

Apareció en Klahn, Norma; Pedro Castillo, Alejandro Álvarez y Federico Manchón, compiladores, *Las Nuevas Fronteras del Siglo XXI*. México, DF: La Jornada Ediciones; UNAM; UAM; Chicano/Latino Research Center, University of California, Santa Cruz. pp. 605-639. 2000.

Los flujos y reflujo de los préstamos del Banco Mundial para la pobreza y el medio ambiente en México

Jonathan Fox

*Introducción*¹

El contenido de la cartera del Banco Mundial (BM) en México ha cambiado dramáticamente durante los últimos quince años (1986-2000). Durante los ochenta, los préstamos enfatizaban los ajustes sectoriales en gran escala y desembolso rápido. En contraste, durante la primera mitad de los noventa, la proporción de los préstamos etiquetados para inversiones destinadas a combatir la pobreza rural, proteger el medio ambiente y proporcionar servicios de agua potable y

¹ El autor inició este trabajo durante su estancia como investigador visitante en el Bank Information Center, un grupo de interés público con sede en Washington DC (de septiembre de 1995 a julio de 1996), seguido por entrevistas hechas en México y en BM en 1997, 1998 y 1999. La investigación se financió con donativos de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, el Council on Foreign Relations, el Social Science Research Council y el Institute on Global Conflict and Cooperation de la Universidad de California. Ninguna de estas instituciones tiene responsabilidad sobre los hallazgos de investigación que se exponen a continuación. Manuel Fernández de Villegas, de Transparencia SC proporcionó comentarios a lo largo de la investigación y realizó la traducción al español del original en inglés ("The Rise and Fall of World Bank Social and Environmental Lending to Mexico", June 1999). Gracias a Scott Robinson, JoMarie Grisgraber y especialmente a Helen Shapiro por sus valiosos comentarios a borradores previos. Anna Gruben aportó su capacidad como ayudante de investigación para la elaboración de los cuadros y gráficas. Una primera versión de los resultados se presentó por primera vez en la ponencia "México y el Banco Mundial: ¿Dónde cabe la sociedad civil?" como parte del Segundo Encuentro Internacional, "Del pasado al futuro: nuevas direcciones (le la integración EU-México)", co-patrocinado por la Facultad de Economía de la UNAM, el Doctorado en Ciencias Sociales de la UAM-X, y el Centro de Investigaciones Chicanos-Latinos de la Universidad de California en Santa Cruz; realizado en México, D.F., del 17 al 19 de marzo de 1997. Dicha ponencia fue traducida al español gracias a Noemí Adelson y Odette León Martínez.

drenaje aumentó substancialmente, representando casi la mitad de todos los nuevos préstamos. Este esquema era mucho más consistente con su misión institucional, definida por el propio BM como la lucha contra la pobreza mediante el desarrollo sustentable. Sin embargo, en la segunda mitad de los noventa, los compromisos de préstamo del BM se revirtieron hacia el patrón previo, enfatizando el ajuste sectorial y la infraestructura.

Este esquema plantea un acertijo: ¿Por qué estos flujos y reflujos? ¿Por qué no se presenta, por ejemplo, un énfasis sostenido exclusivamente en las reformas de mercado y las inversiones en infraestructura proempresariales? ¿Qué fue diferente en la primera mitad de los noventa? La evidencia sugiere que ese fue un periodo durante el cual la economía de México parecía relativamente estable y, consecuentemente tanto los altos funcionarios públicos nacionales como el BM podían coincidir en torno a la conveniencia de hacer inversiones en los cimientos sociales de la estrategia de política económica, que comparten. En cambio, en los ochenta, así como en la segunda mitad de los noventa, su proyecto de reestructuración económica proempresarial parece menos estable. Durante esos dos periodos los proyectos del BM diseñados para alentar la inversión privada y las reformas que abarcan sectores completos de la economía parecen haber “apabullado” (“crowded out) a los préstamos ambientales” de bienestar social. Este giro en la cartera mexicana del BM presagiaba el esquema internacional que se volvió dominante en los últimos dos años. Para el año fiscal 1999, 55% de todos los nuevos préstamos del BM en todo lo ancho del mundo estaba comprometido con desembolsos rápidos para las operaciones de ajuste.² La chispa encendida por la

² Durante el año fiscal 1997 el 26% de los préstamos del BM fueron operaciones de ajuste (*Annual Report* 1997, págs. 8 y 119). Este se disparó al 45% en el año fiscal 1998. Los datos referentes a 1998 y 1999 son citados por Bruce Rich en su ponencia “The Smile on a Child's race: From the Culture of Loan Approval to the Culture of Development Effectiveness? The World Bank under James Wolfensohn” presentado en la Northwestern University of Evanston, IL, USA, May 15, 1999.

experiencia de la crisis mexicana postTLC condujo a lo que se podría llamar la FMIización” de las prioridades de crédito centrales en el BM. Por lo tanto, el acertijo que se presenta aquí, no es porque el ajuste estructural ha dominado la cartera del BM la mayor parte de este periodo, sino más bien, porque al principio de los noventa enfatizó inversiones con potencial para el “desarrollo sustentable”.

Este trabajo comienza por documentar el cambio en las tendencias de las operaciones del BM en México durante quince años (1986-2000). Después, para explicar el esquema excepcional del principio de los noventa, el trabajo revisa los principales documentos internos del BM sobre estrategia para México. Este discurso interno, comparado contra el retroceso en la composición relativa de su cartera activa, proporciona evidencia acerca de *cómo reacciona el BM—parcial e indirectamente—a lo que percibe como potencial oposición política y de la sociedad civil a su proyecto dominante de reestructuración.*

Los flujos y reflujos de los Préstamos del Banco Mundial para la Pobreza y el medio ambiente en México

Los préstamos para abatir la pobreza y el mejoramiento ambiental a México eran algo nuevo para el BM. Históricamente, su apoyo estaba orientado primordialmente a la infraestructura y al desarrollo industrial—a excepción del apoyo al Programa de Desarrollo Rural Integral (PIDER) en la época de los setenta.³ En términos de preocupación por el mejoramiento ambiental, el BM no puso mayor interés en México, como en ninguna otra parte, hasta principios de los noventa. Sin embargo, después de que el BM se involucró en

³ El BM apoyó a programas focalizados de desarrollo rural a mediados y finales de los setenta, tanto en México como a nivel internacional, aparentemente en respuesta a una amplia inquietud agraria. Los préstamos mexicanos para el programa PIDER fueron un precursor olvidado del posterior apoyo del BM al desarrollo participativo a mediados de los noventa. Véase Michael Cernea “Measuring Project Impact: Monitoring and Evaluation in the Pider Rural Development Project-Mexico”, en *World Bank Staff Working Papers* No. 332, June 1979; y “A Social Methodology for Community Participation in Local Investment: The Experience of Mexico's PIDER Program”, en *World Bank Staff Working Paper*, No. 598, August. 1983.

el ajuste estructural de México en los ochenta, su papel se amplió, y sólo unas cuantas cuestiones fueron excluidas del “diálogo sobre políticas públicas” (policy dialogue).⁴

De acuerdo a una evaluación interna hecha por el BM sobre sus relaciones con México, el gobierno de los Estados Unidos alentó fuertemente que el BM jugase un papel más importante en el manejo de la crisis financiera de los ochenta en México.⁵ Aunque siempre ha sido uno de los grandes prestatarios del BM, al término de los ochenta y al principio de los noventa, el BM estableció en México compromisos extraordinarios que alcanzaron el 12% de los créditos por paga del total de sus operaciones a escala mundial. Entre las normas oficiales del BM para diversificar el riesgo, la cartera de ningún país debe representar más del 10% de todos sus préstamos acreedores. Esta gran excepción a las prácticas bancarias convencionales sería difícil de explicar en ausencia de la creciente asociación íntima entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos. En este proceso, la relación del BM con la fracción dominante dentro del estado mexicano fue haciéndose cada vez más cercana. Al evaluar esta relación es importante tener en mente que el estado mexicano no es monolítico. La crisis de la deuda de 1982 había inclinado la balanza de poder a favor de tecnócratas proempresariales que compartían de antemano

⁴ Tal como lo plantea una evaluación interna del Banco sobre sus relaciones con México “que el Banco se involucre de manera obvia y notoria en decisiones de política siempre ha sido considerado por los funcionarios mexicanos como políticamente inaceptable. Esto se refleja en su preferencia para recibir asesoría del Banco en aspectos de definición de políticas económicas, particularmente en el caso de “asesoría” que está ligada a la condicionalidad de los préstamos, al cumplimiento de ciertas políticas económicas; y en una preferencia por limitar cuidadosamente las áreas en las que la asesoría resulta aceptable”. (Gladstone, Bonnick, et. al., *OED Study of Bank/Mexico Relation, 1948-1992*; Washington: World Bank, abril de 1994, report no. 12923, VIII). Para otra revisión de las relaciones entre el BM y México véase Carlos M. Urzúa, “Five Decades of Relations Between the World Bank and Mexico”, in Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb, eds. *The World Bank: Its First Half Century* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1997, Vol. 2).

