

EL BANCO MUNDIAL, EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL Y SUS CONDICIONAMIENTOS ECONOMICO-POLITICOS

+ Samuel Lichtensztejn

El Banco Mundial nació y se constituyó con la nueva conformación del sistema financiero internacional en la segunda posguerra. Las vinculaciones del Banco con el FMI y la banca privada fueron estrechas desde un comienzo: con el primero, por razones organizativo-institucionales, y con la segunda, por motivos que se explican debido a sus funciones y operaciones. De todos modos, en los primeros años, las relaciones fueron bastante formales y carecían de fuerza propia, quizá porque en el funcionamiento del sistema financiero internacional estaba ausente esa misma dinámica.

En la década de los sesenta, esa situación se fue modificando con la expansión y los cambios que se produjeron en la creación del dinero, el crédito internacional y la red bancaria en el mundo. Las relaciones institucionales del Banco con el FMI y la banca privada adquirieron mayor vigor y complejidad. La constitución de bancos de desarrollo regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los Bancos de Desarrollo africano, asiático y caribeño, fueron fuente de mayores lazos y crearon renovados requisitos de coordinación con las políticas de préstamos del Banco Mundial. La extraordinaria expansión financiera de los años setenta intensificó todas esas relaciones, introduciendo procedimientos de cooperación a niveles nunca antes alcanzados.

*/ Parte del Ensayo "Políticas globales en el capitalismo: el Banco Mundial". CIDE, México, 1982, realizado en colaboración con Mónica Baer.

Una manera de entender la función del Banco Mundial en el ámbito del sistema financiero internacional, consiste precisamente en analizar esa variedad de vínculos que mantiene con otras instituciones (FMI, bancos regionales de desarrollo y banca privada), tanto en términos de la magnitud relativa de recursos que maneja, como respecto a las funciones que ejerce.

Previamente, al observar el flujo neto de recursos canalizados por los distintos integrantes del sistema financiero internacional a los países subdesarrollados, se reitera el destacado lugar que han venido a ocupar las fuentes privadas de financiamiento, y principalmente la bancaria, cuyos flujos —desde 1972— superan ya los de las inversiones directas. Al mismo tiempo, se evidencia una pérdida de importancia relativa de los organismos bilaterales y una mayor participación de los multilaterales, entre los cuales interesa particularmente —para América Latina— además del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (véase Cuadro 1).

CUADRO 1					
<i>FLUJOS NETOS DE LOS RECURSOS CANALIZADOS A LOS PAISES SUBDESARROLLADOS</i>					
<i>(En porcentaje)</i>					
<i>Años Fuentes</i>	<i>1960-64</i>	<i>1965-69</i>	<i>1970</i>	<i>1971-75</i>	<i>1976-1979</i>
<i>Privados</i>	31.2	37.9	50.9	51.3	58.8
<i>Bilaterales</i>	59.7	51.5	32.6	31.7	24.4
<i>Multilaterales</i>	5.4	7.9	9.2	11.8	12.2
<i>Banco Mundial</i>			3.8	5.6	4.9
<i>Otros</i>	3.7	2.7	7.3	5.2	4.6
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado con base en datos de Development Cooperation —Efforts and Policies of the members of the Development Assistance Committee— OCDE, 1970, 1980. Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries-OCDE, 1977 y 1978.

Efectivamente, el Banco Mundial y el BID han canalizado, cada uno, un monto neto de recursos mayor que 6000 millones de dólares en todo el período 1961-1979. Mientras tanto, los desembolsos del FMI fueron muchísimo menores que los realizados por cualquiera de estos bancos de desarrollo (véase Cuadro 2).

CUADRO 2

AMERICA LATINA: DESEMBOLSOS NETOS DE PRESTAMOS Y
DONACIONES OTORGADOS POR ORGANISMOS MULTILATERALES

(Millones de dólares)

	Banco Mundial	B I D	F M I
1951-1965	752.0	559.3	226.7
1966-1970	1'025.8	1.241.2	-188.7
1971-1974	1'844.2	1'559.9	156.8
1975-1979	3'063.9	3'481.9	821.9
<i>T o t a l</i>	6'685.9	6'848.3	1'016.7

FUENTE: Elaborado con base en los datos del BID, *Financiamiento Externo de los países de América Latina*, diciembre de 1980.

1. Banco Mundial y FMI

Las relaciones que sostiene el Banco Mundial con el FMI son muy importantes por la *complementariedad* de sus funciones. Muchas veces se ha mencionado la existencia de conflictos entre estos organismos, ya sea por sus políticas de préstamos, o bien, más recientemente, por concepciones supuestamente diferentes. Sin embargo, estas disputas —como luego se verá— se han referido principalmente a mecanismos de instrumentación o a posiciones coyunturales, que no tienen un contenido profundo, ya que estas instituciones, en última instancia, cumplen funciones distintas pero complementarias en la estructura financiera internacional.

A partir de su creación conjunta con Bretton Woods, se fue perfilando una cierta división de tareas, según la cual —y en lo fundamental— corresponde al FMI atender los problemas de liquidez, y al Banco Mundial, los problemas referentes a la asignación de recursos, así como la reproducción del capital productivo. En razón de ello, la gestión del FMI se vincula fundamentalmente a las políticas monetarias, fiscales, de deuda externa y cambiarias de corto plazo; mientras la del Banco se centra en las prioridades en materia de inversión y gastos públicos, eficiencia en el uso de recursos y políticas de precios a mediano plazo. Esta misma diferenciación de funciones ayuda también a entender el papel cada vez más importante que pasó a cumplir el Banco Mundial en los últimos años.

Hasta mediados de la década de los sesenta, el FMI apareció como la institución clave en la estructura financiera internacional. Se estaba, entonces, en

una fase expansiva del sistema, en la cual el proceso de acumulación no enfrentaba mayores problemas, por lo cual el Banco cumplía una función secundaria de apoyo a la expansión del capital privado hacia y en los países subdesarrollados.

A fines de los sesenta y en toda la década siguiente la situación cambió: frente al cuadro de crisis internacional que envolvió al propio FMI, éste deterioró su posición internacional e incluso perdió legitimidad. La liquidez ya no pudo ser regulada por el FMI y se comprometió la hegemonía del dólar como moneda mundial.

A diferencia del FMI, el Banco asumió un papel más importante en la búsqueda de mecanismos para administrar la crisis, lo cual incluso le exigió una mayor audacia teórica e ideológica. Efectivamente, por su enfoque más cercano a los problemas de la producción y de la economía internacional, el Banco Mundial brindó una base de soluciones más adaptada a la nueva etapa abierta en estos últimos años.

Con la crisis, no obstante, debe reconocerse que el FMI —por su parte— también debió relativizar sus esquemas monetarios para manejo de la demanda global a corto plazo, dando entrada a algunos aspectos de la oferta y a programas de ajuste de balanzas de pagos en una perspectiva más larga. Por todo ello, y puestos en práctica los préstamos de Servicio Ampliado (*Extended Fund Facilities*), el FMI acentuó su interés por las políticas impositivas, de precios y subsidios, en su vinculación con los temas de la energía, la producción agrícola e industrial. Vale decir: el FMI pasó a relacionarse más estrechamente con los campos específicos de gestión del Banco Mundial, al mismo tiempo que éste —a partir de sus préstamos de ajuste estructural— parecía realizar un movimiento en el mismo sentido hacia el Fondo.¹

Esa convergencia o mutua superposición de funciones contiene la semilla de ciertas divergencias, sobre todo si los puntos de vista ante la coyuntura y el modo de encarar la instrumentación de determinadas políticas no coinciden en tiempos y objetivos concretos. Algo comparable a esto ocurrió en los primeros años de implantación de ambas instituciones. Pero el actual contexto de la crisis, como su propia complejidad y diversidad, han dotado a esas divergencias de matices diferentes.

