



Revista Enfoques: Ciencia Política y
Administración Pública

ISSN: 0718-0241

enfoques@ucentral.cl

Universidad Central de Chile
Chile

Etchichury, Horacio Javier

LA MENTE, LA POBREZA Y EL BANCO MUNDIAL: UNA PERSPECTIVA DE
DERECHOS HUMANOS

Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XIII, núm. 23, 2015, pp.
49-65

Universidad Central de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96043202004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA MENTE, LA POBREZA Y EL BANCO MUNDIAL: UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS¹

Mind, poverty and the World Bank: a human rights perspective

Horacio Javier Etchichury²
Universidad Nacional de Córdoba
Córdoba, Argentina
etchichury74@gmail.com

Vol. XIII, N° 23, 2015, 49-65
Fecha de recepción: 25 de septiembre de 2015
Fecha de aceptación: 20 de noviembre de 2015
Versión final: 29 de diciembre de 2015

RESUMEN. En el presente artículo se revisa, con una perspectiva de derechos humanos, la edición 2015 del *World Development Report*, publicación insignia del Banco Mundial titulada *Mente, sociedad y conducta*. Luego de caracterizar al informe en el marco de la producción intelectual del Banco, se describe el contenido de la edición en examen, destacando los aportes novedosos basados en las neurociencias y otras ciencias del comportamiento. Enseguida, el artículo presenta la crítica central al informe: la ausencia de una perspectiva

¹ El presente texto es parte del proyecto de investigación titulado “Derechos sociales y políticas sociales: una revisión constitucional de los instrumentos jurídicos”, período 2014-2015, financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) (Resolución SECYT 203/2014) y radicado en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la misma universidad. Código SIGEVA 30720130101129CB. Director: Horacio Javier Etchichury. Codirectora: Magdalena Inés Álvarez.

² Profesor asistente, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Investigador adjunto, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

de derechos humanos en la formulación de propuestas de regulación estatal, con especial énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales. En particular, se revisan los diferentes apartados del informe, subrayando, en cada caso, las posibles contradicciones entre las herramientas recomendadas y ciertos derechos humanos. La sección final se centra en las consecuencias que la falta de una perspectiva de derechos humanos puede acarrear a estados como el argentino, que ha dotado de jerarquía constitucional a los tratados internacionales en esta materia.

Palabras clave: Banco Mundial, derechos económicos, sociales y culturales, neurociencias

ABSTRACT. This article analyzes, from a human rights perspective, the 2015 edition of the *World Development Report*, the World Bank's flagship publication. This edition is entitled *Mind, Society and Behavior*. After describing the Report in the context of the Bank's intellectual production, the article underscores the novel contributions based on neurosciences and other behavioral studies. The absence of a human rights perspective is the article's central objection to the Report and its various policy proposals. A particular emphasis is placed on economic, social and cultural rights. The different sections of the Report are subject to a rights-based scrutiny, which highlights the probable contradictions between economic, social and cultural rights and the Report's specific proposals. In its final section, the article points to the legal consequences that an absence of human rights considerations may bring about to States such as Argentina which have endowed human rights treaties with constitutional rank.

Keywords: World Bank, economic, social and cultural rights, neurosciences

Introducción

Aquí revisamos, con una perspectiva de derechos humanos, la edición 2015 del *World Development Report*, publicación insignia del Banco Mundial que lleva por título *Mente, sociedad y conducta*. En primer lugar caracterizamos el informe en el marco de la producción intelectual del Banco, para luego destacar los aportes que se han reconocido como novedosos, basados en las neurociencias y otras ciencias del comportamiento. Enseguida presentamos nuestra crítica central al informe: la ausencia de una perspectiva de derechos humanos en la formulación de propuestas de regulación estatal, con especial énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales. En particular, nos detenemos en los diferentes apartados del informe, subrayando, en cada caso, las posibles contradicciones entre las herramientas recomendadas y ciertos derechos humanos. En la sección final nos centramos en las consecuencias que la falta de una perspectiva de derechos humanos puede aca-

rrrear a estados como el argentino, que ha dotado de jerarquía constitucional a los tratados internacionales en esta materia.

El Banco Mundial y el *World Development Report*

Con la denominación “Banco Mundial” (BM) se conoce comúnmente al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado junto al Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1944, como parte de un plan para evitar crisis económicas en la inminente posguerra. El BM toma decisiones por voto ponderado: cada Estado tiene una capacidad decisoria diferente, de acuerdo a los fondos que aporta. Estados Unidos posee el 16,8% de las acciones; los países del G8 reúnen, en conjunto, un 44% (Abouharb y Cingranelli, 2007: 108). Ciertamente, la Junta de Gobernadores, máxima autoridad formal, tiene representación igualitaria, pero solo sesiona una vez al año, por lo que la mayoría de las facultades se delega a la Junta de Directores Ejecutivos, que se reúne dos veces a la semana y decide las cuestiones importantes, tales como aprobar o rechazar un crédito solicitado. Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Alemania y Francia designan un director ejecutivo cada uno. El resto de los países están obligados a agruparse, sumando su poder de voto, para nominar un director (Ghazi, 2005: 21; World Bank, 2007: 8).

El Banco maneja entre 20 y 25 mil millones de dólares anuales, mientras que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cambio, gasta menos de tres mil millones por año (Killinger, 2003: 74; World Bank, 2007: 76). Eso da una idea de su peso político.

