

The World Bank as a Knowledge Agency

John Toye and Richard Toye



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-816X

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
Introduction	1
I. Social Knowledge and International Policy Making	1
II. Institutional Constraints on Creative Research	4
III. The New Development Agenda	6
IV. Operational Changes	10
Bibliography	13
Papers on UNRISD Overarching Concerns	15

Acronyms

CDF	Comprehensive Development Framework
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
E-HIPC	enhanced heavily indebted poor countries initiative
HIPC	heavily indebted poor countries
IFI	international financial institution
IMF	International Monetary Fund
NGO	non-governmental organization
PFP	Policy Framework Paper
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SPA	Strategic Partnership with Africa
UN	United Nations
US	United States

Acknowledgements

The first two sections of this paper draw heavily on our co-authored book, *The UN and Global Political Economy*, Bloomington, Indiana University Press (2004). We are most grateful to Jomo K.S., Norman Girvan and other participants in the UNRISD conference on Social Knowledge and International Policy Making: Exploring the Linkages (20–21 April 2004, Geneva) for comments that improved the original version of this paper.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

This paper claims that the production of social knowledge in all international organizations is problematic, because of their nature as a form of public bureaucracy. This general claim is advanced as a modification of Weber's theory of bureaucracy. The modification points out the potential misalignment of the formal official hierarchy and the actual distribution of the means of power. This permits the emergence of a conflict between the aims of the disinterested researcher and the political neutrality imputed by Weber to the modern bureaucrat.

Section II turns to the World Bank (also referred to as the Bank) as a case study of the problems of managing social research inside an international public bureaucracy. It argues not only that managerial constraints exist on what the Bank is willing to publish, but also that the binding constraints on publication change over time, depending on managerial objectives and managerial competence in exercising editorial control over research output. These arguments are illustrated by the Bank's research on the debt problem of the developing countries in the 1980s, and internal dissent on the Washington consensus in the 1990s.

Section III examines the evolution in managerial objectives at the Bank in recent years, and the factors that have influenced shifts in its rhetoric and policy. In the last decade, the Bank has had to adjust to a variety of pressures from its major sponsors, arising both from geopolitical events and from opposition to particular institutional modes of operation. Under these pressures the Bank has added to its liberalizing mission a "new development agenda", which includes poverty reduction, improved governance and other non-governmental organization (NGO)-derived concerns.

This leads on to the underlying question of Section IV, which is whether the adoption of the new development agenda has brought about a fundamental transformation of attitudes at the Bank. Are we seeing signs of change, or only a change of signs? Recent research on the issues of poverty reduction, governance and conditionality (policy-based and process-based) are discussed in an effort to gauge how far the Bank has moved.

One may conclude that, not very surprisingly, the rhetoric of change has moved faster than the reality. Nevertheless, the Bank has taken significant new policy initiatives, in the attempt to respond to shortcomings in past attempts to instigate economic reform policies. The requirement that borrowers develop a national poverty reduction strategy, and do so in consultation with civil society was a bold move, which has met with limited success so far. At the same time, the advent of process conditionality does not seem to have replaced, or even much reduced, the use of policy-based conditionality.

John Toye is at the Centre for the Study of African Economies, Oxford University, and is a Senior Research Associate of Queen Elizabeth House, Oxford. His recent publications include *Keynes on Population*. Richard Toye is Lecturer in History at Homerton College, University of Cambridge. He is a Fellow of the Royal Historical Society and author of *The Labour Party and the Planned Economy, 1931-1951*. John Toye and Richard Toye are co-authors of *The UN and Global Political Economy*.

Résumé

Les auteurs prétendent ici que la production du savoir social est problématique dans toutes les organisations internationales, du fait de leur nature d'administration publique. Ils avancent cette proposition générale comme une modification de la théorie de Weber de la bureaucratie. La modification désigne un décalage potentiel entre la hiérarchie officielle et la répartition réelle des moyens du pouvoir, ce qui rend possible un conflit entre les buts du chercheur désintéressé et la neutralité politique imputée par Weber au bureaucrate moderne.

La section II est une étude de cas de la Banque mondiale (aussi dénommée la Banque) et des problèmes que peut poser la gestion de la recherche sociale dans une administration publique internationale. Les auteurs expliquent non seulement que des facteurs tenant à certains aspects de la gestion limitent ce que la Banque est prête à publier, mais aussi que les contraintes à respecter dans la publication changent avec le temps, selon les objectifs de la direction et la compétence qu'elle met à exercer un contrôle éditorial sur les produits de la recherche. Ils illustrent leur propos en prenant pour exemples les recherches de la Banque sur le problème de la dette des pays en développement dans les années 80, et la dissidence interne qui s'est exprimée sur le consensus de Washington dans les années 90.

La section III examine en quoi les objectifs de la direction de la Banque ont évolué ces dernières années et cherche à dégager les facteurs qui l'ont amenée à modifier son discours et sa politique. Au cours de la dernière décennie, la Banque a dû s'adapter aux diverses pressions qu'exercent sur elle ses principaux commanditaires et qui tiennent à la fois à des événements géopolitiques et à l'opposition à des modes de fonctionnement institutionnels particuliers. Sous ces pressions, la Banque a adjoint à sa mission de libéralisation un "nouveau programme de développement", auquel figurent la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la gouvernance et d'autres préoccupations qui lui viennent des organisations non gouvernementales (ONG).