Un ejemplo es el referente a las políticas cambiarias. El interés del Banco por aumentar la competitividad (y los márgenes de ganancia de las exportaciones), lo lleva en ocasiones a alentar devaluaciones más drásticas que las que el FMI considera adecuadas, en vista de la situación de determinadas balanzas de pagos. Otro tanto sucede cuando el Banco alienta sistemas indirectos de tipo de cambios múltiples, a los que el Fondo se opone por sus implicaciones

monetarias o de gasto público. En estos casos, el enfoque y los objetivos monetarios del FMI constituyen obstáculos para el propósito de expansión de las exportaciones, las cuales —por su parte— son observadas por el Banco como necesarias en la perspectiva de una mayor apertura internacional de ciertos países.

Otro ejemplo de discrepancia se establece con bastante frecuencia respecto a la política de gasto y deuda pública. La política de fijación de topes a ambas variables, que caracteriza al FMI, implica, muchas veces, comprometer ciertos programas de inversión pública que el Banco considera prioritarios en materia productiva y de exportación. Como ambos organismos coinciden en atenuar el déficit fiscal, la diferencia, cuando surge, es fundamentalmente cuantitativa y de ritmos.

No obstante, pese a sus particulares trayectorias históricas y a las divergencias arriba subrayadas, el FMI y el Banco Mundial no se han distanciado. En el pasado, sus concepciones comunes llevaron a estos dos organismos a sostener posiciones solidarias a propósito de las políticas de estabilización y de refinanciación de deudas externas de países con problemas de balanza de pagos. Incluso esto llevó a que ambas instituciones enfrentasen conjuntamente ciertos conflictos, tal como ocurrió con la primera misión de supervisión del Banco (Colombia, 1949), en Brasil (1959), en Turquía e India (comienzos de la década de los sesenta), y más recientemente en Jamaica. Más allá de estas consideraciones, en los últimos años las dos instituciones pasaron a complementarse bajo distintas formas y a distintos niveles.

En el campo del trabajo operativo hay un continuo intercambio de borradores, informes, comentarios y consultas; además hay una creciente participación mutua en las misiones de ambas organizaciones. Sobre este aspecto, cabe destacar que un promedio histórico de 50% de participación de técnicos del FMI en las misiones nacionales del Banco Mundial, ese porcentaje se elevó a 120% en 1980 y tiende a subir. Parecida evolución se da en la participación de funcionarios del Banco Mundial en las misiones del FMI. Si a esto se añade que el porcentaje de misiones separadas, pero realizadas simultáneamente por ambas instituciones, es del orden de 20% en 1980, puede verificarse el grado de complementación práctica de sus respectivas gestiones.²

En cuanto a las grandes orientaciones hay también una amplia concordancia, como ya tuvo oportunidad de observarse. Por ejemplo: “el FMI reclama frecuentemente que los subsidios a las empresas públicas sean reducidos para limitar el déficit presupuestal. Complementariamente, el Banco busca como objetivo el volver más eficaz los rendimientos de esas empresas”.³

Otro ejemplo de complementariedad se da en el campo energético, donde

el FMI otorga créditos para cubrir los déficit financieros causados por la escasez de petróleo en algunos países, al mismo tiempo que el Banco se preocupa por la explotación de nuevos pozos y el desarrollo de fuentes alternativas de energía.

Otra ilustración ya comentada: el Banco estimula con sus préstamos los ajustes estructurales, a los que el FMI, a través de las condiciones que impone para el financiamiento de los déficit de balanza de pagos, también contribuye.

Aunque hay un constante temor por exhibir abiertamente sus estrechas relaciones de cooperación y complementación, debe admitirse la efectividad de esos procesos y la gran coincidencia de las proposiciones del FMI y del Banco Mundial para los países subdesarrollados y el sistema internacional en su conjunto. También existe aprehensión de esas instituciones (quizá mayor) de exhibir sus reales discrepancias. Sin embargo, lo cierto es que éstas pierden entidad ante la fuerza histórica de los factores que las empujan a complementarse y apoyarse cada vez más.

2. Banco Mundial y BID

En el plano latinoamericano, el Banco Mundial sostiene también relaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁴ Las diferencias iniciales entre estos dos organismos a principios de la década de los sesenta, se debieron al propio contexto en que surgió el BID. Efectivamente, la creación del BID fue promovida por algunos países latinoamericanos en contra —en ese entonces— de las posiciones de Estados Unidos y, en cierta manera, como expresión de protesta por la política del Banco Mundial en la región. Justamente, en esa época se argumentaba que el volumen de recursos asignados a América Latina por el Banco Mundial era insuficiente en relación con sus necesidades, lo cual se agravaba por su concentración en los grandes países. Por consiguiente, los fondos canalizados por el BID deberían complementar los del Banco Mundial y dar preferencia a los países pequeños y a aquellos más atrasados.

La creación del BID partió de la misma idea que tenía el Banco Mundial acerca de que el proceso de desarrollo de la región se veía frenado principalmente por la escasez de recursos financieros. Sin embargo, hubo una diferencia cualitativa en relación con la concepción del Banco: mientras éste daba prioridad a las inversiones en infraestructura, el BID orientó sus recursos principalmente para inversiones en el área social (viviendas, educación y saneamiento) y financió directamente a la industria y a la agricultura. Esta diferencia de enfoque se explica por el tirante curso que tomó el desarrollo económico latinoamericano y el impulso que cobraron las ideas de una mayor partici-

pación social y del estado. El importante papel asignado al estado en el proceso económico latinoamericano durante este período, condujo a que el BID promoviera tanto capitales privados como públicos, política muy distinta a la del Banco Mundial en esa época.

Esta concepción del BID se reflejó en su política de préstamos en los primeros años, ya que el área social absorbió 40.80% y 31.82% de los recursos en los años 1961-1963 y 1964-1966, respectivamente. A partir de 1967, los préstamos del BID en esta área se redujeron considerablemente. Los sectores productivo y de infraestructura obtuvieron alrededor del 80% de los fondos.⁵ Desde entonces, la orientación dada a los préstamos del BID es bastante semejante a la del Banco Mundial.

La relación cada vez mayor entre el BID y el Banco Mundial es todavía más evidente cuando se analizan sus mecanismos operativos y de decisión: las dos instituciones están bajo una fuerte influencia de Estados Unidos, captan la mayor parte de sus fondos en los mercados de capitales privados, y, en los últimos años, han empezado a financiar conjuntamente proyectos en algunos países de América Latina. Además, a pesar de que no existen misiones conjuntas o simultáneas, se verifican crecientes vínculos en materia de consultas, intercambio de información, complementariedad en proyectos y otras formas de apoyo mutuo.

