





Biblioteca

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
Y BANCO MUNDIAL

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Raúl Arias Lovillo

Rector

Porfirio Carrillo Castilla

Secretario Académico

Víctor Aguilar Pizarro

Secretario de Administración y Finanzas

Agustín del Moral Tejeda

Director General Editorial

Samuel Lichtensztein

FONDO MONETARIO
INTERNACIONAL
Y BANCO MUNDIAL
Instrumentos del poder financiero



Universidad Veracruzana
Escuela Académica Editorial

Biblioteca
Universidad Veracruzana
Xalapa, Ver., México
2010

Diseño de portada: Queta

Clasificación LC: HG3881.5.I58 L52 2010
Clasif. Dewey: 332.152
Autor personal: Lichtensztein, Samuel, 1934-
Título: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial : instrumentos del poder financiero / Samuel Lichtensztein
Edición: 1a ed.
Pie de imprenta: Xalapa, Ver., México : Universidad Veracruzana, 2010.
Descripción física: 246 p. ; 21 cm.
Nota: Bibliografía: p. 245-246.
Series: (Biblioteca)
ISBN: 9786075020358
Materias: Fondo Monetario Internacional.
Banco Mundial.
Finanzas internacionales.
DGBUV 2010/43

Primera edición, 17 de septiembre de 2010

© Universidad Veracruzana

Dirección General Editorial

Hidalgo 9, Centro, Xalapa, Veracruz

Apartado postal 97, CP 91000

diredit@uv.mx

Tel/fax: (228) 818 59 80; 818 13 88

Xalapa, Ver., 91000, México

ISBN: 978-607-502-035-8

Impreso en México

Printed in Mexico

*A las mujeres de mi vida:
Mi madre, Raquel Teszler
Mi esposa, Liliana Kusnir
Mi hija, Gabriela*

AGRADECIMIENTOS

A mi asistente, Carolina Fortuno por su valiosa colaboración.

A las doctoras Eugenia Correa y Alicia Girón por alentar este trabajo.

En especial, a mi amigo, el rector Raúl Arias Lovillo, por su apoyo permanente y solidario.

PREFACIO

Este libro trata del funcionamiento y la trayectoria estratégico-política que desde su simultánea creación han caracterizado al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial, incluyendo sus principales antecedentes históricos. Tiene como antecedente al libro *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero* escrito con la colaboración de Mónica Baer en 1985. Desde entonces han transcurrido 25 años, lo que ha requerido no sólo un trabajo de actualización, sino una revisión de la creciente bibliografía que sobre el tema ha surgido luego de las varias crisis financieras que se han sucedido en el mundo y, especialmente, de la eclosión de la gran crisis financiera ocurrida en los años 2007-2008. Por consiguiente, hipótesis y perspectivas han necesitado ser reexaminados a la luz de esos álgidos acontecimientos.

A esta altura, parece casi innecesario trazar una presentación del Fondo y el Banco Mundial o explicar la importancia que les atribuimos. Por lo menos en lo que a América Latina se refiere, sus nombres de pila y siglas (especialmente el FMI) han adquirido una triste popularidad, insospechada si se tiene en cuenta que hace apenas unos años su conocimiento estaba casi reservado a círculos gubernamentales y académicos muy especializados.

Existen esquemas muy vulgarizados acerca del papel que dichas agencias financieras internacionales han desempeñado o cumplen. Sin duda, hay una alta carga de subjetividad,

una suerte de prejuicio en todo estudio que se les dedica. Los momentos, las experiencias o los hechos seleccionados, cuando no los propios títulos y expresiones empleadas para juzgarlas, no hacen sino traducir un *parti pris* favorable o adverso. La polarización de posiciones es muy frecuente. De ahí que resulte prácticamente imposible sustraerse a esa dicotomía cuando, en múltiples circunstancias y momentos, ha sido en torno a sus decisiones y propuestas que han girado gran parte de los destinos y los vaivenes que experimentaron diversas naciones y vastos sectores sociales.

Este trabajo contiene sin disimulo una visión crítica del alcance y las acciones de la cooperación financiera que han practicado el FMI y el Banco Mundial, juzgados desde una perspectiva fundamentalmente latinoamericana. La intención en este caso, no obstante, fue evitar que esa toma de posición supusiera el recurso a las fáciles generalizaciones o condujese a las simplificaciones ideológicas tan comunes cuando se abordan estos temas. Dentro de sus posibilidades, un objetivo permanente fue sustentar las ideas manejadas con el mayor rigor analítico y la más amplia bibliografía disponible.

En esa misma línea, la investigación efectuada se sujetó al premeditado método de situar y diferenciar históricamente las distintas etapas vividas por el Fondo y el Banco en los diversos planos de su pensamiento y su quehacer. No se procedió así por un afán detallista o puramente formal ni mucho menos por tener confianza en descubrir giros revolucionarios experimentados por ambas instituciones, sino porque era conveniente analizar y aclarar ciertas verdades a medias, o de tres cuartos, que se esgrimen a menudo contra ellas. A título de ejemplo, que el FMI y el Banco Mundial no han sufrido mayores cambios en sus orientaciones oficiales; y que esa rígida ortodoxia –como la propia gestación de esos actores internacionales– ha respondido

siempre y fielmente a los intereses dominantes del gobierno y de los bancos de los Estados Unidos.

Una hipótesis central de este trabajo consiste en observar el desarrollo de esas dos grandes instituciones financieras como un proceso que ha acompañado y ha contribuido a la moderna internacionalización del sistema económico, o sea, que se inscribió en la fase que representó el capitalismo productivo transnacional que se gestó en la segunda posguerra y la más actual vinculada a la expansión del capitalismo financiero de las últimas cuatro décadas. Empero, esa internacionalización del sistema capitalista no siguió una evolución lineal sino que, a lo menos, ha conocido tres instancias muy marcadas: larga expansión hasta fines de los años sesenta, transición crítica en la mayor parte de la década de los setenta y crisis recurrentes desde que despuntan los años ochenta hasta el presente. En este último tramo, sin desconocer su gestión anterior, fue cuando, como nunca antes, el FMI y el Banco Mundial adquirieron una presencia gravitante en el diseño de las estrategias y políticas económicas tanto de los países latinoamericanos como de algunos países asiáticos denominados emergentes y de los ex países socialistas de Europa. También, nunca antes como en esta etapa que hoy se vive queda claro que el espíritu de Bretton Woods, bajo el cual se crearon ambos organismos, se ha esfumado y que no existe un patrón internacional de consenso que lo sustituya.

En efecto, la lejanía que se advierte entre la sexagésima cuarta reunión anual conjunta del FMI y el Banco Mundial celebrada en Estambul, Turquía, en octubre del 2009 y el evento fundacional de Bretton Woods no es consecuencia exclusiva del tiempo transcurrido sino del tenor tan diferente de las preocupaciones y aspiraciones que se declaran como objetivos prioritarios en uno y otro casos. En los enfoques fundacionales anima-

dos por los planes Keynes y White, pese a las reservas que éstos pudieran merecer, se afirmaba rotundamente la necesidad de la cooperación monetaria internacional para “facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir con ello a promover y mantener altos niveles de ocupación e ingresos reales, y desarrollar los recursos productivos de todos los países y promover la estabilidad cambiaria”. Y así quedó estampado en el Convenio Constitutivo del FMI que inspiró, a su vez, las funciones asignadas al Banco Mundial.

Pero ya en la década de 1970 el objetivo de estabilidad cambiaria desapareció y fue sustituido por el de inestabilidad permanente del patrón dólar en el ámbito internacional. Con la exposición, en 1985, en Seúl del Plan de James Baker III, secretario norteamericano del Tesoro, se esbozó la estrategia para que los países subdesarrollados adoptasen las políticas macroeconómicas de ajuste y de cambio estructural, un antecedente obligado del Consenso de Washington y de las políticas neoliberales cuyas nefastas consecuencias se hicieron sentir en los últimos 15 años en diversos países. A esa altura, era posible observar como los objetivos originarios del FMI y el Banco Mundial se fueron modificando.

Las relaciones que históricamente han sostenido el FMI y el Banco Mundial se distinguen por la complementariedad de sus enfoques y funciones. Muchas veces se ha mencionado la existencia de conflictos entre esos organismos, ya sea por sus políticas de préstamos y condiciones o bien por la celosa defensa burocrática de concepciones supuestamente diferentes. Estas disputas, empero, se han referido en especial a mecanismos de instrumentación o a posiciones coyunturales que no tuvieron un contenido profundo ni grandes consecuencias. En términos generales y con el correr del tiempo, esas instituciones se han venido ligando con mayor vigor y complejidad cumpliendo, por

cierto, funciones distintas pero convergentes en la estructura de poder económico-financiero internacional.

A partir de su creación conjunta en Bretton Woods, se fue perfilando una determinada división de tareas según la cual, y en lo fundamental, correspondía al FMI atender los problemas de estabilidad y liquidez internacional y al Banco Mundial los problemas referentes a la asignación de los recursos destinados a la actividad productiva en los diferentes países miembros. En razón de ello, la gestión del FMI se vinculó con las políticas monetarias, fiscales y cambiarias de corto plazo, mientras la del Banco se centraba en las prioridades en materia de infraestructura, inversión y gasto público a mediano plazo.

Hasta mediados de la década de 1960, el FMI apareció como la institución más relevante en la organización financiera internacional. Se estaba, entonces, en una fase expansiva de la economía mundial, en la cual el proceso de acumulación no enfrentaba mayores problemas. De ahí que, en ese entonces, el Banco sólo cumpliera una función que se podría denominar secundaria.

A fines de los sesenta y en toda la década siguiente la situación cambió. Ante el cuadro de crisis cambiaria que envolvió al propio FMI, éste retrocedió en su gravitación internacional e incluso fue perdiendo legitimidad. Las necesidades de estabilidad y liquidez ya no pudieron siquiera ser mínimamente reguladas por el Fondo y su propio funcionamiento. Por el contrario, en esos años, el Banco asumió un papel más importante en la búsqueda de mecanismos para administrar una crisis inminente, lo que incluso le exigió una mayor audacia teórica e ideológica. En efecto, por su enfoque más cercano a los problemas sociales de la producción y del comercio internacional, el Banco Mundial comenzó a brindar una base de soluciones más adaptada a esa etapa crítica del capitalismo. Entre otros problemas, trató los estrechamente asociados a la cuestión de la pobreza.

No obstante, debe reconocerse que el FMI –por su parte– también debió relativizar sus esquemas cortoplacistas de ajuste por la demanda global, dando entrada a algunos aspectos de la oferta y a programas de ajuste de balanza de pagos en una perspectiva más larga. Vale decir que el FMI pasó a relacionarse más íntimamente con los campos específicos de gestión del Banco Mundial, al mismo tiempo que éste parecía realizar un movimiento de acercamiento hacia las funciones del Fondo, en lo que hace a sus tradicionales áreas operativas.

Esa superposición relativa de funciones entre ambas instituciones contenía la semilla de ciertas divergencias. Algo comparable a esto había ocurrido en los primeros años de implantación de ambos organismos. Pero el nuevo contexto de la crisis, como su propia complejidad y diversidad, dotó a esas discrepancias de matices diferentes

Pese a sus particulares trayectorias históricas y a sus divergencias, el FMI y el Banco Mundial nunca se distanciaron, al grado de que las condiciones del Fondo fueron y son muchas veces obligatorias y vinculantes para la concesión de los préstamos del Banco. En el campo operativo, además, hay un permanente conocimiento mutuo de borradores, informes, comentarios e intercambios de opinión en su sede común en Washington. Todo ello se ha visto incrementado por la participación conjunta que se ha dado en las distintas misiones en los diversos países. No obstante lo cual, en esta primera década del siglo XXI, se ha producido una creciente subordinación del Banco al FMI.

En materia de enfoques, sus concepciones comunes los indujeron a sostener posiciones solidarias a propósito de las políticas de estabilización y de equilibrio de las balanzas de pagos. Y en el presente lo son a propósito de la aplicación de las políticas de ajuste estructural que comprenden lineamientos de

mayor apertura de los países al comercio y a las inversiones extranjeras, privatización de servicios y producciones a cargo del sector público, como catalizadores de la expansión internacional de las grandes corporaciones productivas y financieras.

Pero sin lugar a dudas, la creciente interacción de las dos instituciones con la banca privada internacional es una de sus características más sobresalientes. Por cierto, las relaciones del Banco Mundial y el FMI con la gran banca internacional no son recientes. Respecto al Banco, los bancos estadounidenses no sólo tuvieron una gran injerencia en la gestación de la entidad sino que durante las dos primeras décadas de vida participaron mayoritariamente en su financiamiento. Luego de un interregno de relativa autonomía, la crisis internacional volvió a afianzar esos lazos cuando la principal fuente de recursos del Banco radicó en los mercados de capitales internacionales. La coordinación de proyectos gigantescos y costosos con alta participación de prestamistas bancarios como las crecientes operaciones de cofinanciamiento han extendido y profundizado la articulación observada entre el Banco Mundial y la comunidad financiera internacional.

Pese a la importancia que cabe atribuir a esa conmixtión de intereses y funciones oficiales y privadas en el caso del Banco Mundial, el exponente mayor de esa clase de fenómenos ha sido el FMI. En el caso del Fondo las razones no obedecen, como sucede crecientemente con el Banco, a su dependencia como fuente de financiamiento o a la directa incorporación de recursos e intereses bancarios privados en proyectos. La visión del FMI con relación a las grandes corporaciones financieras privadas se simboliza en el rol y la imagen que el Fondo proporciona de gendarme de los intereses globales de la comunidad financiera internacional. Rol e imagen que se construye para constituir la ventanilla obligada y de fiscalización de las políticas económi-

cas de aquellos países que pretenden acceder a sus préstamos, como antesala de las renegociaciones de sus deudas y la búsqueda de créditos de la banca internacional. Este papel no sólo ha sido asumido por el Fondo en su práctica cotidiana, sino que el ejercerlo es un toque de distinción y orgullo para sus directivos. Por cierto, los efectos de asumir esas funciones han tenido sus repercusiones, como lo demuestran muchas manifestaciones populares en su contra o las que se observan en ocasión de cada reunión anual, como la más reciente llevada a cabo en Estambul, Turquía. En los últimos tiempos, también, esa reacción ha caracterizado a algunos gobiernos de países latinoamericanos que resolvieron reembolsar en su totalidad los préstamos obtenidos del FMI, como forma de evitar sus supervisiones y eventuales condiciones (lo cual no es equivalente a renegar de sus “recetas”).

Como en muchos otros planos de la economía y la diplomacia mundiales, las diversas crisis ocurridas en los últimos años han servido para dejar más al desnudo y sin falsos pudores cuáles son las fuerzas en juego y las funciones reales que gobiernan los dos más grandes organismos financieros internacionales. Despejado el camino, es de esperar que este trabajo sirva para aclarar y profundizar el tema en cuestión y, dentro de lo posible, abrir nuevas inquietudes investigativas sobre el mismo que, seguramente, seguirán siendo importantes en los años venideros.

Samuel Lichtensztejn

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ORDEN FINANCIERO INTERNACIONAL Y DEL DESORDEN ACTUAL

El patrón oro. Auge y decadencia de la hegemonía inglesa

Para proporcionar los principales antecedentes históricos del sistema financiero internacional contemporáneo es preciso retroceder brevemente hasta el funcionamiento del patrón oro, entre 1870 y la Primera Guerra Mundial, y los años de transición que separan a ésta de la Segunda Guerra.

La prioridad concedida al análisis del patrón oro obedece al papel que se le atribuyó como referente de las relaciones y las políticas financieras internacionales durante el primer periodo mencionado. La propia expansión y supremacía inglesa, como se verá luego, estuvo íntimamente asociada a las modalidades y al control ejercido sobre dicho sistema monetario.

¿Qué fue el patrón oro?¹ En términos simplificados, representó un conjunto de reglas relativas a la creación y la circulación del dinero en los países y en el ámbito internacional. Los principios básicos que regían su funcionamiento ideal pueden sintetizarse así:

¹ R. G. Hawtrey, *El patrón oro en la teoría y en la práctica*, Aguilar, Madrid, 1951.

En el plano nacional:

- a) Emisión del dinero basada en el oro, lo cual admitía la utilización de monedas de ese metal o billetes cubiertos por un respaldo proporcional.
- b) Reconocimiento de la libre conversión de los billetes por el oro que los respaldaba, ya fuesen nacionales o extranjeros sus tenedores.

En el plano internacional:

- a) El pago de las transacciones se realizaría por intermedio del oro, que podía ser libremente exportado e importado.
- b) Las relaciones de cambio entre monedas nacionales se efectuarían en proporción con su contenido en oro, pues mientras tal contenido no se modificara, es decir, hasta que no se produjera una devaluación, el tipo de cambio tendería a ser fijo.²

Desde el punto de vista teórico, estos mecanismos operativos respondían a una hipótesis que asociaba la creación monetaria con la estabilidad interna de precios, y ambos a un proceso de ajuste automático de los desequilibrios de las balanzas de pagos. Este enfoque, originalmente desarrollado por David Hume y luego divulgado con más rigor por David Ricardo, subrayaba una relación causal entre el movimiento internacional de los metales preciosos y el nivel de precios: la balanza de pagos de un país, coyunturalmente desajustada por una salida (o entrada)

² Los gastos de transporte y seguros en la transferencia de oro imponían una cierta franja de variación en los tipos de cambio, concebida como los *puntos de salida y entrada del oro*.

extraordinaria de oro, restablecería su equilibrio mediante la baja (o alza) de sus precios internos y de su poder de competencia internacional. Este proceso estaba determinado, en última instancia, por la caída (o elevación) de la masa monetaria y la recuperación de su cantidad y valor normales. Todo ello suponía una suerte de proyección de la teoría cuantitativa del dinero a escala mundial.³

Estos conceptos sobre el funcionamiento del patrón oro fueron adoptados por la legislación bancaria inglesa en 1821. Ese patrón irradió internacionalmente su influencia en las décadas siguientes. Pero ni su aplicación ni sus efectos fueron homogéneos ni universales. Muchos países lo implantaron muy tardíamente; otros conservaron patrones plata o bimetálicos. En fin, incluso en aquellas naciones que finalmente se afiliaron al patrón oro, los requisitos que lo definían como tal no fueron observados de manera permanente. Por ejemplo, en determinadas circunstancias críticas era frecuente que se suspendiera la conversión de los billetes o el dinero papel a oro. En los países periféricos o subdesarrollados, esa clase de fenómenos corrieron muy parejos con los ciclos depresivos en su comercio exterior y la caída de los precios de sus materias primas y sus ingresos fiscales. La consiguiente aceleración del endeudamiento del sector privado o de los gobiernos llevó usualmente a una emisión desproporcionada de dinero respecto al respaldo metálico con que contaban los bancos. A cierta altura, incapacitados para enfrentar las demandas de convertibilidad a oro, esas instituciones quebraban o eran amparadas por una política estatal de dar curso forzoso al dinero circulante emitido

³ Véase Carlos Marx, *Contribución a la crítica de la economía política. Estudios*, Buenos Aires, 1970; R. Hilferding, *El capital financiero*, Tecnos, Madrid, 1963 y Charles Rist, *Historia de las doctrinas relativas al crédito y la moneda*, Bosch, Barcelona, 1945.

y permitir la depreciación del mismo. Luego de un ciclo especulativo más o menos prolongado, la obtención de préstamos externos permitía muchas veces regresar al patrón oro.

Estas experiencias refutaban, pues, la existencia del ajuste automático que se atribuía al citado patrón monetario y ponían al descubierto la incidencia fundamental de desigualdades estructurales y asimetrías de funcionamiento del comercio internacional que obstaculizaban los equilibrios de las balanzas de pagos por cambios en la cuantía de dinero y en el sistema de precios.⁴ La instauración de la convertibilidad y el reforzamiento de la capacidad de importar quedaban sujetas, entonces, en forma creciente, a la obtención de préstamos internacionales.