Su influencia no es solo monetaria, sino también intelectual. Realiza enormes esfuerzos de investigación y difusión, aunque se critica su insuficiente atención al trabajo de otras instituciones dedicadas al desarrollo. La mayoría de su personal técnico, de distintas nacionalidades, procede de un mismo ambiente académico: escuelas de posgrado estadounidenses. Entre las numerosas publicaciones del Banco, el *World Development Report* (WDR) tiene un lugar prominente. Este informe anual expone las preocupaciones e ideas actuales del Banco y, si bien no es el elemento definitorio de las políticas propuestas, expresa la evolución de su pensamiento y sus posturas sobre cierto tema (Sindzingre, 2004: 166; Killinger, 2003: 66). No representa, por supuesto, un mandato para el Banco (o los estados clientes), sin embargo, el mismo BM lo define como su “buque insignia”, “uno de los productos clave de la unidad del Banco dedicada a la Economía del Desarrollo”, que contiene recomendaciones de políticas y atraviesa una amplia revisión externa e interna; todo ello lo vuelve, tal como explica el BM, una publicación “altamente influyente”³. Estas características justifican su análisis.

³ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2124>

El *World Development Report 2015*

La edición actual del informe lleva por título *Mente, sociedad y conducta*. Tres son las principales novedades que presenta. Por una parte, recurre a los aportes de ciencias que, en general, no forman parte del bagaje científico del BM. Esta vez, el informe se nutre de conocimientos generados por “la neurociencia, las ciencias cognitivas, la psicología, la economía del comportamiento”. Se trata de disciplinas que llevan décadas de desarrollo e investigaciones, lo cual arroja un importante caudal de conocimiento a disposición de quienes diseñan políticas (Alemanno y Spina, 2013: 2). A la vez, el informe puede ser expresión de un clima de época donde este tipo de propuestas gozan de un alto grado de aceptación (John, 2015: 2-3). Por supuesto, el informe cuenta también con el aporte de otras disciplinas más tradicionales como la sociología, la ciencia política y la antropología, sin dejar de lado el análisis económico convencional.

La segunda novedad se halla en el enfoque para comprender cómo las personas toman decisiones. Apartándose de una línea consolidada en los estudios económicos tradicionales, el informe no se basa en la noción de *homo economicus*, esto es, de un sujeto que analiza racionalmente los costos y beneficios de las diferentes alternativas para luego elegir aquella que resulta más ventajosa para sus intereses personales. Por el contrario, el texto destaca que numerosos factores, no siempre racionales, inciden en el proceso que lleva a una decisión, y que esta no siempre es la mejor para la situación económica propia.

Dichos factores adicionales se relacionan con procesos mentales y con la influencia de la sociedad, el contexto y la historia sobre las personas. Existen así sesgos, preconceptos, atajos mentales, marcos y visiones del mundo que actúan de modo muy significativo en el momento de decidir (World Bank, 2015: 2-4).

Por último, el *WDR 2015* aplica muchas de esas herramientas de análisis sobre el conjunto de profesionales que trabajan sobre políticas de desarrollo, incluyendo al personal del mismo BM, y dedica un capítulo a exponer una visión crítica sobre la prevalencia de ciertos preconceptos y sesgos en ese grupo. A la vez, el informe sugiere tomar en cuenta los aportes de estas nuevas disciplinas para adoptar una metodología más flexible en el diagnóstico, en el diseño de políticas y en su implementación, dando espacio para redefinir las intervenciones a medida que se experimenta con su puesta en práctica y, especialmente, para reconocer errores a fin de aprender de ellos.

El objetivo declarado del informe es mejorar el diseño de políticas e intervenciones del Banco (y de instituciones similares), como así también hacerlas más eficientes, mediante técnicas derivadas de las ciencias del comportamiento. Ha llegado el momento, sostiene el texto, de “rediseñar las políticas de desarrollo a partir de una consideración minuciosa de los factores humanos” (World Bank, 2015: 2), tal como se presentan ante estas disciplinas.

Como punto de partida, el informe se basa en una distinción entre tres tipos de pensamiento. El primero, llamado *automático*, se produce cuando las personas

forman opiniones o toman decisiones sin reflexión. Simplifica los problemas, presentándolos en marcos estrechos (World Bank, 2015: 6 y 27).

El segundo tipo, o *pensamiento social*, es el que depende de lo que hacen o creen otras personas cercanas; deriva de la tendencia humana a asociarse con otros y a interesarse por ellos (World Bank, 2015: 6).

Finalmente, se denomina *pensamiento basado en modelos mentales* al que reposa sobre perspectivas comunes que las personas tienen sobre el mundo y sobre sí mismas; esos modelos toman ciertos aspectos de la sociedad como “hechos”, pero pueden no coincidir con la realidad y contribuir a la transmisión intergeneracional de la pobreza (World Bank, 2015: 3, 11-12 y 63).

En cualquiera de estos tres tipos de pensamiento pueden plantearse problemas cognitivos que tienen consecuencias para el desarrollo, tanto en el plano personal como social. Según destaca el informe, “ciertos impedimentos sobre la capacidad de las personas para procesar información, y las maneras en que las sociedades dan forma a las mentalidades, pueden ser fuentes de una desventaja para el desarrollo, pero también son modificables” (World Bank, 2015: 4).

Precisamente, el informe examina distintas herramientas (en su mayor parte generadas por las ciencias del comportamiento) que pueden “remediar” estos problemas, modificando la conducta de las personas. El informe releva, además, una gran cantidad de casos —analizados en la literatura científica— donde se probaron estas técnicas. Su aplicación puede “ayudar a las personas a tomar mejores decisiones, lo que a su vez puede reducir la pobreza” (World Bank, 2015: 38).

A modo de ejemplo, el informe relata cómo se logró que pacientes con VIH cumplieran su tratamiento mediante el envío de recordatorios en mensajes de texto semanales; o cómo un rediseño en el modo de pago en un plan de transferencias monetarias condicionadas ayudó a aumentar la tasa de inscripción de estudiantes de primaria; o, por citar un caso más, cómo las visitas domiciliarias de trabajadores de la salud para enseñar a las madres sobre estimulación temprana sirvieron para mejorar la situación de esos niños al llegar a la edad laboral (World Bank, 2015: 14). El informe analiza luego las proyecciones de este tipo de herramientas en el diseño e implementación de políticas en materia de pobreza (capítulo 4), desarrollo infantil temprano (capítulo 5), economía hogareña (capítulo 6), productividad (capítulo 7), salud (capítulo 8) y cambio climático (capítulo 9).