3. Banco Mundial y Banca Privada Internacional

Para finalizar este capítulo, es necesario estudiar la relación clave entablada entre el Banco Mundial y los bancos privados. Como ya se comentó, la banca privada tuvo una gran injerencia en la creación de este organismo multilateral, y ejerció en los primeros años una fuerte influencia en su estructuración administrativa interna y en la orientación de sus préstamos hacia los países subdesarrollados. Además, desde un principio, el Banco sostuvo la política de financiar sólo parcialmente los proyectos que aprobaba, lo cual inducía la participación de la banca privada en el suministro de los recursos restantes. En el período 1956-1965, de un total de 113 proyectos financiados por el BIRF en América Latina, en 87 coparticiparon uno o más bancos privados internacionales, entre los cuales estaban, principalmente, algunos grandes bancos norteamericanos: Grace National Bank of New York, First Pennsylvania Banking Trust Company y Bank of America.

Una vez que el Banco Mundial conquistó la confianza de los banqueros privados, la institución pasó a gozar de cierta autonomía financiera, la cual también le permitió una mayor flexibilidad en su política de préstamos. A pesar de esa mayor autonomía relativa, el Banco Mundial continuó adoptando una actitud solidaria con la banca privada ante situaciones críticas de inestabi-

lidad política o incumplimiento de la deuda por parte de los países subdesarrollados.

Con motivo de la crisis internacional, los lazos del Banco Mundial con la banca privada volvieron a estrecharse más, pero bajo formas distintas a las que rigieron en la fase inicial. Por una parte, la principal fuente de recursos del Banco Mundial pasó a ser los mercados financieros internacionales. En este ámbito, cabe presumir que la colocación de los grandes fondos disponibles del Banco, y que no son destinados a préstamos, contribuyó a alimentar esa misma intermediación financiera privada.⁶

Por otra parte, se produce también una mayor vinculación de los bancos privados con el Banco Mundial, en virtud de la política de préstamos de éste. Ciertamente, en la actual situación de crisis, esa política apoya la propia expansión de la banca privada: "en los últimos diez años, este organismo financiero desarrolló intensamente su papel como coordinador de proyectos grandes y costosos, financiados por un grupo grande de prestamistas, asumiendo el Banco Mundial la responsabilidad de organizar, preparar y supervisar el proyecto."⁷

Como es lógico, esas mayores relaciones facilitaron nuevas operaciones. Por ejemplo, las operaciones de cofinanciamiento, originalmente realizadas sólo con otras instituciones financieras oficiales, se extendieron también a la banca privada.⁸ Si bien los organismos oficiales continúan destacándose como las principales fuentes de cofinanciamiento, los créditos de proveedores, así como las financieras y bancos privados fueron los que cobraron mayor importancia durante la segunda parte de la década de los setenta (véase Cuadro 3). En estas operaciones participaron principalmente bancos privados de Estados Unidos, Canadá, Europa y Japón, asumiendo los dos últimos países una gravitación cada vez mayor.⁹

CUADRO 3

*Operaciones de cofinanciamiento del BIRF y de la AIF. —Período 1973-1980—
(Millones de dólares)*

<i>Fuentes de Recursos</i>						
<i>Cofinanciamiento</i>						
<i>Año</i>	<i>Oficial</i>	<i>Créditos de Proveedores</i>	<i>Privados</i>	<i>Total</i>	<i>BIRF y AIF</i>	<i>Costo total del proyecto</i>
1973	313.0	183.2	—	496.2	786.9	2'813.1
1974	788.8	589.5	84.7	1'463.0	1'276.9	5'446.0
1975	923.3	962.0	55.0	1'940.3	1'379.7	8'817.4
1976	1'079.7	902.9	272.5	2'255.1	1'986.4	9'620.3
1977	1'547.9	191.3	549.9	2'289.1	2'564.2	9'916.5
1978	1'757.2	539.3	129.9	2'426.4	2'626.3	11'730.0
1979	1'976.3	659.2	513.9	3'149.4	4'139.5	14'004.8
1980	2'458.6	2'282.3	1'775.4	6'516.3	4'798.1	21'535.5

Fuente; World Bank Cofinancing-Review of World Bank Cofinancing with Private Financial Institutions, Washington, D.C., agosto de 1980.

Por las propias orientaciones del Banco, se estima que las operaciones de cofinanciamiento aumentarán significativamente en el futuro. Dicha institución financiera internacional busca, "por medio de los arreglos de cofinanciamiento con bancos comerciales, conducir a los prestatarios (países subdesarrollados) ante nuevos prestamistas, asegurándoles a largo plazo un acceso continuo a los mercados de capitales internacionales".¹⁰

Pero, más allá de la cuantía relativa que este tipo de operaciones puede representar, la política de cofinanciamiento tiene un alcance cualitativo mucho más profundo, al grado de rebasar el propio ámbito financiero. Por una parte, en la actual situación de creciente endeudamiento externo de muchos países latinoamericanos, estos préstamos combinados del Banco y de la banca privada reducen considerablemente los márgenes de negociación financiera. En casos de incumplimiento del pago de la deuda, la íntima asociación entre bancos privados internacionales y el Banco Mundial implica una presión conjunta sobre los países altamente endeudados. Es muy conocido el hecho de que el Banco Mundial, como el FMI desde mucho antes, actúa como auditor y aval ante la banca privada en situaciones críticas de endeudamiento.

Por otra parte —y éste es un aspecto no desvinculado del anterior—, el Banco Mundial se volvió un puntal importante de la banca privada para sus evaluaciones sobre los países subdesarrollados. Aunque los bancos hacen sus propios estudios sobre las diferentes economías, la información que el Banco Mundial les puede suministrar, a través de sus *country-reports* o mediante datos específicos de un proyecto, permite sortear cualquier obstáculo en esa materia. Esta creciente aproximación del Banco con la banca privada también se refleja en un proceso de "intermediación" de las presiones de política económica, que pueden ser ejercidas más eficientemente a través de ese organismo financiero internacional (y el FMI) que directamente por parte de la propia banca privada.

De lo anterior se puede concluir que las relaciones entre el Banco Mundial y los bancos privados internacionales se han estrechado en el curso de la década de los setenta. Esta comprobación obliga a descartar el punto de vista según el cual el Banco Mundial y los bancos privados son, en apariencia, dos fuentes independientes de financiamiento. Por el contrario, hay que reconocer la importancia de estudiar más a fondo los lazos orgánicos que se establecen y que propician el apoyo mutuo entre dichas fuentes "oficiales" y "privadas".

Cabe advertir, por último, que esta mayor aproximación del Banco Mundial con la banca privada en esta etapa de su expansión mundial, no se encuentra divorciada del proceso de internacionalización productiva. Esa afirmación ilustra el hecho de que las operaciones de cofinanciamiento tienden a

acentuarse en áreas estratégicas de la producción mundial: sector energético, agroindustria y otras ramas altamente especializadas de la industria. Es decir, el Banco Mundial, por medio de su política, opera como catalizador y orientador del capital financiero internacionalizado en su conjunto y no exclusivamente de la fracción bancaria.

En síntesis: las relaciones del Banco Mundial con el sistema financiero internacional han experimentado, en términos generales, dos grandes fases: la primera, que abarca desde su creación hasta fines de la década del sesenta, y la segunda, que transcurre desde entonces hasta la asunción de A.W. Clausen como su sexto presidente.