Les auteurs en arrivent ainsi à la question qui sous-tend la section IV: l'adoption de ce nouveau programme de développement a-t-elle entraîné un changement fondamental des attitudes de la Banque? Perçoit-on des signes de changement ou seulement un changement des signes? L'auteur passe en revue des recherches récentes sur les questions de la réduction de la pauvreté, de la gouvernance et de la conditionnalité (portant sur les politiques et sur les modalités) afin de juger de l'évolution de la Banque.

On peut conclure que le discours du changement est allé plus vite que la réalité, ce qui n'est pas très surprenant. Cependant, la Banque a pris d'importantes initiatives nouvelles, pour tenter de combler les lacunes de l'action qu'elle a menée dans le passé en qualité d'instigateur de politiques de réforme économique. Le fait d'exiger que les emprunteurs établissent une stratégie nationale de réduction de la pauvreté et le fassent en consultant la société civile ne manquait pas d'audace et n'a rencontré jusqu'ici qu'un succès limité. En même temps, les conditions fixées en matière de modalités ne semblent pas avoir remplacé ni même beaucoup réduit les conditions fixées en matière de politiques.

Maître de recherches à la Queen Elizabeth House à Oxford, John Toye travaille aussi au Centre pour l'étude des économies africaines de l'Université d'Oxford. Parmi ses récentes publications figurent *Keynes on Population*. Richard Toye est chargé de cours en histoire au Homerton College, à l'Université de Cambridge. Il est membre de la Société royale d'histoire et auteur de *The Labour Party and the Planned Economy, 1931-1951*. John Toye et Richard Toye ont écrit conjointement *The UN and Global Political Economy*.

Resumen

En el presente documento se postula que la producción de conocimiento social en todas las organizaciones internacionales es problemática, debido a la naturaleza de estas entidades como una forma de burocracia pública. Esta afirmación general ha sido propuesta como una modificación de la teoría de la burocracia de Weber. La modificación destaca el potencial desequilibrio entre la jerarquía oficial formal y la distribución real de los medios de poder. Esto abre las puertas a un conflicto entre los objetivos de un investigador desinteresado y la neutralidad política que Weber adscribe al burócrata moderno.

La segunda sección gira alrededor del Banco Mundial (o el Banco) como estudio de caso de los problemas que enfrenta la gestión de la investigación social en el ámbito de una burocracia pública internacional. Esta sección no solamente sostiene que, desde el punto de vista directivo, existen limitaciones en cuanto a lo que el Banco podría publicar, sino que además las

limitaciones vinculantes respecto a la divulgación cambian con el transcurso del tiempo, según los objetivos empresariales y la capacidad de la dirección para ejercer control editorial sobre los resultados de la investigación. Las investigaciones que ha conducido el Banco sobre el problema de la deuda de los países en desarrollo en la década de 1980 y el disenso interno en torno al Consenso de Washington en los años 90 sirven de ilustración de estos argumentos.

En la tercera sección se examina la evolución de los objetivos empresariales del Banco en los últimos años y los factores que han influenciado los cambios de la retórica y las políticas. En el último decenio, el Banco ha tenido que ajustarse a una serie de presiones que han ejercido sus principales patrocinadores como consecuencia de acontecimientos geopolíticos y la oposición a determinados modos de operación de la institución. Frente a estas presiones, el Banco ha agregado a su misión de liberalización una “nueva agenda de desarrollo”, que incluye la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la gobernabilidad y otras inquietudes derivadas de la labor de las organizaciones no gubernamentales.

Esto nos conduce a la pregunta que se formula en la cuarta sección, a saber, si la adopción de una nueva agenda de desarrollo ha traído consigo una transformación fundamental de las actitudes al interior del Banco. ¿Son éstas señales de cambio, o sólo un cambio de señales? En esta parte se analizan las investigaciones que se han realizado recientemente en el ámbito de la reducción de la pobreza, la gobernabilidad y la condicionalidad (en las políticas y en los procesos) en un intento por medir cuánto ha avanzado el Banco.

Podría concluirse que, para sorpresa de pocos, la retórica del cambio ha avanzado más rápidamente que la realidad misma. Sin embargo, el Banco ha tomado nuevas iniciativas de política importantes en un esfuerzo por responder a las deficiencias de sus intentos pasados por instigar la adopción de políticas de reforma económica. El requisito de que los países idearan una estrategia de lucha contra la pobreza y que lo hicieran en consulta con la sociedad civil fue un paso audaz, pero hasta la fecha ha tenido un éxito limitado. Al mismo tiempo, el advenimiento de la condicionalidad de los procesos no parece haber sustituido, o ni siquiera haber reducido, el uso de la condicionalidad basada en las políticas.

John Toye trabaja para el Centro de Estudio de las Economías Africanas de la Universidad de Oxford, y es Asociado Principal de Investigación de la Queen Elizabeth House, Oxford. Entre sus publicaciones más recientes destacan *Keynes on Population*. Richard Toye es Conferencista de Historia en el *Homerton College* de la Universidad de Cambridge. Es miembro de la *Royal Historical Society* y autor de *The Labour Party and the Planned Economy, 1931–1951*. John Toye y Richard Toye son coautores de *The UN and Global Political Economy*.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21271