Algunas críticas al *WDR 2015* denuncian su falta de originalidad, ya que mucho de lo sostenido en el texto resulta conocido por las ciencias sociales desde hace mucho tiempo. Pero, como explica Ramalingam (2014), la fortaleza del informe no está en su originalidad, sino en la cantidad de estudios que le sirven de fundamento, como así también en la oportunidad de su publicación y en la revisión de los sesgos presentes en los profesionales del desarrollo, especialmente viniendo del BM.

Otra línea de cuestionamiento se basa en un planteo ético: las diversas técnicas propuestas en el informe representarían, en el fondo, una manipulación de seres humanos. Se trata, según Cammack (2014), de programar a las personas, en especial a las personas pobres. El objetivo declarado es ayudar a tomar mejores

decisiones; pero, según Green (2014), la idea subyacente en el informe es que los tecnócratas son quienes saben qué es mejor. En efecto: el informe no destaca instancias donde las personas “intervenidas” discutan si el sentido de la intervención les resulta apropiado o no.

Cammack (2014: 2) lleva su crítica más allá. En su opinión, el *WDR 2015* es “una *celebración* y una *explotación*” (cursivas en el original) de las limitaciones cognitivas descriptas. El recurso a la economía del comportamiento es parte de “una guerra silenciosa contra los pobres a gran escala”; llega luego de los planes de ajuste estructural en los años ochenta y de los programas para proletarizar a los pobres y volverlos disponibles para el capital durante los noventa. Ahora la intención ya no es ofrecer incentivos, afirma Cammack, sino modificar directamente los procesos mentales.

Ausencia de un enfoque de derechos

Nuestra crítica se centra en otro aspecto: la falta de un enfoque de derechos humanos. Al igual que cualquier otra arista de la actuación estatal, las diferentes propuestas de regulación que hace este informe deben someterse a una revisión de su coherencia con los compromisos asumidos por cada Estado en el derecho internacional de los derechos humanos. Como veremos, además, en ciertos casos ese derecho forma parte —de modos diversos— del derecho interno de los países. Por eso, una perspectiva de derechos humanos es, en cierta forma, un anticipo del control de constitucionalidad que corresponde en ciertos estados. Precisamente, se ha señalado —como algo llamativo— que modalidades de regulación fundadas en la neurociencia o en la psicología del comportamiento no hayan sido más estudiadas desde el punto de vista de los derechos y de las constituciones (Van Aaken, 2015: 2), ya que se ponen en juego los derechos a la privacidad y a la información completa de la ciudadanía sobre la actuación estatal (Alemanno y Spina, 2013: 18-19).

Pero no se trata solo de los derechos generados por la doctrina liberal clásica. La ausencia de derechos económicos, sociales y culturales resulta destacable. La discusión sobre la pobreza transcurre sin ninguna referencia al artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) o al artículo 11 del Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), que establecen el derecho de toda persona “a un nivel de vida adecuado” que incluya alimentación y vivienda. El capítulo sobre productividad no pondera ninguno de los derechos laborales contenidos en los artículos 23 y 24 de la DUDH, o en los artículos 6 a 8 del PDESC. Una observación similar puede hacerse respecto de las páginas dedicadas a la salud o al desarrollo infantil.

La omisión de los derechos económicos, sociales y culturales involucrados significa, por una parte, que no se los adopta como objetivo de las políticas a aplicar; Y, por otra, no son límites al momento de elegir o diseñar dichas políticas. Dicho de otro modo: al proponer, por ejemplo, una determinada modalidad contractual para

mejorar la productividad, el análisis no incluye revisar si esa medida afecta alguno de los derechos laborales recogidos en los pactos pertinentes.

Nos anticipamos a una posible respuesta a esta objeción. Podría pensarse que el informe no adopta una perspectiva de derechos porque, simplemente, el Banco no se ocupa de eso. Su tarea es fomentar el desarrollo y aconsejar en materia de políticas públicas, entre otros puntos. No impulsa una agenda de derechos humanos, no los toma en cuenta. En general, esa es la postura del BM: no diseña sus políticas ni evalúa sus proyectos a partir de los tratados internacionales de derechos humanos (Darrow, 2003). Invocando su carácter “técnico” y su obligación de no injerencia en los asuntos internos de los países clientes, el Banco no admite expresamente que los instrumentos internacionales de derechos humanos le obliguen (Ghazi, 2005: 82-83). No hay acuerdo claro entre los especialistas acerca de este punto, lo cual favorece a la posición del Banco (Sarfaty, 2009: 647-648).

Por supuesto, es discutible que una institución internacional, integrada al sistema de Naciones Unidas y conformada por casi todos los estados del mundo, pueda alegar que su actuación no está sujeta a los tratados internacionales de derechos humanos. Instituciones similares, como la UNESCO, han adoptado el enfoque de derechos humanos, mientras que el BM no posee ninguna política operativa en tal sentido. En general, afirma que su objetivo es fomentar el desarrollo que resulta indispensable para la vigencia de todos los derechos humanos (Ghazi, 2005: 60), que siguen teniendo un lugar marginal en el BM (Sarfaty, 2009: 659-662). El Banco propone soluciones técnicas, sin tomar a los derechos humanos (en particular, los derechos sociales) como un límite a las opciones disponibles (Darrow, 2003: 19, 51 y 149).