En la primera etapa, el tipo de relaciones que mantiene el Banco Mundial adquiere las siguientes características en el ámbito de su gestión y política:

1) Con el FMI, el Banco sigue políticas complementarias, aunque ocupa una posición secundaria en la dinámica del sistema financiero internacional.

11) Con el BID, el Banco no tiene mayores vinculaciones financieras y aún sus políticas de préstamos se diferencian en cuanto a la importancia concedida al área social y al papel del estado en los sectores productivos.

111) En cuanto a la banca privada internacional, el Banco recibe de ellas sus principales recursos, es influido en materia organizativa y empieza a apoyar sus colocaciones de capital.

En la segunda etapa, esas características se modifican:

1) Con el FMI, el Banco profundiza la complementariedad bajo nuevas formas y distintos niveles, pasando a jugar un papel más importante en el sistema financiero internacional. A pesar de discrepancias de instrumentación en las políticas recomendadas, ambas instituciones conservan muy íntimas relaciones y comunes concepciones.

11) El BID se aproxima al Banco, tanto en términos de orientación de los préstamos como en las modalidades de su gestión operativa; lo cual culmina en operaciones conjuntas de financiamiento y en una íntima cooperación en materia de consultas e informaciones.

111) Con la banca privada internacional, el Banco estrecha sus relaciones, directamente en cuanto a la intermediación financiera (de fuentes y uso de recursos), e indirectamente, en la transferencia de capital privado a los países subdesarrollados, contribuyendo a la profundización del proceso de endeudamiento externo y a la internacionalización productiva.

4. Condicionamientos económicos y políticos de los procesos de desarrollo

A continuación se trata de percibir la política del Banco Mundial en una

perspectiva más detallada y profunda, teniendo en cuenta que desde sus concepciones teóricas hasta su gestión prestamista, el Banco ha cumplido un cierto papel en los procesos de desarrollo de nuestros países; vale decir, se intentará evaluar su trayectoria estratégica a la luz de los condicionamientos que su política concreta ha impuesto en los procesos de desarrollo.

En el caso del Banco, los condicionamientos tienen, como es lógico, un contenido expresamente económico; no obstante, en distintos momentos de su historia (especialmente durante los períodos de mayor tensión en las relaciones internacionales), ha sobrepasado los límites convencionales de política económica para reflejar intereses u objetivos explícitamente políticos.¹¹ En esas situaciones, el Banco Mundial dejó ver que en la medida de su importancia, ha sido también un componente de la estructura política internacional.

Como ya se ha debatido en este trabajo, los lineamientos estratégicos del Banco se han modificado en el curso del tiempo. Obviamente, el contexto de las relaciones internacionales también fue cambiando. Atendiendo a todo ello, para abordar el tema hay que seguir una secuencia histórica y situar las características de cada una de las etapas.

En los veinte años que siguen a su creación, el Banco Mundial fue un nítido financiador de proyectos específicos; por esta razón, su actividad prestamista fue muy cercana a la de un banco comercial, sin mayor injerencia directa en el ámbito general de las políticas económicas nacionales. No obstante, el Banco dio apoyo a las políticas que permitieron una más libre circulación de bienes y capitales a nivel internacional. En este sentido, actuó en esos años detrás de, o acompañando los esfuerzos de "estabilización" o internacionalización del FMI.

La posición del Banco fue más agresiva en cuestiones eminentemente políticas, sobre todo en los años siguientes a la finalización de la segunda guerra mundial y en los momentos de máxima tensión de la "guerra fría". Las relaciones entre el Banco y los tres miembros socialistas que inicialmente tuvo (Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia), fueron ciertamente condicionadas por la actitud de enfrentamiento de Estados Unidos al bloque socialista. En 1946, Polonia y Checoslovaquia hicieron gestiones ante el Banco para obtener un préstamo, el cual, después de largas negociaciones, les fue negado.¹² Las consecuencias no se hicieron esperar: Polonia se retiró del Banco en 1950 y Checoslovaquia fue excluida con el argumento de no haber integrado su cuota de capital suscrito.¹³ Por su parte, sólo después de que Yugoslavia se alejó de la influencia soviética en 1950, el Banco Mundial le brindó un amplio apoyo, incluso con el beneplácito de países de Europa occidental. Así, ese país fue por muchos años el único miembro socialista en el FMI y en el Banco.

La década de los sesenta abrió otro panorama en la política del Banco. En la medida en que sus préstamos se orientaron a proyectos, pero progresivamente encuadrados en programas (de preferencia sectoriales), su acción cobró ribetes de mayor amplitud y, por ende, de mayor influencia en los procesos de crecimiento de los países subdesarrollados.

Las recomendaciones de política económica ya no fueron para el Banco Mundial una mera invocación de esquemas de estabilización o una continua apología de las virtudes "modernizadoras" de la iniciativa privada y de las inversiones extranjeras. A través de sus préstamos, el Banco acogió estas orientaciones y las centró en sectores clave, como por ejemplo, la producción de alimentos para consumo y exportación (Revolución Verde). De este modo contribuyó a intensificar la subordinación de la agricultura a complejos industriales transnacionales, a reestructurar la inversión pública en esa dirección y a agravar condiciones de concentración de la tierra y de ingresos en el ámbito rural.

Por supuesto, esta política asumió características que se adecuaban no sólo a requerimientos internacionales, sino también a las formas específicas de inserción de los países al sistema y a sus peculiares problemas económicos y políticos internos. En este sentido, el Banco Mundial no actuó exactamente igual en Brasil, México, India o Paquistán.

Aunque el Banco se orientó a concentrar sus préstamos cada vez más en los países subdesarrollados, medianamente industrializados, la preocupación por los países estrictamente pobres y agrícolas (sobre todo en Asia y Africa) también fue creciendo. Muy probablemente, y en lo fundamental, estas inquietudes no eran económicas; tenían más connotación de orden político y social. Esto era producto de la aparición de nuevas naciones emergidas de las luchas de liberación y descolonización, de territorios que estaban en camino de convertirse en naciones y de las vías nacionalistas y populares que se abrían en muchos países subdesarrollados. Por eso, más que otras zonas, las de Europa sudoriental, Medio Oriente y Asia fueron focos de atención permanente para el Banco Mundial en esa época.¹⁴ Para ello, se conjugaron consideraciones geopolíticas como las arriba mencionadas, problemas reales y latentes de expropiación de empresas extranjeras y reanudación de relaciones con países del área socialista.

En América Latina, ese tipo de consideraciones tuvieron inicialmente menos cabida, aunque luego de la revolución cubana, y a pesar de la Alianza para el Progreso, el Banco y el FMI no vieron con buenos ojos las experiencias que amenazaban ser populistas o reformistas, como la de Goulart en Brasil antes de 1964. Pero, con McNamara, el Banco modificó su política en varios aspectos: en primer lugar, tendió a prestar con base en programas, no sólo sectoria-

les sino esencialmente nacionales. Los condicionamientos de política económica por parte del Banco Mundial pasaron a ser consustanciales a su gestión como prestamista. Los préstamos para ajuste estructural son una muestra acabada y explícita de esa voluntad de influir globalmente en la política económica interna de diversos países.

Ciertamente, según el Banco, los préstamos para ajuste estructural tienen por objetivo fundamental consolidar la situación de la balanza de pagos en un período de cinco a diez años. Para alcanzar ese propósito, se sugieren cambios en la asignación de recursos en sectores claves, con objeto de alterar el tipo de crecimiento productivo en un mediano plazo.

