

# La Evolución del Grupo Banco Mundial: ¿Mejoras técnicas o necesarias reformas urgentes?

At Issue

Andrea Molinari, Universidad Nacional de San  
Martín, Argentina, y Leticia Patrucchi, Universidad  
Nacional de Moreno, Argentina



Julio 2023

Veinticinco años después de su última reforma importante, el Banco Mundial está emprendiendo una amplia revisión de su misión, sus procedimientos operacionales y sus mecanismos financieros. Sin embargo, existe el riesgo de que la propuesta actual no logre implementar los cambios estructurales necesarios para apoyar a los países prestatarios en medio de las crisis mundiales, y se base en medidas técnicas generales que funcionan como parches que favorecen la ‘lógica’ del mercado. A la luz de las ‘crisis de desarrollo’, el retroceso en los objetivos de desarrollo mundial y las amenazas al orden multi-lateral, la Hoja de Ruta parece ser una respuesta inadecuada.

El Sur Global se enfrenta a crisis profundas y superpuestas que ponen en peligro el logro de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS). Desde 2020 ha aumentado la [pobreza](#) y la [desigualdad](#) entre y dentro de los países y el crecimiento mundial se ha desacelerado. El [Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022](#) de las Naciones Unidas constató un profundo retroceso en la eliminación de la pobreza, un aumento en la cantidad de conflictos con un número creciente de personas desplazadas y los impactos cada vez más negativos del cambio climático, todo lo cual ha hecho saltar las alarmas entre las partes interesadas del desarrollo.

Entre otras acciones, en octubre de 2022, un grupo de diez accionistas principales del Banco Mundial, incluidos Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido y Japón, hicieron un [llamamiento](#) para una revisión del enfoque de la institución ante estos desafíos. Respondiendo a este y otros llamamientos, como el de la revisión del G20 de los [marcos de adecuación de capital](#) (MAC) de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) (véase el [Observador de Invierno de 2022](#)), el Grupo Banco Mundial (GBM) – la fuente más importante de financiamiento multilateral oficial para los países de in-

greso medio y bajo – inició una reforma denominada Hoja de Ruta de Evolución. La junta ejecutiva del Banco [destacó](#) la necesidad de que esta sea ambiciosa. Sin embargo, ¿lo es? En caso afirmativo, ¿de qué manera?

Este proceso de ‘evolución’ – que se formalizó con un primer [borrador](#) de la hoja de ruta publicada en enero de 2023, seguida de una hoja de ruta más avanzada y granular, el [Documento del Comité de desarrollo](#), en marzo de 2023 – pretende enfocarse en los desencañados de los desafíos actuales, pero lo que hace es destacar principalmente eventos mundiales emergentes, como la pandemia de Covid-19 y la crisis climática. Aunque estos han sido sin duda graves y sin precedentes, el análisis no aborda sus causas fundamentales, incluido el papel del propio Banco Mundial en la actual “crisis del desarrollo”, mientras se refiere a sí mismo como la principal institución mundial de préstamos para el desarrollo y “conocimiento” (véase Al interior de las instituciones, [¿Cuáles son las principales críticas al Banco Mundial y el FMI?](#)).

Si bien la Hoja de Ruta de Evolución mantiene los dos objetivos del Banco (erradicar la pobreza extrema e impulsar



**Andrea Molinari** es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y profesora de economía internacional. Anteriormente trabajó como directora ejecutiva para Argentina y Haití en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y como asesora principal para Japón, Brasil, Argentina, Austria y Arabia Saudita en las Juntas del Banco Africano de Desarrollo (BAfD).