⁵ El estudio de Bonnick encontró que: “El papel del Tesoro de los EU en generar entre los funcionarios mexicanos, la aceptación de mayor participación del BM en el diálogo en torno a políticas económicas, y de la legitimidad del ajuste estructural como parte integral de la estrategia de endeudamiento a largo plazo, ha sido muy importante”. (op. cit., pág. X).

muchos de los puntos de vista dominantes dentro del BM.⁶ En el proceso de negociación, el BM frecuentemente se asocia con ciertas agencias dentro del estado mexicano—preponderantemente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público—en un esfuerzo por fortalecer su posición ante otros actores, así como para desplazar la potencial oposición política y social a las políticas económicas del gobierno.⁷

El BM estaba especialmente entusiasmado con Carlos Salinas de Gortari, quien se había convertido en el principal estratega económico para 1986 y que se convirtió en presidente en 1988. Casi la mitad de los préstamos entre 1986 y 1990 tomaron la forma de ajustes sectoriales de rápido desembolso y para respaldar los intereses de la deuda. El BM comprometió abiertamente entonces su apoyo al proceso del TLC, incluyendo algunos préstamos para el bienestar social y el mejoramiento ambiental de mucha visibilidad programados con anterioridad a la decisión del TLC en el Congreso de EU. Tal como revelan los documentos internos del Banco Mundial, su estrategia para México se afinó para estar a tono no sólo con los requisitos económicos del TLC, sino también con algunas de sus demandas políticas y sociales.

Los cuadros uno y dos documentan las tendencias de la cartera activa del BM en México, con base en el análisis de las metas que definen oficialmente los proyectos financiados.

⁶ Para una discusión más amplia de las políticas de elaboración de políticas económicas en México véase, entre los trabajos en inglés, a Miguel Angel Centeno, *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in México* (University Park, Pennsylvania State, 1994); María Lorena Cook, Kevin Middlebrook and Juan Molinar, eds. *The Politics of Economic Restructuring* (La Jolla: UCSD) Center for US-Mexican Studies, 1994, editado en traducción como: *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica, México*: Cal y Arena/UNAM, 1996); Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1990); Judith Teichman, *Privatization and Political Change in México* (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1995) and Carol Wise, ed. *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere* (University Park, Pennsylvania State, 1998).

⁷ De acuerdo con la evaluación que hace el banco de sus relaciones con México, “En entrevistas realizadas a funcionarios mexicanos estos han sugerido que el ESW [Trabajo Económico y Social] del Banco, el diálogo y la asesoría han sido útiles para lograr que otra parte de la burocracia acepte el cambio que ellos querían inducir” (Bonnick, op. cit., 45).

Identifican al subconjunto de proyectos etiquetados para contribuir directamente a la reducción de la pobreza, el agua y drenaje, y la protección del medio ambiente, y documentan los giros en el nivel de financiamiento que cada una de estas categorías recibe a través del tiempo. Este componente del portafolio se define en términos de tres clases de préstamos: 1) proyectos contra la pobreza que están etiquetados directamente para las regiones y grupos sociales más pobres y con menores ingresos en México; 2) aquéllos dirigidos primordialmente a proteger el medio ambiente, y 3) aquéllos que incrementan el acceso a los servicios de agua potable y drenaje (sectores que tienen tanto impactos sociales como ambientales). El cuadro indica los cambios a través del tiempo en términos de los nuevos compromisos de crédito anuales y no el desembolso real (que está determinado en gran medida por el ritmo del gasto de contrapartida que hace el gobierno). Nótese que este análisis no considera donde se hizo el gasto en la práctica, sino más bien donde se *pretendía* oficialmente invertir los fondos.⁸

Los proyectos contra la pobreza y a favor del medio ambiente, dentro del conjunto de préstamos del BM a México, no eran prioritarios durante la década de los ochenta. Nada sorprendente, dada la prioridad en torno a la estabilización económica y el ajuste estructural compartida tanto por el BM como por el gobierno. La proporción de tipo de proyectos para el total del periodo de cinco años,

⁸ En la práctica, el BM tiene muy poco acceso a información independiente acerca del grado en que lo, gobiernos cumplen con los compromisos establecidos en los préstamos y si es que los objetivos de los proyectos se logran en la práctica. Estudios internos hechos por el Banco muestran que sistemáticamente se deja de cumplir con el propio mandato del banco de promover el monitoreo y la evaluación de sus proyectos. Véase Jonathan Fox, "Transparency for Accountability: Civil Society Monitoring of Multilateral Development Bank Anti-Poverty Projects", in *Development in Practice*, 7(2), mayo de 1997 (que se publicó traducido al español como "Control y supervisión social sobre la banca multilateral de desarrollo", *Economía Informal*, No. 256, abril de 1997). En el caso de México, la falta de interacción entre el banco y la sociedad civil ha limitado el desarrollo de fuentes independientes de información confiable acerca de la eficacia de sus préstamos, especialmente en la cartera destinada a reducir la pobreza. En cambio, el BM se apoya mayormente en datos sobre insumos y gastos más que sobre los procesos o los resultados. Además, la mayor parte de los elementos de evaluación son generados por las propias agencias ejecutoras, quienes son por definición, partes interesadas.

que va de 1986 a 1990, fue menos del 8% de los nuevos préstamos (de los que la mayor parte fue para la reconstrucción de emergencia de vivienda popular después del terremoto de la Ciudad de México en 1985). Sin embargo, durante los siguientes cinco años los préstamos etiquetados contra la pobreza, mejorar el medio ambiente y proporcionar servicios de agua potable y drenaje, se incrementaron dramáticamente por encima del 45% de los nuevos préstamos (que sumaron casi 8.5 mil millones de dólares). Niveles sin precedente de préstamos del BM fueron a la educación básica, la salud y el desarrollo comunitario en regiones pobres, además del control de la contaminación y el manejo de los recursos naturales. No obstante, al siguiente periodo de cinco años, se experimentó un dramático desplome de los financiamientos del BM para estos tipos de proyectos.⁹ El Cuadro Uno compara las tendencias a lo largo de los tres periodos de cinco años. El Cuadro Dos detalla cada uno de los proyectos por año, indicando cuáles están relacionados con el mejoramiento ambiental, cuales están focalizados contra la pobreza y cuales son de servicios de agua potable y drenaje. El Diagrama Uno muestra la tendencia longitudinal en los compromisos anuales, mostrando el ascenso y descenso de la prioridad concedida a las inversiones sociales etiquetados y el mejoramiento del medio ambiente.

Al estimar las tendencias de la cartera, resulta clave tomar en consideración que, los cambios en cuanto a cuáles son los sectores prioritarios, son resultado del proceso conjunto de toma de decisiones que comparten el BM y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Secretaría de Hacienda es el contacto principal del Banco, su principal cliente en México. A su vez, la Secretaría de Hacienda tiene sus propios clientes, que son las otras Secretarías que tienen que solicitar ante la primera la asignación de los recursos necesarios para aportar las contrapartidas que requieren las inversiones del BM. En otras palabras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

⁹ Los datos sobre este período están basados en los préstamos comprometidos oficialmente hasta mediados del año fiscal 1999, y se basan en las proyecciones hechas por el Banco para el resto de 1999 y 2000.

Cuadro 1
Cambio por Sector de las Fracciones Relativas y los
Niveles de Préstamos del Banco Mundial a Médico
Focalizados contra la Extrema Pobreza, para el Medio
Ambiente y el Agua Potable/Drenaje, 1986-2000 (%)

Período	Focalizados contra la Extrema Pobreza (%)	Medio Ambiente (%)	Agua Potable/ Drenaje (%)	Total por Periodo (%)
1986-90	7.54	0.25	0.20	7.99
1991-95	27.92	7.56	10.07	45.55
1996-00	7.75	4.94	3.63	16.32

controla la relación, tanto política como económica entre el BM y las tres instituciones que implementan la mayoría de los proyectos financiados por el Banco. La eliminación de la Secretaría de Programación y Presupuesto al principio de los noventa, aunada a la muy débil capacidad de supervisión del legislativo, dejó el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el presupuesto sin cuestionamiento alguno en la práctica, lo que ha conducido a un grado de control extraordinario sobre el proceso de toma de decisiones ministeriales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también tiene una gran capacidad de negociación en la dirección inversa sobre la relación entre el Banco y el gobierno, tal como queda evidenciado por el limitado papel del Banco para el manejo macroeconómico de la crisis. Por ejemplo, en el caso de los enormes préstamos para la estabilización financiera tras la crisis del peso en 1994/1995, el gobierno impulsó sus iniciativas de política económica sin esperar la aprobación del Banco. Particularmente en el informe interno del proyecto terminado para el proyecto de reestructuración financiera (el rescate bancario), por el monto sin precedentes de mil millones de dólares, hace notar que “el diálogo productivo

entre el Banco y el gobierno... se complicó por desacuerdos acerca de la necesidad de... consultar con el Banco antes de tomar medidas significativas para enfrentar la crisis (énfasis adicional, en referencia al rescate de los banqueros privados mediante el FOBAPROA).¹⁰ La autonomía relativa de la fracción dominante entre los administradores de la política pública sustenta los hallazgos de estudios comparativos de distintos países que apuntan a que la condicionalidad macroeconómica multilateral es mucho menos efectiva de lo que generalmente se piensa.¹¹

Análisis de la Estrategia de Asistencia para el País del Banco Mundial

Las operaciones de crédito del BM están orientadas por sus documentos de Estrategias de Asistencia para el País, CAS por sus siglas en inglés.¹² Estos materiales con frecuencia son revisados y actualizados cada año para los países que son grandes prestatarios y cada dos o tres años para los países que son pequeños prestatarios. Cada CAS es preparado por los economistas del BM, y se van revisando por los distintos niveles jerárquicos de la institución, hasta que finalmente es presentado por el presidente del banco al consejo de directores ejecutivos. Estos directores representan a los países miembros, y su peso en la toma de decisiones es proporcional

¹⁰ Implementation Completion Report *Mexico: Financial Sector Restructuring* (Loan 3911-ME), World Bank, July, 1998, p. iv. Una década antes, en punto de quiebra similar, "El Banco no hizo ninguna aportación significativa a la heterodoxa estrategia de estabilización implementada por el gobierno mexicano hacia el final de 1987" (Bonnick, et al. pp. xix). Consecuentemente, México le dio seguimiento con medidas tomadas a un ritmo *aún más rápido de lo que el Banco hubiese esperado* (ibid), énfasis añadido, p. 44-45). O sea, esas medidas no fueron impuestas por el BM, como suele suponer.