Quizá en ninguna otra ocasión, como la que se materializa con el régimen de préstamos para ajuste estructural, es posible comprobar la incidencia que el Banco Mundial busca tener en las políticas económicas nacionales.¹⁵ Bajo el argumento de que los países subdesarrollados importadores de petróleo necesitan reformular sus estrategias de crecimiento, el Banco explica ciertas políticas económicas globales que muchas veces esa institución había patrocinado, en forma más o menos elíptica.

Aduciendo, que el proteccionismo excesivo (se menciona a Filipinas y Turquía), la débil prioridad brindada a la agricultura (algunos países africanos) o las equivocadas prioridades en materia de inversiones públicas (se citan especialmente países latinoamericanos) son causas internas del déficit estructural de la **balanza** de pagos, el Banco propone un vasto conjunto de reformas dirigidas a influir en el campo productivo. Esas políticas de ajuste estructural se clasifican por lo común en cuatro categorías.¹⁶

a) En una primera categoría se halla la *política comercial y de precios*. En el marco de los ajustes estructurales, esta política debería atenuar las "distorsiones" introducidas por los sistemas de protección industrial. Liberalizar el comercio, a la vez que bajar e igualar las tasas de protección efectiva, sería una forma de alcanzar mayor eficacia del sector industrial. Por otra parte, una revisión del sistema de precios se estima indispensable para favorecer la producción agrícola y minera. Finalmente, en el campo del consumo y la producción energética se aconseja que los precios nacionales reflejen de manera adecuada los precios internacionales.

b) Una segunda categoría de medidas se relaciona con la *política de inversiones públicas*. Bajo este rubro, el Banco Mundial plantea la necesidad de revisar las inversiones públicas, para establecer sus prioridades en función de la marcha de la estructura de precios internacionales y de los recursos disponibles. Esto significa privilegiar aquellos proyectos que tiendan a mejorar la balanza de pagos, tales como los vinculados a la energía hidroeléctrica, la explotación petrolera y la expansión de productos primarios de exportación.

c) Un tercer frente de ajuste estructural se refiere a la *política presupuestal*. Para cumplir con los objetivos de reducir el déficit fiscal y atender al máximo las actividades productivas, se recomienda una disminución drástica de los gastos improductivos (por ejemplo, subsidios al consumo), salvo aquellos muy concretos que se dirijan a atender a los sectores sociales más pobres de la población.

d) Por último, en el plano de las políticas tendientes a reforzar una movilización más eficaz de los recursos, el Banco subraya una *política de empresas públicas* (mejora de sus niveles de rentabilidad y de eficiencia) y el establecimiento de una *política de tasas de interés*, consistente en buscar niveles reales positivos que coadyuven a alentar el funcionamiento del circuito ahorro-inversión.

En segundo término, ese proceso de intervención del Banco en las políticas económicas nacionales se acentuó con el desarrollo de sus importantes y más estrechos nexos con la banca privada internacional en la última década. Si bien ésta desarrolló sus propias técnicas de *country risk*, la necesidad de una vanguardia multilateral de defensa de sus intereses no sólo se conservó (FMI), sino que se vio ampliada con la presencia del Banco Mundial. Aquí, nuevamente las políticas económicas nacionales quedaron envueltas en el radio de influencia directa de esta institución, al grado de que en muchos de sus informes nacionales "confidenciales" se realizaron recomendaciones tanto o más incisivas y rotundas que las originales.

En tercer lugar, el planteamiento de las necesidades básicas también sirvió para ampliar y diversificar el radio de influencia del Banco en ámbitos no tradicionales (el control de la natalidad y la educación, por sólo citar los más notorios e importantes).

¿Con qué propósito dispuso o empleó el Banco estos poderes de condicionamiento de las políticas nacionales y los procesos de desarrollo en la última década? Para responder a esta pregunta es imposible alejar la vista de la crisis en que entró el sistema capitalista en esos años. Hemos afirmado que la política del Banco se internacionalizó y globalizó siguiendo una tendencia semejante a la de la crisis. En este caso, no hay ni puede encontrarse una política lineal predeterminada o un mismo patrón para todos los países. En estas condiciones, el término más preciso para captar esa política es el de "intento de administración de la crisis". Y, por ende, debe admitirse que la política del Banco Mundial tiene varias caras, las cuales, por su parte, pueden asumir rasgos distintos.

Económicamente, el Banco Mundial propende a un nuevo reordenamiento del sistema productivo internacionalizado, articulándolo a la expansión de

la banca privada internacional; es decir, apoya la hegemonía del capital financiero transnacional. Una manifestación de esa tendencia es la promoción que hace el Banco de exportaciones de manufacturas y libre circulación de capitales en algunos países subdesarrollados.¹⁷ Pero ésta no es la única forma que reviste la política del Banco; en otros países se expresa promoviendo la reestructuración industrial y el relativo retorno a un ciclo de exportaciones primarias con alto contenido de recursos naturales, fuerte dependencia de inversiones financieras y endeudamiento externo.

En todos los casos, el fundamento de esos procesos de internacionalización radica esencialmente en subordinar las estructuras productivas nacionales al sistema mundial (políticas comerciales y de precios), por un lado,¹⁸ y en afectar profundamente las funciones económicas del estado (a través de su política de gastos corrientes, de inversión y de empresas públicas), por el otro.