**Leticia Patrucchi** es investigadora docente y coordinadora del programa de Administración de la Universidad Nacional de Moreno, y profesora titular de las Universidades de Buenos Aires y La Plata. Se graduó en Sociología y tiene una maestría en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Sus áreas de investigación incluyen el análisis organizativo de las organizaciones multilaterales de desarrollo y sus relaciones con las agencias públicas en los países prestatarios. Ha trabajado en diferentes agencias gubernamentales en temas de desarrollo internacional.

la prosperidad compartida), esta a su vez revisa su interrelación y vínculos con los desafíos mundiales. También reconoce que los países de ingreso medio (MIC, por su sigla en inglés) enfrentan desafíos particulares y necesitan apoyo e instrumentos de préstamo específicos, una consideración que se omitió explícitamente en el último aumento de capital de 2018. El GBM propone centrarse en el problema de la desigualdad, uno de los principales desafíos que enfrentan los MIC, y lograr un nivel mínimo de bienestar para todos, con un enfoque “sostenible, resiliente e inclusivo”. En cuanto a los desafíos mundiales, el GBM propone enfocarse en tres prioridades: cambio climático, preparación para pandemias y fragilidad. También hace referencia repetidamente al problema de la deuda que enfrentan actualmente muchos países prestatarios (véase el *Observador de Primavera de 2023*), que de hecho es un desafío central de la actual agenda de desarrollo, en especial debido a las implicaciones de la *ola de austeridad* proyectada para el desarrollo y los derechos humanos, pero sin hacer propuestas concretas para abordar estos temas.

La Hoja de Ruta parece más centrada en forjar un papel de liderazgo para el Banco en emergencias y crisis, ya que llama a aumentar el financiamiento combinado – concesional y no concesional –, especialmente, pero no de manera exclusiva, para los MIC. Todo esto podría ser positivo en la medida en que las propuestas también favorezcan un modelo operativo más ágil y dinámico que reduzca los costos de transacción para los países.

### **La participación del sector privado: una continuación de la (hasta ahora) limitada agenda de “Miles de millones a billones”**

La Hoja de Ruta de Evolución propone trabajar con vistas a una mayor coordinación de todo el Grupo como “un único GBM”, volviendo a enfatizar la prioridad del papel del sector privado en el desarrollo. El nuevo modelo operativo mantiene y refuerza las actuales ‘maneras de hacer negocios’ del Banco (por ejemplo, a través de sus enfoques –más positivos – “basado en el país” y – más cuestionables

– “Cascada”), redoblando los esfuerzos del Banco para fomentar la participación del sector privado.

El GBM tiene la intención de recurrir al llamado *enfoque Cascada* – adoptado en 2017 y promovido por el *G7* (véase el *Observador de Verano de 2023*) – para ampliar el impacto en el desarrollo al tiempo que involucra “tanto al sector público como al privado, teniendo en cuenta su papel crítico en el desarrollo”. La Cascada tiene como objetivo “maximizar el financiamiento para el desarrollo” a la luz de los escasos recursos públicos, buscando primero movilizar fondos no oficiales, permitiendo reformas del sector extractivo y aplicando garantías e instrumentos de mitigación de riesgos (véase el *Observador de Verano de 2017*) con un impacto discutible en el desarrollo inclusivo.

A pesar del hecho de que algunos dentro del Banco han reconocido *tensiones* entre la atracción de la inversión privada con fines de lucro y la optimización del financiamiento para el desarrollo, el enfoque está, sin embargo, impregnado de la idea neoliberal de un financiamiento público ‘austero’: el gobierno sólo debe financiar lo que el mercado no puede o no quiere. Por otro lado, la perspectiva de no cumplir con los ODS ha dejado claro que, si se quieren alcanzar los objetivos de desarrollo y transformación verde, el papel de los Estados en los países en desarrollo tendrá que ir más allá de la mera ‘mitigación del riesgo’ para las inversiones del sector privado. En este sentido, la reducción del riesgo permite al sector privado obtener aún más beneficios del Estado, por ejemplo, utilizando *financiamiento combinado* que, a su vez, “echa leña al fuego”, al exponer a los Estados a pasivos contingentes.

Por lo tanto, la Hoja de Ruta podría ser una oportunidad para que el Banco revise su trabajo operativo que vincula al Estado y al sector privado sobre la base de la capacidad estatal y la política de innovación con mentalidad pública. La Hoja de Ruta tiene la intención de dar más espacio en esta agenda conjunta (Banco-Estado) al sector privado dentro de las estrategias nacionales. Sin embargo, teniendo en cuenta las estrategias

comerciales de las empresas, y para actuar realmente como “un único GBM”, los procesos de preparación y aprobación de proyectos no soberanos requerirían de hecho un aumento en la participación del Estado (es decir, superar los criterios de “no objeción” utilizados actualmente). Esto implicaría, por ejemplo, la definición de qué sectores y tipos de empresas financiar en cada país.