Otro apartamiento muy apreciable y significativo de las reglas internacionales del patrón oro se verificaba cuando dicho metal no cumplía en la práctica las principales funciones monetarias. No sólo no funcionaba como dinero efectivo dentro de los intercambios comerciales, sino que tampoco constituía el instrumento por excelencia del sistema de crédito. En realidad, fue la libra esterlina la que asumió con carácter general las funciones de unidad de medida y medio de cambio, de crédito y de reserva mundial. La fuente de ese poder residía en la hegemonía de la economía inglesa en el concierto internacional.

La condición dominante de la libra esterlina se apoyó, en un comienzo, en el predominio que Gran Bretaña alcanzó en la producción industrial, en el comercio internacional y en el campo político-militar, dado su extenso sistema colonial y la influencia que ejercía sobre vastas zonas del mundo. El moderno desarrollo industrial, además de madurar tempranamente en ese país, allí fue superior al de cualquier otra nación entre 1870 y 1913, el

⁴ Robert Triffin, *The Evolution of the International Monetary System*, Princeton Essays International Finance, 1964.

periodo culminante de su fase imperialista.⁵ Esa supremacía económica se materializó en su capacidad de concentrar casi la mitad de las inversiones internacionales y por lo menos un tercio de las exportaciones mundiales en ese periodo.⁶

La expansión internacional de los bancos ingleses operó inicialmente respaldando el dominio comercial de raíz manufacturera de Gran Bretaña. Aun con anterioridad a 1870, la gran banca había conquistado una creciente influencia en el extranjero acompañando el intercambio mercantil inglés, en especial con las colonias y los países europeos. Posteriormente, sus funciones y campos de gestión se extendieron a Estados Unidos y América Latina, participando en el financiamiento de actividades manufactureras, mineras y de infraestructura (ferrocarriles, puertos, servicios urbanos, etcétera).

A pesar del descenso irreversible que fue exhibiendo ese poderío comercial y manufacturero, Gran Bretaña reforzó su hegemonía bancaria-financiera a comienzos del siglo XX. Sus préstamos e inversiones fueron adquiriendo cada vez más importancia en sus activos externos, llegando a representar 30% del total (participación que prácticamente se duplica en América Latina.)⁷ Con las ganancias de sus inversiones y servicios en el exterior, Gran Bretaña pudo cancelar gran parte de su tradicional déficit comercial (estimado en 30% de las importaciones entre 1890 y 1914).⁸

⁵ “Si alguna vez Londres fue el eje económico real del mundo, y la libra esterlina su base, tuvo que ser entre 1870 y 1913”, Eric J. Hobsbawn, *Industria e Imperio. Una historia económica de Gran Bretaña desde 1750*, Ariel, Barcelona, 1977, p. 145.

⁶ G. de Bernis, *Relations économiques internationales*, Dalloz, París, 1977.

⁷ Carlos Marichal, “Perspectivas históricas sobre el imperialismo financiero en América Latina”, *Economía de América Latina*, núm. 4, CIDE, México, 1980.

⁸ Gerard Marcy, *Economie Internationale*, Presses Universitaires de France, París, 1965. Véase también Marcelo de Cecco, *Money and Empire*, Oxford, 1974.

A lo largo de ese proceso, Londres se convirtió en el centro bancario y financiero más importante del mundo. Por una parte, desde la *city* londinense se regulaba y controlaba los movimientos de oro de origen no comercial en el mundo, mediante una política monetaria y de tasas de descuento que le permitía atraer depósitos del exterior y ser fuente de gran parte de los préstamos y créditos internacionales. Por la otra, contaba con una extendida red de sucursales y filiales en los distintos países en los que multiplicaba su gravitación financiera.

Al regular la liquidez y el movimiento de capitales, Gran Bretaña era ciertamente el administrador del patrón monetario internacional, en función de su comercio exterior, sus políticas financieras y el claro predominio de su red bancaria. Mediatizado por ese poder inglés, el patrón oro fue en la práctica, en consecuencia, un patrón oro-esterlina, pues la libra esterlina cumplía para todos los efectos las funciones correspondientes a una moneda internacional; pero, en última instancia, el oro conservaba el papel de activo de reserva y factor de convertibilidad.

Una redefinición de la estructura económica mundial que culminó con la Primera Guerra Mundial, modificó esas pautas de funcionamiento. La pérdida de competitividad de la economía inglesa ante los Estados Unidos y Alemania en las nuevas y más dinámicas ramas de la manufactura determinó importantes pérdidas de posiciones de Gran Bretaña en el campo productivo y comercial.

En la esfera financiera, la suspensión de la convertibilidad a oro de casi todas las monedas durante el conflicto bélico, la inflación generalizada y la existencia de nuevas prácticas crediticias actuaron en detrimento del patrón oro-esterlina. El mercado londinense, sin perder su gran importancia, ya no fue “el arca financiera” de gran parte del mundo. Aunque se hizo más frecuente la organización de sindicatos multinacionales de bancos para el otorgamiento de grandes préstamos, la competencia bancaria

se intensificó. Incluso antes de la Primera Guerra Mundial, los bancos franceses, alemanes y también norteamericanos (especialmente en América Latina) ocuparon espacios antes totalmente dominados por los ingleses. Entre 1907 y 1913, por ejemplo, la banca parisina logró desalojar a la inglesa como principal proveedor de fondos de los gobiernos latinoamericanos.⁹

Pero fue sobre todo el surgimiento de una nueva potencia (Estados Unidos) y de un nuevo mercado (Nueva York) lo que modificó la dirección de los movimientos del oro y los capitales financieros. La creación del Federal Act de 1913 (Sistema Federal de Reserva), la aprobación del Agreement Corporations (1916) y el Edge Act (1919) brindaron además el apoyo institucional necesario para impulsar la internacionalización bancaria norteamericana. Su sistema financiero pasó así de importador a exportador neto de capitales.¹⁰

La reconstrucción del sistema financiero internacional en la primera posguerra no llegó a consolidar un patrón definido. Para los países europeos con una inflación acentuada, importantes pérdidas de reservas y una abultada carga de deudas, el retorno al patrón oro ideal significaba un gran esfuerzo deflacionario y un aumento de los sacrificios y las tensiones internas. En efecto, la

⁹ Wladimir Andreff y Olivier Pastré, “La génesis de los bancos multinacionales y la expansión del capital financiero internacional”, J. Estévez y S. Lichtensztejn (comps.), *Nueva fase del capitalismo financiero*, Nueva Imagen, México, 1981, p. 69.

¹⁰ En lo referente a la expansión bancaria internacional, el Sistema de Reserva Federal autorizó a los bancos nacionales que contaran con un capital mínimo de un millón de dólares para establecer filiales en el exterior. De acuerdo con la enmienda de 1916, le fue permitido a esos bancos establecer corporaciones subsidiarias en el extranjero, siempre que sus operaciones no afectasen más de 10% de su capital. La Ley Edge amplió más esa opción en caso de que la legislación de los países huéspedes prohibiesen la instalación de filiales bancarias. Además, facilitó la realización de nuevas actividades, tales como la inversión directa en sectores productivos o la participación en bancos extranjeros.

lógica del propio patrón requería reducir el volumen de dinero en circulación, con sus consecuencias depresivas sobre los precios, pero también sobre los ingresos, los gastos y el empleo. Aunque ese proceso fue alentado por sus objetivos antiinflacionarios y la promoción de exportaciones –en un supuesto ciclo de recuperación del crecimiento– la solución fue finalmente inviable.

Una alternativa como la planteada en Génova (1922), de implantar un sistema de cambio-oro (Gold Exchange Standard) basado en el dólar y en la libra como monedas de reserva internacional fue transitoria y accidentalmente llevada a la práctica. Entre otros intentos, el de revaluar la moneda inglesa tampoco logró consolidarse.

La ausencia de un mecanismo concertado condujo a un periodo de transición a lo largo del cual el centro hegemónico del sistema financiero internacional se desplazó parcialmente de Gran Bretaña hacia los Estados Unidos. Pero sobre el nuevo eje, la fluidez de esas corrientes hizo que su reciclaje ya no fuera posible al estilo inglés. La economía estadounidense exhibía una gravitación mucho menor de su comercio exterior respecto de su producto (10.1% en 1909-13, contra 65.2% de Gran Bretaña, en igual periodo). Su rápido proceso de expansión y concentración industrial se basó en una intensa centralización financiera.¹¹ Esa escasa apertura comercial, el tono proteccionista con que Estados Unidos afirmó su crecimiento económico y la intensa absorción de capitales que producía el desarrollo de sus estructuras monopólicas limitaron las posibilidades de financiamiento a los países deficitarios. Aunque en el periodo 1925-29 hubo intentos de flexibilizar algunos aspectos de esas orientaciones, la exacerbación de fenómenos especulativos y nuevos desequi-

¹¹ J. A. Hobson, *The Evolution of Modern Capitalism*, Allern y Unwin, Londres, 1965.

libros monetarios impidieron estabilizar el sistema financiero internacional y condujeron a su crisis en 1929.

A partir de ahí y especialmente del simbólico abandono del patrón oro por parte de Gran Bretaña (1931), se produjo un intenso repliegue internacional. Casi todos los gobiernos adoptaron medidas que buscaban alejar o aislar a sus economías de los efectos depresivos de la citada crisis mundial. En ese contexto, prosperaron y se generalizaron las prácticas proteccionistas: controles sobre entrada y salida de capitales, postergación del pago de las deudas externas, acuerdos comerciales y de pagos entre países sin extender a otros las concesiones otorgadas (bilateralismo), devaluaciones, barreras arancelarias, etcétera.

La ruptura del patrón oro hasta entonces dominante promovió la formación de diversas áreas comerciales y monetarias: área dólar, área libra, área franco, área marco, etc. Los países tendieron a mantener sus reservas en esas monedas extranjeras, además del oro. En consecuencia, no existió un patrón uniforme y las reglas monetarias se diversificaron. Ya durante esa misma década de los años treinta se reforzaron los mecanismos de emisión dineraria interna de curso forzoso, sin conversión y basados en otros puntales además de los que representaban el oro y las divisas (redescuento de documentos de deuda pública, por ejemplo). En la órbita bancaria, concomitantemente, se adoptaron decisiones que significaron restricciones al funcionamiento internacional de las instituciones privadas. En particular, cabe citar la aprobación de la *Glass Steagall Act* (1933) en los Estados Unidos, que estableció una estricta separación entre los bancos de inversión y los bancos comerciales, limitando sus funciones y acentuando así el repliegue provocado por la crisis en el movimiento internacional de capitales.

Pese a esa dispersión de procedimientos, el oro siguió constituyendo el puntal principal de emisión del dinero local y era

reconocido como el dinero mundial por excelencia. Fue así que mediante una nueva cotización de 35 dólares para la onza troy, el gobierno norteamericano restableció en 1934 el principio de convertibilidad de su moneda en oro, aunque limitándola a transacciones con bancos centrales o autoridades monetarias.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial postergó una solución inmediata a esta heterogeneidad monetaria y a sus efectos recesivos en los niveles del comercio internacional. Cuando se concretó la Conferencia de Bretton Woods, poco antes de finalizar ese conflicto bélico, el progresivo predominio de Estados Unidos iniciado a comienzos de siglo ya se había afianzado claramente. El capital industrial había quedado en pie y se había expandido en ese país. No sólo contaba con una gran capacidad productiva instalada, sino que había vuelto a concentrar en su poder grandes reservas auríferas (dentro de las cuales cabe señalar las resultantes de las fugas de capitales europeos, antes y durante la conflagración mundial). Si sus reservas de oro representaban en 1938, 55% de las registradas mundialmente, luego de la guerra las mismas se encontraban en 70%.¹²

El advenimiento de Bretton Woods y la hegemonía estadounidense

Cuando se repasan los principales cambios que influyeron decisivamente en la economía internacional de la segunda posguerra, es imposible prescindir del fenómeno inédito que significó Bretton Woods, de cuyos convenios nacieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Este hecho, por una parte, puso de manifiesto la clara hegemonía estadounidense

¹² R. Triffin, *op. cit.*

en el bloque de países centrales que se traducía en la consiguiente definición del reordenamiento financiero internacional; y, por la otra, gestó un código de conducta para las políticas económicas de los países con problemas de balanza de pagos e institucionalizó diversas modalidades de préstamo y mediación financiera entre los organismos creados, los gobiernos nacionales y el sistema de bancos privados internacionales.

Los principios explícitos que guiaron la formación de ese nuevo sistema de relaciones entre las naciones reflejaban una clara reacción ante las anteriores políticas bilaterales y proteccionistas, así como frente a los procesos especulativos provocados por los desórdenes monetario-cambiaros que siguieron a la Primera Guerra Mundial y los sufridos principalmente durante la década de los años treinta. Por oposición a ese estado de cosas, se diseñó un sistema capaz de restaurar las condiciones para promover el movimiento libre y multilateral de mercancías y de capitales.

La evocación de intentos parecidos de reorganización monetaria internacional entre los dos conflictos bélicos mundiales, por ejemplo, el recordado fracaso del Gold Exchange Standard propuesto en Génova en 1922, provocaba recelo, en especial, en la ya muy poderosa comunidad financiera estadounidense. El temor de esos sectores por otros proyectos aparentemente muy ambiciosos que descansarían en una importante participación estatal, enmarcó los primeros debates que sobre el tema en cuestión comenzaron a formalizarse en el curso mismo de la Segunda Guerra Mundial. La preferencia inicial de los círculos políticos y bancarios más conservadores de Estados Unidos fue regresar a una disciplina próxima a la del patrón oro, o adherirse lisa y llanamente a una moneda-clave (o patrón dólar).¹³

¹³ Robert Solomon, *The International Monetary System, 1945-1976*, Harper y Row, Nueva York, 1977, p. 33.

No hay lugar a dudas de que los sectores financieros privados influyeron y presionaron en forma constante en la elaboración de los convenios de Bretton Woods y, como se verá luego, llegaron incluso a tener una directa participación en su redacción definitiva, a pesar de la severa advertencia de Morgenthau, secretario del Tesoro norteamericano, en el sentido de que había que “expulsar a los prestamistas usureros del templo de las finanzas internacionales”.¹⁴ Aun reconociendo la gravitación que esas posiciones ejercieron, la lectura final de los documentos de Bretton Woods debe hacerse en lo sustancial a la luz de los intereses más globales que en ellos expresaron los principales Estados y sus portavoces más autorizados. En ese sentido, lo fundamental de esos acuerdos fue dirimir la rivalidad y la lucha en la cúpula que se entabló entre el viejo imperialismo inglés y el emergente norteamericano por definir las nuevas reglas de juego del sistema financiero internacional. J. M. Keynes, como asesor del Ministerio de Hacienda británico y Harry Dexter White, como técnico del Departamento del Tesoro estadounidense, encarnaron los intereses de los dos principales países actores, a través de los célebres planes dados a conocer por sus nombres en 1943.

Las negociaciones iniciales entre ambos países, que sentaron las primeras ideas de una reestructuración económica internacional, surgieron incluso antes de Bretton Woods, en la Conferencia del Atlántico de Ayuda Mutua (febrero de 1942). Ese evento sirvió para poner de manifiesto el propósito compartido de propugnar por un desarrollo económico más equilibrado y multilateral, pero también demostró las divergencias que ya separaban las concepciones estadounidense e inglesa, las que volverían a

¹⁴ Del discurso de Morgenthau en la sesión final de la Conferencia de Bretton Woods (22 de julio 1944), citado por Ricard N. Gardner, *La diplomacia del dólar y la esterlina*, Troquel, España, 1966, p. 11.

emergir con más fuerza en plena discusión de los planes Keynes y White. Estos documentos se ubicaron en una misma línea de principios basados en la necesidad del equilibrio y multilateralidad de las relaciones económicas internacionales.¹⁵ No obstante, diferían en su contenido e instrumentación.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que mientras Gran Bretaña y en general los países europeos procuraban estabilizar sus destrozadas balanzas de pagos a la vez que evitar una aguda depresión económica interna, Estados Unidos pretendía consolidar su poderío económico-financiero, sin desmedro de compatibilizar ese propósito con su asistencia a la reconstrucción europea. En ese sentido y en todos sus planos, el Plan Keynes podía catalogarse como más ambicioso e incisivo. Por ejemplo, su proposición de la Unión Internacional de Compensaciones comprometía recursos por 26 mil millones de dólares. Mientras tanto, el Plan White aparecía en una actitud relativamente más conservadora. Su Fondo de Estabilización ascendía sólo a 5 mil millones de dólares.

Aunque el propio gobierno inglés llegó a recortar su apoyo a la propuesta de Keynes, es evidente que la misma procuraba reorganizar el orden monetario internacional con la pretensión poco disimulada de obtener las más amplias ventajas para su país y mantener una cierta superioridad estratégica en el nuevo sistema.¹⁶

No obstante, a falta de suficiente fuerza política y económica, y pese al prestigio de Keynes, Gran Bretaña no logró imponer

¹⁵ Kenneth K. Kurihara se encarga de señalar esa coincidencia: “El Plan White, réplica norteamericana al Plan Keynes, fue sometido a consideración poco después que este último, e incorpora sustancialmente los mismos principios”, *Teoría monetaria y política pública*, FCE, México, 1961, p. 317.

¹⁶ “No podemos dejar de señalar el hecho de que el Plan Keynes, prácticamente desde el propio comienzo de las negociaciones, se archivó casi sin estudiarse. No es ningún secreto que el Banco de Inglaterra acogió con bastante frialdad los punto de vista de Keynes”, R. Triffin, *op. cit.*, p. 106.

casi ninguno de sus puntos de vista. Bretton Woods fue, por cierto y definitivamente, un triunfo total del poder dominante estadounidense, expresado en el Plan White. Al respecto, puede afirmarse que sus acuerdos fueron el producto de una negociación desigual entre el Estado norteamericano y el de Gran Bretaña, dirigida y plasmada por el primero, dentro de un ficticio marco de cooperación mundial que, en su versión más generosa, “fue ante todo, la historia de la colaboración angloamericana”.¹⁷

En la medida en que el desenlace favorable a los intereses norteamericanos resultó inevitable, las reivindicaciones inglesas fueron replegándose hacia posiciones de regateo que tenían en la mira la satisfacción de algunas de sus necesidades inmediatas. El préstamo que Estados Unidos concedió a Gran Bretaña, en 1946, fue una de las principales ilustraciones de ese propósito que, a primera vista, podría parecer menor, pero que resultó decisivo en las negociaciones. Al fin y al cabo, más allá de los aspectos políticos y estratégicos de largo plazo que puede suponerse fundamentan la posición inglesa, Bretton Woods –y aun su inicial puesta en práctica– fue un proceso crecientemente condicionado por las concesiones particulares que dicho país fue obteniendo, como compensación, en una relación de fuerzas claramente dispar.

Estos antecedentes no pretenden restar importancia a las diferencias de enfoque que se analizarán a continuación, pero intentan situar en su verdadera dimensión las asimetrías estructurales de poder y los comportamientos coyunturales que caracterizaron ese momento histórico, evitando una idealización o teorización de posiciones, como en las que a menudo ocurre cierta literatura económica convencional, a propósito de la contienda de Bretton Woods.

¹⁷ Edward Mason y Robert Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1973, p. 9.

Quizá el principal tema de discusión y discrepancia entre los dos planes se centró sobre qué se puede aceptar como dinero o medio de pago internacional y cómo regular su cuantía. Vale decir, el punto en cuestión suponía la definición del patrón monetario internacional. El segundo tema enfatizado fue el relativo a cómo lograr el equilibrio en los intercambios internacionales, lo que suponía resolver las políticas y los mecanismos de ajuste de los desequilibrios de las balanzas de pagos.

Respecto al patrón monetario, la solución acordada en Bretton Woods fue sustentada por el Plan White que consistió en restablecer el oro como instrumento de reserva internacional. Como se argumentó que las existencias de ese metal eran insuficientes para reactivar y expandir el comercio mundial, se acordó, como principio básico del nuevo patrón monetario, que toda moneda nacional podía adquirir un estatuto de medio de pago internacional si era convertible a oro. De esa manera la formación del Fondo requeriría contribuciones de oro, pero en mayor proporción de monedas convertibles en ese metal.