De todas formas, el Banco ha ido modificando ligeramente esta postura en los últimos años, por lo tanto, incurriendo en problemas de coherencia. Han aparecido referencias a los derechos (en específico, a los derechos humanos) en ediciones anteriores del *WDR*, sin que el texto o las propuestas de los informes asuman las consecuencias de estas incorporaciones; en otros casos se ha recortado injustificadamente el alcance del concepto. Así, por ejemplo, la edición 2013 del *WDR*, titulado *Jobs* (Empleos), adopta en sus páginas iniciales una noción de empleo que lo define como “las actividades que generan un ingreso, monetario o en especie, sin violar los derechos humanos” (World Bank, 2012: 5), citando como tales los contenidos en la DUDH de 1948 y la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998, impulsada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT); sesenta páginas más adelante, la definición de derechos humanos abarca solamente la Declaración de la OIT (World Bank, 2012: 66).

Un problema similar de coherencia aparece en esta edición del *WDR*. En el informe, el BM sí hace referencia a los derechos humanos. Incluso podría decirse que adopta, en una extensión estrechísima y de manera muy débil, un enfoque pertinente. O más bien, un enfoque centrado en *algunos* derechos humanos: aquellos relacionados con la libertad de conciencia y la privacidad.

Ello se percibe cuando el informe se detiene a responder una posible crítica: “¿por qué deberían los gobiernos intervenir en el modo en que los individuos

toman sus decisiones?”. Se trata de una pregunta fundada, probablemente, en un ideario liberal, que no reconoce a los estados la facultad de inmiscuirse en la autonomía personal. Es un rechazo al perfeccionismo moral (Nino, 1992: 166), esto es, la postura según la cual el Estado debe imponer a la población un determinado ideal personal. Frente a esa objeción, el informe ofrece tres razones para justificar la intervención estatal. Por una parte, sostiene que “dar forma a las decisiones puede ayudar a las personas a lograr sus objetivos”; en segundo lugar, que “las preferencias y metas inmediatas de las personas no siempre promueven sus propios intereses”; por último, señala que “prácticas reforzadas socialmente pueden obturar las elecciones que fortalecen la capacidad de actuar y el bienestar”. Y si bien admite que hay discusiones acerca de cómo ponderar la relación entre objetivos colectivos y libertades individuales, señala que “los derechos humanos ampliamente ratificados y compartidos constituyen un principio orientador para abordar estos equilibrios”.

En otras palabras, *ciertos derechos humanos* (los referidos a la autonomía individual frente al Estado) sí aparecen citados; se los adopta como guía para definir hasta qué punto es legítimo modificar los procesos mentales de las personas. Estos derechos le permiten al Banco responder, indirectamente, a quienes puedan acusarle de intentar “programar” seres humanos. Más aún: el Banco agrega que “los gobiernos deben actuar cuando la interacción inadecuada, los marcos situacionales y las prácticas sociales socavan la capacidad de acción del individuo y generan o perpetúan la pobreza”, porque no es cierto que “cuando los gobiernos no intervienen, las personas eligen de modo libre y coherente, atendiendo a su mejor interés, sin influencias de nadie”. Por el contrario, señala el Banco, la inacción gubernamental puede equivaler a “indiferencia frente a la pérdida de libertades” (World Bank, 2015: 20). Este conjunto de derechos humanos, de carácter civil o personal, forma parte de la argumentación y de las preocupaciones del BM.

De modo que el Banco sí trae a colación los derechos humanos, aunque con ciertos límites y restricciones; define subconjuntos sin proveer una justificación por la que cierta parte de los derechos humanos debería tenerse en cuenta, mientras que la otra, no.

Pobreza y derechos

El Banco no reconoce de igual forma a los derechos económicos, sociales y culturales que tienen directa relación con la temática abordada en diversos capítulos del informe. No se dice aquí que la inacción en materia social estructural puede ser indiferencia a la pérdida de derechos (sociales).

Tomemos, por ejemplo, el caso de la pobreza: según el Banco, “no es solo un déficit de recursos materiales, sino también un contexto en el que se toman las decisiones”; incluso impone a las personas una “carga” o “gravamen” cognitivo, que le impide contar con toda su capacidad al momento de decidir (World Bank, 2015: 13, 14 y 81). Frente a ello, el informe repasa una serie de intervenciones

destinadas a asistir cognitivamente a las personas en tal situación, o a modificar el momento en que deben tomarse resoluciones, para que no coincidan con situaciones de baja capacidad. La pobreza se presenta así como un hecho con consecuencias cognitivas, pero no como la violación de un derecho; en este caso, el derecho a un nivel de vida adecuado, consagrado en el artículo 11 del PDESC.

No se analizan propuestas destinadas a modificar las condiciones estructurales que generan la pobreza, que privan de bienes materiales a un grupo o a una persona. Bajo una perspectiva de derechos humanos, frente a la pobreza corresponde la revisión de las obligaciones estatales en juego. En general, se reconoce que los derechos humanos generan en los estados tres tipos de obligaciones (Scott y Macklem, 1992: 74; Abramovich y Courtis, 2002: 31): respetar, proteger y satisfacer. *Respetar* significa que el Estado por sí mismo no debe afectar el goce de un derecho, mientras que *proteger* exige impedir que personas particulares violenten el derecho de un individuo. Finalmente, el deber de *satisfacer* pone al Estado en la obligación de garantizar y promover el goce efectivo de un derecho, a través de acciones positivas. Estas tres obligaciones rigen también para el citado derecho a un nivel de vida adecuado. Estos deberes estatales pueden incluir el cambio de políticas (económicas, tributarias, sociales) o regulaciones que favorezcan o perpetúen la pobreza.

En particular, el informe rechaza medidas de “redistribución de recursos a gran escala”, porque tal planteo “no da cuenta de los elementos cognitivos necesarios para tomar una decisión, especialmente *cuando los recursos materiales son escasos*” (énfasis añadido). Aquí el informe carece de lógica. Precisamente, la capacidad cognitiva aparece afectada por la escasez; en ese punto, la redistribución serviría para remediar esa situación de falta de recursos y fortalecer, como consecuencia, las aptitudes de la población empobrecida. Aquí el equipo autor del informe adopta un razonamiento extraño: la falta de recursos genera problemas cognitivos; no se debe remediar la falta de recursos porque existen problemas cognitivos.