En segundo lugar, una parte sustancial de la evolución del GBM se basa en la necesidad de respaldar la movilización de capital privado – internacional y nacional. Los primeros años (a fines de la década de 1950) de la Corporación Financiera Internacional (CFI), el brazo de inversión privada del Banco, se caracterizaron por las mismas limitaciones – capital insuficiente y desconfianza del mercado – que enfrentó su principal ventanilla soberana, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que hoy es el brazo de préstamos a países de ingreso medio del Banco. Más recientemente, la CFI adquirió mayor relevancia e incorporó varios *instrumentos*, logrando un aumento histórico de capital en 2018, que amplió el trabajo de CFI con la Asociación Internacional de Fomento, el brazo del Banco Mundial para países de ingreso bajo (véase el *Observador de Verano de 2019*).

Aunque se reconoce los – preocupantemente – débiles niveles de inversión del sector privado nacional y de los mercados financieros para el desarrollo, la Hoja de Ruta insta a su desarrollo, en particular en los MIC. Algunos de los cambios propuestos en el modelo operativo del GBM incluyen la intermediación crítica de los BMD a través de reformas que habiliten el capital privado, de la estructuración de proyectos individuales y de la recaudación activa de fondos de inversores privados e institucionales, junto con el fortalecimiento de los mercados de capital nacionales “para atraer a los sectores privados locales”. Si bien sería deseable contar con la participación de las partes interesadas privadas para complementar el financiamiento de los bancos multilaterales públicos, los Estados tienen responsabilidades y objetivos comunes que difieren de los del sector privado, y la

Hoja de Ruta hace poco para empoderar a los Estados en la regulación de este último y abordar los considerables desequilibrios de poder.

Por ejemplo, un [trabajo de investigación](#) del Banco Mundial de 2020 muestra los efectos de las dinámicas de captura de los fondos de desarrollo por parte de las élites, algo que había sido [señalado](#) por muchos. En este sentido, también es vital prestar atención a las consecuencias potencialmente perjudiciales para la gobernanza que un proceso de este tipo puede tener. Es probable que la responsabilidad o el costo final de los proyectos recaiga en el erario de los Estados al hacer uso de algunos de los instrumentos propuestos, por ejemplo: las [garantías](#) y las [asociaciones público-privadas](#). Por otra parte, el panorama de la movilización de capital privado no es muy alentador. Los límites de la Hoja de Ruta se han hecho visibles no solo en los magros niveles de movilización observados – 0,7 dólares de financiamiento del sector privado por cada dólar de inversión pública de las instituciones financieras de desarrollo en los [escenarios](#) más optimistas – pero también en su propia propuesta de modelo financiero, donde una nueva capitalización sería la forma más relevante de aumentar la capacidad de préstamo (véase más adelante). Incluso el [Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial de 2022](#) del FMI admitió que los BMD podrían hacerlo mejor ya que, por ejemplo, han atraído, en promedio, solo 1,2 veces la cantidad de financiamiento privado para el clima en relación con los compromisos de sus propios recursos en 2020.

Frente a una desaceleración económica y teniendo en cuenta la baja capacidad de movilización de recursos internos y externos hasta la fecha, la Hoja de Ruta de Evolución parece bastante austera y potencialmente vinculada a crecientes condicionalidades. ¿Será esta vez diferente del pasado y logrará maximizar el impacto del Banco en el desarrollo? E, incluso en el mejor de los casos de un aumento exitoso de los recursos privados, ¿tendría el actual modelo de desarrollo del Banco el impacto esperado en el desarrollo (véase el [Observador de Otoño de 2022](#))?