¹¹ Destacadamente, ver Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, eds., *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. (London: Routledge, 1992, 2 vols.)

¹² Para una explicación sobre el proceso del CAS desde el punto de vista de los analistas sociales del BM, véase "CAS and Institutions: Key Concepts". Octubre de 1998. (<http://essd.worldbank.org/essd/sdv/edvhome.nsf/BasicMacro/keyConcepts>). Para un punto de vista desde las ONGs véase Nancy Alexander, "Who Shapes your Country's Future? A Guide to Influencing the World Bank's Country Assistance Strategies" (Silver Spring, M1): Bread for the World Institute, January 1999).

al monto de sus aportaciones a los fondos del banco. EU es el mayor accionista con el 17% de la capacidad de decisión. Aunque no puede imponer decisiones en contra de la mayoría, los EU rara vez pierden una votación en el consejo de directores. México ejerce su representación a través de un director ejecutivo que comparte con un grupo de países, que incluye a España, Venezuela, Panamá y Centroamérica, que en conjunto representan el 4.54% de los votos.¹³

Los CAS son confidenciales en la mayoría de los casos. La reforma del Banco para el acceso del público a la información posterior a 1994 requiere que los documentos de los nuevos proyectos sean públicos, pero los CAS no fueron incluidos porque se consideró que incluyen material demasiado sensible.¹⁴ Por lo tanto, la audiencia a la que están dirigidos los CAS son la administración del Banco y los gobiernos nacionales que controlan el Banco, incluyendo al gobierno del país prestatario al que se refiere el CAS. Mientras que algunos de los documentos sobre los proyectos son considerados propiedad del gobierno, los CAS se consideran propiedad del banco, puede por tanto decidir discretamente quién puede tener acceso a ellos. Al interior de los gobiernos prestatarios la circulación del CAS generalmente se limita a los funcionarios financieros de alto nivel. Los funcionarios de

¹³ World Bank, *Annual Report*, Washington, agosto de 1996. El papel de los EU en el consejo opera en dos niveles simultáneamente. Sobre cuestiones económicas centrales, los EU defienden los intereses de Wall Street, mientras que sobre cuestiones aparentemente secundarias como las reformas sociales, ambientales y de rendición de cuentas, los EU hacen alianzas con otros países que aportan recursos al Banco para promover cambios en las políticas de operaciones. Los gobiernos nacionalistas de países que son grandes prestatarios tienden a resistir dichos cambios (como India, China, Brasil y México) y en algunos casos logran derrotar a los EU en las votaciones, lo que, sugiere que el BM es más multilateral en algunas cuestiones que en otras. Para un análisis de la dinámica del consejo de directores ejecutivos, ver Jonathan Fox, *The World Bank's Inspection Panel: Lessons from the First Five Years*, (ya se publicó la ponencia) *Globos Governance* 6 (3) July 2000.

¹⁴ No obstante, en algunos países el CAS se ha hecho público, como un experimento de diálogo tripartita, y a mediados de 1999, los CAS de los países prestatarios de menores ingresos (IDA) se han hecho públicos. Acerca de los antecedentes internacionales de la política de acceso del público a la información véase Lori Udall, "The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?" En Jonathan Fox y L. David Brown, eds, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements* (Cambridge: MIT Press, 1998.).

los gobiernos que aportan recursos al Banco bien pueden compartir dicha evaluación del país con inversionistas privados influyentes.

El CAS enuncia las debilidades y fortalezas de la economía nacional, presenta las recomendaciones de préstamo para el Banco en el futuro y hace una revisión de la cartera de proyectos activa. El CAS presenta las perspectivas económicas futuras, incluyendo el análisis de cómo los distintos escenarios de políticas económicas definirán los niveles de financiamiento por parte del Banco. Por ejemplo, altos montos de financiamiento estarían asociados con la profundización y consolidación de reformas a favor del mercado, mientras que el retroceso en este aspecto implicaría menores niveles de financiamiento. Algunos CAS, sobre todo aquellos para países más pequeños y dependientes, incluyen la definición de ciertas condiciones necesarias como “disparadores” de distintos niveles de financiamiento. Los documentos de estrategia para México son más oblicuos y se plantean en términos de “diálogo en torno a las políticas públicas”, reflejando la sensibilidad nacionalista del gobierno.¹⁵

1993: al calor del debate sobre el TLC

La estrategia del Banco para México en 1993 describía una economía que se había estabilizado, habla hecho grandes reformas y que aún enfrentaba: “retos... relacionados con el hecho de que la economía aún no ha respondido a las medidas de reforma tomadas”.¹⁶

¹⁵ El impacto exacto de los CAS varía según el país y el momento. Algunos funcionarios del Banco consideran que el CAS es la piedra de toque para sus operaciones en el país, en parte porque la viabilidad de los distintos proyectos depende de su congruencia con el CAS. En contraste, un economista del banco encargado de la estrategia para México sugirió hace unos años que el CAS refleje la justificación postfactum del conjunto de decisiones de préstamo que ya se han tomado, haciendo el esfuerzo de que el resultado parezca lo más coherente posible. Que el CAS sea el documento estratégico principal para el Banco, o bien la suma de un conjunto de decisiones tomadas de otra manera, estos documentos proporcionan una ventana reveladora de las justificaciones internas del papel del Banco, precisamente por su carácter restringido y el alto nivel de la audiencia a la que está dirigido.

El documento del Banco expresa preocupación por la combinación de bajo crecimiento y el aumento de las importaciones de bienes de consumo. Con notable visión previsor, el CAS señalaba que: “dada la volatilidad potencial de los flujos de capital, especialmente cuando incluyen considerables cantidades de dinero de corto plazo, atraído por las tasas de interés diferenciales, el desarrollo de esta área necesita observarse cuidadosamente” (pág. 2). Sin embargo, el reporte reafirmaba que: “el gobierno ha puesto en marcha lo *fundamental* para un desarrollo sustentable y encabezado por el sector privado, y está por tanto en una buena posición para manejar los problemas pendientes” (enfaticado en el original, pág. 5).

La sección titulada “Sustentando la transformación” se ocupa principalmente del TLC. Debido a la incertidumbre relacionada con la decisión del Congreso de EU, todavía pendiente en aquel entonces, el análisis del Banco recomendaba: “prestar atención ahora a la planeación en los escenarios posibles sin TLC” (pág. 6). La primera referencia directa a cuestiones políticas que hace el reporte tiene que ver con su evaluación sobre la probabilidad de que el TLC se apruebe o no, haciendo notar que los tres gobiernos involucrados: “tienen más que ganar siguiendo adelante con el tratado que no haciéndolo, a pesar de la fuerte retórica y la toma de posiciones en contra que dominará la última fase de las negociaciones. Hasta sus críticos—especialmente los sindicatos y los ambientalistas—tienen la oportunidad de obtener importantes logros que, probablemente, no tendrán de otra forma, dada la disposición de los negociadores mexicanos y norteamericanos de responder a sus preocupaciones, que puede no ser la misma si el TLC se viene abajo” (pág. 6). Si el TLC se aprueba, “las tensiones y presiones... necesitaran atenderse cuidadosamente” y “deberá proponerse un plan de financiamiento completo” (pág. 19). En otras palabras, la ejecución del TLC sería el escenario apoyado con el máximo financiamiento.

¹⁶ La versión que se analiza aquí corresponde a “Mexico Country Strategy Paper”, Latin America and the Caribbean Region, June 14, 1993. Esta puede o no ser la versión final del documento. La cita viene de pág. 1.

A continuación, el documento hace una evaluación franca de las consecuencias de la posible derrota política del TLC, advirtiendo sobre la pérdida de los flujos de capital, de la inversión y del ahorro “al derrumbarse la confianza de los inversionistas se cuestiona la credibilidad de las políticas de ambos gobiernos. Las consecuencias... además de la humillación política que representa sufrir una gran derrota en una cuestión de prominente prioridad, pueden conducir a cambios en el punto de vista y en la composición del equipo gobernante, y a la reconsideración de ciertas políticas públicas”. El Banco no estaba sugiriendo que la derrota del TLC significaría necesariamente que el gobierno debilitaría sus compromisos con las reformas que recomienda, pero la incertidumbre se incrementaría, “especialmente debido a que 1994 es un año de elecciones presidenciales” (pág. 6).¹⁷

Al valorar el impacto económico y social de la implementación del TLC, la estrategia del Banco reconoce explícitamente que habría tanto ventajas como desventajas para México, sobre todo para los productores maiceros de temporal.¹⁸ Para mitigar las consecuencias adversas sobre aquellos afectados negativamente y para salvaguardar a los empobrecidos, el gobierno está preparando programas especiales, con apoyo del Banco, para facilitar su transición hacia nuevas fuentes de ingreso y empleo” (pág. 8). Sin embargo, en la práctica el único préstamo que fue diseñado

¹⁷ Los beneficios de la puesta en marcha del TLC, aseguraba el Banco, serían de “gran alcance” principalmente porque “daría permanencia a las reformas de Salinas, a medida que la creciente integración de los mercados de Norteamérica respaldada por acuerdos internacionales son compromisos legales harían que el retroceso fuese difícil y poco probable para las futuras administraciones”. (pág. 7). En términos de las medidas comerciales del TLC, el CAS hace notar más adelante que “se ha logrado mayor apertura en términos unilaterales por parte del gobierno *antes* del TLC que lo que ocurrirá *después*...” (*énfasis* en el original, pág. 19). En otras palabras, el Banco reconocía explícitamente que la principal contribución del TLC es el establecimiento de restricciones políticas sobre los futuros gobiernos mexicanos.