A lo largo del texto no hay medidas destinadas a modificar, al menos en parte, la distribución de poder político o económico. En opinión de Green (2014), el informe no apunta a transformar, sino a efectuar retoques; parece convertir un tema atravesado por las disputas políticas en una cuestión tecnocrática que puede resolverse con una guía de buenas prácticas destinadas a lograr modificaciones leves. De hecho, ninguna propuesta se dirige a modificar los procesos mentales de las personas o grupos poderosos. Solo se señala que ciertos intereses explotan la tendencia de las personas a pensar de modo automático, a ceder ante la presión social o bien a aplicar los modelos mentales acostumbrados; el informe únicamente menciona entre esos intereses: “los prestamistas, los publicitarios y las elites de todo tipo” (World Bank, 2015: 20). Aun identificando de modo general a quienes perjudican a la población, el informe no propone ninguna política que ayude a revertir la situación de desigualdad que permite a esos tres grupos seguir aprovechándose de los sectores más débiles. Las únicas soluciones analizadas pasan por informar mejor a las posibles víctimas (por ejemplo, señala el *WDR 2015*, brindando datos financieros objetivos;

pero no se propone alterar la concentración de riqueza que asegura el poder de los bancos). Por supuesto, podría afirmarse que esto representa la línea usual del Banco, su postura ideológica consolidada. Nuestra crítica, por eso, no se dirige a la coherencia o incoherencia de la institución; apuntamos a que la falta de un planteo básico de derechos humanos conduce a proponer soluciones que pueden resultar inaplicables en estados que sí han adoptado ese compromiso. Si bien ha sido denunciado muchas veces el tenor del ideario del BM, la objeción a la aplicación de sus propuestas se ha basado en su inviabilidad o inconveniencia política o económica. Aquí estamos señalando que, además de ello, existe un impedimento jurídico en un amplio número de estados clientes.

En síntesis, al no adoptar un enfoque de derechos, la pobreza no se toma como la violación de un conjunto de compromisos asumidos por el Estado en que reside el individuo afectado. No es un hecho que genera obligaciones de actuar por parte del Estado, el deber de honrar el artículo 11 del PDESC. Las cuestiones de gran escala, como la pobreza, el desempleo o la desigualdad, simplemente son tomadas como un hecho dado e inmodificable. Frente a ello, el Estado solo puede cambiar su centro de atención: en lugar de proveer salud, educación y vivienda, debe modificar la mentalidad de los pobres (Sampath, 2014).

Bajo este prisma, las políticas no apuntan ya a alterar o reestructurar el panorama social, total o parcialmente; tampoco a crear salidas para quienes se ven privados de sus derechos sociales. El eje pasa por mejorar la percepción que los grupos excluidos o empobrecidos tienen de su propia situación. Ello aparece en otro ejemplo destacado dentro del informe. Los habitantes pobres de una ciudad en Marruecos obtuvieron créditos para pagar la conexión al sistema de agua y saneamiento, y redujeron así el tiempo que usaban en buscar agua potable. Luego de un año, dijeron sentirse más satisfechos con su vida, “a pesar de que tenían un gasto 500% superior en agua y ausencia de mejora alguna en su salud” (World Bank, 2015: 89). Del mismo modo, el Banco recomienda, para no desmotivar a las personas pobres, que los nombres de los programas sociales no generen marcos inadecuados; por eso, un plan denominado “Familias necesitadas” debería llamarse “Familias en acción”; las “Tarjetas para pobres” deberían rebautizarse como “Tarjetas de oportunidad” (World Bank, 2015: 89).

En el intento de modificar la mentalidad de los pobres, se hace necesario revertir los modelos mentales generados por la pobreza, que pueden obstruir la “capacidad de aspirar y de aprovechar las oportunidades que se presentan”, lo que, a su turno, impide salir de la pobreza asociada a bajas aspiraciones. El informe analiza una intervención destinada a elevarlas a través de una alteración de los modelos mentales. Un equipo de investigación se trasladó a Etiopía y en caseríos muy alejados exhibió a grupos de aldeanos “una hora de videos inspiradores [...] documentales en los que individuos de esa región describían cómo habían mejorado su situación socioeconómica fijándose objetivos, haciendo elecciones cuidadosas, perseverando y trabajando mucho”; luego, agrega el informe, una encuesta practicada seis meses después mostró que los sujetos habían aumentado sus aspiraciones

y sus ahorros, además de destinar más recursos a la escolarización de sus hijos (World Bank, 2015: 63, 81 y 84).

Cabe preguntarse aquí si un enfoque de derechos no ayudaría a fijar nuevas y más altas aspiraciones a la población de un Estado. La lectura del artículo 11 del PDESC, por ejemplo, ofrece un conjunto de concretos y exigentes objetivos a alcanzar para cualquier gobierno: un nivel de vida adecuado, vivienda, vestido y alimentación. Plantear que salir de la pobreza es un derecho podría convertir esa salida en un objetivo no solo personal, sino también político; no solo individual, sino también colectivo. A través de mecanismos como el descrito en el caso de los aldeanos, es el equipo de investigación el que fija hasta dónde pueden llegar las aspiraciones personales. Eligen qué historia mostrar, qué valores destacar y qué mejoras presentar como viables. Asimismo, los videos señalan cuáles son las vías e instrumentos aceptables para lograr los objetivos (el ahorro personal, la perseverancia, el cuidado en las elecciones). En cambio, la adopción de un enfoque de derechos recoge los compromisos de una comunidad política (el conjunto de los estados signatarios, en este caso) para colocarlos como horizonte de cumplimiento obligatorio, y fija responsabilidades, especialmente en el caso del Estado. También abre un campo amplio de opciones en cuanto a las formas e instrumentos para alcanzar estas exigencias, siempre y cuando se elijan vías que no impliquen —en sí mismas— la violación de otros derechos humanos.