Además, dada la fuerte dependencia de la movilización de recursos, y a pesar del evidente aumento de la cantidad de monedas locales cubiertas por los préstamos del GBM, que hoy supera las 74, la Hoja de Ruta no propone ideas innovadoras sobre el desarrollo de los mercados nacionales de capital mediante el financiamiento en moneda local (por ejemplo, colocando bonos en países en desarrollo). En esta línea, priorizar al sector privado también debería ser consistente con los esfuerzos adicionales para desarrollar y fortalecer los mercados nacionales de capital a través del financiamiento en moneda local – véase, por ejemplo, el [llamamiento](#) de JP Morgan – que ayude a los países a reforzar un poco su autonomía monetaria, tal como está demostrando la corta experiencia de los [Nuevos bancos de desarrollo](#) del BRICS.

Por último, en una nota más positiva, la propuesta de reforma del modelo operativo de la política de préstamos de los MIC prevé agregar instrumentos interesantes y potencialmente relevantes para las economías emergentes. Esto implicaría adoptar un enfoque de resiliencia, con una fuerte capacidad de anticipación y ampliar el conjunto de herramientas de respuesta a la crisis del GBM (por ejemplo, mediante una reutilización más eficiente de los fondos no desembolsados en las carteras de los países para la respuesta inmediata a los desastres, tal como ocurrió en el contexto de la crisis del Covid-19).

## Revitalizar el modelo financiero del GBM, ¿a qué costo?

Las [discusiones](#) sobre la suficiencia de capital de los BMD no son nuevas. Como entidades públicas, los BMD tienen diferentes maneras de financiar sus operaciones, principalmente aportes de capital, apalancamiento en los mercados de capital privado y su función crediticia. La preponderancia del [capital exigible](#) – [91% en promedio](#) en 2020 y el resto en efectivo – junto con el mandato de calificación AAA y las metodologías de las agencias de calificación crediticia, crean un dilema entre priorizar el mercado sobre la dependencia del prestatario, lo que limita mucho el mandato de desarrollo anticíclico, o al menos no cíclico, de los BMD.

La Hoja de Ruta de Evolución contempla básicamente dos propuestas importantes para abordar los problemas de suficiencia de capital y ampliación de los préstamos: un aumento general del capital (GCI, por su sigla en inglés), tradicional y directo, o un aumento de los precios de los préstamos y, algo más indirecta, medidas de ingeniería financiera – la llamada “optimización del balance” (BSO, por su sigla en inglés) –, para liberar parte del capital del GBM utilizado como colchón prudencial.

La existencia del [grupo de expertos](#) del MAC para estudiar y hacer recomendaciones a los BMD en general es una clara contribución a una



El presidente Joe Biden se reúne con el recién nombrado presidente del Banco Mundial, Ajay Banga, cuya primera gran prueba será liderar el proceso de la hoja de ruta de evolución del Banco. Fuente: Adam Schultz, foto oficial de la Casa Blanca.

agenda algo más consensuada y asumida por los países para estos bancos. La Hoja de Ruta tuvo en cuenta muchas de las recomendaciones del grupo, que proponían revisar parte de su modelo financiero con el objetivo de hacerlo un poco menos conservador. Pero todas estas medidas tienen diferentes niveles de impacto en términos de mejora de la capacidad de préstamo y del marco institucional del GBM.

La Hoja de Ruta reconoce que el BIRF es la fuente de financiamiento más poderosa del GBM y que un GCI es su herramienta más valiosa. Como tal, un GCI enviaría una fuerte señal de apoyo de los accionistas a la relevancia de la “evolución” del GBM. En cualquiera de los escenarios propuestos, el GCI sería la forma más efectiva de ampliar la capacidad de préstamo del BIRF: el GCI menos ambicioso (USD 5.000 millones en efectivo) aumentaría la capacidad de préstamo del BIRF en un 50%.

En cuanto a las medidas de la BSO, el GBM tiene como objetivo mejorar la capacidad de financiamiento del BIRF (sumando USD 50.000 millones en 10 años), protegiendo siempre su calificación AAA y su sostenibilidad financiera a largo plazo, mediante la reducción de la relación mínima capital/préstamo (E/L, por su sigla en inglés) en 1 punto porcentual. Esto seguiría a un mayor apetito de riesgo de los accionistas por integrar el capital exigible y una mayor dependencia del ‘aumento’ de dicho capital proporcionado por las agencias de calificación de riesgo. También propone utilizar dos tipos de capital híbrido (es decir, instrumentos de deuda subordinada como el capital pero sin derecho a voto) para los accionistas y/o inversores del mercado de capitales privados, junto con el aumento de las transferencias de riesgo a través de la expansión de las garantías de los

accionistas y los BMD y/o el intercambio de exposición.