¹⁸ Uno de los arquitectos neoliberales de la administración pública en México, Luis Téllez, doctorado en MIT, predijo en 1992 que las políticas reducirían la proporción de la población económicamente activa dedicada a la agricultura del 26% al 16% en el transcurso de una década. (Citado por Jonathan Fox en “The Politics of Mexico’s New Peasant Economy”, in Cook, Middlebrok and Molinar, op. cit., p. 244).

explícitamente para amortiguar el impacto rural del TLC, el Proyecto de Desarrollo de Areas Agrícolas de Temporal, se firmó a finales de 1994, por el monto relativamente modesto de 85 millones de dólares (véase el Cuadro Dos para comparar el monto de los distintos préstamos). El proyecto estaba diseñado para proporcionar obras de pequeña irrigación de forma que, los productores de temporal, pudiesen cambiar a cultivos más rentables.¹⁹ Al principio, el proyecto quedó congelado por cerca de dos años, debido a que el gobierno prefirió no asignar los fondos de contrapartida que se requieren para que el BM desembolse los créditos aprobados. El financiamiento comenzó a fluir lentamente cuando el Banco aceptó respaldar apoyos que la Secretaria de Agricultura canaliza hacia productores rurales medios y hacia programas discrecionales de generación de empleo temporal políticamente convenientes, en vez de financiar a la población, objetivo preferente original.²⁰

La estrategia de 1993 fue explícita acerca del imperativo político de que el gobierno pusiera más atención al combate de la pobreza. “La forma en que el gobierno responda al problema de la pobreza crónica -y al aún más visible y políticamente conflictivo problema del deterioro de la distribución del ingreso inducido por las políticas públicas vigentes—*podría hacer crisis y poner en riesgo la viabilidad y continuidad de su programa económico*” (pág. 9, énfasis añadido). Esta clara advertencia sobre la necesidad de hacer inversiones sociales preventivas para amortiguar la resistencia política es acompañada por la recomendación de invertir más en el capital humano, para permitir que los

¹⁹ Staff Appraisal Report, Rainfed Arcas Development, (Washington: World Bank, 1994, disponible a través del Centro de Información al Público, pic@worldbank.org).

²⁰ Documentado en el reporte de Transparencia, SC “El proyecto de desarrollo de áreas agrícolas de temporal: una evaluación de las reformas del BM en la práctica”, elaborado por Naomi Adelson, mimeo, marzo de 1999. Este Programa de Empleo Temporal es utilizado como un recurso político discrecional. Resulta revelador, dado su objetivo aparentemente “pro-campesino”, que en 1996 estos recursos hayan sido desembolsados en la región maicera central de Chiapas después de que las fuerzas armadas rompieron una manifestación pacífica de los productores que demandaban mejores precios, matando a tres de ellos.

pobres se vuelvan trabajadores más productivos. El Banco reconocía que los recortes presupuestales de los ochenta “limitaron la efectividad de los esfuerzos para atender a los pobres”, pero felicitaba al gobierno de Salinas por haber incrementado significativamente la proporción del gasto destinado a la educación y la salud.²¹ En este contexto, en 1991 el BM lanzó su apoyo a tres programas antipobreza en educación, salud e infraestructura social, todos ellos etiquetados para los cuatro estados más pobres del país (Guerrero, Oaxaca, Chiapas e Hidalgo), conformando un paquete de 780 millones de dólares, monto sin precedentes en aquel entonces.

También se planteó muy explícitamente la importancia política de las preocupaciones ambientales del Banco. Se elogió a las políticas del gobierno pero se señaló que resultaban insuficientes. Siendo consistente con su nuevo planteamiento “verde” en el sentido del beneficio mutuo entre el desarrollo económico y el medio ambiente, plantea que “si se fracasa para actuar en este terreno pronto a la degradación ambiental se añadirá el retraso en el desarrollo económico”.²² El CAS pasó a advertir que 'la ausencia de avance [en la protección del ambiente] también podría dar al traste con el TLC” (pág. 10). Esta evaluación política explícita sugiere que el debate en Congreso de EU llevó al Banco a insistir en que el gobierno mexicano diese mayor prioridad a las inversiones para proteger el medio ambiente.²³

La estrategia de 1993 revela la relación entre el incremento de los préstamos destinados a proteger el medio ambiente y el

²¹ La proporción del presupuesto destinada a la educación pasó de 4.9% en 1989 al 12% en 1993, y la destinada a la salud pasó de 0.7% en 1989 al 1.7% en 1993) (pág. 10)

²² *El World Development Report 1992* del Banco enfatizó que los objetivos ambientales y de desarrollo son muy compatibles. Para un mayor análisis sobre este tema véase Robert Wade, “Greening the Bank The Struggle over the Environment, 1970-1995”, in Kapur, Lewis and Webb, eds., op. cit.

²³ El hecho de que el Banco invirtió su capital político para dar a los temas ambientales mayor prioridad en su diálogo con el gobierno antes del TLC resulta evidente cuando señala más adelante que “Ahora el gobierno está emprendido un enfoque más integral (de los problemas ambientales), especialmente a partir de las discusiones de alto nivel entre el gobierno y el Banco en marzo de 1993”.

imperativo político de mostrar a los escépticos en EU que México asumía el compromiso de elevar su “piso” social y ambiental. Además de los préstamos extraordinarios de \$550 millones de dólares para servicios de agua potable, drenaje y desechos sólidos, el crédito más directamente ligado al debate del TLC fueron los \$368 millones destinados al “Proyecto ambiental de la frontera norte”. Este fue finalmente aprobado en junio de 1994 (aunque sin las evaluaciones ambientales y las audiencias públicas obligatorias conforme a las propias normas del BM). En aquel entonces, funcionarios del Banco informaron que el proyecto formaba “parte de un programa que han estado desarrollando con representantes de los gobiernos de México y EU a partir de la negociación de financiamiento para proteger el medio ambiente en acuerdos paralelo al TLC.²⁴ Sin embargo, después de la crisis del peso este préstamo se recortó en un 43%, a \$ 208 millones de dólares, debido a limitaciones en los fondos de contrapartida.²⁵

La estrategia de 1993 dedicaba toda una sección a los “Cambios Políticos”. Comenzaba diciendo “a pesar de la

²⁴ Ver Augusta Dwyer, “Border Clean-Up Loan Approved”, *El Financiero Internacional*, octubre 4 al 10, 1993 (las fuentes originales de la información no son mencionadas). Grupos ambientalistas de la frontera expresaron sus preocupaciones en un comunicado de prensa fechado el 1 de junio de 1994, “World Bank Violates Own Policies with Proposed Border Loan: US Mexican Groups Call for Postponement” (Red Fronteriza de Salud y Ambiente, COSYDDHAC, Border Ecology Project, Texas Center for Policy Studies, Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental).

²⁵ Este monto aparece citado en el CAS de 1996. El diseño del proyecto estaba basado en supuestos poco sustentados respecto a la capacidad de los gobiernos locales de obtener fondos para sus aportaciones de contrapartida. El Banco hizo notar al gobierno que semejantes recortes podrían acarrear costos políticos. Según las minutas internas del banco de la negociación con La Secretaría de Hacienda y Crédito Público “no teníamos objeción a las cancelaciones arriba mencionadas. No obstante, debido a la gran visibilidad de (y al interés de las ONGs ambientalistas y de otros grupos) en los proyectos de la Frontera Norte y de Desechos Sólidos, sería aconsejable reconsiderar, a al menos reducir las cancelaciones propuestas para esas operaciones” (en “Mexico Country Strategy and Implementation Review Meetings, Mexico City”, May-June 1995, pág. 13). El gobierno rechazó estas recomendaciones y visto en retrospectiva, el Banco sobrestimó estos riesgos políticos. La decisión del TLC ya estaba tomada y la mayoría de las grandes organizaciones ambientalistas de EU se habían alejado de los temas relacionados con México.

apertura de la economía y del interés del Presidente Salinas por la reforma política, el avance hacia un proceso plenamente democrático ha sido lento”. El análisis enfoca tres procesos que generan incertidumbre: la selección presidencial, “la aparición durante los últimos dos años de mayores manifestaciones de descontento, y los signos de grandes tensiones al interior del partido gobernante”. El conjunto, estos elementos llevaban al CAS a predecir “un alto grado de riesgo, y menores posibilidades para una democratización acelerada, de lo que parecía hace un año” (pág. 11).