Ese principio de convertibilidad presuponía una igualdad teórica de las monedas, si acaso hubiese posiciones de relativo equilibrio en las balanzas de pago y la correspondiente distribución del oro entre países. Sin embargo, en el escenario de la posguerra, ese principio encubría un privilegio, puesto que los Estados Unidos concentraban la mayor parte del oro existente y contaban con un comercio exterior fuertemente superavitario. Era de hecho, pues, el único país que podía mantener la convertibilidad de su moneda a oro, lo que volvía al dólar la divisa clave y la moneda de reserva obligada en el sistema financiero internacional y en el Fondo Monetario Internacional.

Así, Bretton Woods vino a institucionalizar, con el respaldo del recién creado FMI, un patrón monetario que, pese a sus diferencias con la experiencia inglesa anterior a 1914, pero por su

analogía con ésta en cuanto al manejo de una moneda nacional como medio de pago internacional, podía denominarse un patrón oro-dólar. Por una parte, ello consolidó en el plano financiero la hegemonía estadounidense; pero, por la otra, y vale anticipar este juicio aquí, contribuyó a acentuar contradicciones que llevaron posteriormente a la crisis del sistema monetario.

El fallido Plan Keynes, por su parte, proponía la creación de una Unión Internacional de Compensaciones cuyo papel sería asegurar las reglas internacionales en materia financiera y acordar créditos a los países con insuficiente liquidez. Para ello, introducía una nueva forma de dinero (bancor), en sustitución del oro, pero convertible a él, en una relación fija pero corregible. Se trataría de un dinero nominal, acreditable en una cuenta corriente que se adjudicaría a cada país con base en una cuota de participación proporcional a su comercio exterior y sobre el que se podría girar sin mayores condiciones. Se pretendía que ese mecanismo operase lo más automáticamente posible con el fin de permitir a los países girar y compensar los saldos de sus Bancos Centrales con facilidad, eliminando así el pago de unos países a otros y la consiguiente movilización de dinero.

No está de más destacar que la posición de Keynes, al resistir la propuesta de que las monedas nacionales fuesen base del patrón monetario, buscaba impedir la supremacía del dólar como moneda internacional y la posibilidad de que la creación de ésta quedase supeditada, como finalmente sucedió, a las políticas internas y a la proyección mundial de Estados Unidos. No cabe duda de que la frustrada aspiración keynesiana de implantar altos grados de libertad en los giros sobre una moneda internacional nominal y su relación exclusiva con el nivel del comercio exterior pretendía favorecer claramente a aquellas economías que, como Gran Bretaña, presentaban un elevado coeficiente de apertura comercial externa. Cabe recordar tam-

bién que, de haberse aceptado ese criterio keynesiano, el poder de voto del área esterlina y europea en el FMI hubiese sido mucho más alto y decisivo que el estadounidense.

En cuanto a la cuestión del equilibrio internacional y de las políticas de ajuste de los desequilibrios de las balanzas de pagos, ambos planes preconizaban eliminar todas las restricciones impuestas en el comercio internacional y sus formas de pago, rechazando las prácticas cambiarias discriminatorias. Cabe observar, no obstante, que Keynes admitía la posibilidad de controlar los movimientos de capital de corto plazo y que su concepción de estabilidad de los tipos de cambio fue más flexible que la que el FMI consagró finalmente con base en la propuesta White. Según esta última versión, las paridades de los tipos de cambio (expresadas en oro) no debían apartarse del precio de paridad en más de 1%. Toda alteración superior debería obedecer a la existencia de un “desequilibrio fundamental de la balanza de pagos” (concepto que nunca fue definido) y exigía la consulta previa si fuese mayor a 10%. Vale decir, el FMI se construyó sobre la premisa de una trayectoria relativamente equilibrada de las balanzas de pagos y estable en cuanto a las relaciones cambiarias. Dígase de paso que el concepto de convertibilidad obligatoria entre monedas que adoptó el FMI de acuerdo con el Plan White fue por tanto muy diferente y también más rígido que el sugerido por Keynes, el que centraba la cuestión en los procedimientos de compensación y aconsejaba límites a los procesos de convertibilidad de las monedas a oro.

Una divergencia que puede considerarse básica y un foco de grandes polémicas fue la insistencia keynesiana para que los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos también se aplicaran a los países acreedores o superavitarios y no sólo a aquellos que presentasen una situación de déficit. Desde el ángulo keyne-

siano, una política de ajuste de desequilibrios suponía mecanismos correctores globales, tanto para uno como para otro tipo de situaciones. Por el contrario, el Plan White y los estatutos del FMI, en última instancia, sólo crearon obligaciones y condiciones concretas de ajuste para los países deficitarios. De esta forma, los Estados Unidos quedaron desde un comienzo a salvo de rendir cuenta de sus políticas económicas. Mientras tanto, todo el peso de los ajustes, generalmente depresivos, se descargaba sobre los países que recurrieran a solicitar el apoyo del FMI por problemas derivados del déficit en sus balanzas de pagos.

Conviene destacar que los mecanismos de ajuste adquirieron en esta fase de hegemonía estadounidense un carácter diferente del que mostraron durante la etapa de supremacía inglesa. En el periodo de hegemonía inglesa, dada la complementariedad de la división internacional del trabajo y las restricciones que la evolución de las balanzas de pago imponía a los sistemas monetarios nacionales, regía una tendencia sincrónica entre los movimientos comerciales y el estado de liquidez internacional. El ajuste de los desequilibrios operaba a través del sistema de crédito privado y el dominio que sobre él ejercía la política financiera inglesa.

En cambio, bajo la hegemonía norteamericana, con la nueva organización de la producción mundial y la autonomía de los sistemas monetario-crediticios,

no hay ningún proceso de ajuste de créditos al nivel de las estructuras financieras norteamericanas que pueda asegurar que la situación de su balanza de pagos siga siendo compatible con el desarrollo de la liquidez internacional [...] no hay sincronía de las coyunturas [...] y los ajustes en los otros países pasan a depender de sus políticas económicas.¹⁸

¹⁸ Michel Aglietta, "El capitalismo mundial en los ochenta", *Revista Mexicana de Sociología* (jul.-sept.), México, 1983; tomado de *New Left Review* (nov.-dic.), 1982.

La comentada asimetría en el tratamiento de los países superavitarios y deficitarios vino a ratificar la desigualdad ya conocida que el Plan White, y luego el propio estatuto del FMI, impuso en el patrón monetario internacional y en sus mecanismos organizativos internos. Sólo con la intención de lograr una simetría puramente formal en el tratamiento de ambas clases de países, se introdujo el concepto de “moneda escasa”, entendida como aquella que exhibía un exceso de solicitudes de préstamo. Ello hubiera posibilitado el estudio de los problemas específicos de los países superavitarios, lo que nunca llegó a concretarse en la práctica.

Pero en Bretton Woods no sólo se constituyó el FMI. Se promovió también la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la primera de las instituciones que, más tarde, con la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la Organización Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) constituyen lo que hoy se denomina genéricamente como el Grupo del Banco Mundial o Banco Mundial.¹⁹

Las disputas y diferencias sobre el tipo de Banco a crear fueron ciertamente mínimas si se las compara con aquellas que caracterizaron los prolegómenos del FMI. Hubo un consenso inicial que descansó fundamentalmente en tres grandes premisas:

1. El Banco Mundial no sería una pieza importante del sistema monetario internacional de la posguerra.

¹⁹ Salvo las citas que se realicen específicamente respecto de esas instituciones cuando se designen como tales, este libro se referirá normalmente a todas ellas como Banco Mundial o Banco.

2. Gran Bretaña y otros importantes países fundadores no discutieron absolutamente la autoridad de Estados Unidos sobre su funcionamiento.
3. Desde un principio se reconoció la influencia del mercado financiero estadounidense en la provisión de los fondos del Banco y, como consecuencia de ello, se dio directa injerencia en su dirección a banqueros de ese país.

Por todo lo anterior y salvo en detalles, Keynes no hizo mayor cuestión sobre los principios constitutivos y de funcionamiento propuestos por los delegados estadounidenses para el Banco Mundial. Quizá los mayores obstáculos fueron inicialmente interpuestos por los propios banqueros norteamericanos. Sus prevenciones, que ya habían asomado con el FMI, también repercutieron sobre esta cuestión. Como antecedentes históricos justificativos de su preocupación, se mencionaban la accidentada experiencia vivida por el Bank of International Settlements o Banco de Pagos Internacionales, en el manejo de los fondos de reparación de guerra en la década de los años treinta, y el ambicioso y frustrado proyecto del Inter-American Bank (1940) que contó, ya entonces, con la participación activa de H.D. White.

En este contexto, los iniciales debates sobre los cometidos del BIRF, posteriormente denominado Banco Mundial, fueron confusos. Los propósitos de reconstrucción, desarrollo y estabilización se mezclaban al punto de perturbar la propia discusión que sobre el FMI tenía lugar en esos mismos momentos. Sin embargo, el panorama finalmente se despejó cuando se asignaron al Banco tareas acotadas y puntuales. La discusión se centró entonces en la importancia de los objetivos de reconstrucción respecto a los de “fomento” (traducción restringida, acorde con los enfoques de esa época, del concepto actual de “desarrollo”). Como era lógico, a favor de los primeros estuvieron Estados

Unidos y los países europeos; y a favor de los segundos, algunos países subdesarrollados.²⁰

En suma, el sistema monetario internacional se reorganizó en Bretton Woods con base en el poder económico, financiero y político de los Estados Unidos, extendiendo internacionalmente la hegemonía de su moneda y sus políticas. En este sentido, puede afirmarse que el FMI y, en menor medida, el Banco Mundial, más que reguladores del sistema de relaciones internacionales, inicialmente fueron forjados como instrumentos de esa hegemonía estadounidense. La gran diferencia con el pasado inglés es que esa hegemonía logró legitimarse en instituciones y mecanismos multilaterales que se definieron, se proclamaron y, hasta hoy, se proyectan como de cooperación mundial.

Funciones atribuidas al Fondo Monetario Internacional (FMI)

Las funciones asignadas al FMI, según su Convenio Constitutivo, sintéticamente fueron las siguientes:

- Promover la cooperación monetaria internacional a través de una institución permanente que proporcionara un mecanismo de consulta y colaboración en materia de problemas monetarios.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir con ellos a promover y mantener altos niveles de ocupación e ingresos reales y de

²⁰ “México propuso una versión que establecía que el desarrollo económico fuera el primer objetivo”, Mason y Asher, *op. cit.*, p. 23. Para mayores antecedentes sobre este tema, véase Gardner, *op.cit.*, cap. VII.

- sarrollar los recursos productivos de todos los países asociados, como objetivos primordiales de política económica.
- Promover la estabilidad de los tipos de cambios, asegurar que las relaciones cambiarias entre sus miembros fueran ordenadas y evitar las depreciaciones con fines de competencia.
 - Ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las operaciones en cuenta corriente efectuadas entre los países y a eliminar las restricciones cambiarias que estorbaran el crecimiento del comercio mundial.
 - Infundir confianza a los países miembros al poner a su disposición los recursos del Fondo en condiciones que los protegieran, dándoles así ocasión de corregir los desajustes de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que destruyeran la prosperidad nacional e internacional.
 - De acuerdo con lo anterior, reducir la duración y la intensidad del desequilibrio de las balanzas de pagos nacionales con lo que se ayudaría a los países con dificultades transitorias en la balanza de pagos a mantener la estabilidad cambiaria como factor coadyuvante al desarrollo de la economía internacional.

Los aspectos principales que resumen el carácter que el FMI debía asumir como pieza importante del nuevo sistema monetario internacional eran: *a)* el establecimiento de un patrón oro-dólar; *b)* la aplicación de un código de políticas y mecanismos de ajuste de los déficits de las balanzas de pagos; y *c)* la creación de un fondo financiero de apoyo a esos procesos de ajuste.

La gestión del FMI en esos planos descansaba en ciertas premisas iniciales de funcionamiento. En lo referente al patrón monetario, Estados Unidos estaba obligado a mantener la convertibilidad de su moneda a razón de 35 dólares la onza troy de oro. A este respecto, cabe destacar el reiterado rechazo a un

cambio en esa relación provocado fundamentalmente por la negativa estadounidense a revisarla.²¹

En cuanto a la unificación de las políticas, los restantes países debían, a la brevedad posible, restablecer la paridad de sus monedas en relación con el citado patrón oro-dólar, sostener sus tipos de cambio dentro de los márgenes admitidos y garantizar los principios de convertibilidad entre monedas.

Finalmente, en materia de integración de cuotas al FMI, con base en las cuales operaba su capacidad de apoyo financiero, el aporte norteamericano fue lógicamente el que hizo posible la constitución inicial de la mayor parte de sus fondos prestables, dado que las monedas de los demás países, en mayor o menor medida, no fueron demandadas y se mantuvieron inconvertibles durante varios años. Ese factor, añadido a los ya mencionados, acentuó el poder estadounidense dentro del organismo.

En sus comienzos, las condiciones de partida para el desarrollo del FMI no fueron muy propicias, al grado que podría afirmarse que prácticamente no funcionó en sus primeros diez años de vida. En concreto, hacia 1952, fecha en que se revisarían las restricciones transitoriamente admitidas para su primera etapa, muchas prácticas no admitidas por el FMI no habían sido eliminadas. Los controles de cambio, los acuerdos bilaterales y los tipos de cambio múltiples continuaron proliferando en las relaciones económicas entre muchos países, incluidos los de Europa Occidental y América Latina. Las devaluaciones de las monedas europeas, que pretendieron atenuarse mediante préstamos extraordinarios de Estados Unidos, igualmente se llevaron a

²¹ Jacques A. L. Huillier justifica irónicamente esa decisión como sigue: “El FMI no ha cedido a esas solicitudes, y aun reconociendo que su actitud se explica en primer lugar por la que adopta el Tesoro americano, es posible invocar buenas razones técnicas en apoyo de su firmeza”, *Theorie et pratique de la coopération internationale*, Genin, París, 1957, p. 45.

cabo. En septiembre de 1949, Gran Bretaña y la mayor parte de los países europeos devaluaron sus monedas alrededor de 30%. Las normas de conducta estipuladas no se cumplían y los préstamos concedidos por el FMI tampoco eran muy elevados. “Los principios sobre los que se basaba el Fondo no se cumplen en el mundo de la posguerra”, llegó a afirmar Kindleberger.²² Igualmente, Triffin llegó a referirse al “fracaso de los planes monetarios internacionales”, en la inmediata posguerra.²³

Esos “incumplimientos” provenían de los obstáculos que el propio proceso de reconstrucción europeo y japonés interponía. La reconstitución de sus procesos productivos internos y de su comercio exterior, así como de sus reservas monetarias internacionales se logró merced, precisamente, a las políticas bilaterales, a las prácticas proteccionistas, a la ayuda militar y, desde luego, al Plan Marshall en favor de la reconstrucción europea.

Aunque el FMI no funcionaba entonces normalmente, tanto en lo que concierne a la aplicación estricta de los ajustes como a sus posibilidades de financiamiento, el dólar se impuso como eje del patrón monetario internacional. La política norteamericana asumió entonces la responsabilidad de enfrentar el problema de la “escasez de dólares” (que emanaba de su alto superávit comercial en la inmediata posguerra); primero, mediante el Plan Marshall; luego, con la ayuda militar a Europa y Japón; y finalmente promoviendo las inversiones de sus empresas en el exterior. El Fondo contribuyó a institucionalizar el papel hegemónico de la moneda norteamericana, impulsando los procesos de libre convertibilidad entre las monedas y el dólar; pero fue

²² Charles P. Kindleberger, *Economía Internacional*, Aguilar, Madrid, 1972, p. 43.

²³ Robert Triffin, *El caos monetario*, FCE, 1961, cap. III.

la expansión del financiamiento estadounidense la que le imprimió al dólar su vigor como instrumento de pago internacional.

A fines de la década de los cincuenta era clara la recuperación y el alto crecimiento productivo de las economías europeas, así como su mayor integración. Sus reservas de divisas y oro se duplicaron y llegaron a representar un porcentaje cercano a 40% de las reservas mundiales. Lo mismo ocurría con la economía japonesa. Las restricciones sobre pagos y transferencias en operaciones internacionales corrientes fueron abandonadas progresivamente. Primero, se denunciaron los convenios bilaterales de comercio y pagos; después, se eliminaron las prácticas de tipos de cambio múltiples; y por último, se generalizó la convertibilidad externa de sus monedas. Las instancias reseñadas se cumplieron gracias al elevado grado de fortalecimiento económico de esos países y porque ello facilitaba el proceso de inversiones norteamericanas y su propia colocación de capitales en el exterior.²⁴

Por el contrario, muchos países en América Latina (sobre todo los de mediano desarrollo), ingresaban por esa época en un ciclo de menor crecimiento, caracterizado por desequilibrios agudos de sus balanzas de pagos y una acelerada inflación. Fue en esa región del mundo donde las condiciones del FMI se volvieron más ostensibles y rígidas, justamente en aquellos campos donde su gestión había sido indulgente con Europa, o sea, en el ámbito de la apertura cambiaria y comercial y en la implantación de los programas de estabilización. Esta vez esos requisitos resultaron básicos para que los países latinoamericanos pudiesen acceder a cierto apoyo financiero de esa institución,

²⁴ “Una vez que las monedas europeas fueron convertibles, los flujos de capital hacia Europa se volvieron viables y atractivos para las empresas e instituciones financieras americanas”, Robert Solomon, *op. cit.*, p. 24.

pero asimismo para alentar el ingreso de capitales extranjeros de préstamos y de riesgos.

El FMI, como consecuencia de la misión Klein y Saks, influyó en la definición de la política económica de Chile a fines de 1954. En 1956, a través de la misión Adair, le tocó igual papel en Bolivia. Al año siguiente, colaboró en la realización de una reforma tributaria en Paraguay. A fines de 1958, Colombia recibió la asistencia del Eximbank y se comprometió, con la ayuda del FMI, a realizar un programa de estabilización. En Brasil, la gestión de ese organismo fue accidentada. En el gobierno de Kubitschek, sus “recomendaciones” fueron rotundamente rechazadas, a tal grado que hacia 1959 se rompieron las tratativas con el FMI; pero bajo el gobierno de Janio Quadros, pocos años después, se logró que se atenuara el sistema de cambios múltiples, aunque se mantuvo un alto control sobre el comercio exterior. En 1958 Argentina firmó su primera Carta de Intención con el FMI, y Uruguay llevó a cabo la reforma monetaria y cambiaria al amparo de una Carta de Intención con el FMI en 1959.

Con la convertibilidad de las monedas de los países desarrollados y los procesos de estabilización en curso en América Latina, el FMI logró funcionar más adecuadamente, según sus principios e intereses constitutivos, hacia comienzos de la década de los sesenta. No obstante, en especial a partir de los iniciales y persistentes desequilibrios de la balanza de pagos norteamericana y las primeras presiones especulativas que se manifestaron contra su moneda (expresada en crecientes demandas y precios ascendentes del oro), surgieron claras evidencias en torno a la debilidad intrínseca del patrón monetario internacional vigente. La pérdida cercana a 5 mil millones de dólares en oro que Estados Unidos experimentó durante los años 1959-1960 y las citadas tendencias alcistas en el precio de ese metal, desataron entonces preocupaciones y discusiones entre los países industrializados.

Esos fenómenos, empero, no implicaron un cambio en la posición privilegiada de Estados Unidos en el campo monetario internacional ni significó un obstáculo para que este país prosiguiera comandando la liquidez internacional a través de los reiterados déficits de su balanza de pagos. Sus políticas no se veían sometidas a ninguna restricción monetaria o presupuestal ni la paridad de su moneda respecto al oro aparecía gravemente amenazada. Sin embargo, ese país debió buscar acuerdos más amplios para garantizar un mayor respaldo al patrón oro-dólar. Ello lo llevó a la mesa de negociaciones y al estudio de propuestas que si bien no excluyeron completamente al FMI, dieron origen a mecanismos no previstos ni canalizados por esa institución, que fueron la antesala de la pérdida de vigor de Bretton Woods y la decadencia de la hegemonía financiera estadounidense.

