica (+5,8) Energía (+6)	Desarrollo Urbano (-1) Sector Financiero (-3,7) Educación (-3,3)
1991	Pobreza (SP 1990)		Desarrollo Urbano (+1) Salud (+0,2) Desarrollo Rural (+0,3) Sector Financiero (-0,2) Sector Público (-0,7)	Política Económica (+2,8) Educación (+2,4) Desarrollo Industrial (+7,6)	Energía (-8)
1992	Pobreza (SP 1992b; WDR 1992c) Medio Ambiente (WDR 1992c)		Desarrollo Urbano (+1) Sector Público (-1,1)	Política Económica (+2,6) Educación (+1,8) Desarrollo Rural (+3,9) Energía (+4,4)	Salud (-1,7) Desarrollo Industrial (-1,3) Sector Financiero (-5,2)
1993	Pobreza (SP 1993a; WP 1993b) Salud (WDR 1993c)	Medio Ambiente (-1,2)	Desarrollo Urbano (+1,1) Salud (+0,3) Desarrollo Rural (-0,5) Sector Público (-0,1) Educación (-1,1)	Política Económica (+5,1) Energía (+7)	Desarrollo Industrial (-2,7) Sector Financiero (-6,7)
1994	Políticas Públicas Infraestructurales (WRD 1995)	Protección Social (-1)	Desarrollo Urbano (+0,2)	Educación (+3,7) Medio Ambiente (+3,2) Desarrollo Rural (+5,5) Energía (+3,2)	Política Económica (-7,7) Desarrollo Industrial (-1,3) Sector Financiero (-2,9) Sector Público (-2) Salud (-1,2)
1995	Trabajo (WRD 1994)		Educación (+0,8)	Política Económica (+1,7) Desarrollo Urbano (+1,9) Protección Social (+1,6) Sector Financiero (+3,8) Sector Público (+3,8) Medio Ambiente (+1,3)	Desarrollo Industrial (-3,1) Desarrollo Rural (-5,1) Energía (-5,8) Salud (-1)

CUADRO III  
 AGENDA DEL BIRF, 1989-1998. Continuación

NIVEL OPERATIVO. POLÍTICAS SECTORIALES					
AÑO	INSTALACIÓN DISCURSIVA DEL TEMA	NUEVOS TEMAS	TEMAS QUE PERMANECEN IGUAL	TEMAS ADQUIEREN MAYOR IMPORT.	TEMAS QUE DECLINAN
1996	Gobernabilidad (WDR 1996)		Educación (-0,4) Protección Social (-0,2)	Salud (+6,3) Energía (+6,6) Sector Público (+2,5) Medio Ambiente (+1,1)	Política Económica (-6,8) Desarrollo Industrial (-2,7) Desarrollo Urbano (-1,2) Desarrollo Rural (-3,3) Sector Financiero (-2,2)
1997	Pobreza (1997a) Instituciones Políticas (WDR 1997b)		Sector Público (-0,5)	Energía (+2) Protección Social (+7,1) Desarrollo Rural (+5,6)	Política Económica (-2,4) Educación (-1,6) Desarrollo Industrial (-3,2) Desarrollo Urbano (-1,2) Salud (-2) Sector Financiero (-3,7) Medio Ambiente (-1,1)
1998	Pobreza (WP 1998a) Tecnología y conocimiento (WDR 1998)		Salud (+0,6)	Educación (+2,3) Medio Ambiente (+2,3) Protección Social (+2,5) Sector Público (+3,2) Sector Financiero (18,5)	Política Económica (-6,3) Desarrollo Industrial (-4,2) Desarrollo Rural (-7,2) Energía (-10,1) Desarrollo Urbano (-1,6)

Abreviaturas: WDR (World Development Report); AR (Annual Report); SP (Sectorial Papers), WP (Working Papers)