Productividad, educación y salud

En otro capítulo, el informe analiza cómo aumentar la productividad mejorando el uso de los factores de producción existentes. Ante todo, cabe señalar que es llamativo que la “productividad” en sí misma represente un área de interés suficiente para dedicarle un capítulo, mientras que la educación, por citar un ejemplo de un derecho humano, no tenga asignada un apartado.

El texto, en esta sección sobre la productividad, sostiene que muchas de las barreras cognitivas, psicológicas y sociales analizadas afectan la cantidad de esfuerzo que el personal realiza en su empleo; lo mismo ocurre con el empresario o el agricultor en cuanto a la inversión en tecnología (World Bank, 2015: 128). Respecto de la productividad de los empleados, el *WDR 2015* señala que los incentivos tradicionales son los premios monetarios, el pago por desempeño o bien la amenaza de despido; sin embargo, frente a las dificultades cognitivas esos instrumentos no siempre son efectivos.

Por ejemplo, el personal puede presentar una discrepancia entre sus intenciones y sus acciones (con respecto a su esfuerzo laboral). Para remediarla, el informe destaca una medida adoptada en la India: los “contratos de compromiso” (World Bank, 2015: 129). En ellos, cada miembro del personal adopta ciertos objetivos a cumplir. Si los alcanza, cobra el salario normal; en caso contrario, se le aplican reducciones. Según el informe, estos contratos “dan a los individuos un incentivo para trabajar más duro que lo que podrían hacer en el momento

presente”, y luego añade que, en el caso particular analizado, “incrementaron la productividad de modo equivalente a lo que habría generado un aumento salarial del 18%”.

Este tipo de contratos afecta el artículo 7 del PDESC, que asegura “un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor”. Bajo la modalidad “de compromiso”, el sueldo no varía según lo producido, sino de acuerdo al objetivo que cada empleado se haya fijado. De modo que, en el caso de dos trabajadores que han generado igual producción, uno de ellos puede sufrir descuentos si no acertó a fijar un objetivo que pudiera realizar. Pero además, esta forma contractual se utiliza *en lugar de* un derecho. Si efectivamente la producción se incrementó, correspondía un aumento salarial por productividad, que el informe del Banco calcula en un 18%. Por el contrario, en este caso el empleador incluso puede haber pagado *menos* gracias a los descuentos practicados sobre quienes no calcularon correctamente su objetivo. Finalmente hay un problema lógico en la solución propuesta. ¿Resulta legítimo un contrato que habilita recortes salariales si quien lo firma es una persona con dificultades cognitivas? ¿Se trata de una decisión libre? Aun si no existieran esas dificultades, sigue en pie una pregunta que ha llevado a la adopción del derecho laboral en el mundo: ¿existe auténtica libertad para negociar en la relación de empleo?

En el capítulo destinado a la salud se introduce un análisis basado en la eficiencia económica. Por ejemplo, el informe señala que la distribución gratuita de elementos para la salud (como por ejemplo, las telas mosquiteras que se cuelgan sobre las camas) puede ser provechosa, ya que transmite la idea de que todo el mundo debe usarlos, de que se trata de una medida sanitaria importante. Sin embargo, también puede llevar al despilfarro o al exceso de consumo de estos elementos. Bajo ese punto de vista, “[l]os precios positivos pueden ayudar a dirigir los bienes hacia donde pueden hacer el mayor bien. Y en el caso de la medicina curativa, la voluntad de pago puede ser alta”. Si hay preocupación por la posibilidad del desperdicio, ponerle precio a esos bienes puede ser “un mecanismo de direccionamiento: ayudan a garantizar que las personas correctas estén comprando el bien o el servicio” (World Bank, 2015: 150-151). El mercado se presenta como la vía correcta de distribución respecto de elementos necesarios para la salud. La entrega sin cargo de un objeto destinado a prevenir o tratar enfermedades se condiciona a que no exista posibilidad de derroche. En cambio, si las políticas en esta área se definieran de acuerdo a su aptitud para garantizar, como exige el artículo 12 del PDESC, “el más alto nivel posible de salud” para toda persona, el primer punto a dilucidar sería si el cobro puede impedir que cada individuo acceda a ese elemento y cuidar su salud. El desperdicio se combatiría por otros medios, aquellos que no pongan en riesgo la posibilidad de contar con el bien sanitario en juego.

Si estamos frente a problemas cognitivos, ya hemos señalado que llama la atención que no haya un capítulo dedicado a la educación, un derecho humano consagrado en el artículo 13 del PDESC. Resulta intrigante porque se trata de una actividad que, precisamente, podría contribuir de maneras muy concretas (e históricamente ensayadas) para liberar a las personas de sus sesgos, preconceptos,

pensamientos irreflexivos o modelos mentales obsoletos. La explicación quizás se debe a que la educación como actividad no se orienta, en general, por criterios de eficiencia: su objetivo no es abaratar el costo de las intervenciones estatales o de las iniciativas privadas para aumentar la productividad del personal. Las finalidades están descritas también en el mismo artículo 13 del Pacto, y pueden resumirse en esta frase de la cláusula: “el pleno desarrollo de la personalidad humana”.

La falta de menciones a la educación parece reforzar la crítica de quienes ven en este informe no una propuesta de superación, sino de manipulación de los problemas cognitivos; en todo caso, de utilización para lograr que las personas alcancen resultados favorables (definidos desde el punto de vista del profesional del desarrollo que actúe en el caso). Ello se conecta con la crítica jurídica centrada en otros derechos, los de carácter civil o personal: es probable que algunos de los instrumentos regulatorios recomendados en el informe puedan verse como modos indirectos de afectar los derechos que fundan la autonomía personal (Van Aaken, 2015: 19).

Palabras finales: relevancia para el caso argentino

El informe representa una perspectiva riesgosa para un país como Argentina. La falta de un enfoque de derechos humanos puede conducir a la adopción de políticas que no los respeten, o que sean regresivas.