Funciones atribuidas al Banco Mundial

A pesar de que el Banco Mundial era un organismo muy limitado cuando fue creado, con el correr de los años ha alcanzado un lugar de real importancia en el esquema internacional contemporáneo. Aunque la autoridad del gobierno de Estados Unidos y del mercado financiero de ese país siguió teniendo una fuerte influencia sobre el Banco, éste ha exhibido cambios en su marco teórico y en sus políticas de préstamos.

Las principales preocupaciones manifestadas con motivo de la creación del Banco se centraron en un comienzo respecto a la definición de sus funciones. El énfasis para que el Banco sirviera a la reconstrucción más que al desarrollo ilustra el primario predominio de objetivos conservadores en su proyección internacional, opción a la que no fueron ajenos los gobiernos

norteamericano y británico, principales artífices de la creación de dicha institución. Según los analistas de la inmediata posguerra, Gran Bretaña nunca estimó que su proceso de reconstrucción económica dependería del Banco, sino de recursos directos de Estados Unidos (como se confirmó con el empréstito que este país le concedió en 1946). Esta observación puede extenderse a Europa occidental por lo que atañe a la influencia decisiva ejercida por la aplicación del Plan Marshall y otros programas bilaterales a partir de 1948. Así, mientras el Banco Mundial prestó menos de 800 millones de dólares entre 1948 y 1954, los créditos y donaciones amparados por el Plan Marshall alcanzaron la cifra de 16 000 millones de dólares en el periodo 1947-1951.

Posteriormente, las escasas funciones de apoyo del Banco a la reconstrucción dejaron su lugar a aquellas más asociadas al crecimiento económico de los países subdesarrollados. El Banco, que todavía en la década de los cincuenta dirigía la mayor parte de sus préstamos a los países desarrollados, en la década siguiente y principalmente después de 1968, concentró prácticamente todos sus recursos en los países subdesarrollados. A ese fenómeno contribuyeron factores de distinta naturaleza.

Por un lado, ese vuelco de funciones y áreas receptoras de los préstamos obedeció a la expansión y consolidación de las economías europeas y japonesa. De deudores internacionales, estos países habían pasado a ser acreedores y prestamistas.

Por otro lado, hubo una acelerada y vigorosa presencia de países subdesarrollados como miembros del FMI y del Banco Mundial. Sin duda alguna, las luchas de liberación nacional y de descolonización influyeron en los cambios de composición del Banco y, como lógica consecuencia, en sus propias funciones. En ese sentido, cabe destacar que entre 1947 y 1958 el total de los países miembros creció en algo menos de 50% (de 45 a 67 países),

mientras los países asiáticos se cuadruplicaron (de 3 a 13). En los diez años siguientes, de 1958 a 1967, el total de los países miembros se elevó en 58% (de 67 a 106 países), mientras el número de países africanos se multiplicó por 4.9 (de 7 a 34 países).

Actualmente, ocho de cada diez países del total de los miembros del Banco Mundial (y del FMI) forman parte del genérico mundo de las naciones subdesarrolladas.²⁵

Un factor que tuvo enorme influencia en las nuevas modalidades de funcionamiento del Banco Mundial se relaciona con ciertos virajes experimentados por la política estadounidense de ayuda.²⁶ En ese sentido, se ha aseverado que “la historia puede registrar que el Banco Mundial creció a su posición de líder en el campo de asistencia al desarrollo *pari passu*, cuando declinó el papel de Estados Unidos en la ayuda externa”.²⁷ Aunque ese proceso se atribuyó fundamentalmente a la progresiva situación deficitaria de la balanza de pagos estadounidense, también se destaca el hecho de que desde la Administración Eisenhower en adelante, “la racionalidad de la ayuda bilateral de Estados Unidos se inclinó hacia fines de seguridad nacional”. Esa conducta indudablemente adquirió cada vez más fuerza e importancia en la política exterior de ese país.²⁸ Un corolario lógico de ese

²⁵ A finales de 2009, el número total de países miembros del BIRF es de 186 y el de la AIF se eleva a 169. Banco Mundial, Informe Anual 2009.

²⁶ En la época de auge de esa política, los más conocidos organismos y sistemas patrocinados por Estados Unidos con influencia en América Latina eran Export-Import Bank (Eximbank), Mutual Security Administration (MSA), Foreign Operations Administration, International Cooperation Administration, Development Loan Fund (DLF), Ley Pública 480, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Agency for International Development (AID).

²⁷ Raymond F. Mikesell, “The emergence of the World Bank as a Development Institution”, *Bretton Woods Revisited*, McMillan Press, Canadá, 1972, p. 71.

²⁸ Varios testimonios confirman esta idea. “El objetivo de la ayuda exterior” es promover los intereses nacionales” [...] “En el año fiscal 1969 de Estados

proceso fue que Estados Unidos buscó desplazar ciertos conceptos de ayuda a los países subdesarrollados hacia aquellos mecanismos multilaterales que, como el Banco Mundial, estaban bajo su control, abandonando relativamente canales bilaterales que, por lo demás, eran sometidos a fuertes desconfianzas y críticas políticas.

Todos esos elementos facilitaron el tránsito hacia una diversificación de cometidos del Banco que culminó en la década de los años sesenta. En 1969, el informe que el Banco encargó al ex primer ministro canadiense y Premio Nobel de la Paz, L. B. Pearson, puso de relieve el limitado ámbito que abarcaban sus funciones, restringidas en exceso a apoyar el crecimiento económico de los países subdesarrollados, por la vía de la infraestructura y el fomento de las inversiones productivas.

Partners in Development, más conocido como el Informe Pearson, previno sobre la necesidad de redefinir las funciones del Banco y volverlas más atentas a los desequilibrios sociales internos y a la marcha de la economía internacional. Esta advertencia adquirió más vigor con los primeros signos de las crisis financieras que se sucedieron.

La crisis estadounidense y los problemas energéticos que se desataron desde el principio de los años setenta, produjeron efectos por todos conocidos sobre el sistema internacional: desequili-

Unidos, los programas de seguridad abarcaron 53% de los gastos de ayuda exterior [...] “Con base en el Informe Peterson, el 26% de las asignaciones destinadas a programas económicos eran en realidad para fines de seguridad”; cit. Luciano Martins, Políticas de las corporaciones multinacionales, Inc. en Julio Cotler y Richard Fagen (comp.), Relaciones políticas entre América Latina y Estados Amorrortu, Buenos Aires, 1974. También, “El PL 480 (Ley Pública 480 de excedentes agrícolas) es un programa para ayudar a países bajo la esfera de influencia de Estados Unidos con base en razones humanitarias, pero también teniendo en cuenta razones de seguridad nacional”, E. Butz, secretario de Agricultura de las EE.UU, cit. por Miguel Teubal en *Crisis alimentaria del Tercer Mundo, una perspectiva latinoamericana*, Economía de América Latina, núm. 2, CIDE, México, 1979.

brios crecientes en las balanzas de pagos de los países no petroleros, aumento acelerado de las deudas externas, expansión de la banca privada internacional, aumento de las tensiones políticas, etc. Esa crisis se abatió sobre la economía internacional en su conjunto, incidiendo sobre gran parte del mundo subdesarrollado, pero también sobre la mayoría de los países industrializados.

En ese contexto, el Banco Mundial se propuso nuevos cometidos en materia de desarrollo económico que no se ciñeran casi exclusivamente a fomentar la infraestructura. Las nuevas funciones han estado formalmente referidas a la satisfacción de necesidades básicas o ataque a la pobreza, desarrollo poblacional, desarrollo energético, cambio climático y objetivos más globales como la necesidad de ajustes estructurales en los países subdesarrollados.

Estas funciones recientes, sin embargo, respondieron a cuestiones planteadas en una perspectiva más amplia: la reasignación de recursos y la reinserción productiva a escala internacional, en particular, de los países subdesarrollados con cierta base industrial. Estas no fueron responsabilidades del Banco que tuvieran que ver con los problemas directos e inmediatos de las naciones subdesarrolladas. Fueron preocupaciones referidas a la articulación de las fuerzas productivas de dichas naciones con el desarrollo industrial de los países avanzados. Aun el propio enfoque de las necesidades básicas, aunque supuestamente estaba ligado al crecimiento de los países agrícolas más pobres, en la etapa de McNamara desbordó sus explícitos objetivos económicos y sociales para acoplarse a consideraciones sobre la seguridad política; vale decir, la seguridad pasó a constituirse en atributo del desarrollo económico.²⁹

²⁹ “Por definición, las necesidades humanas básicas son siempre críticas, y el que los gobiernos ayuden a las personas pobres a satisfacerlas no es una cuestión de filantropía, sino una prudente inversión en formación de capital

Así planteadas, las funciones del Banco Mundial, tendieron a proyectarse en términos globales e internacionales. Algunos autores buscan asociar esas tendencias con otras concepciones que, como la de la Comisión Trilateral, comenzaron a analizar la problemática capitalista contemporánea dentro de coordenadas mundiales y desde una perspectiva de la seguridad y la gobernabilidad del sistema en su conjunto.³⁰

El reflejo de todo ello quedó de manifiesto en las modalidades que adoptó el restablecimiento del Diálogo Norte-Sur. Si bien en varias ocasiones durante los años sesenta y desde distintos foros, se realizó un llamado para reactivar dichas negociaciones, en realidad fue la convocatoria personal de McNamara, como presidente del Banco Mundial, la que en 1979 concretó la formación de una Comisión que se encargaría de formular un programa para la citada integración Norte-Sur. No es de extrañar que McNamara designara para la elaboración de dicho programa a otro ex canciller (esta vez alemán) y premio Nobel de la paz, Willy Brandt, quizá con la pretensión de abrir en su momento una etapa semejante a la que colaboró a forjar el Informe Pearson diez años atrás. Se intuía, entonces, que “el Banco Mundial se empieza a convertir en el foro idóneo para la concepción y puesta en práctica de las

humano [...] Ciertamente, lo que es muy mala economía es permitir que un cultivo de pobreza crezca y se difunda en el seno de una nación en tal medida que comiencen a infectar y erosionar toda trama social. La pobreza en su peor forma es como un virus que contagia la amargura, el cinismo, la frustración y la desesperación” (discurso pronunciado por McNamara en la XXXII Asamblea Anual de Gobernadores en Washington, 1977) Boletín CEMLA, vol. XXII, núm. 6, noviembre-diciembre de 1977. Para mayor abundamiento sobre este punto véase Hugo Assmann (ed.), *El Banco Mundial: un caso de “Progresismo Conservador”*, Departamento Económico de Investigaciones, San José, Costa Rica, 1980.

³⁰ Véase Hugo Assman (ed.), *op. cit.*, p. 11.

principales acciones en materia de relaciones económicas internacionales”,³¹

Aunque McNamara no consiguió mantener dicha Comisión en la órbita del Banco, porque el Diálogo Norte-Sur pasó a funcionar como un foro más bien independiente de discusión, los lineamientos de este último fueron muy semejantes a aquellos propuestos por ese organismo financiero.

El tema central del Informe Brandt giró en torno a “los problemas del desarrollo internacional” y sus características básicas y globales de supervivencia, interdependencia y seguridad. Aunque la perspectiva adoptada pretendió comprometer a toda la humanidad, en el fondo del planteamiento se sintió el predominio de los intereses de los países desarrollados. Pese a la aceptación formal de reivindicaciones de los países atrasados, el programa propuso la “supervivencia del orden transnacional”,³² la idea de interdependencia se vinculaba a la necesidad de “asegurar el acceso y la regulación del comercio internacional en materia de suministro de materias primas” y el concepto de seguridad finalmente se refería al “establecimiento de un mejor clima para las inversiones privadas extranjeras”.³³

Acontecimientos posteriores demostraron que la estrecha relación entre la Comisión Brandt y el Banco Mundial, –cuyo fruto fue el restablecimiento del Diálogo Norte-Sur–, perdió su vigencia. Por ejemplo, en la Cumbre que se realizó en Cancún

³¹ Salvador Arriola, “El papel de las instituciones económicas internacionales: el Diálogo Norte-Sur, la estrategia de los países industrializados”, documento presentado al Seminario sobre Políticas para el Desarrollo Latinoamericano, CECADE, 1980, p. 19.

³² Véase Jaime Estévez, “La réplica de los países desarrollados al nuevo orden económico internacional. El caso del Informe Brandt”, *Economía de América Latina*, núm. 5, CIDE, México, 1980, pp. 138-139.

³³ Salvador Arriola, *op. cit.*, pp. 16 y 20.

(octubre de 1981), donde se pretendió determinar las pautas y prioridades de las negociaciones internacionales, Estados Unidos, acompañado por algunos países avanzados como Gran Bretaña, Alemania Federal y Japón, intentaron condicionar la discusión en función de sus intereses específicos, sufriendo severas críticas, principalmente por parte de la mayoría de los países del Tercer Mundo.

Los escasos avances que se alcanzaron en esa reunión llevaron a que en enero de 1982 se realizaran algunos cambios en el seno de la Comisión Brandt. A partir de éstos se convocó a una nueva reunión exclusivamente de países del Tercer Mundo, que se llevó a cabo en febrero de 1982 en Nueva Delhi, y cuyo fin fue promover la cooperación Sur-Sur como una alternativa al frustrado Diálogo Norte-Sur.

Este nuevo agrupamiento de los países subdesarrollados y el propio Diálogo Norte-Sur no contó finalmente con el apoyo del Banco Mundial. En efecto, altos funcionarios de esta institución hicieron públicas declaraciones contrarias a la eficacia de un Diálogo Norte-Sur (el cual paradójicamente había sido promovido por el propio Banco).

La posición anterior demuestra que el Banco Mundial, si bien proyectó sus funciones en términos globales e internacionales, lo hizo con base en la conservación de una estructura de intereses dominantes en el sistema mundial. Como el Diálogo Norte-Sur llegó a permitir la constitución de bloques contestatarios a esa estructura, como podría ser la eventual formación de un club de deudores de países subdesarrollados, esa institución financiera se distanció de esa clase de foro. Consiguientemente, el Banco asumió sus funciones y una capacidad de formular iniciativas internacionales sólo en términos multilaterales y bilaterales de cooperación y no por bloques de países.

La era post-Bretton Woods y la decadencia estadounidense. Expansión y crisis financieras

Devaluación del dólar e instauración del régimen internacional de tipos de cambio flotantes

La creciente incapacidad de los Estados Unidos por mantener la convertibilidad de su moneda al oro y, por consiguiente, de sostener el patrón monetario erigido desde Bretton Woods comenzó a expresarse tempranamente en los años sesenta.

Una de las expresiones de esas dificultades se manifestó inicialmente en la búsqueda de mecanismos internacionales que frenasen el alza del precio del oro, lo que era un anticipo a la tendencia que culminaría con la devaluación del dólar. Por ejemplo, en 1961 se creó el Pool del Oro con el objetivo de estabilizar su precio mediante ventas de ese metal. Participaron en ese *pool*, Estados Unidos y países europeos (Gran Bretaña, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Suiza, que no era miembro del FMI) que constituirían el embrión del llamado Grupo de los Diez.

En ese entonces, el surgimiento del poderoso e influyente Grupo de los Diez, integrado por las naciones más importantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), o sea los mismos miembros del Pool del Oro, menos Suiza, más Canadá, Japón y Suecia.³⁴ La constitución de ese grupo fue un fenómeno demostrativo de los límites que el FMI presentaba ya como foro de resolución de ciertos problemas monetarios internacionales.

³⁴ Posteriormente, el Grupo de los Diez estuvo compuesto por sus miembros originales (Estados Unidos, Gran Bretaña, la República Federal de Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Italia, Suecia, Canadá y Japón), más la presencia de Suiza como miembro honorario y la de Arabia Saudita como observador.

Mediante esa fórmula se gestó una instancia de negociación “en la cúpula” entre los principales países desarrollados, sin injerencias de otros miembros del FMI. Ese grupo representó, en esos tiempos, una selecta antesala donde se diseñaban propuestas que aspiraban a ser posteriormente legitimadas por el FMI, como sucedería después con la aprobación del régimen de los Derechos Especiales de Giro. Ese fenómeno de congregación separada de países desarrollados no causó una disminución de la hegemonía estadounidense en el FMI; tampoco provocó en sus comienzos un menoscabo de la autoridad formal de esa institución. No obstante, sí puso de manifiesto un cierto debilitamiento de la posición dominante de aquel país y, por ende, una disminución de la presencia del FMI en el desarrollo de acontecimientos monetarios internacionales que antes habían caído casi exclusivamente en su órbita de actuación.

En lo concreto, en esos años, empezó a observarse que los Estados Unidos ya no podían alcanzar de forma aislada el objetivo de sostener el precio del oro ni mucho menos lo podía hacer por la simple mediación del FMI. Por lo demás, la cuantía de los recursos financieros necesarios para enfrentar mínimamente los procesos especulativos que comenzaban a verificarse no se correspondían con las disponibilidades normales de esa institución lo que, entre otras razones, llevó a los países centrales a dotar al Fondo de mayores recursos. Con ese fin se materializaron convenios, como los Arreglos Generales para la Obtención de Préstamos (General Arrangement to Borrow-GAB), que permitieron inyectarle 6 mil millones de dólares adicionales al Fondo, mediante aportes, en distintas monedas, de los países desarrollados.

La actitud de Francia a mediados de la década de los años sesenta fue altamente significativa respecto al giro de posicio-

nes que ya se insinuaba en el sistema monetario internacional. Así debe entenderse la ofensiva de su presidente, general De Gaulle, tendente a sustituir el patrón dólar-oro por un patrón oro propiamente dicho, y su propuesta de definir el Grupo de los Diez como el ámbito más propicio de preparación de esa reforma, dentro del cual, a su vez, se adjudicaba un papel clave a los seis países europeos que en esos tiempos constituían el Mercado Común Europeo.

Hasta 1969, esa situación de inestabilidad del sistema monetario internacional no condujo, empero, a cambios sustanciales en sus lineamientos originales. Ni el patrón monetario, pese a la posición francesa y a varios proyectos encarados en esa dirección, sufrió modificaciones ni las políticas cambiarias y de convertibilidad fijas fueron alteradas en su concepción. Otro tanto sucedió con el funcionamiento del FMI.

Sólo cabría destacar la implantación, por ese organismo, de dos nuevos y modestos mecanismos de financiamiento: el financiamiento compensatorio ante problemas de caída extraordinaria en los ingresos de exportación (1963) y el de existencias reguladoras (1969). Esas medidas quizá fueron fruto de la inestable situación de los países subdesarrollados, en particular de los latinoamericanos, que tanto pusieron de manifiesto la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La política de los Estados Unidos osciló en todo ese tiempo entre los llamados de buena voluntad y cooperación a los países industrializados para evitar las corrientes especulativas que deterioraban su moneda y sus reservas áureas (evocando nostálgicamente la ayuda norteamericana en la segunda posguerra) y las amenazas de ejecutar acciones de distinta naturaleza que habrían de afectar sus importantes créditos e inversiones en los países europeos, en caso de que la solidaridad solicitada no prosperase.

El agravamiento de sus déficits fue forzando de todas maneras la adopción de medidas explícitas de los sucesivos gobiernos norteamericanos, dirigidas a limitar el movimiento de capitales al exterior. Ya en 1963 se había decidido establecer un impuesto de igualamiento de las tasas de interés para desestimular las compras norteamericanas de títulos extranjeros. En 1965, se aprobaron restricciones voluntarias de préstamos e inversiones estadounidenses privados dirigidos al exterior. En 1968, finalmente, se implantaron ciertos controles sobre las salidas de capitales canalizados por sus empresas, bancos y otras instituciones financieras que operaban en mercados de otros países.