El CAS destaca que para 1993 México contaba con otras fuentes de financiamiento externo. Al gobierno le interesaba la participación del Banco por otras razones: “para garantizar que las reformas sectoriales estén bien diseñadas; para hacer que las agencias ejecutoras enfocasen más objetivos particulares y se sometieran a una mayor disciplina; para apoyar el hacer pasar iniciativas difíciles de alta prioridad; para acudir a las capacidades analíticas del Banco y para apuntalar la credibilidad del gobierno ante la comunidad internacional” (pág. 16). En otras palabras, de acuerdo con la interpretación del Banco acerca de los objetivos del gobierno en la relación, el BM aportaba su sello de garantía ante los inversionistas del sector privado, y al mismo tiempo no menos importante, reforzaba la capacidad de negociación de los funcionarios mexicanos que piensan como el BM frente al resto del aparato estatal (aquellos que serían “sometidos a una mayor disciplina”). Esto ayuda a explicar la forma de interacción preferencial: “Los análisis del BM son bienvenidos por el gobierno que tiene una pronunciada preferencia por las respuestas rápidas, informales y confidenciales, en lugar de los reportes extensos y visibles” (pág. 18).²⁶

En su análisis final, el CAS señala que si la elección presidencial de 1994 y los consecuentes cambios en

²⁶ A continuación, esta sección señala oblicuamente “Recientemente un corto período de análisis intensos que culminaron en conversiones privadas con líderes claves tuvieron como resultado grandes cambios en la política pública”. Sería necesario examinar las decisiones de política pública que se tomaron al principio de 1993 para determinar cual de ellas resultó de este intercambio íntimo.

el gabinete: “condujesen a retrocesos significativos en las políticas públicas, habríamos de... reevaluar el programa de préstamos y, en el peor de los casos, redimensionarlo a un pequeño nivel básico. Las posibilidades de que la siguiente administración continúe con las políticas actuales aún son buenas” (pág. 19). Esto es lo más que la estrategia de 1993 se acerca a explicitar que el financiamiento está condicionado a las políticas públicas. Este análisis político es notable por su contradicciones internas; hay una preocupación explícita por la falta de avance hacia la democracia, y sin embargo deja en claro que, un gobierno posterior a 1994 hipotéticamente democrático que escogiese hacer cambios en la política económica, se encontraría con el escepticismo del BM,

1994: Tras la rebelión en Chiapas

El CAS de mayo de 1994 planteó una estrategia política de tono mucho menos explícito. Es claro que el Banco se sintió aliviado con la aprobación del TLC, pero su entusiasmo enmudeció con la rebelión que le siguió en Chiapas y por la continuidad de la incertidumbre, aunque aminorada, en torno a la sucesión presidencial. El BM reiteró su preocupación por la lenta respuesta de la economía a las “reformas incompletas”. El documento establece la relación entre el impacto del ajuste estructural y el descontento de manera muy tangencial: “... en la medida en que *algunas consecuencias* del proceso de ajuste han hecho manifiesta la importancia de atender cuestiones más amplias, especialmente la pobreza y la distribución del ingreso, es necesario dedicar mayor atención al progreso acelerado en estas áreas” (énfasis añadido, pág. 1). Como antes, el alivio de la pobreza es visto como una materia de la política social, más que como una meta central de la política económica.

La política también aparece enmarcada en un “recuadro” titulado “Chiapas” que enlista una serie de factores que contribuyen al levantamiento: I) pobreza extrema; II) “dificultad para obtener suficiente tierra, en la medida en que la población crece y los más acomodados acortan la disponibilidad ya limitada”; III) “frustración ante los gobiernos

municipales y estatal que en muchos casos han estado dominados por fuerzas contrarias a ellos”; IV) tendencias decrecientes en el ingreso generado por cuatro cultivos clave”; V) “Sensación más amplia de estar siendo marginados por la creciente desigualdad, las disparidades regionales y un sistema político que no responde”; y VI) la falta de infraestructura básica generalmente disponible en la mayoría de las otras áreas. Estos factores en su mayor parte se han presentado en décadas y generaciones”. El análisis sobre Chiapas describía los diálogos de paz de marzo de 1994 en términos muy optimistas y apoyaba la respuesta del gobierno que “enfaticó la negociación pacífica, la reconciliación y la construcción de consensos” (pág. 4). No se hace referencia alguna a las implicaciones que podría tener para las grandes inversiones sociales del Banco en el sur de México, aún cuando se podría hacer el planteamiento de que algunos programas sociales financiados por el BM pueden haber contribuido a la rebelión.²⁷

En términos de las recomendaciones para los niveles futuros de préstamo, “el financiamiento estará ligado al desempeño”, lo que significaba sostener niveles cercanos a los \$1.5 mil millones de dólares al año, excepto en caso de presentarse “un escenario adverso”. Este último podría incluir “incertidumbres en torno a la transición hacia un nuevo presidente, el seguimiento a Chiapas, o el que la situación económica pudiese de alguna manera conducir a reveses mayores o a políticas insostenibles”. El escenario de préstamos más bajo se limitaría a la lucha contra la pobreza, a la protección del medio ambiente y a la infraestructura. En su fase “el seguimiento a Chiapas” las palabras escogidas son

²⁷ Porque los proyectos financiados por el BM en Chiapas canalizaron fondos a los gobiernos municipales y estatal, y ya que estos gobiernos eran más bien parte del problema que parte de la solución (aún en el propio análisis del Banco) parece que los proyectos sociales del Banco agravaron las tensiones políticas antes de la rebelión. Para un análisis más amplio véase Jonathan Fox y Josefina Aranda, *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxacas Municipal Funds Program*, La Jolla: UCSD Center for US - Mexican Studies, Monograph 42, 1996; y “Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca”, *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (3), julio-septiembre de 1996.

ciertamente ambiguas, pero los optimistas podrían argumentar que el BM está mandando un mensaje indirecto de que una respuesta militar al estilo centroamericano en Chiapas podría poner en peligro el respaldo del BM a México. El CAS posterior a Chiapas/Colosio concluye oblicuamente que “importantes prioridades políticas y sociales del desarrollo, subrayadas por los acontecimientos recientes, requieren atención creciente.” Estas prioridades incluyen: “pobreza, desigualdad, disparidades regionales, necesidades de desarrollo de recursos humanos [esto es educación y salud], democratización y la fe del público en el proceso electoral y en el sistema político” (pág. 19). En resumen, la evaluación clave del BM a mediados de 1994 se centraba en “políticas económicas sólidas pero en condiciones sociales y políticas frágiles” (pág. 17). Esta visión aportó los elementos de análisis necesarios para establecer un esquema de préstamos donde el monto asignado a las inversiones contra la pobreza y para proteger el medio ambiente alcanzó, por mucho, una proporción más alta que nunca, un extraordinario 86% de los préstamos del año fiscal 1994 (\$1.330 mil de 1.530 mil millones de dólares). Sin embargo, en cuestión de meses, se presentó el escenario opuesto: una elección relativamente suave fue seguida por el colapso económico.

1995: Reponiéndose de los “errores de diciembre”

El CAS de mayo de 1995 se centró totalmente en el manejo de la crisis financiera de diciembre de 1994, desglosando la contribución del BM como parte de un paquete de rescate financiero mucho más amplio. El gobierno de EU (\$20 mil millones de dólares), el FMI (hasta \$17.8 mil mdd), y el Banco de Pagos Internacionales (\$10 mil mdd) fueron con mucho los actores más grandes. La aportación del BM fue de mil mdd para el sector financiero, \$500 mdd de rápido desembolso para sostener el presupuesto de los servicios sociales (junto con otros \$500 mdd del Banco Interamericano de Desarrollo), a los que les siguieron otros \$500 millones para el sector financiero poco tiempo después. El documento de este CAS es notable, en parte porque fue el primero en

llegar a manos de grupos ciudadanos y al interés público en México, y se convirtió por tanto en tema de un incipiente debate público sobre política económica en México y en Washington.²⁸

El CAS de 1995 comienza con un diagnóstico de las causas de la crisis que enfatiza los sobresaltos políticos de corto plazo, pero notando que no son responsables de la *magnitud* de la crisis. “Las razones pueden rastrearse tanto hasta la relativa vulnerabilidad de la economía cuando los sobresaltos comenzaron a suceder, como hasta la forma en que se manejó la política macroeconómica para responder a dichos sobresaltos en 1994” (pág. 2). Esta “vulnerabilidad” se atribuye a la estrategia del gobierno de apostar a una moneda sobrevaluada, estrategia que era plausible y consistente, pero que también implicaba ciertos riesgos” (pág. 2). La respuesta del gobierno ante la crisis, según el CAS, estaba basada “correctamente, en la premisa de que el problema inmediato era sobre todo de falta de liquidez de corto plazo, y *no* de insolvencia, de forma que su primer objetivo es restablecer la estabilidad mediante la reconstrucción de la confianza internacional” (enfatizado en el original, pág. 7). Este enfoque sugiere que el mismo CAS era parte de una estrategia para elevar la confianza, sobre todo si se toma en cuenta la muy probable posibilidad de que un análisis tan importante del BM, sería compartido por los ministros de finanzas de los países donantes con sus respectivas élites bancarias.²⁹

La estrategia de 1995 evitó mayormente cuestiones explícitamente políticas, aunque el análisis de los riesgos que enfrenta el programa económico del gobierno apunta que las dos amenazas claves son los fracasos bancarios y los costos políticos del incremento del desempleo, incluyendo a los

²⁸ Para una crítica hecha desde la ONG Equipo Pueblo, véase Carlos Heredia y Mary Purcell, “Me Wrong Path: The World Bank's Country Assistance Strategy for Mexico Analysis and Alternatives”, *Development in Practice*, 7(2), May 1997.

²⁹ Para una evaluación pública de la crisis mexicana hecha por altos mandos del BM, véase Javed Burki and Sebastian Edwards, *Latin America after Mexico: Quickening the Pace*, (Washington: World Bank, June 1995).

“nuevos pobres” (quienes han perdido su empleo, antes estable, en el sector formal). Tal como el CAS lo plantea: “el alto desempleo podría conducir a mayor inestabilidad política, lo que a su vez limitará la capacidad del gobierno para perseverar en el programa económico” (pág. 8). Este es el contexto del proyecto conjunto del BM y el BID, Programa de Servicios Sociales Esenciales (préstamo conocido como PROSSE), de mil millones de dólares, que contiene fondos para la capacitación laboral y el empleo temporal en obras públicas. También se alude a asuntos políticos cuando el CAS cuestiona si las medidas de ajuste estructural están avanzando suficientemente lejos o suficientemente rápido “para dominar la crisis y reafirmar la confianza de los inversionistas. La preocupación principal se refiere a la lenta privatización de unas cuantas grandes empresas públicas; al marco legal y supervisión institucional inadecuados en sectores con importantes fallas de mercado; a la falta de flexibilidad de los mercados laborales; al mal funcionamiento de los mecanismos de jubilación del seguro social y a la escasa participación pública en la toma de decisiones” (pág. 8). Tal como en el documento de estrategia de 1993, este llamado a una mayor participación pública elude la posible contradicción entre, por ejemplo, la mayor democratización y las propuestas del BM para privatizar el sistema de pensiones, debilitar los derechos sindicales y continuar la privatización a pesar de lo caro y corrupto de los fracasos anteriores.