Para comprender por qué puede generarse ese riesgo, necesitamos recordar cómo se acuerdan las políticas que reciben financiamiento del BM. El proceso se inicia con un proyecto, que finalmente se convertirá en un programa concreto de acción adoptado por el país cliente, que recibe el financiamiento para implementarlo. El ciclo de ese proyecto incluye distintas fases, en un dilatado “diálogo de políticas” entre el Banco y el Gobierno involucrado (Ghazi, 2005: 250-251; Banco Mundial, 2007: 78-80). Cada etapa se documenta en textos e informes, tales como el marco de políticas y el informe de estrategia del país, entre otros, que ofrecen los contornos de una estrategia macroeconómica y de sus elementos sectoriales.

Primero, el Banco selecciona proyectos que puedan, en su opinión, ayudar al desarrollo del país cliente. A su turno, ese Estado prepara un informe detallado sobre la factibilidad del proyecto, a menudo contando con la asistencia del BM. En el siguiente paso, el Banco examina tanto la fundamentación técnica como las capacidades institucionales del país tomador del crédito, como así también la importancia económica y la posibilidad de obtener fondos adicionales. Luego, mediante conversaciones con el país cliente, el BM redacta la forma definitiva del proyecto, que se presenta ante el Comité Ejecutivo, solicitando su aprobación. Si hay aceptación, se firma el acuerdo para el préstamo; a partir de ese momento el país cliente comienza a implementar el proyecto. A su término, habrá una evaluación de los resultados obtenidos llevada a cabo por el Grupo Independiente de Evaluación (perteneciente al Banco). Ese informe final no se pone a disposición del público.

Hasta aquí, el esquema “dialógico” tal como se lo prevé. Pero está sujeto a un límite importante, derivado de que todo documento final debe resultar aceptable para el Comité. Esa instancia está dominada por los países industrializados. Por ello, resulta improbable que se logren propuestas que se alejen de los enfoques economicistas usualmente prevalentes en el Banco. Mucho más difícil parece que se adopten visiones de derechos humanos que no se restrinjan, como en el caso que acabamos de examinar, a ciertas libertades personales básicas vinculadas a la intimidad. De esa forma, no resultan fácilmente visibles los espacios donde se pongan en juego versiones más robustas del elenco de derechos humanos al momento de diseñar políticas financiadas por el Banco.

Este mecanismo de negociación, en este marco institucional, nos lleva a pensar que existe un riesgo cierto en las búsquedas de nuevos créditos. El riesgo consiste en que el prolongado diálogo entre dador y tomador de crédito dé como producto final un programa de acción concebido bajo versiones muy estrechas del conjunto de obligaciones derivadas de los derechos humanos. Esto conduce a que ciertos estados, que han ratificado determinados instrumentos, incurran en incumplimientos no solo ante la comunidad internacional, sino también ante su propia población.

Veamos, por ejemplo, el caso de Argentina, que ha dado la máxima jerarquía a los tratados de derechos humanos (en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución nacional), incluyendo a la CDN, el PDESC y la DUDH. Sus cláusulas, como el resto de los artículos de la Constitución, tienen carácter supremo en el orden jurídico interno (artículo 31 de la norma; es un texto similar al de la *supremacy clause* incluida en la Constitución estadounidense, artículo VI). Ninguna política ni legislación puede contradecir los derechos constitucionales. En caso de que lo hagan, puede impugnarse su constitucionalidad, incluso por vía judicial, ante acciones u omisiones que los afecten, a través, por ejemplo, de la acción de amparo prevista en el artículo 43 de la Constitución. También organizaciones no gubernamentales o el Defensor del Pueblo pueden presentar amparos a nombre de grupos o colectivos. En esos casos, los efectos de la sentencia abarcan a todo el conjunto afectado.

Argentina también es parte del Protocolo Opcional del PDESC⁴, por lo que las personas afectadas podrán presentar quejas o reclamos individuales (artículo 2) ante el Comité correspondiente de Naciones Unidas.

El Estado argentino no puede suscribir acuerdos internacionales violatorios de sus compromisos de derechos humanos, del mismo modo que no puede implementar políticas contrarias al texto constitucional. Por su carácter de simples tratados internacionales, los acuerdos con el BM deben estar “en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución” (CN, artículo

⁴ El Protocolo Opcional del Pdesc entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Al 1 de septiembre de 2015, los veintidós estados parte del Protocolo son: Argentina, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Gabón, Italia, Luxemburgo, Mongolia, Montenegro, Níger, Portugal, San Marino y Uruguay. Ver https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en (consultado el 17 de diciembre de 2015).

27), es decir, deben subordinarse a los principios constitucionales (Quiroga Lavié, 2000: 152-153).

La relación entre el Banco Mundial y la Argentina es de larga data: se inicia en 1956 y va creciendo en intensidad (Corbalán, 2002: 75). En 1961 se concede el primer préstamo, destinado a la construcción de rutas. Durante los siguientes veinte años los créditos no tienen demasiada relevancia ni frecuencia. A partir de la recuperación de la democracia en 1983, el gobierno argentino busca apoyo técnico y financiero del Banco para la reforma del sector público. Tras la asunción de Carlos Menem en 1989, el BM multiplica los préstamos otorgados para financiar el programa de “reforma del Estado”. Junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el BM aporta 650 millones de dólares entre 1991 y 1992, que se utilizan para cubrir los retiros de 120 mil empleados públicos. Otros préstamos financian proyectos de “reforma estructural” en provincias y municipios, siempre de acuerdo a las pautas aplicadas en el nivel nacional (reducción de personal, privatizaciones). Algunas líneas de préstamo, por último, están asignadas para programas sociales y educativos, entre otras actividades estatales.