Hacia fines de la década de los sesenta, era evidente que la política estadounidense no sólo no lograba conciliar sus objetivos con los otros países industrializados, sino que sus propias empresas y bancos habían comenzado a practicar una autonomía relativa e internacionalizar sus movimientos financieros. En ese sentido, la expansión de los mercados de eurodólares, plazas financieras europeas (sobre todo la londinense) que operaban con dólares y que escapaban a los controles gubernamentales de los países sede, resultaba un fenómeno decisivo. Alimentados por los recursos colocados por las grandes corporaciones transnacionales, y los provenientes de los países petroleros y socialistas, esos mercados de eurodólares contaban con la importante participación de filiales de bancos norteamericanos que estuvieron en condiciones de proporcionar préstamos internacionales a las empresas estadounidenses. Se superaban así las restricciones crediticias internas que el gobierno de ese país trataba de imponer a esas empresas para atenuar sus efectos negativos en la balanza de pagos, ya altamente deficitaria con motivo de la guerra de Vietnam.

Aunque en 1969 Estados Unidos resolvió fijar una reserva obligatoria sobre los nuevos préstamos concedidos en esos mer-

cados internacionales, no logró impedir que éstos prosiguieran expandiéndose. Ello determinó, paulatinamente, una alteración sustancial en los niveles de las tasas de interés y en la distribución de las reservas internacionales entre los distintos países.

El mercado del eurodólar, su constitución posterior como mercado de eurodivisas y la formación de otros centros financieros *off-shore* en todo el mundo fueron convirtiéndose, de hecho, en los pilares de la creación de la liquidez internacional. A pesar de la inflación internacional y de la erosión de su excedente comercial, los Estados Unidos habían cesado de contribuir al crecimiento de las reservas mundiales a través de su balanza de pagos. La crisis del sistema financiero internacional, tanto de su patrón monetario como de sus políticas de equilibrio de la balanza de pagos y de los mecanismos de financiamiento internacional, estaba en gestación.³⁵

El débil funcionamiento que exhibía el FMI a esa altura reflejaba esa progresiva ruptura que evidenciaba el orden internacional montado en Bretton Woods. La primera enmienda del Convenio Constitutivo del FMI que creó los Derechos Especiales de Giro (DEG), en 1969, luego de prolongadas discusiones, resultó una tardía e insuficiente respuesta para movilizar nuevos activos de reserva internacional capaces de reducir las presiones directas sobre el dólar y de forma indirecta, las ejercidas contra esa divisa a través del oro y otras monedas.

La supresión de la obligación de cobertura oro en la emisión de dólares por Estados Unidos y la creación del doble mercado del oro en 1968, precedidas por la devaluación del franco francés y la revaluación del marco alemán en 1969, demostraron el desorden que invadía el sistema monetario internacional, que

³⁵ R. Solomon, *op.cit.* y Margaret G. de Vries, *The International Monetary Fund, 1966-1971: The System Under Stress*, FMI, 1977.

pasó a ser de crisis abierta de inconvertibilidad del dólar con el anuncio presidencial del 15 de agosto de 1971. A propósito, cabe recordar que esta célebre decisión fue conocida por el francés Pierre-Paul Schweitzer, director general del FMI, a través de la televisión situada en la oficina del secretario del Tesoro de los Estados Unidos, anécdota que, mejor que cualquier otro comentario, simboliza el pobre papel que esa institución desempeñaba entonces en la política monetaria internacional.

En diciembre de 1971, en las reuniones del Smithsonian Institute de Washington se procuró restituir una cierta estabilidad de los tipos de cambio a través de medidas como la devaluación del dólar (el precio del oro pasó de 35 a 38 dólares la onza troy), la revaluación de algunas monedas (yen japonés, marco alemán, franco belga y florín holandés) y el aumento de la banda de flotación a 2.5% a ambos lados de la paridad de cada moneda respecto al dólar. Esas decisiones y la propuesta de discutir una reforma monetaria internacional se procesaron fuera del ámbito del FMI. Otra vez fueron los ministros de Finanzas y los representantes del Grupo de los Diez quienes asumieron la responsabilidad de enfrentar la crisis y de llegar a posiciones comunes en un contexto que revelaba la importancia creciente de la banca privada internacional, pivote del reciclaje de los excedentes financieros y factor decisivo en la propia creación de la liquidez internacional.

Los últimos esfuerzos por sostener un sistema estable de tipos de cambio sucumbieron como consecuencia de la segunda devaluación del dólar en febrero 1973 (la onza troy de oro pasó de 38 a 42.22 dólares) y las bruscas alzas verificadas en el precio internacional del petróleo. La mayoría de las monedas pasaron desde entonces a participar de hecho de un sistema de tipos de cambio flotantes. Los países europeos, en ese contexto, trataron de mantener una determinada disciplina monetaria entre sí, lo que inicialmente dio origen a un sistema de márgenes

nes cambiarios comunes llamado de “serpiente en el túnel” y posteriormente al Sistema Monetario Europeo.

No obstante, la segunda enmienda del Convenio Constitutivo del FMI, delineada en Jamaica (1976) y aprobada en México (1978), vino finalmente a institucionalizar un sistema monetario internacional inestable, al permitir la flotación generalizada de las monedas y al prescindir del oro como unidad monetaria internacional, eliminando el precio oficial para ese metal. Se abandonó así el principio de paridades fijas entre las monedas por otro de paridades flexibles. Este cambio, que se asoció a las políticas alcistas de la tasa de interés y a la práctica de su corrección periódica en los préstamos internacionales, dotó al sistema financiero internacional de condiciones propicias para que se desencadenara una mayor especulación y una creciente valorización nominal de los capitales financieros.

Se puede afirmar que, con estas decisiones, los principios de Bretton Woods dejaron de aplicarse, aunque el derrumbe efectivo del sistema se había producido ya a principios de 1973.³⁶ La crisis declarada en el sistema monetario mundial influyó en el funcionamiento del FMI, cuyas decisiones comenzaron a reflejar la precariedad de los acuerdos y las vacilaciones que brotaban de las divergencias entre las grandes potencias. Sus recursos resultaban marginales para enfrentar los graves problemas de balanzas de pagos (como quedó demostrado en la crisis petrolera, no obstante, el subsidio aprobado por ese concepto).

Sin embargo, sería erróneo extraer de esa impotencia relativa un concepto de inutilidad o menoscabo de todas las funciones que el FMI cumplía. La vigencia del patrón dólar, despojado de su convertibilidad, requirió todavía del apuntalamiento de

³⁶ Margaret G. de Vries, “The International Monetary Fund, 1972-1978. Cooperation on Trial”, FMI, 1985.

esa institución, que la llevó a efectuar ventas parciales de oro o a proponer la creación de una cuenta de sustitución de dólares por Derechos Especiales de Giro en las reservas monetarias internacionales, iniciativa finalmente frustrada.

El recurso directo y creciente de los países a las fuentes bancarias privadas obvió en buena parte tanto su participación como prestamista como sus condicionamientos. Empero, los problemas financieros provocados por la crisis de la deuda externa latinoamericana a comienzos de la década de los años ochenta volvieron necesaria la intervención del FMI, en última instancia, en defensa de los intereses de los bancos internacionales. Sus conocidas políticas de ajuste, aun a costa de procesos depresivos en las economías deudoras, le hicieron recuperar algo del papel internacional que se había deteriorado en los años anteriores.

Expansión, innovaciones y crisis financieras

La magnitud de la expansión y el mayor control privado de las relaciones de financiamiento internacional han constituido un fenómeno determinante de la economía internacional en las últimas cuatro décadas. En este periodo, ese proceso de internacionalización financiera basado en múltiples actividades y transacciones financieras a escala mundial vino a superar con creces la previa transnacionalización productiva sustentada en inversiones directas que caracterizó al capitalismo inmediato de posguerra.

Nuevos mercados y mecanismos de depósitos y préstamos surgieron, inicialmente asociados a los persistentes déficits del balance de pagos estadounidense. Luego, la internacionalización financiera se alimentó de la circulación de los excedentes de los países petroleros y, más recientemente, de los de los países

emergentes. La citada expansión financiera internacional se caracterizó, al inicio, por la propia extensión de las redes físicas e interrelaciones entre entidades bancarias.

En efecto, una de las primeras características más visibles fue la proliferación de sucursales, filiales, oficinas de representación que experimentaron los grandes bancos privados de los países desarrollados. A ello se agregó la aparición de nuevas organizaciones institucionales (clubes, sindicatos, *holdings*) y reiterados mecanismos de fusión entre bancos o de forma directa vía adquisición de bancos y otras entidades financieras. Finalmente, y con un valor decisivo en el carácter exponencial de la internacionalización financiera, deben mencionarse las innovaciones financieras y la mayor inserción financiera de entidades no bancarias, alentadas por la eliminación, la ausencia o el fracaso de regulaciones estatales y la introducción masiva de medios y operaciones electrónicas (Recuadro 1).

Los extraordinarios movimientos financieros han estado encabezados por las grandes corporaciones bancarias y las corredurías internacionales con un papel protagónico en los ciclos y crisis que se han experimentado. Pero eso no debe llevar a omitir que esa hegemonía en los mercados financieros no está separada, sino que se combina con otras fracciones capitalistas con incidencia financiera (p. e. de origen productivo, mercantil, inmobiliario) a las que en conjunto se les puede aplicar el concepto de capital financiero, capitalismo con dominación financiera o *financiarización*.

Hacia comienzos de los años ochenta, había todavía un predominio de los bancos estadounidenses en el mercado de créditos internacionales, dado que los bancos europeos y japoneses continuaban acatando una estrategia guiada por los objetivos de apoyar la conquista y asegurar mercados proveedores y compradores para sus industrias dinámicas.

Recuadro 1. Principales innovaciones financieras internacionales y mayor inserción institucional en mercados financieros

I. INNOVACIONES FINANCIERAS

- | | |
|--|---|
| 1. Derivados o (condicionales) | Futuros y opciones vinculados a un activo, a una canasta de acciones, a índices accionarios, de tasa de interés y cotización de divisas, <i>warrants</i> y <i>swaps</i> . |
| 2. Credit Default Swaps (CDS) | Es uno de los principales derivados. Consiste en un contrato de protección en los mercados secundarios ante incumplimiento de un evento crediticio. |
| 3. Securitización, Titulación o Bursatilización de Deudas y Acciones | Valores y obligaciones de deuda con arreglos o implicaciones colaterales |
| 4. Productos estructurados (CDO) | Titulación de bonos corporativos y bancarios, valores con respaldo hipotecario o deudas por tarjeta de crédito, entre otros. |
| 5. Fondos de inversión | Canasta de valores como Fondos Mutuales y EFT (Exchange Trade Fund) que incluyen apuestas sobre variación de precios de productos energéticos como el petróleo o metales preciosos como el oro. |

6. Fondo de cobertura (Hedge Funds)	Canasta de acciones, bonos, futuros y otros derivados.
7. Over the Counter	Compra-venta de valores por medios electrónicos (Flash-trading).
8. Underwriting	Compromiso de empresa. Compra total de una emisión con descuento.
II. EXPANSIÓN Y MAYOR INSERCIÓN INSTITUCIONAL EN MERCADOS FINANCIEROS	
1. Expansión de intermediarios financieros y no financieros	Centros financieros <i>off shore</i> , bancos comerciales y de inversión, bancos hipotecarios, bolsa de valores, fondos de pensiones y aseguradoras. Expansión operaciones interbancarias
2. Emisiones bancarias y corporativas y crédito comercial	Tarjetas de crédito emitidas por bancos y empresas, crédito al consumo, crédito corporativo a través de sus departamentos financieros, emisión de bonos corporativos.

La propia legislación de los Estados Unidos apoyó esa tendencia a la internacionalización de sus bancos. El Acta Internacional Bancaria (The International Banking Act) de 1978, la creación de las Facilidades Bancarias Internacionales (International Banking Facilities-IBFS) y la política monetaria con altas tasas de interés en la administración Reagan abrieron un amplio camino para la actividad internacional de los bancos estadounidenses. El Citibank ilustra claramente ese hecho puesto que pasó de participar con 39.8% para los préstamos

externos, en 1971, a algo más de 60% promedio en el periodo 1976-1980.

Las diversas audiencias que la Comisión Bancaria de la Cámara de Diputados del Congreso estadounidense desarrolló a propósito de la política de la administración Reagan en materia financiera puso al descubierto la multiplicación de las operaciones bancarias en el exterior. Estas operaciones superaban, en la década de 1980, más de nueve veces el capital de los bancos involucrados. Este dato apenas es ilustrativo pero insignificante de lo que ocurriría en el año 2008, vísperas de la gran crisis financiera, cuando sólo por concepto de derivados se confirmó que el J. P. Morgan llegó a tener transacciones por ese concepto que eran 66 veces mayores que el monto de sus activos totales, proporción que alcanzaba 33 veces en el HSBC, 30 veces en el Citibank y Bank of America.³⁷ Al mismo tiempo se ha confirmado que la relación entre capital y activos bancarios en las grandes entidades tanto estadounidenses como europeas apenas alcanza 5%. Es decir, los bancos carecen prácticamente de capital para enfrentar sus obligaciones.³⁸

Dada la cuantía de las operaciones de derivados, muchas de las cuales se encuentran fuera de balance, los activos tóxicos o de difícil realización y la importancia de sus balances consolidados que sobrepasan en mucho los registros nacionales, es muy difícil llegar a cuantificar la expansión financiera internacional, sobre todo en los albores de la gran crisis financiera de los años 2007 y 2008. No obstante, una aproximación con los datos disponibles permite establecer que en la década de los años setenta, sólo tomando en

³⁷ Comptroller of the Currency Administrator on National Banks Report, 2º. Trimester 2008.

³⁸ Piergiorgio Alessandri y Andrew Haldane, *Banking on the State*, Bank of England, Londres, 2009.

cuenta las operaciones brutas del euromercado, estas eran el doble del PIB mundial. Entre 1980 y el año 1999, con base en los activos financieros, la citada proporción se había elevado seis veces. En la primera década del siglo actual, un cálculo subestimado, por las razones antes aludidas, permite estimar que la expansión financiera ya supera en quince veces el PIB mundial.

Miembros de la actual Administración Obama y premios Nobel de economía como Joseph Stiglitz y Paul Kruzman han otorgado especial importancia en la crisis financiera estadounidense a la ley Gram-Leach-Bliley de Modernización Financiera aprobada en 1999. Esa ley vino a derogar formalmente la prohibición prevista en la Ley Glass-Steagall del New Deal de los años treinta de mezclar las operaciones de la banca comercial y la banca de inversión, lo cual estimuló a esta última a asumir mayores riesgos a la vez que disminuía el capital necesario para proteger sus activos.

La conciencia de que un colapso financiero internacional era factible estaba ya presente en muchos trabajos y análisis en años pasados. Algunas novelas, incluso, manejaban ya esa posibilidad desde una perspectiva de “banca ficción” o “banco casino”.³⁹ A la luz de los grandes fraudes y reiteradas crisis vividas desde entonces, estas aventuras parecen palidecer ante la audacia de los ejecutivos bancarios, la ingenuidad y avaricia de los inversionistas y la tolerancia de los gobiernos y organismos internacionales encargados de evitar tal especulación desenfrenada.

Las crisis recurrentes que en sólo las últimas cuatro décadas se estiman por decenas, han tenido un recorrido que le ha permitido pasar sucesivamente por una gran crisis monetaria (devaluación del dólar), una crisis de endeudamiento (en América Latina), varias crisis cambiarias (México, Brasil, Argenti-

³⁹ Paul Erdman, “The Billion Dollar Killing” o “The Silver Bears”, 1979.

na, Rusia, sudeste asiático), crisis bursátiles (Nasdaq, p. e.) y varias crisis bancarias (Lehmann Brothers, p. e.). Todas estas grandes o medianas crisis han tenido repercusión internacional. Pero la crisis monetaria no sólo dejó de representar el colapso financiero internacional, sino que constituyó, paradójicamente, una condición que propició la euforia de los mercados de préstamos a escala mundial. Esa expansión bancaria ha entrañado, no obstante, riesgos potenciales de gran catástrofe. Por lo mismo, en un trabajo anterior nos hacíamos la pregunta de si el colapso financiero internacional podía acaso encontrar “su síntesis en una gran crisis bancaria”.⁴⁰ Los acontecimientos de los años 2007-2008 se encargaron de responder afirmativamente a esa preocupación.

*La revisión de las funciones del FMI y el Banco Mundial
y la creciente subordinación del BM al FMI*

Los cometidos atribuidos al FMI y al Banco Mundial desde su mutua fundación han estado signados por una matriz simplificada por la cual le correspondía al Fondo las cuestiones relativas a la estabilidad monetaria en el corto plazo, y al Banco fomentar el desarrollo a mediano y largo plazos. Con el curso del tiempo, no obstante, hubo contratiempos para definir con claridad las responsabilidades de cada institución. Por esa razón, se buscaron acuerdos para establecer las funciones a cumplir en sus respectivos ámbitos.

En ese sentido, un primer acuerdo interinstitucional se concretó en el año 1966, y lo que hizo fue respaldar lo que ambos organismos venían cumpliendo a esa fecha. El FMI tendría su

⁴⁰ Samuel Lichtensztein, “De la crisis al colapso financiero internacional. Condiciones generales e implicaciones sobre América Latina”, *Revista del CIDE*, México, 1980.

cargo la responsabilidad de las políticas macroeconómica de estabilización, con énfasis en el tratamiento de los tipos de cambio, y con el fin último de apuntalar el crecimiento económico. El Banco Mundial, por su parte, tendría como cometidos evaluar los programas de desarrollo económico y los proyectos prioritarios para dichos programas. Quedaron como materias comunes una serie de responsabilidades; en especial, aquellas relativas a temas financieros, mercados de capitales y deuda externa.

El citado acuerdo del año 1966 no constituyó una base suficiente de delimitación de ámbitos de gestión por lo que era posible que en el futuro inmediato se produjeran superposiciones y condicionantes cruzadas en sus recomendaciones a los países en desarrollo. Esa situación se hizo notoria y conflictiva cuando con motivo de la crisis de la deuda externa en América Latina de los años ochenta, el Banco Mundial introdujo los préstamos de ajuste estructural con clara inspiración del pensamiento neoliberal y el FMI, poco tiempo después y con el mismo enfoque, incorporó los servicios de ajuste estructural en 1986, que amplió en 1987. Esto implicó, de hecho, una intromisión del Fondo en el campo de actuación del Banco, que llevó a condicionalidades cruzadas, como ocurrió concretamente en el caso de Argentina, en 1988.

La ardua búsqueda de un nuevo acuerdo entre ambos organismos llevó al llamado Concordato de 1989 en el que se definía lo que se dio en llamar las responsabilidades primarias del FMI y el Banco Mundial.⁴¹ Inicialmente, en el Concordato se planteó

⁴¹ Al FMI le corresponderían como responsabilidades primarias las siguientes: aspectos agregados de la política macroeconómica y su instrumentación en el sector público (gastos e ingresos), salarios, políticas de precios, moneda, crédito, tasa de interés y tipo de cambio. Mientras tanto, las responsabilidades primarias del Banco serían: las estrategias de desarrollo, los proyectos de inversión, los programas de ajuste estructural, asignación eficiente de recursos

la posibilidad de que cualquiera de esas instituciones podía vetar la actuación de la otra si ésta invadía sus responsabilidades. Una eventual consecuencia de ello era que el Banco, llegado ese caso, debía aceptar las condiciones que le imponía el FMI.⁴²

El Concordato del año 1989 tuvo un tratamiento de estatuto semioficial, esto es, no formó parte de una política institucional de ambos organismos a tal grado de que el FMI ni siquiera lo mencionó en el Informe Anual de ese año (1989) y el Banco Mundial sólo hizo una referencia sumaria al mismo.

Con motivo de las experiencias fallidas del FMI y el Banco Mundial en el sudeste asiático, Rusia y otros países, el Congreso de los EEUU tomó la iniciativa de constituir una Comisión Consultiva sobre las Instituciones Financieras Internacionales. Esa comisión se expidió en el año 2000, con la participación de reconocidos intelectuales como Allan Meltzer, Paul Krugman, Joseph Stiglitz y Jeffrey Sachs. El Informe Meltzer fue especialmente crítico con el FMI en su experiencia en la crisis mexicana del año 1994 y señaló la necesidad de que esa institución eliminara sus préstamos de largo plazo para reducir la pobreza y otros objetivos, que estaban fuera de su competencia. Esas recomendaciones y otras que sugirió el Informe Meltzer, en términos generales, no fueron acogidas.

en el sector público y privado, las prioridades de gasto de los gobiernos, las reformas del sistema administrativo, producción, comercio y sector financiero, la reestructuración de las empresas estatales y las políticas sectoriales.