Si bien algunas de estas innovaciones de BSO permitirían al GBM respaldar los cambios propuestos relacionados con un modelo operativo orientado a los MIC, en relación con un GCI plantean más riesgos institucionales para el Banco (como un impacto potencialmente negativo de los instrumentos subordinados en los derechos de propiedad de los préstamos, o la influencia de los inversores privados en la toma de decisiones). Además, dado que se estima que la emisión de capital híbrido a inversores privados es más costosa que a los accionistas, se podría generar una mayor oposición de los países prestatarios.

Por otro lado, es probable que una ingeniería financiera tan complicada resulte en una mayor dependencia de los BMD de la ‘visión del mercado’ que dan las agencias de calificación crediticia. El aumento del margen de financiamiento no implica necesariamente que el GBM tenga un impacto mejor y mayor en el desarrollo, si mantiene su modelo de desarrollo actual (véase el *Observador de Otoño de 2022*). En este sentido, la reingeniería financiera propuesta pone en juego a nuevas partes interesadas, pero surgen preguntas clave: ¿Tendría esto un impacto en los derechos de propiedad de los países? ¿Quién sería el responsable final de un uso extendido de las garantías? ¿El uso del capital anticíclico dependerá de un enfoque más conservador durante los ‘buenos tiempos’? Si un potencial GCI fuera insuficiente, ¿resultará en precios de préstamos más altos en el mediano plazo? ¿Implicará todo esto un ‘salto de calidad’ del financiamiento del Banco?

Una ‘solución más arraigada’ sería revisar también las metodologías de medición del riesgo de las agencias de

calificación crediticia, que, entre otras cosas, sobrevaloran la concentración de la cartera y subvaloran el trato de los acreedores preferenciales. Una vez más, la Hoja de Ruta de Evolución destaca la creciente dependencia de la mayoría de los BMD de más innovaciones financieras basadas en el mercado para compensar la renuencia de los accionistas a aumentar el apoyo soberano. Tal sequía financiera es incompatible con los llamamientos de los prestatarios para obtener financiamiento adicional para el desarrollo y con los [compromisos](#) anteriores de los países ricos de aumentar la Ayuda Oficial para el Desarrollo.

En general, la Hoja de Ruta de la Evolución del GBM propone algunas características potenciales interesantes, como la ampliación del financiamiento concesionario para los países de ingreso medio y el aumento de la capacidad de préstamo de la institución a través de un GCI, pero que no son el núcleo de esta reforma. La reforma se basa en un paradigma neoliberal que se ha estado gestando a nivel macro de un modelo de desarrollo impulsado por el sector privado, encarnado por el enfoque Cascada. En general, se corre el riesgo de que el Banco no logre el cambio estructural necesario para apoyar a los países prestatarios en medio de crisis mundiales, con medidas que funcionan como parches que favorecen la ‘lógica’ del mercado. Nunca es tarde para exigir a estas instituciones financieras multilaterales que recuperen su espíritu fundacional: atraer recursos bajo su ‘lógica cooperativa’ multilateral más constituyente, y dejar el liderazgo del desarrollo en manos de los gobiernos de los países en desarrollo.

Julio 2023



Bretton Woods Project  
33-39 Bowling Green Lane  
London EC1R 0BJ  
United Kingdom  
Tel: +44 (0)20 3122 0561  
info@brettonwoodsproject.org

The Bretton Woods Project is an Action-Aid-hosted project, UK registered charity no. 274467, England and Wales charity no. 274467, Scottish charity no. SC045476. This publication is supported by a network of UK NGOs, the C.S. Mott Foundation, the William and Flora Hewlett Foundation, and the Well-spring Philanthropic Fund.

The views expressed in this publication by guest authors do not necessarily represent those of the Bretton Woods Project.

 @brettonwoodspr  
 facebook.com/BrettonWoodsProject  
 www.brettonwoodsproject.org