La crisis de 2001 define un nuevo contorno para la relación. El BM se propone sostener un vínculo al que alude bajo la renovada denominación de *asociación* (*partnership*) (Tomasevsky, 2004: 144). Se elabora una Estrategia de Asociación que el país y el BM suscriben para períodos bianuales. En 2004 se inicia el giro desde los préstamos de ajuste a los “préstamos de inversión”: allí el Banco entiende su tarea como un apoyo selectivo a áreas consensuadas dentro de la agenda de desarrollo del Gobierno. Esto intenta mejorar la relación con las autoridades argentinas, que ven al BM como “parcialmente responsable” del estallido de 2001, según admite el mismo organismo (World Bank, 2009: 11 y 35). Nuevos créditos se destinan a iniciativas de importante alcance, tal como la implementación, en 2009, de un programa muy ambicioso de transferencias monetarias condicionadas, denominada “Asignación universal por hijo”. El BM, que sostiene en sus publicaciones la conveniencia de estos programas (Fiszbein y Schady, 2009), elabora un informe técnico de viabilidad donde constan las pautas de diseño de ese programa. Luego aporta a Argentina 450 millones de dólares para implementarlo mediante el préstamo LN 7703-AR⁵. Más adelante, a principios de octubre de 2013, el BM acuerda con Argentina la estrategia para 2014-2016, incluyendo nuevos préstamos por cerca de tres mil millones de dólares⁶. En síntesis, el vínculo entre el Banco y el país se mantiene fuerte, con un continuo “diálogo de políticas”.

En ese marco, un enfoque como el adoptado por el *WDR 2015*, desligado de los derechos humanos, puede conducir a la Argentina a adoptar soluciones contrarias a la CN, tales como los “contratos de compromiso” que vuelven contingente al salario y violan el principio de igual remuneración por igual tarea;

⁵ Texto oficial del acuerdo para el préstamo, disponible en: <http://go.worldbank.org/VT-F6V1O8W0>

⁶ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/10/anuncian-alianza-estrategica-2014-16>

o como la provisión de elementos sanitarios sujeta a pago, por citar dos de las propuestas contenidas en el informe. Tales medidas podrán ser impugnadas ante los tribunales y en las instancias internacionales mencionadas, generando responsabilidad estatal.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, España: Trotta.
- Abouharb, M.R. y Cingranelli, D. (2007). *Human rights and structural adjustment*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Alemanno, A. y Spina, A. (2013). *Nudging legally. On the checks and balances of behavioural regulation*. Jean Monnet Working Paper 6/2013. NYU School of Law. Consultado el 24 de septiembre de 2015 en: <http://ssrn.com/abstract=2337459>
- Cammack, P. (2014). World Development Report 2015: Programming the Poor, Working Paper 7, Working Paper Series *The Multilateral Development Banks and the global financial crisis*. Hong Kong: Southeast Asia Research Centre. Consultado el 24 de septiembre de 2015 en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2542586
- Corbalán, M.A. (2002). *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Darrow, M. (2003). *Between light and shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Portland, país: Hart Publishing.
- Fiszbein, A. y Shady, N. (2009). *Panorama general. Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington (DC), USA: The World Bank. Consultado el 17 de diciembre de 2015 en: <http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/CCTS-Overview-Spanish.pdf>
- Ghazi, B. (2005). *The IMF, the World Bank and the question of human rights*. Ardsley, Nueva York, USA: Transnational Publishers.
- Green, D. (2014). The new World Development Report (on mind, society and behavior): lots to like, but a big fail on power, politics and religion. Consultado el 24 de septiembre de 2015 en: <http://oxfamblogs.org/fp2p/lots-to-like-in-the-new-world-development-report-on-mind-society-and-behavior-but-a-big-fail-on-power-politics-and-religion/>
- John, P. (2015). *Behavioural approaches: how nudges lead to more intelligent policy design*. School of Public Policy, University College London. Consultado el 24 de septiembre de 2015 en: <http://ssrn.com/abstract=2604377>
- Killinger, S. (2003). *The World Bank's non-political mandate*. Colonia-Berlín-Munich, Alemania: Carl Heymanns Verlag KG.
- Nino, C.S. (1992). *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y político de la práctica constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Quiroga Lavié, H. (2000). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, 3ª ed. Buenos Aires, Argentina: Zavalía.

- Ramalingam, B. (2014). The WDR 2015: putting development on the couch? Consultado el 24 de septiembre de 2015 en: <http://aidontheedge.info/2014/12/05/the-wdr-2015-putting-development-on-the-couch/>
- Sampath, G. (2015, 30 de junio). Teaching the poor how to behave. *The Hindu*. Consultado el 24 de septiembre de 2015 en: <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/teaching-the-poor-to-behave/article7368130.ece>
- Sarfaty, G. (2009). Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank. *American Journal of International Law*, 103, 647-683.
- Scott, C. y Macklem, P. (1992). Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African constitution. *University of Pennsylvania Law Review*, 141, 1-148.
- Sindzingre, A. (2004). The evolution of the concept of poverty in multilateral financial institutions. The case of the World Bank. En M. Boås y D. McNeill (eds.), *Global institutions and development. Framing the world?* (pp. 164-177). Londres-Nueva York, Inglaterra-USA: Routledge.
- Tomasevsky, K. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona, España: Intermón Oxfam.
- Van Aaken, A. (2015). *Constitutional limits to nudging: a proportionality assessment*. Working Paper N° 2015-03, Law and Economics Research Paper Series. University of St. Gallen. Consultado el 24 de septiembre de 2015 en: <http://ssrn.com/abstract=2606189>
- World Bank (2007). *A guide to the World Bank*, 2ª ed. Washington (DC), USA: The World Bank.
- World Bank (2009). *Country partnership strategy for the Republic of Argentina 2010-2012*. Washington (DC), USA: The World Bank.
- World Bank (2015). *World Development Report 2015. Mind, Society and Behavior*. Washington (DC), USA: The World Bank.