En el párrafo dedicado explícitamente a lo político, el CAS de 1995 elogiaba “el fuerte compromiso de la administración de Zedillo con la reforma política”. Destaca las reformas judicial y electoral, la descentralización y el esfuerzo por incrementar ‘la responsabilidad y la rendición de cuentas’ del sector público mediante “el incremento de la participación social y de la transparencia” (pág. 12). Este discurso

³⁰

Ver el *World Development Report 1997* sobre el estado (Washington: World Bank, 1997), *Governance: The World Bank's Experience* (Washington: World Bank, 1994) y *World Bank Sourcebook on Participation*, (Washington, World Bank, Environment Department, 1995). Este último documento es resultado de varios años de organización interna entre el personal del BM involucrado en el Grupo de Aprendizaje sobre la Participación.

es consistente con el nuevo lenguaje reformista del BM acerca del papel del estado, que reconoce que el incremento en la rendición de cuentas del sector público, la transparencia y la participación ciudadana son positivas porque alientan un desempeño más efectivo del sector público.³⁰ Hasta el momento, sin embargo, las corrientes a favor del “buen gobierno” dentro del BM tienen mucho por hacer y poca influencia en el programa de operaciones en México.

1996: Mirando más allá del corto plazo

En contraste con el de 1995, el CAS de 1996 (para el año fiscal 1997), pasó del enfoque en la estabilización a corto plazo, a centrarse de nuevo en el mediano plazo, delineando la estrategia del BM para el resto del periodo presidencial de Zedillo.³¹ En el contexto de los esfuerzos por abrir y ampliar el debate en torno al papel del BM en México, este CAS establece dos precedentes importantes. En primer lugar, se filtró a las organizaciones no gubernamentales mexicanas en un momento más delicado, *antes* de que el documento se presentara al Consejo de Directores Ejecutivos del BM. Esta oportunidad poco usual permitió que una red de ONGs mexicana y de EU expresara sus preocupaciones por escrito, a tiempo, para la discusión en el Consejo. Esta carta, organizada por la campaña internacional, “Women's Eyes on the World Bank” (cuya filial latinoamericana se llama *El BM en la Mira de las Mujeres*), criticó fuertemente al Banco por ignorar las causas profundas y las dimensiones de género de la pobreza, haciendo notar que “el fracaso del CAS al no incluir un análisis a profundidad de la pobreza, como un análisis de las restricciones de género para superar la pobreza, inevitablemente conducirá a estrategias que no

³¹ Según los estratemas de la abogacía de las ONG's en Washington, la versión del 15 de octubre que se analiza a continuación podría no ser la versión final que se envió realmente al Consejo de Directores Ejecutivos, pero su carátula muestra que en su momento se consideró la versión final. Una hipótesis posible es que las referencias que se hacen en esta versión respecto a la participación de la sociedad civil fueron modificadas o eliminadas posteriormente, en atención a las preocupaciones presentadas por el gobierno mexicano

lograran atender adecuadamente ni la pobreza ni la equidad de género”.³²

En segundo lugar, los puntos claves del CAS fueron resumidos y citados en una serie de artículos periodísticos sin precedentes en el periódico independiente *La Jornada*, haciendo que, buena parte del CAS, fuese del dominio público por primera vez en México.³³ El muy influyente diario inglés *Financial Times* también publicó una nota sobre el CAS que destacaba la preocupación del BM acerca de si el “debilitado” sistema bancario socavaría la “frágil recuperación económica” del país. El *Financial Times* también citó (y por tanto legitimó) la carta firmada por las ONGs.³⁴ Estas

³² La campaña surgió de la conferencia de la ONU de Beijing, dando seguimiento al diálogo efectuado allí con el nuevo presidente del BM. La carta de diciembre de 1996 fue firmada por las siguientes organizaciones sociales y ONG's mexicanas: la campaña “El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres” (sección América Latina y el caribe), la Red de Género y Economía, el Foro de Apoyo Mutuo, la Coordinación Nacional de Organizaciones de Mujeres por un Milenio Feminista, la Red Mexicana de Acción frente al libre Comercio, Mujeres en Acción Sindical, Red Entre Mujeres, Mujeres Trabajadoras Unidas AC (MUTUAC), el Equipo Pueblo. Las siguientes ONG's de EU e internacionales también firmaron la carta: Women's Eyes on the WB (sección EU, Association for Women in Development (AWID), Center of Concern, Oxfam International, Fifty Years is Enough Network, US Network for Economic Justice, The Development Group for Alternative Policies (DGAP), Health and Development Policy Project. La red circuló la carta por correo electrónico entre ONGs de México y EU tanto en español como en inglés, pero nunca fue publicada. La sección latinoamericana de esta campaña tiene su coordinación en México.

³³ Ver los siguientes artículos de Jim Cason y David Brooks en *La Jornada*: “México negocia otro programa de ajuste estructural con el FMI”, 17 de diciembre, 1996; “La debilidad del sistema bancario se debe a errores de privatización”, 18 de diciembre, 1996; “Se reducirán créditos del BM si hay obstáculos a la reforma económica”, 20 de diciembre, 1996; y “El plan de descentralización en riesgo: BM”, 21 de diciembre, 1996. En la misma serie de artículos de fondo apareció un resumen de un estudio que el Banco comisionó por separado para hacer una evaluación de si la respuesta del banco a las causas y los resultados de la crisis del peso fue adecuada. Este estudio llegó a la conclusión de que el gobierno había rechazado las advertencias del banco respecto a la tasa de cambio y los flujos de capital, pero también reconoció que el Banco no estaba preparado adecuadamente para manejar la crisis una vez que se presentó (J. Cason y D. Brooks, “El BM falló al enfrentar la crisis mexicana: texto confidencial”, *La Jornada* 19 de diciembre, 1996). algunas fuentes entre las ONG's de Washington reportaron que la fuga de este estudio provocó una reacción aún más fuerte por parte del gobierno mexicano que cuando se filtró el CAS.

³⁴ Robert Chote, “Mexican Banks Warning”, *Financial Times*, 17 de diciembre de 1996.

notas periodísticas (y el momento que aparecieron) agregaron tensión coyuntural a las relaciones entre el BM y el gobierno.³⁵

Desde el punto de vista del BM, el CAS sentó precedentes porque alentaba la creciente coordinación entre el BM y su brazo de financiamiento para el sector privado, la Corporación Financiera Internacional. El Banco también consideró este CAS como especialmente innovador porque se elaboró “mediante un proceso más participativo involucrando al cliente” (el gobierno) y fue parte de un proceso para “mejorar la calidad de la cartera” mediante “un diálogo más cercano y propositivo sobre las políticas públicas”, resultante de la descentralización de las oficinas de su Departamento México al terreno de trabajo, esto es, a Insurgentes Sur en la Ciudad de México. (pág. 1-2)

El CAS de 1996 tuvo tres temas centrales: “crecimiento con estabilidad, desarrollo social y modernización del estado, todos ellos articulados por un objetivo general... elevar el bienestar humano y reducir la pobreza extrema en México” (pág. 1). El CAS estableció una relación directa entre la inestabilidad política resultante de la pobreza y el desempeño macroeconómico:

“El proceso de crecimiento necesita involucrar y echar mano del potencial productivo de más amplias masas de la población y de las regiones rezagadas. La pobreza se concentra agudamente en los estados del sur, y fue la rebelión en uno de esos estados—Chiapas—lo que contribuyó a la inestabilidad económica de 1994. El más reciente brote de actividad rebelde también tiene su origen en otro estado pobre del sur—Guerrero—.

³⁵ Conforme a los cabilderos de las ONG's con sede en Washington, el gobierno mexicano presentó una queja formal acerca de la confidencialidad imperfecta del BM, lo que condujo a una tensa discusión a nivel del Consejo, seguida por una gran presión por parte del BM para identificar el origen de la fuga de información, aparentemente sin éxito. El gobierno mexicano mostró gran preocupación tanto por la violación de las condiciones de confidencialidad en el Banco, así como por las críticas hechas por el CAS a varias de sus decisiones económicas clave.

Cualesquiera que puedan ser los factores políticos específicos asociados con tal intranquilidad contraria a la estabilidad nacional, la pobreza les proporciona un terreno fértil” (pág. 4).

La respuesta del Banco, como se analizará a continuación, fue revalorar muy gradual y tentativamente su cartera de proyectos contra la pobreza en Oaxaca y Chiapas (inexplicablemente se excluyó al estado de Guerrero).

Este CAS le da mucha más importancia explícita a los temas políticos que los de 1994 y 1995. El párrafo que se refiere a la “reforma política” apunta que “la democratización, la descentralización y el estado de derecho” son prioridades de la administración de Zedillo y son necesarios en el largo plazo, “pero inevitablemente contribuyen a la incertidumbre en el corto plazo”. Al mismo tiempo que alaba el “campo de juego parejo para todos” en la carrera para las elecciones al congreso de julio de 1997, el BM también apunta que esta competencia “pondrá a prueba la determinación del gobierno de perseverar en la disciplina monetaria y fiscal”. El CAS no limitó su perspectiva de lo político al nivel nacional; por primera vez en un documento operativo de alto nivel del BM, se hace notar que la democratización resulta el elemento clave para el éxito de la descentralización y advierte contundentemente: “si no está acompañada por la democratización efectiva, la descentralización corre el riesgo de que la autoridad descentralizada sea capturada por las elites y grupos de poder locales”. A pesar del reconocimiento implícito de que el limitado progreso hacia la democratización de los gobiernos estatales y municipales en los estados más pobres de México puede afectar directamente a la gran cartera de proyectos sociales apoyados en la descentralización, no existe evidencia alguna de que el tener aparentemente claro el problema afecte las operaciones del BM en la práctica.