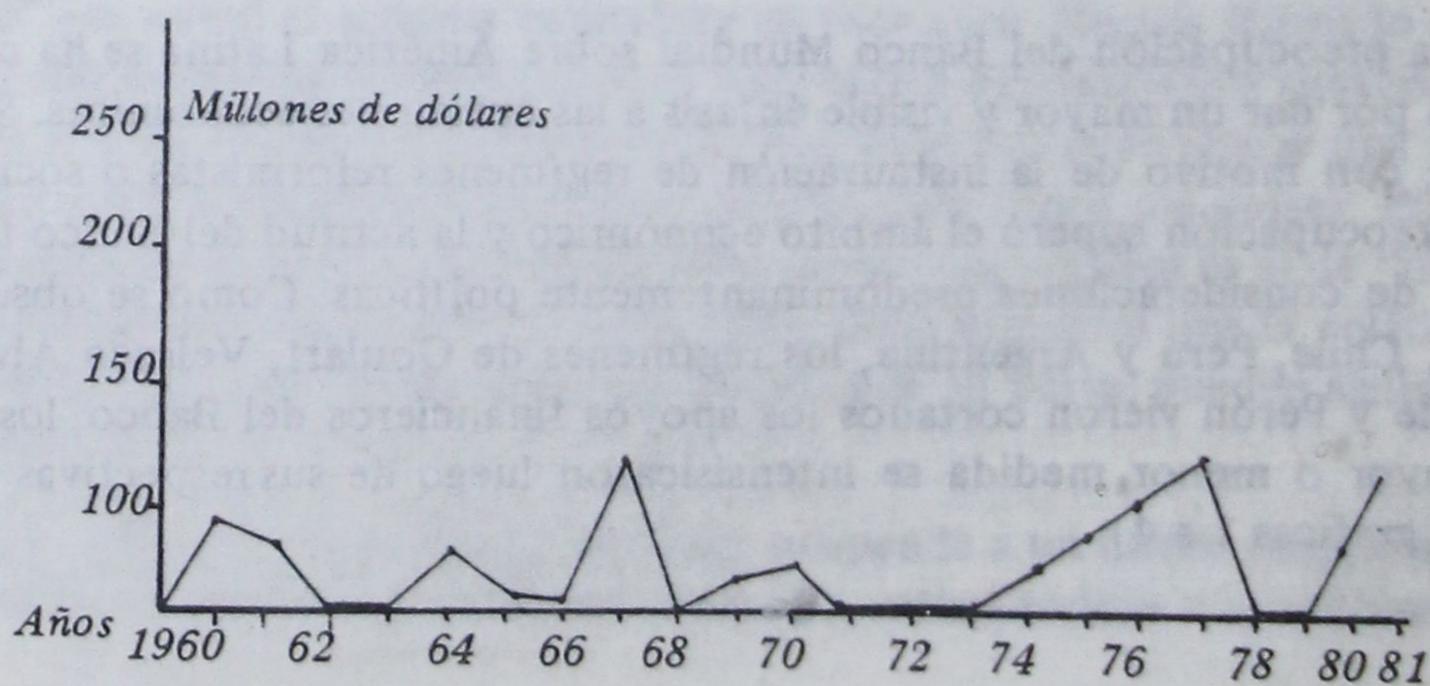
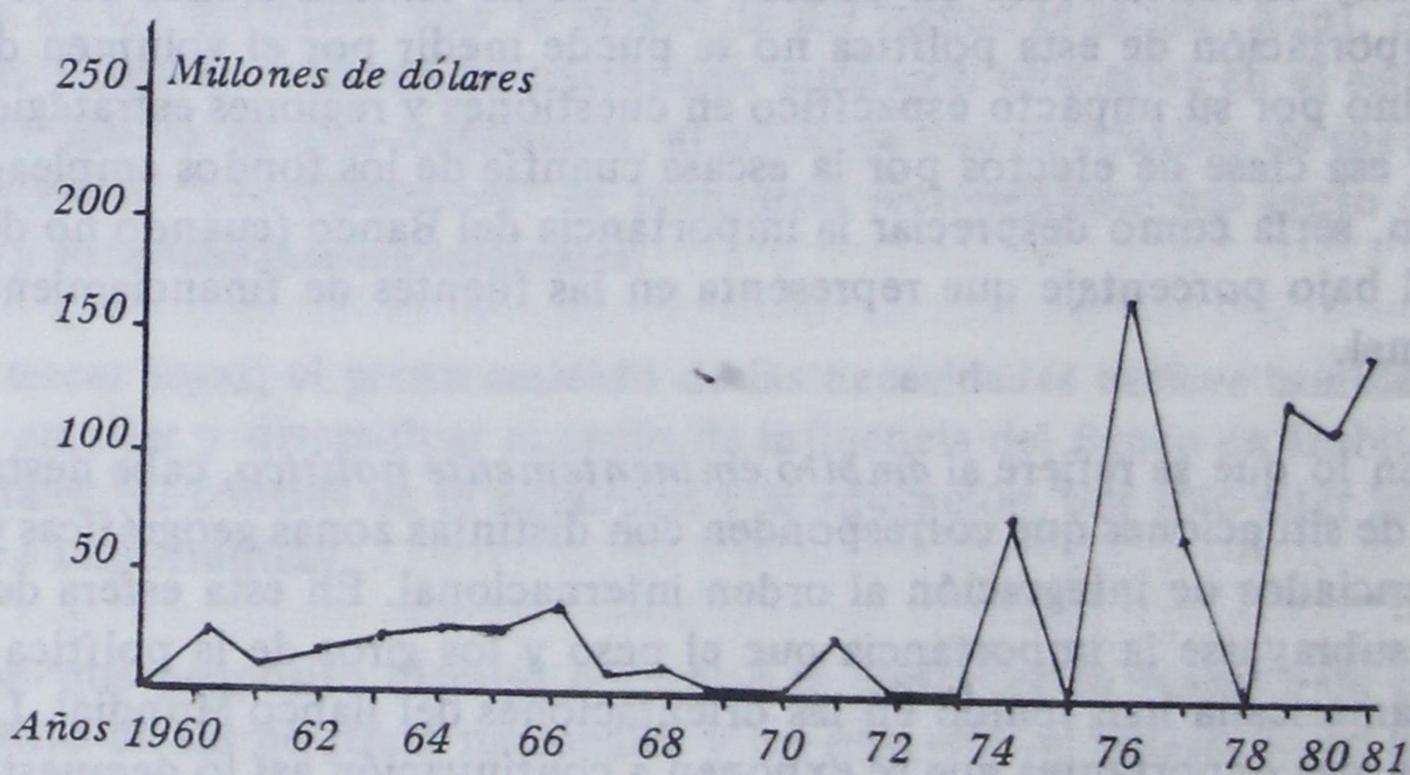
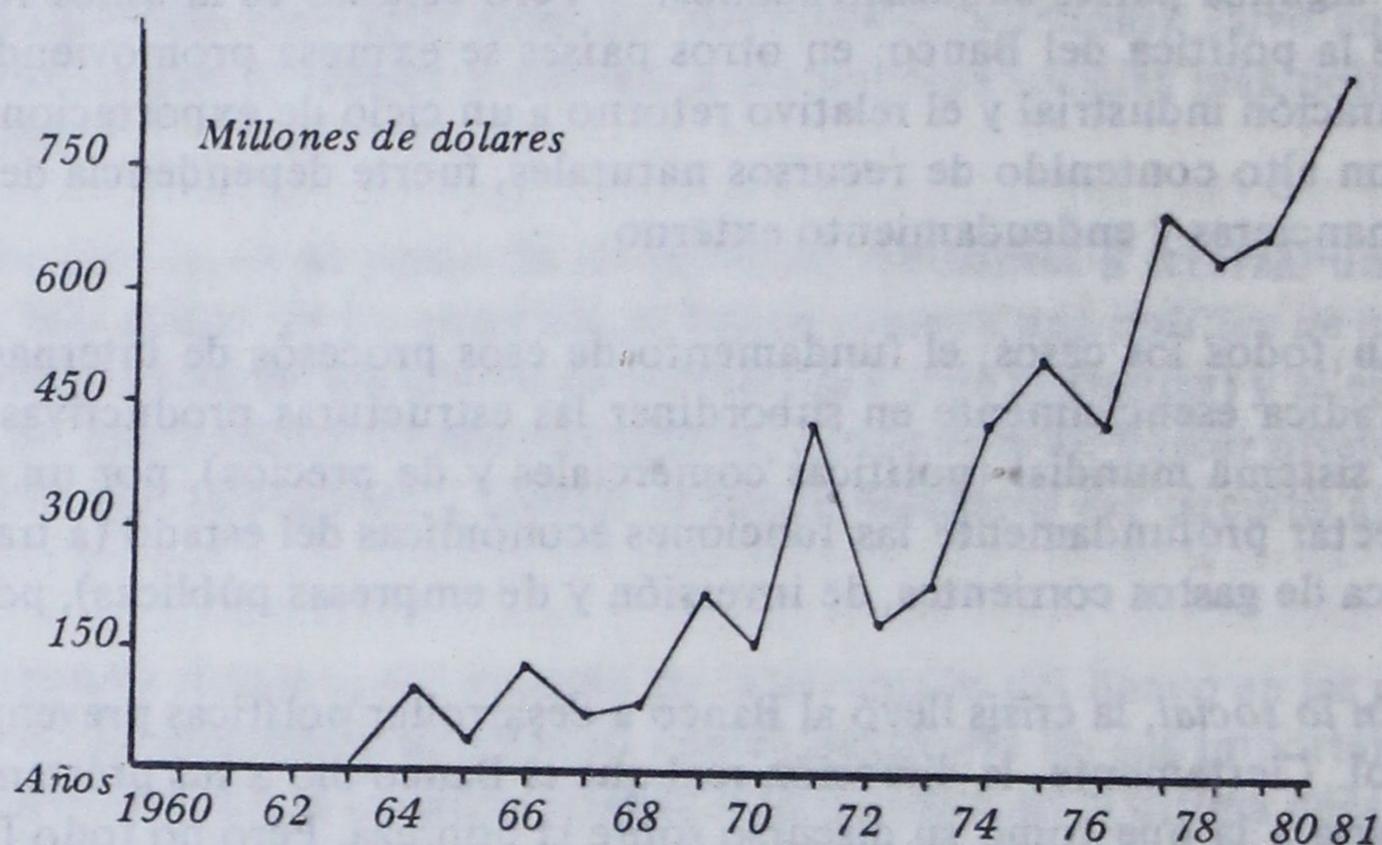
En lo social, la crisis llevó al Banco a desarrollar políticas preventivas o de control. Ciertamente, la dirección real que el Banco dio a sus préstamos fue la contraria a la que tomó su discurso sobre la pobreza. Pero no todo fue retórica: legitimar el derecho de los desposeídos implica costos que el Banco asumió muy selectivamente en puntos o focos de tensión crítica en el mundo. La importación de esta política no se puede medir por el volumen de recursos, sino por su impacto específico en cuestiones y regiones estratégicas. Desdenar esa clase de efectos por la escasa cuantía de los fondos empleados para ese fin, sería como despreciar la importancia del Banco (cuando no del FMI), por el bajo porcentaje que representa en las fuentes de financiamiento internacional.