⁴² Aunque el sistema de veto no fue aprobado, en la práctica, el FMI condicionó progresivamente los préstamos de reforma estructural del Banco Mundial a las condiciones que el Fondo establecía en sus políticas de estabilización. Joseph Stiglitz así lo confirma: “En los ochenta, el Banco fue más allá de los préstamos para proyectos (carreteras y embalses) y suministró apoyo en un sentido amplio en forma de los préstamos de ajuste estructural, pero sólo hacía esto con la aprobación del FMI y con ello venían las condiciones que el FMI imponía al país”, *op. cit.*, p. 38.

Numerosos memorando en el curso de los años posteriores al Concordato y al Informe Meltzer han intentado un acercamiento más armonioso y funcional entre el FMI y Banco Mundial. A este respecto, los acontecimientos en los últimos años permitieron observar dos grandes tendencias.

La primera consistió en verificar que continuaban presentes la falta de coordinación y de claridad sobre las funciones que ambas instituciones debían cumplir. Lo más reciente y elocuente al respecto fue el Informe del Comité Externo de Expertos, presidido por el economista brasileño Pedro Malan, que en el año 2007 se dio a conocer y que en algunos aspectos coincidía con las recomendaciones del Informe Meltzer. Una apretada síntesis de dicho Informe puso de relieve nuevamente la deficiente colaboración existente entre el FMI y el Banco Mundial. En términos generales, una lectura no burocrática del Informe permite afirmar que el mismo se inclinaba mayormente por adjudicar al FMI la mayor culpa de esa situación al señalar, entre otros aspectos, que ese organismo: *a)* ha excedido sus responsabilidades centrales en lo que atañe al Programa de Asistencia para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza; *b)* necesita empezar a retirarse de la financiación a largo plazo en las operaciones con los países de bajos ingresos; *c)* utiliza un impreciso concepto de asistencia a los países para obtener un prolongado equilibrio de pagos que choca en la práctica con la financiación al desarrollo; y *d)* presenta insuficiencias en sus políticas fiscales al no atender la composición y eficiencia de los gastos públicos.

La segunda tendencia que puede comprobarse ha consistido en que el FMI ha recibido un mayor respaldo de los países desarrollados para imponer sus criterios y sus funciones sobre el Banco Mundial, pese a las observaciones y críticas recibidas por el Fondo. Ese desenlace a favor del FMI ocurrió, especial-

mente, con motivo de las reiteradas crisis financieras que se han vivido desde fines de los años noventa y en esta primera década del siglo XXI. Por lo pronto, en 1999 el FMI impulsó la realización de un programa con el Banco Mundial sobre Evaluación del Sistema Financiero. Además, en el marco de su organización interna, en el año 2005 llevó a cabo la fusión entre su Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros con el Departamento Internacional de Capitales. Ambas medidas tuvieron el objeto de analizar con mayor coherencia los factores de riesgo de las cuentas de capital de los países subdesarrollados y emergentes más endeudados.

Por otra parte, enmarcado en los Objetivos del Desarrollo del Milenio, aprobados en el año 2000, el FMI implantó el Programa para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza que junto con mecanismos de alivio de la deuda de los países de bajo ingreso lo llevó a cancelar sus mecanismos de asistencia por ajuste estructural. Pero, como consecuencia de esa posición, el FMI involucró al Banco Mundial en un tema que había sido emblemático para el Banco, y que ahora quedaba bajo los criterios de supervisión y los conocidos condicionamientos del Fondo.

Por cierto, el FMI permitió la participación del Banco en cuanto a evaluar las estrategias de reducción de la pobreza que debían preparar los países destinatarios. Pero, aun así, continuó siendo válido que dichas estrategias debían estar respaldadas en un marco macroeconómico apropiado y con reformas estructurales claves. Al respecto, es muy ilustrativo que en el foro organizado por el FMI y el propio Banco sobre estrategias de reducción de la pobreza, realizado en Grecia en el año 2005, se subrayaron algunos requisitos para acceder a la asistencia por ese concepto, propios a los clásicos programas de reforma estructural:

acelerar el crecimiento para lo cual es necesario mejorar el entorno empresarial [...] promover la flexibilidad laboral [...] ampliar el comercio [...] liberalizar los mercados de productos y de factores [...] mantener una política fiscal prudente [...] controlar los factores político-económicos de la reforma, como la privatización y la reestructuración de las empresas estatales y reestructurar las finanzas públicas”.⁴³

A propósito del tema de la pobreza, la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) creada por el propio FMI, formuló un informe en el año 2007 en el que se mencionan determinadas mejoras necesarias al cometido del Fondo en cuanto a la reducción de la pobreza. Sin embargo, los directores ejecutivos de dicha institución expresaron al respecto que las políticas distributivas no forman parte de sus competencias básicas y que sólo colaboran con el Banco Mundial en dichas cuestiones en cuanto tengan que ver con las políticas macroeconómicas.⁴⁴

Todo ello venía a confirmar que la pobreza no ha sido ni es una responsabilidad básica del FMI. Sus préstamos dirigidos a atacar la pobreza pretenden en lo fundamental vigilar los criterios macroeconómicos y la realización de las reformas estructurales en las estrategias de los países que pretenden combatir ese flagelo. Al mismo tiempo, esa postura del FMI condiciona los márgenes de maniobra del Banco Mundial.

La entidad de la crisis financiera internacional le ha otorgado un papel protagónico al FMI, relegando a un plano menor al Banco Mundial y también al debate sobre el alcance de sus funciones. De ahí que no haya sorprendido que para enfrentar la crisis financiera al Fondo se lo haya apoyado movilizándolo 750 mil millones de dólares en tanto el Banco Mundial incremen-

⁴³ Informe Anual del FMI, 2006, p. 79.

⁴⁴ Informe Anual del FMI, 2007, p. 44.

taba sus préstamos en alrededor de 150 mil millones de dólares. Igualmente, en la ampliación prevista de capitales de los bancos multilaterales de crédito, en la última reunión del G-20 en Toronto, se observan claras prioridades para el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo con aumentos del orden de 200% mientras para el BIRF se estima una ampliación de apenas 30%.⁴⁵

La modernización del marco de la supervisión del FMI planteada en su estrategia de mediano plazo privilegia la mayor cobertura y el análisis del sector financiero. Pero para los países en desarrollo y emergentes ello no implica ningún cambio en lo que corresponde a las condiciones que el FMI impone a sus políticas. Para ello, basta leer algunos criterios tan estrictos como inflexibles que el FMI vuelve a requerir a los países que pretenden acceder o han accedido a la línea más reciente de Créditos Flexibles.

Resumiendo, las readecuaciones de las funciones del FMI nacen y están referidas a la crisis financiera internacional y a los problemas que la misma tuvo sobre los países avanzados. En las actuales circunstancias, esas nuevas pautas no son de recibo para los criterios ortodoxos que el FMI ha ejercido y sigue ejerciendo sobre los países subdesarrollados y emergentes, aunque se trate de programas de reducción de la pobreza. En este contexto, no ha lugar tampoco para dirimir las diferencias entre los cometidos del FMI y el Banco Mundial. Sólo cabe observar cómo el FMI se ha constituido en un organismo importante en la actual coyuntura, pese a sus debilidades organizativas, estructurales y de concepción que ya están a debate en el G-20.

⁴⁵ Anexo III de la Declaración de la Cumbre del G-20 en Toronto, junio 2010.

II. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

El auge y la crisis posterior de Bretton Woods han estado siempre asociados al destino del organismo que simbolizó en mayor medida la nueva institucionalidad del sistema financiero internacional: el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Su actividad fue más notoria desde mediados de la década de 1950, cuando en el marco de una crisis inflacionaria y de balanza de pagos en varios países subdesarrollados, sobre todo latinoamericanos, se requirió su apoyo en materia de financiamiento. En esas circunstancias, sus directivas comenzaron a percibirse como piezas de determinados programas económicos. En efecto, la “receta fondomonetarista” se constituyó en fuente de inspiración de las políticas macroeconómicas de estabilización.

Ya inmerso en un cuadro de crisis internacional que se declaró en los umbrales de la década de los setenta, el FMI demostró una creciente incapacidad para cumplir mínimamente las funciones formales que en Bretton Woods se la habían asignado. La disputa de orientaciones entre los principales países desarrollados por forjar nuevas reglas de juego internacional, a la que se sumaba un creciente aunque inorgánico y endeble reclamo de los países menos adelantados por aumentar su participación, ahondaron sus dificultades e indefiniciones.¹ Las discusiones sobre la necesi-

¹ A partir de este capítulo y de los siguientes se usará indistintamente la denominación de países subdesarrollados, en desarrollo, periféricos, menos adelantados o de bajos ingresos. Del mismo modo, se empleará como equivalentes la denominación de países desarrollados, avanzados, adelantados, industrializados o centrales.

dad de un nuevo orden monetario internacional señalaban al FMI como el aspecto crítico más importante que debía revisarse.

En ese contexto, la censura a dicha institución dejó de ser privativa de ciertos círculos académicos, sindicatos, partidos políticos y organizaciones sociales, y se volvió notoria en ocasión de varios foros mundiales.

Especialmente con motivo de la crisis de la deuda externa durante los años ochenta y la participación del FMI en los programas de países del Este europeo y países asiáticos a fines del siglo, comenzaron a producirse numerosos trabajos críticos provenientes de investigadores de universidades norteamericanas y europeas e incluso testimonios de un ex alto ejecutivo del Banco Mundial y luego premio Nobel, así como personas vinculadas a organismos financieros internacionales. Una selección reducida de dichos trabajos se enuncian en los recuadros 2 y 3 .

En el marco de un inestable y muchas veces desordenado proceso de redefinición institucional, el FMI ha venido modificando sus modalidades de préstamos e incluso revisando algunos aspectos de sus esquemas teóricos.

Recuadro 2. Antecedentes bibliográficos sobre el FMI

Hasta fines de la década de los setenta, los estudios sobre el FMI eran muy pocos. Recién en 1969 ese organismo editó una historia cuasioficial de sus primeros veinte años de vida, “The International Monetary Fund, 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation”, a cargo de su funcionaria Margaret Garriesen de Vries y “The International Monetary Fund 1954-1965, de J. K. Horsefield”. Posteriormente, el propio FMI ha publicado un gran número de trabajos con mayor periodicidad como los Informes Anuales, el Boletín del FMI y los artículos producidos por funcionarios de ese organismo o expertos independientes que se difunden como Ocasional Papers, Staff Papers o Working Papers.

Los trabajos críticos sobre el FMI eran también muy escasos hacia comienzos de los años ochenta. Entre ellos, en América Latina, pueden citarse “Consecuencias sociales y económica de la política económica clásica aplicada en Argentina en posguerra” de Eprime Eshag y Rosemary Thorp, *Boletín del Instituto de Economía y Estadística*, Universidad de Oxford, 1965 y “El FMI y la crisis económica nacional” de Alberto Couriel y Samuel Lichtensztej, FCU, Montevideo, Uruguay, 1967, a los que cabe añadir, de Cheryl Payer: “The debt trap. The International Monetary Fund and the Third World, New York, *Monthly Review*, 1974; Samuel Lichtensztej, 1978, “Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina” y 1984 “De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste. CIDE, México, *Fondo Monetario y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero* de Samuel Lichtensztej y Mónica Baer, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1986.

Recuadro 3. Referencias bibliográficas recientes

John Williamson (ed) 1983, "IMF-Condicionality", Institute for International Economics, Washington.

Manuel Pastor, 1987, "The International Monetary Fund and Latin America: Economic Stabilization and Class Conflict", Boulder, West View Press.

Asli Demirguc-Kunt y Harry Huizinga, 1991, "Official Credits to Developing Countries: Implicit Transfers to the Banks", International Economics Department, The World Bank, WPS 592.

Graham Bird, 1995, "IMF Lending to Developing Countries: Issues and Evidence", London, Routledge.

Strom C. Thacker, 1999, "The High Politics of IMF Lending", *World Politics* 5.

Thomas Oatley y Jason Yackee, 2000, "Political Determinants of IMF Balance of Payments Lending: The curse of Carabosse", Department of Political Science University of North Carolina at Chapel Hill.

Adam Przeworski y James Vreeland, 2000, "The effect of IMF Programs in Economic Growth", *Journal of Development Economics* 62.

Joseph E. Stiglitz, 2002, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid.

Ngaire Woods, 2003, "The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence within the World Bank and the IMF", Rosemary Foot, S. Neil McFarlane and Michael Mastanduno (eds.), "US Hegemony and International Organizations", Oxford.

Robert J. Barrop y Jong Wha Lee, 2005, "IMF-Programs: Who is Chosen and What are the Effects?", *Journal of Monetary Economics*.

Michele Fratianni y John Pattison, 2005, "Who is Running the IMF. Critical Shareholders of the Staff?", P. de Gijssel y H.

Schenk (eds), "Multidisciplinary Economics: The Birth of a New Economics", Faculty in the Netherlands, Berlin, Springer.

Lawrence J. Broz y Michael B. Hawes, 2006, "US Domestic Politics and International Monetary Fund Policy", Daren Hawkins, David A. Lake, Daniel Nielson and Michael J. Tierney (eds.), "Delegation and Agency in International Organizations", Cambridge University Press.

Irfan Nooruddin y Joel W. Simmons, 2006, "The politics of Hard Choices IFM Programs and Government Spending", International Organization, 60.

Mark Copelovitch, 2007, "Master or Servant? Agency Slack and the Politics of IFM Lending", Ms. Department of Political Science, University of Wisconsin-Madison.

James Raymond Vreeland, 2007, "The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending", London & New York, Routledge.

Bretton Woods Project, Critical voices on the World Bank and IFM (1955-2010), Briefings, reports and digest. London, United Kingdom.

Enfoques teóricos del Fondo Monetario Internacional

Aunque es usual invocar un llamado "modelo fondomonetarista", como se verá luego en el caso del Banco Mundial, no hay versiones oficiales que permitan referirse a los fundamentos en que se asienta la gestión de ese organismo. En un comienzo, los trabajos de los propios técnicos del FMI eran aislados y formulados a título personal. Tendía a abundar, en cambio, una literatura orientada básicamente a considerar las implicaciones prácticas de sus propuestas. En tales condiciones, para definir los presupuestos teóricos e ideológicos de sus políticas, era y sigue siendo frecuente remitirse a las cartas de intenciones que los gobiernos

acuerdan con el Fondo o la forma como éste concibe el funcionamiento de la economía internacional, la política macroeconómica y sus objetivos a nivel de los países.

Últimamente, ese relativo vacío acerca del enfoque que enmarca la gestión del FMI ha sido mejor cubierto, sea por los trabajos que el mismo auspicia, sea por el esfuerzo más específico que en el campo académico se registra acerca de su línea teórica. Pero ni en uno ni en otro caso se trata de posturas reconocidas institucionalmente. Lo anterior no impide aceptar como ideas muy representativas del pensamiento oficial aquellas que suelen expresar los economistas de mayor trayectoria e identificación con el FMI.

Estos antecedentes sirven para advertir que, pese a la existencia de abundante material sobre el punto en cuestión, hay siempre una necesidad efectiva de reconstruir el pensamiento del FMI a partir de distintas fuentes no siempre coincidentes. Y lo que es peor, contrariando relativamente su insistente versión y su retórica acerca de que los programas que impulsa no siguen modelos rígidos sino que se adecua a la situación de los distintos países.²

La apelación de un enfoque determinado del FMI se puede extraer inicialmente remitiéndose a los postulados constitutivos de Bretton Woods. En concreto, el Fondo fue diseñado sobre una perspectiva teórica basada en la libre circulación de capitales y mercancías entre países. Estas concepciones adquirieron forma y fuerza en la década de los cincuenta, con motivo de la incursión de las primeras misiones del FMI en los países subdesarrollados y la formulación de los programas de estabilización.³ Particular-

² Véase, por ejemplo, William B. Dale, "Financing and Adjustment of Payments Imbalances", inc, IMF: Conditionality, John Williamson, Washington, 1983.

³ "El impulso inicial en la elaboración de una base teórica para resolver los problemas monetarios y de balanza de pagos partió del trabajo de los equipos

mente, en América Latina, la actuación del FMI se identificó con una posición monetarista que insistía en entender los déficits de balanza de pagos y la inflación como frutos de un exceso de demanda, originada en equivocadas políticas cambiarias, monetario-crediticias y fiscales. En ese entonces, ese punto de vista se opuso a los esquemas reformistas (inspirados en la CEPAL) que situaban las raíces de tales desequilibrios externos e internos en la esfera de la estructura productiva y en las desigualdades a nivel del comercio internacional.

La similitud de los diagnósticos y “recetas” del FMI se mantuvo con tal persistencia a lo largo de los años que su política se hizo familiar y sinónimo de rígida ortodoxia en cuanto a las causas y modos de abordar la lucha contra la inflación y los déficits externos como fundamentos de todo proceso de estabilización, y este proceso como requisito para el crecimiento económico.

En los últimos años, sin embargo, surgen nuevos elementos en el modelo fondomonetarista que conviene rescatar como aspectos que renuevan parcialmente su tradicional línea de pensamiento, aunque siempre dentro de un enfoque ortodoxo. Sus técnicos justifican en gran medida esas revisiones como una muestra de mayor flexibilidad en su política, respondiendo así a las constantes críticas sobre la falta de adecuación de sus esquemas teóricos y de sus programas a las realidades nacionales. Pero no cabe duda de que los nuevos rasgos que se incorporan a sus interpretaciones y condiciones, más que una réplica a las objeciones que éstos merecían y así aplacar su fuerte dogmatismo, fueron producto de los nuevos patrones de funcionamiento

del FMI en los países menos desarrollados”, Rudolf R. Rhomberg y H. Robert Heller, “Introductory Survey”, *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, FMI, Washington, 1977, p. 6.

de la economía internacional y de los efectos emergentes de una crisis global capitalista y de su sistema financiero.

Concretamente, el abandono total de los principios de las paridades fijas exigió modificar algunos de los postulados más rígidos que en materia cambiaria caracterizaban al FMI desde Bretton Woods. Y aunque en los países subdesarrollados esos criterios habían sufrido ya severas transformaciones, el FMI debió proceder a una generalización teórica y a promover en la práctica patrones de sobrevaluación y, luego, de flotación cambiaria. Pero desde una perspectiva más amplia, lo más significativo en los nuevos énfasis del FMI fue la introducción del enfoque monetario de la balanza de pagos y la necesidad del ajuste estructural en sus planteos estabilizadores.

Cabe puntualizar que estas “revisiones” no se desarrollaron en el seno del FMI, sino que éste, si cabe el término, las abrevó de otras fuentes. Por ejemplo, pese a su esfuerzo por demostrar lo contrario, el moderno enfoque monetario de balanza de pagos fue desarrollado por economistas de centros universitarios norteamericanos (Chicago y Stanford, entre otros) que tuvieron una alta intervención en las políticas económicas de países asiáticos y latinoamericanos. En cuanto al ajuste o reforma estructural –amén de una paradójica apropiación de términos originarios en una escuela históricamente opuesta como fue la cepalina– consistió en una adaptación de planteos ya adelantados por otros organismos internacionales como el Banco Mundial.

Más que una querrela sobre la autoría de estas renovaciones teóricas, lo sustantivo es que dichas adaptaciones en el cuadro de ideas y programas del FMI vienen a ratificar que ellas surgieron, conviene repetir, como una respuesta a una nueva y desequilibrada realidad financiera internacional. En ese senti-

do, las crisis siempre fueron por delante y el pensamiento y los programas del FMI, por detrás.

En efecto, la evolución registrada en sus programas e ideas estuvieron determinadas sobre todo por las numerosas crisis que, por cierto, el FMI no pudo anticipar, como la más reciente y profunda que estalló en el año 2007 y que aún continúa.