El CAS de 1996 también hizo recomendaciones de política económica importantes sin hacer referencia a sus principales implicaciones políticas. Por ejemplo, dentro del amplio tema de la estrategia llamado “crecimiento con estabilidad”, el

CAS propone “una política de tasa de cambio que apoye la competitividad... la culminación exitosa de la reforma del sistema de pensiones... y hacer más flexibles los mercados laborales” (pág. 5). El CAS también hace implícitamente la explosiva propuesta de aplicar a los alimentos básicos el impuesto al valor agregado.³⁶ El tema del CAS llamado “modernización del estado” también tiene implicaciones políticas indirectas, al destacar el “estado de derecho” por primera vez. Su análisis de las reformas institucionales destaca su papel crucial en el desempeño del sector financiero, donde “la liberalización sin el acompañamiento de una construcción institucional oportuna contribuyó de forma importante al desarrollo de la crisis en el sector bancario” (pág. 6). Esta aseveración entraña una crítica al entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien fue responsable del proceso de privatización de la banca. Antes del colapso de 1994 el BM elogiaba la privatización bancaria en México.

Las recomendaciones estratégicas de política social repitieron la conocida convicción del BM de que el crecimiento macroeconómico reducirá la pobreza, pero destacó que también son necesarios los proyectos focalizados. Se reconocía que el gasto social de México es grande, pero necesita mejor orientación tanto geográfica como social y mejorar su calidad.³⁷ El CAS también recomendó mayor apoyo al sector productivo en las áreas más pobres, una opción fuera de moda para los neoliberales ortodoxos. Aquí los actores de la sociedad civil aparecen de la manera más explícita: “para poder expandir las oportunidades de generación de ingreso para los pobres y así romper el círculo vicioso de la pobre-

³⁶ La estrategia para favorecer el ahorro del CAS subraya la importancia central de la reforma fiscal, incluyendo el fortalecimiento del impuesto al valor agregado”, refiriéndose no solo a la necesidad de fortalecer su cumplimiento, pero recomendando también que se “limite drásticamente la extensa tasa cero y las exenciones que actualmente se permiten (y) el incremento porcentual del impuesto sobre el valor total del producto”. (pág. 12). No solo el incremento al 15% de la tasa del IVA es ya muy controvertido, sino que los principales productos exentos son la comida y otros bienes salarios básicos.

³⁷ Otros estudios del BM se han referido al esquema de gasto social del gobierno mexicano como “insuficiente” ante la dimensión de las necesidades (Bonninck, op. cit., p. 21).

za—mediante la reforma agraria, el desarrollo de los mercados financieros rurales, el fortalecimiento del sector privado y de la participación comunitaria (incluyendo mujeres y pueblos indígenas) en el desarrollo de actividades productivas (agricultura, silvicultura, industrias rurales, entre otros) y en la provisión de infraestructura básica” (pág. 6). Para poder mejorar la asignación de recursos contra la pobreza, el CAS exhorta a que “en todas las intervenciones del BM un tema común deberá ser la creciente participación de la sociedad civil, especialmente por parte de los grupos más vulnerables (mujeres rurales y comunidades indígenas)” (pág. 16). Durante este periodo, dos pequeños proyectos que se encontraban en su etapa de diseño comenzaron a poner en práctica este discurso: Desarrollo Rural en Áreas Marginadas y Forestal Comunitario. Sin embargo, ninguno de los dos proyectos contaba con apoyos significativos, ni dentro del BM, ni en el gobierno. Consecuentemente, la dimensión innovadora del primero fue debilitada, asimilada y el desembolso en el segundo fue frenado (ver abajo).

El sutil llamado que hace la estrategia de 1996 para ampliar el diálogo y la participación de la sociedad civil no tenía precedentes. El BM propuso revalorar sus proyectos contra la pobreza mediante la llamada iniciativa de los Estados del Sur” que involucraba 11 proyectos en curso con componentes en Oaxaca y Chiapas. Sin embargo, esta propuesta reiteró la injustificada fe del Banco en los gobiernos locales, largamente sostenida, ignorando el reconocimiento previo que el CAS expresó, admitiendo que la falta de democratización local podría hacer que estos esfuerzos resultaran contraproducentes.³⁸ Por ejemplo, uno de los nuevos proyectos que parece ser consistente con las recomendaciones a favor de la participación de la Iniciativa para los Estados del Sur,

³⁸ Estos esfuerzos se inspiraron en la experiencia del BM en el Noreste de Brasil, donde serios problemas condujeron a que el Banco suspendiera muchos créditos mientras se rediseñaba su enfoque, para luego reanudar su apoyo (frecuentemente para fortalecer a los nuevos gobiernos estatales recientemente democratizados).

³⁹ Project Appraisal Document: Rural Development in Marginal Areas”, Mexico Country Department, World Bank, December 23, 1997, pág. 5.

el Desarrollo Rural en Areas Marginadas, se apoya en el programa gubernamental Alianza para el Campo, que “promueve la política del nuevo federalismo transfiriendo la responsabilidad de la ejecución de los programas agrícolas al nivel estatal.”³⁹ En otras palabras, el proyecto parte del supuesto insostenible de que los gobiernos de los estados con menor ingreso responden a intereses de las organizaciones autónomas de pequeños productores. Informes de campo preliminares indican que en la práctica, los gobiernos de los cuatro estados involucrados han sistemáticamente limitado la participación de las organizaciones representativas de los productores indígenas.⁴⁰ Todavía al principio de 1999 el BM no había buscado aportaciones de las organizaciones sociales indígenas representativas a su Iniciativa de los Estados del Sur, a pesar de su propia norma de participación para los pueblos indígenas. A partir de 1991, esta norma obliga a la “participación informada” de los pueblos indígenas afectados en todas las fases de los proyectos del BM.⁴¹

Algunas fuentes del Banco reportaron que la Iniciativa de los Estados del Sur fue archivada entonces, en respuesta a la

⁴⁰ Entrevistas del autor con dirigentes regionales indígenas en cinco regiones de Oaxaca, abril de 1999 y reportes de campo del personal de Transparencia, SC que está realizando el seguimiento del proyecto en los estados de las tres regiones huastecas (Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí), mayo de 1999. Para un análisis más amplio de la participación social en este proyecto véase “Concentrado de información generada en o por Transparencia S.C. a través de eventos y documentos” en <http://www.laneta.apc.org/transparencia>: Desarrollo Rural en Areas Marginadas.

⁴¹ Para una explicación detallada de esta norma de operación (4.20), ver Cindy Buhl, *A Citizens Guide to the Multilateral Development Banks and Indigenous Peoples: The World Bank*, (Washington: Bank Information Center, 1994, también disponible en español, indonesio y ruso); y en Andrew Gray, “Development Policy - Development Protest; The World Bank, Indigenous Peoples and NGO's in Fox and Brown, op. cit. Y en Eva Thorne, “The Politics of Policy Compliance: The World Bank and the Social Dimensions of Development”, Ph.D. Dissertation, Political Science Department, Massachusetts Institute of Technology, 1998.

⁴² El BM seguía estando sumamente expuesto en México, donde está activo el 12.1% de todos los créditos sin cobrar; las proyecciones del banco indican que México no volverá a estar por abajo del nivel de riesgo normal (le 10% máximo sino hasta el año 2000. Aún más, el Banco se preocupó bastante por apoyar la capacidad del gobierno para pagar los vencimientos de los recursos comprometidos en el rescate financiero de 1995: “Dado el alto monto de los pagos al servicio de la deuda externa que México tiene que enfrentar durante los próximos tres años... es importante para México que el banco sostenga sus desembolsos en un alto nivel” (pág 22).

objeción de Secretaría de Hacienda y Crédito Público a incrementar la participación de la sociedad civil en los esfuerzos contra la pobreza. Aparentemente, los funcionarios de alto nivel del BM no priorizaron este aspecto, quizá en parte porque México tenía en ese momento el 12% de su cartera internacional de préstamos.⁴² Esta circunstancia creaba un imperativo para continuar prestándole a México sin importar lo que algunos dentro del BM quisieran que el gobierno hiciera o dejara de hacer, permitiendo que el flujo de nuevos fondos facilitase el pago de los créditos anteriores. En realidad, entre 1992 y 1997 México experimentó “flujos netos negativos”, es decir, lo transferido al BM por concepto de pagos de préstamos anteriores fue alrededor de \$5 mil millones de dólares más de lo que recibió como desembolsos por nuevos préstamos.⁴³ A la luz de esta situación estructural, los llamados inconsistentes del Banco respecto a la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil probablemente fueron interpretadas como “añadir el insulto al daño realizado”.⁴⁴ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba en condiciones de asumir con seguridad que los fondos del BM serían desembolsados así se atendieran o no cuestiones sumamente delicadas a nivel nacional, como el buen gobierno, la rendición de cuentas o la consulta y participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. La autonomía relativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público frente al resto del estado mexicano y frente a la sociedad civil resulta ser, por tanto, la variable clave para entender el proceso.

El CAS de 1996 también arrojó luz sobre un factor institucional clave para limitar la posibilidad de que algún funcionario del BM abierto a la participación pueda intentar trabajar a favor de la sociedad civil desde el Banco: no

⁴³ *The World Bank Annual Report 1997*, pág. 78.