En lo que se refiere al *ámbito eminentemente político*, cabe destacar tres tipos de situaciones que corresponden con distintas zonas geográficas y modos diferenciados de integración al orden internacional. En esta esfera de análisis debe subrayarse la importancia que el peso y los giros de la política externa norteamericana han tenido en las orientaciones del Banco Mundial. Las situaciones más importantes que se exponen a continuación así lo demuestran.

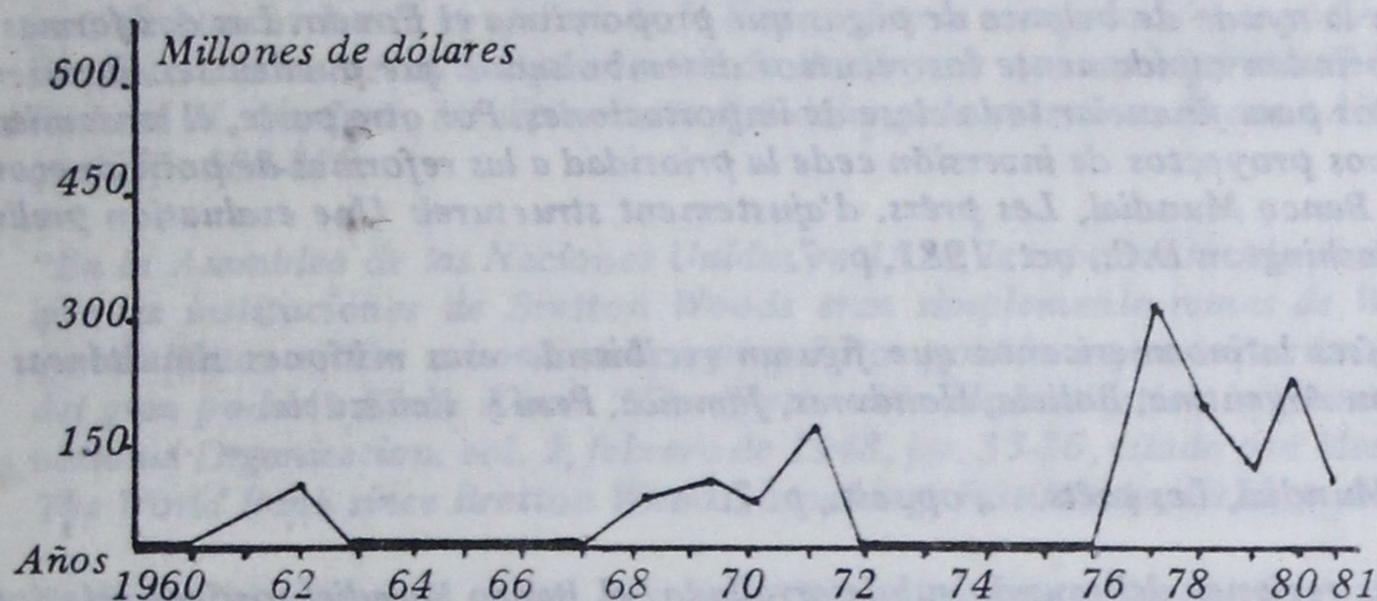
La preocupación del Banco Mundial sobre América Latina se ha caracterizado por dar un mayor y visible énfasis a las cuestiones económicas. Sin embargo, con motivo de la instauración de regímenes reformistas o socialistas, esta preocupación superó el ámbito económico y la actitud del Banco fue embuida de consideraciones predominantemente políticas. Como se observa en Brasil, Chile, Perú y Argentina, los regímenes de Goulart, Velasco Alvarado, Allende y Perón vieron cortados los apoyos financieros del Banco, los cuales en mayor o menor medida se intensificaron luego de sus respectivas caídas (véase gráficas 1 a 4).

GRAFICAS 1, 2 y 3

Préstamos aprobados por el Banco Mundial período 1960-1980



GRAFICA 4
ARGENTINA



Más recientemente, y concentrándose en la región del Caribe y Centroamérica, el Banco ha comenzado a actuar con evidentes muestras de preocupación geopolítica en áreas que Estados Unidos considera estratégicas para su seguridad nacional. Efectivamente, los desacuerdos con los regímenes de Manley, en Jamaica, y de Bishop, en Grenada, son demostrativos de ese tipo de condicionamientos políticos.

Estas consideraciones políticas alcanzan mayor envergadura en Asia. Ahí también se dilucidan cuestiones de orden estratégico para Estados Unidos, en lo que podrían llamarse sus áreas de "seguridad internacional" o de disputa de zonas de influencia con la Unión Soviética. Este fenómeno es más antiguo y más claro en la región asiática (aunque ha comenzado a plantearse en ciertas zonas de Africa, luego de la independencia y la conformación socialista de los gobiernos de Angola y Mozambique). En esta misma región, el comportamiento del Banco Mundial contrasta con la política que aplica en aquellos países donde hay factores económicos de gran significación internacional y en los cuales los comportamientos del Banco se ajustan más a sus esquemas tradicionales en materia económica.¹⁹

Un tercer tipo de situaciones se plantea con los países socialistas. Ahí, las consideraciones políticas del Banco lo han llevado, por una parte, a negar préstamos a Vietnam, y, por otra, a facilitarlos a China Popular y Rumania. Además de los factores económicos que pueden estar en juego con estas decisiones, corresponde reconocer que el tratamiento discriminatorio envuelve otros aspectos. Al respecto, cabe recordar que Estados Unidos vetó los préstamos a Vietnam, alegando violación de derechos humanos, y que, en los casos de China y Rumania, el Banco actuó eximiéndolos prácticamente de ciertos requisitos formales que son muy rigurosos para otros miembros.