Tratando de analizar la trayectoria seguida por el pensamiento del FMI, se distinguirán, pues, tres momentos y contenidos en ese proceso:

- a) Los principios más generales sobre la estabilidad macroeconómica que se desprenden de la misión asignada al FMI desde su constitución orgánica en Bretton Woods y que influyen en todas sus posiciones acerca de la inflación y los déficits de las balanzas de pagos en los países en desarrollo.
- b) La adaptación que, desde fines de la década de los años setenta, tiene lugar en su modelo convencional de estabilización, incorporando una visión monetarista de los desequilibrios de las balanzas de pago y, luego, propugnando programas de ajuste o reforma estructural.
- c) Por último, la revisión teórica y operativa que tiene lugar en la actualidad con motivo de la gran crisis financiera internacional que se originó en los países desarrollados.

Como un preámbulo a la presentación de los distintos enfoques teóricos, se presentan dos principios fundamentales que, como supuestos subyacentes de carácter general, han impregnado históricamente el pensamiento del Fondo: el fundamentalismo del mercado y su concepción tradicional del comercio internacional y de los desequilibrios externos.

El fundamentalismo del mercado

En las posiciones que sostiene el FMI existe un principio fundamental que está implícito en el conjunto de sus concepciones teóricas: su confianza en la existencia de mercados que operan en libre y perfecta competencia. Los mercados así concebidos alcanzan su óptimo equilibrio cuando, por una parte, se maximizan las funciones individuales de utilidad y, por la otra, alcanzan su punto de equilibrio en la igualdad entre ofertas y demandas en los distintos mercados, tanto de bienes y servicios, como en el laboral, el cambiario y el monetario.⁴

En su versión más tradicional, el FMI supone que los mercados operan siempre en competencia perfecta con todos sus atributos, incluido el de plena y fluida información entre los distintos agentes privados. Esos agentes se supone actúan en forma atomizada y, por lo tanto, no existen fenómenos de concentración de poder monopólico, oligopólico o monopsónico; vale decir, no existen factores de poder que alteren el funcionamiento de la perfecta competencia.

Como contrapartida de ese supuesto, el papel del Estado en la economía se reduce a la mínima intervención en esas leyes del mercado perfecto. Más aún, esa intervención en general se califica como que interfiere en los equilibrios y en los óptimos que los mercados pueden lograr si se los deja funcionar libremente. Por ejemplo, interferencias de esa naturaleza se producen cuando los gobiernos aplican subsidios e intentan controlar precios o fijar salarios, tasas de interés o tipos de cambio.

⁴ “el fundamentalismo del mercado [...] supone que los mercados funcionan perfectamente [...] la demanda debe igualar a la oferta, sea de trabajo como de cualquier otro bien o factor [...]”, Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002, p. 62.

El mismo razonamiento se aplica a los mercados internacionales. Así, la aplicación de medidas gubernamentales dirigidas a limitar importaciones, promover exportaciones o establecer requisitos a las inversiones extranjeras es considerado por el FMI como una interferencia en el funcionamiento del comercio y las finanzas internacionales que debiera liberalizarse para alcanzar sus resultados óptimos.

La fe en los modelos macroeconómicos que el FMI sustenta, basados en el supuesto de la competencia perfecta y los equilibrios del mercado, más allá de las distintas realidades nacionales y el verdadero mundo internacional, da lugar a una posición fundamentalista del mercado. Sobre todo porque omitiendo sus imperfecciones, ensalza el papel que le corresponde al mercado disminuyendo –casi a punto de desconocer– el rol activo del Estado en la economía a tal grado que más que un supuesto teórico existen quienes le atribuyen al mismo un valor ideológico, o sea un juicio de valor dogmático.⁵ Las referencias del FMI a la necesidad de sujetarse a la “disciplina del mercado”, sin explicar en qué consiste, es coherente con esa opinión.

Lo importante, en todo caso, es que este pensamiento está presente, en mayor o menor medida, en las concepciones y enfoques que se desarrollan a continuación, esto es, que está implícito como un principio básico que no requiere ser enunciado en cada caso.

⁵ Véase, Stiglitz, *op. cit.*: “Las políticas del FMI basadas en parte en el anticuado supuesto de que los mercados generaban por sí mismos resultados eficientes, bloqueaban las intenciones deseables de los gobiernos”(p. 14). “Al FMI la falta de conocimientos detallados le parece poco importante porque tiende a adoptar el mismo enfoque ante cualquier circunstancia” (p. 61). “Hoy [...] los fundamentalistas del mercado dominan el FMI; ellos creen que en general el mercado funciona bien y que en general el Estado funciona mal” (p. 248). “El compromiso (del FMI) con una determinada ideología [...] la simple fe en los mercados libres [...] ha privado a los países de elecciones que deberían haber sido suyas, y también ha contribuido significativamente a sus fracasos” (p. 277).

Concepción del comercio internacional y de los desequilibrios externos

En el contexto de la inmediata posguerra, la reactivación internacional del flujo de bienes y capitales se presentó como un propósito económico primordial del sistema capitalista. El FMI partió de la idea de que un alto nivel de empleo e ingreso, basado en un adecuado desarrollo productivo, sólo podría realizarse en tanto hubiese un creciente intercambio mundial, lo que beneficiaría a todos los países intervinientes.

La teoría de los costos comparativos permitía justificar el comercio por las ventajas y competitividad relativas que ciertos países podían lograr en relación a otros dentro de un sistema internacional de mercados que operaban libremente. Mediante esta concepción, el FMI pretendía demostrar que la división internacional del trabajo podía funcionar dinamizada por los diferenciales de productividad entre los distintos países. A esta clase de explicación por los costos se integraba, con carácter complementario, una teoría de la dotación relativa de factores o recursos. La elaboración de todo producto requiere la intervención del trabajo, el capital, los recursos naturales, que pueden combinarse tecnológicamente de distintas maneras. Entre todas las posibles combinaciones, la producción óptima, o sea aquella con posibilidades de competir externamente, sería la que emplease en forma predominante el o los recursos más disponibles y, por ende, con costos relativamente más bajos.

Esa visión del comercio internacional, según el FMI, se apoya, por lo tanto, en una defensa de las ventajas comparativas que surgen de las diferencias de costos, entre otras razones, por la relativa abundancia (o escasez) de los recursos utilizados. Para explotar, desarrollar y extender esas ventajas de productividad al ámbito internacional, se requiere que la movilización de

las mercancías y los capitales entre países no estén sujetos a restricciones o proteccionismos comerciales ni tampoco a prácticas cambiarias discrecionales o desleales. Para ello, el patrón monetario internacional debía regirse por paridades relativamente estables y realistas entre las distintas monedas.

Sin embargo, las economías están sujetas a fluctuaciones, o sea a la expansión o retracción de ciertas magnitudes que tienden a provocar desajustes en el sistema internacional. Por supuesto que la interpretación de estos desequilibrios no entraña, en el pensamiento que inspira al FMI, una visión histórica crítica en cuanto a señalar rupturas en el desarrollo del sistema capitalista; sí, en cambio, permite advertir la necesidad de corregir políticas económicas equivocadas o adoptar aquellas cuya racionalidad permite a los países deficitarios alcanzar una nueva posición de equilibrio como requisito para alcanzar una trayectoria de crecimiento y desarrollo.

En efecto, “el FMI se construyó sobre los principios de que los desequilibrios cíclicos para un país dado se compensarían a lo largo del tiempo y de que se distribuirían aleatoriamente entre los países”.⁶ Eso significa admitir que el funcionamiento de las economías nacionales y del sistema internacional tendía al equilibrio y a la estabilidad. El papel del FMI sería, precisamente, ayudar, mediante sus préstamos, a compensar los déficits de balanza de pagos en el corto plazo evitando así que su continuidad acarrearase una retracción del comercio internacional por la adopción de políticas proteccionistas o discriminatorias.

La aparición de tales déficits en la balanza de pagos de ciertos países, de acuerdo con su óptica, proviene de un inadecuado ajuste de su demanda interna y de sus importaciones, cuyas

⁶ Ch. P. Kindleberger, *loc. cit.*

raíces deben buscarse en un mal manejo de sus sistema de precios y de ingresos internos.

Por una parte, respecto al sistema de precios, el énfasis se centra en el manejo del tipo de cambio. En efecto, concebido el comercio internacional como un conjunto de transacciones libres realizadas en un gran mercado en el que se supone funciona la competencia perfecta (y en el que detrás de los bienes y servicios se ofertan y demandan monedas extranjeras), el tipo de cambio no debería significar ninguna barrera a la realización normal y equilibrada de dichos intercambios. Por ello, la permanencia de un déficit, en lo esencial, demuestra una sobrevaluación de precios y costos relativos internos (de origen cambiario) que obstaculizaría los procesos de exportación y en cambio alteraría los de importación. Su devaluación, o sea una cotización más alta de la moneda extranjera, hasta alcanzar un tipo de cambio de equilibrio o realista elevaría los precios relativos de los bienes importados y reduciría los de los bienes comercializables internacionalmente, lo que a través del efecto de elasticidad-precio, aproximaría las exportaciones e importaciones de bienes y servicios a una mayor igualdad en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Sin embargo, como se advirtió en la propia constitución del FMI, la manipulación inadecuada y deliberada del tipo de cambio originado por la búsqueda de ventajas para la exportación podría desalentar la expansión del comercio mundial e inclusive llevar a prácticas competitivas no deseables.

Por otra parte, en su línea de pensamiento, el FMI también consideró la influencia que el circuito de ingresos internos puede ejercer sobre el desajuste externo. Si se supone que las importaciones de un país están en relación con el ingreso nacional, cuando este último decrece, y si el tipo de cambio es realista, debería producirse una baja de importaciones más que proporcional

al descenso de las exportaciones, que eventualmente acompañase el decrecimiento de la producción. En lo fundamental, ese examen del movimiento comercial externo se corresponde con un análisis tradicional de elasticidades críticas.

También, en la propia Constitución del FMI, se advirtió que estas relaciones y elasticidades podían modificarse por efecto de la política económica nacional. Tal sería el caso de los países que no están dispuestos a encarar esos ajustes o pretenden políticas selectivas de importación. En esas circunstancias, el mantenimiento del déficit de divisas (por exportaciones a la baja enfrentadas a importaciones más rígidas), puede conducir a la compresión coercitiva de estas últimas, mediante prohibiciones o por establecimiento de contingentes, cuotas o aranceles. La extensión de esos procedimientos y la respuesta que puede provocar crearían ondas sucesivas de contracción de importaciones afectando al comercio internacional y violando los principios de beneficio recíproco y competencia en que debiera sustentarse.

En síntesis, según el FMI, ninguna devaluación, aunque necesaria, puede llevar a buen fin una política de equilibrio externo, sin ajustar también la desproporción que se establece entre el ingreso nacional y el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos. En tanto el ingreso nacional está dado en el corto plazo, el déficit en cuenta corriente sólo puede corregirse, por ende, disminuyendo la demanda interna, o sea disminuyendo relativamente la absorción del ingreso nacional (consumo, inversión y gasto de gobierno); o es decir, contrayendo el gasto nacional.⁷

⁷ Las principales ecuaciones comprendidas en este razonamiento son las siguientes:

$$Y = C + I + G + X - M$$

$$Y = (C + I + G) = X - M$$

$$Y - A = DBP, \text{ en que } Y = \text{ingreso nacional}; C = \text{consumo}; I = \text{inversión}$$

Este tipo de aproximación, “cuyo desarrollo como investigación básica en el Fondo fue conducida por E. M. Berstein”,⁸ y luego se difundió por los trabajos de Sidney S. Alexander a través de su conocido enfoque de la absorción, vinculaba el desequilibrio externo reflejado en el déficit de la balanza de pagos con el desequilibrio interno, entendido como un exceso de demanda. Esto es, combinaba los enfoques expuestos de precios e ingresos.

Esta clase de análisis permitió al FMI establecer el puente entre el ajuste del desequilibrio externo de pagos y el ajuste de las presiones inflacionarias, como parte de un mismo programa de estabilización. “Los problemas de balance de pagos están asociados con causas inflacionarias”, confirmaría posteriormente J. J. Polak en un trabajo que también contribuyó al pensamiento clásico del FMI.⁹

En consecuencia, las bases de un sistema de relaciones económicas internacionales equilibradas radicarían, en definitiva, según el FMI, en el equilibrio interno de cada uno de los países, basado en un control del lado de la demanda agregada al que se incorporaba el ajuste cambiario. Sobre esta premisa es que esa institución, orientada a tratar los desequilibrios financieros y de pagos con el exterior, pasó a incursionar en la búsqueda de soluciones a los procesos inflacionarios nacionales, cuestión no contemplada expresamente entre las funciones que se le asignó en Bretton Woods.

G = gasto de gobierno; X = exportaciones; M = importaciones

A = absorción del ingreso nacional (o gasto nacional)

DBP = déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente

⁸ R. Rhomberg y H. Robert Heller, *op. cit.*, p. 2.

⁹ J. J. Polak, “Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems”, Rhomberg y Heller, *op. cit.*, p. 15.

*El enfoque tradicional de la inflación
y la estabilidad macroeconómica*

Un primer aspecto a resaltar es que el concepto de estabilización utilizado por el FMI fue definido constantemente como de carácter monetario. La estabilidad, entendida como equilibrio del balance de pagos y eliminación de las alzas del nivel de precios, implicaba, desde ese punto de vista, un proceso de ajuste monetario. Ciertamente, ese no era un corolario lógico ni totalmente adecuado al tipo de desarrollo basado en los enfoques de elasticidad-precio y absorción-ingreso antes comentados, lo cual demuestra que en un comienzo hubo dos aproximaciones diferentes al tema de la estabilización.

Sobre todo en el trabajo de J. J. Polak, se deduce una polémica que proviene de la oposición entre las distintas vertientes teóricas que participaron inicialmente en el pensamiento del FMI. Cuando en su artículo de 1957, ese autor rehabilitaba la teoría cuantitativa del dinero y proponía un análisis monetario de la formación del ingreso y los problemas del balance de pagos, en realidad, estaba contraponiéndose a las posturas de extracción keynesiana, cuya influencia inspiró los enfoques de absorción o control por la demanda.

El modelo de Polak propugna que la expansión del crédito es la causa de los problemas de la balanza de pagos.¹⁰ Sin embargo,

¹⁰ El citado modelo supone constante la velocidad ingreso del dinero y considera como principales variables autónomas o exógenas, la creación del crédito y las exportaciones. Su sistema de ecuaciones se describe a continuación:

$$Y(t) = Y(t-1) + DA(t) + X(t) - M(t) \quad M(t) = mY(t-1)$$

$$MO(t) = Y(t) - Y(t-1) \quad DA(t) + X(t) - M(t) = MO(t)$$

$$Y(t) - cY(t-1) - gr(t) = Y(t) - Y(t-1) + hr(t)x,$$

Donde Y = ingreso nacional; DA = incremento de crédito bancario

X = exportaciones; M = importaciones

MO = incremento de la cantidad de dinero

un incremento de la tasa de crédito que no se origine en ingreso ahorrado y su canalización a la inversión por las instituciones de crédito (“recursos genuinos según la terminología acuñada luego por el FMI”) propendía a incrementar en igual proporción la masa monetaria y las importaciones y a disminuir las reservas monetarias internacionales. En consecuencia, “la moderación en la expansión del crédito era generalmente prescrita para prevenir o curar las dificultades de la balanza de pagos”.¹¹

Esta versión monetaria por control del crédito influyó ciertamente sobre la instrumentación de las políticas de estabilización del FMI. Sin embargo, no llegó a constituirse en su único fundamento, puesto que con él se combinaron aquellas otras ideas sobre la necesidad de corregir la sobrevaluación del tipo de cambio mediante la devaluación de la moneda nacional, y de ese modo contraer la demanda agregada.

El resultado final de la integración de esas diferentes (aunque no antagónicas) aproximaciones teóricas podría sintetizarse en los siguientes términos: el déficit de la balanza de pagos y la inflación son desequilibrios generados por una capacidad de demanda (deseo de comprar apoyado con dinero y crédito) superior a las posibilidades inmediatas de la oferta interna de bienes y servicios, y de la capacidad para importar, que provoca descensos de las reservas monetarias internacionales.

Viendo así ambos fenómenos, ¿cuáles son las medidas que el FMI recomienda para encauzar el proceso de estabilización

m = propensión marginal de gasto

gr = dependencia de la tasa de interés respecto al ingreso nacional

hr = dependencia de la tasa de interés respecto a la cantidad de dinero

(t) = periodo de referencia

¹¹ J. J. Polak, *op. cit.*, p. 15.

monetaria y propender así a evitar la inflación y los déficits en las balanzas de pagos?

Toca responder a esas cuestiones, recordando que la concepción del FMI descansa en atribuir a las políticas macroeconómicas gubernamentales la casi exclusiva responsabilidad de los desequilibrios e inestabilidades externas e internas de sus respectivas economías. En especial, las políticas económicas proteccionistas, sus consecuencias en el crecimiento desproporcionado del aparato estatal y el gasto público, así como el manejo “fuera de las leyes del mercado” de diversas variables (como la tasa de interés o el tipo de cambio) han sido el blanco permanente de su crítica. En ese sentido, tres son los frentes que, a su entender, deben ser atacados en una política de estabilización macroeconómica de corto plazo: el cambiario, el monetario-crediticio y el fiscal.

En la *esfera cambiaria*, la sobrevaluación de la moneda nacional (o subvaluación de la moneda extranjera), agravada por altos gravámenes arancelarios y barreras no arancelarias, pesa sobre el desequilibrio en el intercambio con el exterior y el déficit del balance de pagos. Esa política alienta la adquisición desproporcionada de divisas para la importación de bienes y servicios, así como el atesoramiento o la formación de reservas en divisas por parte de personas y empresas fomentando, de ese modo, adicionalmente, la especulación financiera, limitando el crecimiento exportador y deteriorando la posición de reservas internacionales del Banco Central.

La primera solución a estos problemas cambiarios consiste en devaluar la moneda nacional (respecto al dólar como moneda internacional) en aquella proporción que haga posible, en primer lugar, el equilibrio entre ingresos y egresos corrientes de divisas y, secundariamente, que enfrente los eventuales egresos o fugas de capital de corto plazo. El criterio para esa devaluación debe

guiarse por el concepto de paridad de poderes de compra entre monedas (como equivalente a un ajuste de costos y precios relativos), basado en las diferencias acumuladas que, durante un periodo de referencia, se registraron entre la inflación interna y la de Estados Unidos (o la del país o países con los que se lleva a cabo el grueso del comercio exterior).

Durante muchos años, esa forma de concebir la devaluación con vistas a alcanzar una paridad fija, realista y de equilibrio de la moneda, aceptó ese criterio de cálculo, sin introducir otros criterios. Fue como consecuencia, entre otros aspectos, de los fenómenos inflacionarios inducidos por la propia devaluación que, en ciertas experiencias, se auspició otra fórmula que añadía a la anterior el peso de las expectativas que se generaban. Al ajuste cambiario normal por el método de poderes de compra entre monedas, se le añadía entonces una especie de “colchón de seguridad”, sin que ello cambiara en lo sustancial los fundamentos originales de dicha medida.

En la misma órbita cambiaria, consecuente con sus principios más generales, el FMI propugnó también la unificación del sistema de cambios (dado que muchos países sostuvieron en ciertos momentos la existencia de tasas múltiples). También impulsó la derogación de todas las restricciones a los mecanismos de pagos corrientes al exterior. Como una extensión de esa misma preocupación, aunque dirigida al intercambio propiamente dicho, el Fondo planteaba la necesidad de eliminar los subsidios que afectaban el sistema multilateral de comercio como aquellas de origen arancelario y no arancelario o las restricciones que operasen en contra el libre tránsito de mercancías.