⁴⁴ En inglés “adding insult to injury”. Aún funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que simpatizan con la participación de la sociedad civil rechazan la pretensión de que tales iniciativas deban ser convocadas por el BM. Tal como declaró uno de los entrevistados: “Las comunidades indígenas de México mejorarán sus condiciones de vida en la medida en que logren expresar su voz y voto, y no gracias a la intervención del BM”.

pueden asignar recursos adicionales a las agencias gubernamentales encargadas de ejecutar el proyecto. La estructura de la relación entre el BM y el gobierno impide que el Banco pueda ofrecer estímulos presupuestales a instituciones específicas; en cambio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserva su control sobre el desembolso del presupuesto de cada una de las agencias del aparato institucional. Tal como lo señala el CAS: “El atractivo de los recursos del Banco para las agencias ejecutoras se ve reducido el requisito que establece el sistema fiscal mexicano de que los recursos queden incluidos dentro techo presupuestal asignado a dicha agencia, de forma que no proporciona ninguna adicionalidad al receptor. Este procedimiento es físicamente consistente, no obstante, posiblemente las agencias ejecutoras prefieran usar otros recursos presupuestales menos condicionados, y de esta forma evitar la carga operativa adicional que representan los procesos de licitación, desembolso y auditoría que implican los procedimientos del Banco” (pág. 19). Debido a la estructura institucional de la relación entre el Banco y el estado, los fondos no sólo no son “adicionales” a la asignación del presupuesto operativo, sino que también vienen atados a hilos extraños, tales como los recientes mandatos sociales y ambientales del banco, para no mencionar la complejidad de los mecanismos de desembolso.⁴⁵ Esta falta de “adicionalidad” conduce a lo que el CAS llama “un problema de incentivo”. En otras palabras, ¿por qué habrían las agencias gubernamentales de escuchar al Banco, si están principalmente sujetas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público?⁴⁶

⁴⁵ Para una evaluación de los orígenes y la muy desigual ejecución de reformas en las políticas ambientales y sociales en BM, véase Fox y Brown, eds. Op. cit.

⁴⁶ Además, es conveniente notar que en la estructura institucional actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la relación no es muy directa entre la dirección administrativa encargada de la relación con los organismos financieros internacionales, en el área de “ingresos”, y la encargada de realizar finalmente el gasto, correspondiente al área de “egresos”.

El CAS de 1996 no registra ni explica la caída del nivel de nuevos préstamos para el año 1996, cerca de apenas 500 millones de dólares, después de más de una década de niveles anuales que varían entre los mil y hasta más de dos mil millones de dólares por año fiscal. Para el año fiscal 1997 el nivel de los préstamos en proyecto se incrementó un poco, pero aún así cayó muy por debajo de los mil millones de dólares. Ciertamente, esta reducción de los niveles de préstamo no se debe a la falta de cumplimiento en la ejecución de las recomendaciones de política macroeconómica, ni fueron retenidos porque el Banco estuviese esperando la realización de reformas para el buen gobierno. El retraso del financiamiento del BM a México, en este caso, se debió probablemente a la falta de disponibilidad de recursos de contrapartida, como resultado de la crisis del peso, lo que condujo a la cancelación de \$600 millones de dólares asignados a préstamos en los que resultaba poco probable que podrían usarse. Para el año fiscal 1998 los niveles de préstamos se elevaron nuevamente, pero sin el énfasis en las inversiones contra la pobreza o la atención al medio ambiente de principio de los noventa. Las consideraciones macroeconómicas y el ajuste estructural dominan la escena nuevamente.

Después de 1996, conforme a las categorías que utiliza el Banco, se considera como “sociales” dos grandes préstamos, destinados a reestructurar el sistema de seguridad social (\$700 millones de dólares) y el mercado de vivienda para la población urbana de bajos ingresos (\$505 millones de dólares). Pero, ya que no están etiquetados hacia la tercera parte de la población mexicana que es más pobre, en este trabajo no son calificados como “etiquetados para la pobreza”.⁴⁷ Por la misma razón, tampoco se consideró dentro de esta categoría al proyecto “Mejoramiento de la

⁴⁷ Para un análisis del papel del BM en la promoción de la privatización del Seguro Social, ver Manuel Fernandez; de Villegas y Naomi Adelson, “Strengthening the Role of Civil Society in Global and Local Governance: The Looming Reform Agenda of the Multilateral Development Banks: The Mexican Case Study”, presented to FLACSO, Buenos Aires, Argentina, April 1999. Sobre el préstamo del BM para el mercado de crédito a la vivienda, ver Naomi Adelson, “World Aims to Overhaul Mortgage Market”, *El Financiero Internacional*, Mayo 17, 1999, pag. 19.

Productividad Agrícola”, porque refuerza los programas convencionales de la Alianza para el Campo. Sin embargo, por lo menos en un sector (la apertura del sector eléctrico estatal a la privatización), los planes de préstamo planeados por el BM tuvieron que posponerse debido al éxito de la sociedad civil en oposición a la propuesta de reforma del sector. El hecho de que los periodistas mexicanos pudiesen citar las recomendaciones de política pública para el sector, conforme a fuentes internas del propio BM, para poner en evidencia su papel detrás de las apariencias, ayudó a congelar la iniciativa para privatizar.⁴⁸

Conclusiones

Al revisar la estrategia del BM en México resulta evidente su preocupación explícita respecto al impacto del descontento social y la potencial oposición política contra las reformas que favorece. Los documentos anuales de estrategia de 1993 a 1996 reflejan preocupación por la falta de tranquilidad social y política, así como la necesidad de aparentar que se presta atención a las cuestiones sociales y ambientales vinculadas al TLC. Específicamente, el crecimiento de la cartera del BM para cuidar del medio ambiente formó parte de un esfuerzo para mellar la oposición política doméstica contra el TLC en EU, mientras que el crecimiento de la cartera contra la pobreza se justifica como un esfuerzo por amortiguar las posibles amenazas sociales y políticas contra la estrategia macroeconómica dominante. El posterior desplome de los préstamos para aliviar la pobreza y cuidar el medio ambiente sugiere que después de la crisis del peso en 1994, la primera prioridad, tanto del gobierno como del BM, es el establecimiento de la confianza del sector privado. Aparentemente, la lógica política de las inversiones sociales y

⁴⁸ Luis Hernandez Navarro, “Mr. “Wolfensohn & el Sr. Tellez”, *Masiosare (La Jornada)*, 11 Abril de 1999, pág. 7.

⁴⁹ Para un análisis más amplio de este tema, ver Jonathan A. Fox and L. David Brown, “Assessing the impact of NGO Advocacy Campaigns on the World Bank Policies and Projects” in Fox and Brown, op. cit.

ambientales, con sus “fines legitimadores” se volvió menos urgente una vez que se aprobó el TLC y el partido oficial ganó las elecciones en 1994.

Investigaciones previas indican que el BM cumple con los compromisos de sus reformas ambientales y sociales depende del fortalecimiento de alianzas tripartitas entre funcionarios oficiales del BM que están a favor de las reformas, miembros de la sociedad civil y funcionarios nacionales de los países prestatarios.⁴⁹ Probablemente una de las razones por las que el nivel de los préstamos para la pobreza y medio ambiente se desplomó tanto tan rápido se deba a que, en el caso de México, estas alianzas o son muy débiles o no existen.

Los documentos de estrategia del BM hacen comentarios que simpatizan con la idea de reformas democráticas, que siempre quedan matizados por su preocupación de que la democratización pudiese conducir a que el gobierno se aparte de su “compromiso” con el ajuste pro-mercado. El CAS de 1996 sugería que el BM está incorporando los temas del “buen gobierno” y la “participación de la sociedad civil” en su discurso interno acerca de México. No obstante, este nuevo discurso no influyó en forma significativa la gran mayoría de sus operaciones en la práctica. Los estrategas del Banco tuvieron la posibilidad de escoger un camino “reformista” después de Chiapas, con su “Iniciativa de los Estados del Sur”, pero prefirieron concentrarse en animar la inversión del sector privado a través de la Corporación Financiera Internacional, en vez de apoyar reformas institucionales para la rendición de cuentas, o de invertir más sistemáticamente en el capital social ya acumulado en las numerosas empresas socioeconómicas de los pobres.⁵⁰

En conclusión, existe un fuerte contraste entre el discurso oficial del BM acerca del combate a la pobreza mediante el

⁵⁰ Para un desarrollo de este planteamiento, ver Jonathan Fox, “The World Bank and Social Capital: Contesting the Concept in Practice”, *Journal of International Development*, 9(7), Nov. 1997. Para un mayor análisis del desenvolvimiento del capital social rural en el contexto mexicano, ver Jonathan Fox, “How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico”, *World Development*, 24 (6), June, 1996.

desarrollo sustentable y su estrategia operativa en México, ya sea a la luz de los componentes sectoriales de los flujos de financiamiento o del discurso interno de sus estrategias. Quienes abogan a favor de una mayor responsabilidad ante el público, por la participación informada de las partes interesadas y del desarrollo sustentable siguen siendo bastante débiles dentro del BM, y carecen tanto de aliados influyentes como de condiciones favorables a la negociación frente al estado mexicano. Aún en el caso de que la correlación de fuerzas dentro del BM fuese favorable a los funcionarios abiertos a la reforma, su capacidad de negociación aún estaría limitada por la interdependencia estructural entre México y el BM, así como por la autonomía relativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante el Banco y ante la sociedad civil. Será el proceso político nacional en México lo que determine en que medida el financiamiento del BM deberá utilizarse para sus supuestos objetivos principales: combatir la pobreza y fomentar el desarrollo sustentable. El factor clave probablemente será la capacidad de la sociedad civil mexicana para influir en el proceso de toma de decisiones gubernamentales en las políticas económicas y sociales.