NOTAS:

- 1/ *"Es evidente que los préstamos de ajuste estructural del Banco tienen puntos comunes con la ayuda de balanza de pagos que proporciona el Fondo. Las dos formas de ayuda brindan rápidamente los recursos desembolsados que pueden ser libremente utilizados para financiar toda clase de importaciones. Por otra parte, el lanzamiento de nuevos proyectos de inversión cede la prioridad a las reformas de política económica". Banco Mundial, Les prêts. d'ajustement structurel: Une évaluation préliminaire. Washington D.C., oct. 1981, p. 7.*
- 2/ *Los países latinoamericanos que figuran recibiendo esas misiones simultáneas en 1980 son Argentina, Bolivia, Honduras, Jamaica, Perú y Venezuela.*
- 3/ *Banco Mundial, Les prêts. . ., op. cit., p. 7.*
- 4/ *En otras regiones del mundo subdesarrollado, el Banco Mundial sostiene relaciones principalmente con los bancos de desarrollo de Africa, Asia y el Caribe, y en Fondo Africano de Desarrollo.*
- 5/ *Lourdes Valencia. "Algunas cuestiones sobre los propósitos y realidades de la política crediticia del Banco Internacional de Desarrollo" (mimeo), México, CIDE, 1980, p. 52.*
- 6/ *"El Banco Mundial intenta mantener su liquidez en el nivel del 40o/o del monto de los préstamos otorgados para los siguientes 3 años, habiendo sin embargo alcanzado cifras superiores al 50o/o. El creciente desnivel entre préstamos otorgados y desembolso lleva a un nivel innecesario y no deseado de liquidez en los activos del Banco" Hearings. . ., 96th Congress, Part II, marzo de 1979, p. 30.*
- 7/ *Ibid., p. 41.*
- 8/ *"Operaciones de cofinanciamiento son arreglos a través de los cuales el Banco Mundial se asocia con otras fuentes de financiamiento fuera del país prestatario en el otorgamiento de préstamos para determinado proyecto." Banco Mundial, "Cofinanciamiento", Examen de las actividades del Banco Mundial, diciembre de 1976, p. 1.*
- 9/ *Banco Mundial, Cofinancing-Review of World Bank Cofinancing with Private Financial Institutions, agosto de 1980, p. 4.*
- 10/ *Banco Mundial, Annual Report, 1980, p. 70.*
- 11/ *"Si bien el Banco está impedido de otorgar créditos con fines políticos o de negarlos por la misma razón, existen una relación y una acción recíprocas entre los acontecimientos políticos y la situación de cualquier país (. . .) En la medida en que las perspectivas financieras y económicas del prestatario se vean perjudicadas por la situación de inestabilidad o incertidumbre política, esa situación tendrá que ser tomada en consideración". Banco Mundial, Second Annual Report of the Executive Directors, Washington, 1974, p. 17.*
- 12/ *"La cuestión política surgió más directamente en el caso del Banco. Si bien sus estatutos establecían que su actividad crediticia sería independiente de influencias políticas, la organización aclaró desde el inicio de sus operaciones que tomaría en cuenta factores políticos al estudiar los pedidos de asistencia procedentes de miem-*

- bros del bloque soviético. De acuerdo con esta interpretación, en otoño de 1974 el Banco rehusó conceder un crédito a Polonia basándose en que la negativa de este país de concurrir a la conferencia de París sobre la recuperación económica, motivaba dudas acerca de su independencia de Rusia y de su buena reputación crediticia". Richard N. Gardner. *La diplomacia del dólar y la esterlina*. Buenos Aires, Ed. Troquel. pp. 369-370.
- 13/ "En la Asamblea de las Naciones Unidas en 1974, la representación soviética señaló que las instituciones de Bretton Woods eran simplemente ramas de Wall Street y que el Banco estaba subordinado a propósitos políticos que lo hacían instrumento del gran poder". Klaus Knorr "The Bretton Woods Institution in Transition" *International Organization*. vol. 2, febrero de 1948, pp. 35-36, citado por Mason y Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, brookings Institution, 1973, p. 29.
- 14/ Entre los ejemplos de países cuyos préstamos en esos años fueron rechazados por el Banco y por razones políticas, Rainer Tetzlaff cita a Egipto (bajo Nasser), Argelia (hasta 1973), Birmania (entre 1961 y 1973), Indonesia (bajo Sukarno), Irán (bajo Mossadegh hasta 1957), Irak (entre 1950 y 1971), Sri Lanka (entre 1961 y 1968), Siria (hasta 1974) y Turquía (entre 1954 y 1966), *op. cit.*, p. 224.
- 15/ "Es inevitable que los costos a corto plazo del proceso de ajuste afecten más particularmente a los poderosos intereses nacionales y se deban flexibilizar en ciertos casos ante los obstáculos políticos irremontables. En ese caso, el financiamiento de proyectos específicos (. . .) puede ser la mejor solución. Por su naturaleza, empero, un préstamo-proyecto no puede resolver sino problemas sectoriales limitados (. . .) Una acción rápida y completa comporta una serie de medidas complementarias en varios sectores claves. Pero ese objetivo no puede cumplirse sino por medio de préstamos de ajuste estructural", Banco Mundial, *Les prêts. . .*, *op. cit.*, p. 4.
- 16/ Banco Mundial, *ibid.*, pp. 5-7.
- 17/ "La idea del Banco Mundial según la cual la exportación y el capital extranjero son las claves del desarrollo, está directamente representada por una lógica de la política para la cual toda la estructura industrial de una nación debe transformarse de manera de concentrar todos los recursos y las energías reales y potenciales en el sector de 'exportación', y por una proposición de política según la cual es necesario preparar un clima lo más favorable posible para atraer los capitales extranjeros". *Theories et Pratiques de Developpment de la Banque Mondiale dans le contexte asiatique*. Centre Intercontinental, Louvaine la Neuve, Bélgica, mimeo, febrero de 1980, p. 3.
- 18/ "Un elemento esencial del programa (de ajuste estructural) está constituido por las medidas dirigidas a ajustar la estructura de la producción a la evolución reciente de los precios internacionales", Banco Mundial, *Les prêts. . .*, *op. cit.*, p. 1.
- 19/ "Hay un grupo de países asiáticos que son los consentidos del Banco Mundial (Corea, Fidji, Malasia, Nueva Guinea, Filipinas y Tailandia) (. . .) Por el contrario hay otros países (Bangladesh, Birmania, India, Paquistán, Nepal, Sri Lanka) que son dejados de lado al nivel del desarrollo pero que mantienen la atención del Banco en razón de su situación geopolítica y/o de la posición ideológica que ellos adoptan en las cuestiones de política internacional". Centre Tricontinental, *Theories et Pratiques. . . op. cit.*, p. 2.