En la *esfera monetario-crediticia*, como fue señalado, el FMI encuentra otro ámbito de la política macroeconómica que puede inducir a la inflación y al desequilibrio de la balanza de pagos. Por un lado, ese fenómeno se atribuye a la presión que el Estado

realiza para obtener fondos que no provienen legítimamente del ahorro, como manera de financiar su gestión presupuestalmente deficitaria. Empleando su autoridad monetaria, el Estado amplía entonces el crédito interno destinado al sector público (gobierno central y empresas públicas) recurriendo en última instancia a la emisión de dinero para sostener su política expansiva de gastos y subsidios, animada, entre otros propósitos, por el proteccionismo y el mayor bienestar social. Con igual propósito, el Estado puede recurrir al endeudamiento externo, como otra forma de aumentar el crédito disponible.

Por otro lado, según el FMI, la política crediticia puede estimular un exagerado endeudamiento privado, utilizando para ello el establecimiento de tasas de interés diferenciales y negativas, o sea, un porcentaje por debajo de la inflación. Esa política propende a aumentar la capacidad de adquisición de divisas (para importación o para aumentar el endeudamiento) y a expandir el nivel de consumo con similares efectos deficitarios en la balanza de pagos. Esa expansión crediticia a tasas de interés bajas o negativas ocasiona una distorsión de tipo inflacionario con repercusiones en las cuentas externas, por el exceso de demanda interna que provoca que, finalmente, se materialice en un crecimiento desproporcionado de la cantidad de dinero creado.

La consideración estratégica de la política monetario-crediticia nace, por lo tanto, de la importancia que para el FMI adquiere ese campo de gestión gubernamental, tanto en lo que se refiere al desequilibrio externo (déficit del balance de pagos) como al interno (inflación por exceso de demanda interna y crédito).

Los instrumentos recomendados por el FMI en este campo han sido, entre otros, el establecimiento de “techos” o topes cuantitativos a la expansión del crédito interno y externo (sobre todo del sector público) de acuerdo con las metas de contracción del

crecimiento de la cantidad de dinero y, fundamentalmente, el aumento promedio de la tasa de interés real a niveles positivos, para limitar la demanda privada de préstamos.

En cuanto al *campo fiscal*, el FMI cuestiona el crecimiento desproporcionado de los gastos públicos respecto a los ingresos, déficit que empuja a aumentar el crédito y la masa monetaria. En particular, hace hincapié en las importantes partidas de transferencias que surgen de las políticas de subsidios a bienes o servicios privados y públicos (en este último caso, elevando la ineficiencia y deteriorando la capacidad de financiamiento de sus empresas). O sea, según el Fondo, los conceptos que más han afectado y distorsionado el libre funcionamiento de los mercados de bienes y servicios han sido los originados por el manejo fiscal.

El objetivo que se señala como central en el campo fiscal es la reducción efectiva del déficit a niveles que se consideran normales o aceptables del punto de vista monetario-crediticio. El establecimiento de un déficit fiscal máximo (entre 1% y 3% del PIB, aproximadamente), constituye una propuesta tradicional del FMI en esa dirección. Ello supone que, en caso de una importante carga por pago de intereses de la deuda externa, el saldo operativo fiscal antes del pago de esos servicios debiese ser superavitario. En general, lo anterior implica una reducción del gasto público y las inversiones públicas y la eliminación en el plazo más inmediato de aquellos subsidios dirigidos a estabilizar o disminuir de manera artificial los precios a nivel de consumidores.

Como síntesis, en el enfoque que subyace en las políticas tradicionales de estabilización que el FMI postula, el déficit de la balanza de pagos y la inflación son concebidos como un fenómeno circunstancial originado en una falla o desvío del funcionamiento económico estimado normal; esto es, en condiciones de equilibrio y estabilidad monetaria y de precios bajo el supuesto

de mercados que operan en competencia perfecta. La responsabilidad en el origen de esas distorsiones, que se expresan en una sobrevaluación cambiaria, en un crecimiento desproporcionado del gasto público, en un exceso de demanda global y en una excesiva expansión crediticia, se adjudica en definitiva al erróneo manejo de esas políticas macroeconómicas que impiden el libre funcionamiento de los mercados y las variables económicas.

Restablecer el equilibrio de la balanza de pagos (sobre todo en sus cuentas de comercio) y la estabilidad de precios, según el FMI, se estiman requisitos vitales para asegurar una base firme de crecimiento económico de cada nación, alentar el comercio exterior y las inversiones extranjeras y, por consiguiente, dinamizar la economía internacional.

La estabilización bajo el enfoque monetario de balanza de pagos

Las redefiniciones que pueden anotarse en el marco conceptual del FMI en las postrimerías de la década de 1970 y hasta el presente están estrechamente vinculadas a la gravedad que alcanzaron las distintas fases de la expansión y las crisis financieras mundiales. Una de las primeras revisiones que se introdujeron en el tradicional esquema de estabilización antes descrito fue el enfoque monetario de balanza de pagos que respaldó la utilización del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria.

La internacionalización financiera en América Latina se apoyó, durante los años setenta, en una reformulación de concepciones monetarias que privilegiaban la unificación de los circuitos internos y externos de capitales y la revitalización de la intermediación financiera. Ese nuevo pensamiento cobró fuerza a partir de los trabajos llevados explícitamente en los modelos de las

llamadas “pequeñas economía abiertas”, aplicados en el sudeste asiático y luego en el Cono Sur latinoamericano. Autores como Milton Friedman, Harold C. Harberger, R. W. Goldsmith, J. G. Gurley, Harry G. Johnson, Ronald I. Mckinnon, Robert Mundell, Edward S. Shaw y trabajos del propio Banco Mundial, entre los más divulgados, aparecen asociados a este movimiento.

El planteo fundamental consistió en destacar los problemas de inmadurez y rigidez de los mercados de capitales internos. Desde este ángulo, la cuestión era modernizar los mercados de capitales en los países menos desarrollados. Esto implicaba diversificar las opciones en materia de inversiones y colocaciones financieras, estimulando una mayor especialización y mecanismos que permitieran combinar liquidez y rendimiento. No escapó a este planteo la necesidad de activar las transacciones en las bolsas de valores.

De este modo, la visión de la política financiera superaba aquella atada a las tradicionales funciones de mera intermediación monetaria y del financiamiento corriente para abarcar las relacionadas con la formación del capital y el financiamiento del consumo duradero. Muchas reformas bancarias en América Latina introdujeron estos conceptos de intermediación activa, y con ellos, las preocupaciones sobre la necesidad de aplicar prácticas de corrección o indexación monetaria en aquellos países donde la inflación tendía a retrasar los ajustes de las tasas de interés y a desvalorizar los activos financieros.

Estas posiciones reconocían, por lo tanto, la importancia de una intermediación financiera activa. Pero, a la vez y fundamentalmente, destacaban la necesidad de que esta fuese también abierta o integrada internacionalmente, combatiendo los peligros reales de una fragmentación de los mercados de capitales. Entre esos riesgos se mencionaba el proceso de desintermediación financiera, dentro del que quedaban comprendidas

desde la fuga de capitales hasta las transferencias de recursos por canales extra institucionales, así como el eventual descenso en la captación bancaria de recursos.

Este enfoque no se restringió exclusivamente al movimiento de fuentes y usos de recursos financieros. Las implicaciones de un modelo abierto suponían una distinta regulación nacional del patrón monetario, de los bancos y del resto de las políticas que afectaban la mayor articulación financiera al sistema internacional. Ello llevó de la mano a fundamentar la necesidad teórica de enfocar los problemas de la balanza de pagos desde un ángulo monetario.

Como su propia denominación lo indica, el enfoque monetario de balanza de pagos atribuye a los fenómenos monetarios un papel determinante en la evolución de la balanza de pagos. Esta exposición extiende el supuesto de competencia perfecta en el ámbito internacional y, en consecuencia, defiende un sistema integrado de mercados mundiales de bienes pero también de mercados financieros. Según ese sistema, ningún país —especialmente aquellos que se definen como “pequeños”—, por su escasa influencia internacional podría afectar los precios de los bienes comercializables o transables y las tasas de interés internacionales. Para dichos países, los precios de bienes y servicios transables y de los activos financieros están dados. Bajo esas condiciones, el equilibrio monetario interno (equivalencia entre oferta y demanda monetaria) se impone como elemento de enlace con el equilibrio de la balanza de pagos.

Cuando se admite el principio de sustitución entre el dinero y otros activos financieros, cualquier exceso de la oferta monetaria provocará cambios en la composición del patrimonio de activos financieros privados, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera. Más aún, el sector privado puede suscitar cambios en la cantidad de dinero mediante la realización

de transacciones financieras internacionales. En consecuencia, este enfoque sostiene que los fenómenos monetarios y cambiarios constituyen parte de una misma problemática. La ecuación que refleja dicha unidad representa la relación y consolidación de ambos movimientos en los siguientes términos: variación de la masa monetaria – variación del crédito interno = saldo en cuenta corriente + capitales netos del exterior = variación de reservas monetarias internacionales. Así planteada la política económica de control de la inflación estaría enfocada como un péndulo que oscila entre dos alternativas instrumentales para controlar la inflación: o manejar la cantidad de dinero o manejar el tipo de cambio.

Según la primera opción, si el tipo de cambio está sujeto a un sistema flexible o flotante, la cantidad de dinero sería la variable a controlar. Lo anterior significa que la política activa para contener el proceso inflacionario y lograr los equilibrios entre las variables monetarias internas y externas sería aquella que propendiese a un rígido control sobre la política monetaria, crediticia y fiscal. Por el contrario, si se produjera cualquier exceso de oferta monetaria, ello ocasionaría un correspondiente exceso de demanda de bienes que al presionar las importaciones y la demanda de moneda extranjera, elevaría el tipo de cambio y el nivel de precios internos.

Esta alternativa de una política de flexibilidad o flotación del tipo de cambio y una política de rígido control monetario implicaba mantener inalteradas las reservas monetarias internacionales. Las diferencias o discrepancias entre tasas de interés y precios internos con sus correspondientes cotizaciones a niveles internacionales podían llevar a exacerbar las expectativas de eventuales modificaciones cambiarias.

La segunda opción o modelo de política que se corresponde con la versión más aceptada y finalmente aplicada desde los

años setenta, o sea, el llamado enfoque monetario de balanza de pagos, plantea la necesidad de pensar en un equilibrio externo en el mediano plazo y en el marco de economías totalmente abiertas. Por lo tanto, la tendencia es volver convergentes los precios y las tasas de interés internas con las internacionales. Para ello, el ajuste debe propender a mantener fijo el tipo de cambio o sujetarlo a una flexibilidad muy limitada. Con estos supuestos, la hipótesis que se sustenta afirma que la variación de las reservas monetarias internacionales y el financiamiento externo permite corregir el desequilibrio monetario.

El razonamiento que explica como ese movimiento de reservas y financiamiento elimina el desequilibrio monetario es, simplificado, el siguiente: un eventual exceso de oferta monetaria obliga a ajustar los saldos monetarios en poder del público, aumentando su gasto en bienes; lo anterior implica una presión adicional de demanda de moneda extranjera por importaciones que se traducirán en una caída de las reservas monetarias internacionales, que se compensará con el financiamiento externo. De forma simultánea, ese proceso acarreará una absorción de moneda nacional reduciendo la oferta monetaria.

Según el citado enfoque, la cantidad nominal de dinero se ajusta a través de la balanza de pagos y, más precisamente, con el movimiento automático de las reservas y el financiamiento externo que se facilita de manera fundamental por la estabilidad cambiaria. Bajo estas premisas, los precios y la tasa de interés interna tenderían a equilibrarse con sus magnitudes internacionales, cuanto más rígida sea la política cambiaria admitida, es decir, cuanto más fijo se mantenga el tipo de cambio.

En caso de flexibilidad limitada, como el que se expresa en un sistema de minidevaluaciones del tipo de cambio o *crawling peg*, el mecanismo de ajuste operaría igualmente a través del movimiento de reservas internacionales, pero el mismo conten-

dría un cierto ajuste de tipo inflacionario, tanto menor cuanto más pasivas y retrasadas sean las variaciones del tipo de cambio respecto de la marcha del nivel de precios.

En fin, con el supuesto de que un exceso de oferta monetaria provoca cambios en la composición de activos financieros, tanto en moneda nacional como en extranjera, el enfoque monetario de balanza de pagos establece un estrecho nexo entre la creación de dinero y la variación de las reservas monetarias internacionales. Estas reservas, a su vez, quedan subordinadas a los movimientos de capitales con el exterior; o sea, son dependientes del financiamiento externo. En esta posición, al mismo tiempo, y esto es de suma importancia, el tipo de cambio se convierte en el ancla antiinflacionaria. Complementariamente, este enfoque propone operar con tasas de interés internas reales y positivas, apegadas a las que rigen en los grandes centros financieros.

El manejo de tipo de cambio fijo o con devaluación programada por debajo del índice de precios equivale a reconocer una política deliberada de sobrevaluación del tipo de cambio. Ello disminuiría el riesgo en el cálculo de la rentabilidad de las colocaciones financieras y favorecería el ingreso de capitales externos.

Las implicaciones que este enfoque monetarista de la balanza de pagos tuvo sobre la política de estabilización fueron:

- el tipo de cambio sobrevaluado comienza a operar como ancla antiinflacionaria;
- el equilibrio de la balanza de pagos, cualquiera que fuese el déficit de la cuenta corriente, pasó a depender, en definitiva, de la capacidad de financiamiento externo;
- la tasa de interés positiva y el tipo de cambio sobrevaluado se constituyeron en instrumentos activos de atracción del crédito internacional y de restricción del crédito interno.

En buen romance, estas ideas fundamentaron la internacionalización de los sistemas financieros nacionales aun cuando —como sucedió en la realidad— no se hayan cumplido todas, sino algunas de esas condiciones. En verdad, el rígido modelo ortodoxo del FMI no concordaba en muchos aspectos conceptuales e instrumentales con el nuevo monetarismo. Por ejemplo, su lectura de la balanza de pagos durante mucho tiempo se había adherido a la visión tradicional de los desequilibrios comerciales y de la cuenta corriente. Para el FMI, la corrección realista del tipo de cambio (acicateado por la flotación de las principales monedas internacionales) era contraria, en principio, a toda política de sobrevaluación de dicha variable. Por lo tanto, voltear o invertir la balanza de pagos, conceder importancia determinante en su equilibrio a los flujos internacionales de capital y a la cuenta de capital de la balanza de pagos y, consecuentemente, sustentar tipos de cambio fijos o con minidevaluaciones por debajo de la inflación como ancla antiinflacionaria, fueron posturas tardías del FMI (pese a su esfuerzo por reivindicar los trabajos pioneros de Polak como antecedentes de ese enfoque).¹² Finalmente, el FMI terminó por integrar esas revisiones a su enfoque general. Más aún, podría decirse que el FMI convirtió ese enfoque en un puntal de sus políticas para los países subdesarrollados durante muchos años.

Efectivamente, en la fase de expansión del crédito internacional, a partir de los años setenta, el enfoque monetario de la balanza de pagos justificó una desmesurada elevación de la capacidad de importar de muchos países latinoamericanos y un aumento descomunal de su endeudamiento externo. Por el contrario, en la fase de contracción de ese financiamiento externo, en los años ochenta, el FMI propugnó por un muy severo ajuste depresivo que

¹² Véase R. Rhomberg y H. R. Heller, *op. cit.*

disminuyera las importaciones y mecanismos que alentasen las exportaciones en vistas a lograr las divisas para cumplir los servicios de la deuda externa. A ambas fases, el FMI las definió como necesarias para alcanzar la “viabilidad de la balanza de pagos”, término que, con el correr del tiempo, ese mismo organismo sustituyó por el de “sustentabilidad de la deuda externa”.

El enfoque del ajuste o de las reformas estructurales

En cuanto a los cambios o reformas estructurales, sin desmedro de remitir al lector al planteo que sobre el mismo tema, con igual orientación y anticipadamente, realizó el Banco Mundial, conviene esbozar algunos de sus principales lineamientos y que conciernen a la gestión del FMI. Esencialmente, esta institución sugiere corregir la distorsión que se observa en la asignación de los recursos (oferta) y en el destino de la producción de bienes y servicios (demanda). Desde la óptica del FMI, las modificaciones estructurales a introducir ya no son para el corto plazo sino que ahora se requieren en el mediano plazo para consolidar el combate a la inflación, evitar los problemas de las balanzas de pagos y lograr un crecimiento sostenible. Conviene subrayar que los ajustes o reformas estructurales que el FMI apoyó y continúa apoyando no significan en absoluto que ese organismo haya renunciado a los ajustes que se estiman necesarios en las políticas macroeconómicas según los cánones establecidos en sus conocidos programas de estabilización. Tampoco renunció del todo al manejo del tipo de cambio como un ancla antiinflacionaria, aunque posteriormente ha manejado otras alternativas a ese respecto.

No caben dudas acerca de que este enfoque de cambios estructurales del FMI (compartido con el Banco Mundial) no guarda ningún parentesco con el sugerente pensamiento reformista que

distinguió a la CEPAL en los umbrales del decenio de los sesenta, cuando acuñó la necesidad de reformas estructurales en América Latina. Por cierto, el FMI no aceptó ni estuvo de acuerdo, en su momento, con el alcance de las reformas cepalinas inspiradas en la necesidad de contrarrestar las desigualdades en el comercio y las finanzas internacionales que imperan entre los países centrales y los periféricos. Menos aún participaba de la idea de propiciar cambios en la producción y en la demanda interna utilizando procedimientos como, por ejemplo, reformas agrarias y mecanismos redistributivos del ingreso.

Conviene subrayar que la concepción que subyace bajo el término “cambios o reformas estructurales” no implica para el FMI reconocer ninguna suerte de desequilibrio, inestabilidad o desigualdad intrínseca al funcionamiento del sistema capitalista y de los mercados. Por el contrario, es precisamente en nombre de recobrar la estabilidad de precios internos, el equilibrio de las relaciones internacionales y la asignación óptima de los recursos que el FMI reclama la realización de esos cambios en el seno de las formaciones capitalistas. El carácter estructural de los cambios que se impulsan se origina en la persistencia histórica de distorsiones que, a entender del FMI, deben corregirse y de lo perentorio de afectar aspectos profundos de la organización y la institucionalidad económicas que, por lo común, no han sido sensibles a los instrumentos convencionales o cuantitativos de corto plazo.

Como se expresó anteriormente, si se analizan los elementos estructurales que el FMI estima necesario reorientar o remover, salta a la vista que muchos de ellos ya están contemplados o eran complementarios a las políticas de estabilización.¹³ Sin embargo, existen importantes énfasis y nuevos aspectos que

¹³ A.W. Hooke, *El Fondo Monetario Internacional. Evolución, organización y actividades*, FMI, 1983.

ilustran la renovada filosofía que inspira sus proposiciones afiliadas a la corriente neoliberal que se esboza en los años ochenta y se impone abiertamente en la década siguiente.

Esta concepción neoliberal de ajuste o reforma estructural del FMI y del Banco Mundial se asienta sobre tres pilares interrelacionados: apertura externa o liberalización en el funcionamiento de los mercados, impulso a la privatización y a la desregulación. En lo que concierne a la apertura externa de las economías, hay una mención constante a la necesidad de que la asignación y la movilización de recursos se ajusten a los lineamientos del mercado internacional. Eso significa liberalización financiera y de las tasas de interés, y la apertura irrestricta en materia de inversiones extranjeras. Es fácil advertir tras este principio de apertura y liberalización, la fe en las leyes del mercado y el precio único, las ventajas comparativas y un apoyo declarado en favor de las estrategias favorables a las estrategias de atracción del capital extranjero, en general más orientadas hacia las exportaciones que hacia el mercado interno.

Seguidamente, las reformas estructurales se pronuncian por reformas institucionales que tienden a reducir el espacio que ocupa el Estado en materia económica y financiera, e impulsar las privatizaciones. En ese sentido, el FMI se declara en favor de una mayor iniciativa privada en la economía y las finanzas. Eso se logra, fundamentalmente, transfiriendo al sector privado mediante traspaso o venta las actividades de aquellas empresas públicas o entidades financieras que se entienden ineficientes o están quebradas. En ciertas áreas, cuando existen limitaciones políticas o jurídicas que impiden las privatizaciones, se alienta la coparticipación de manera que las empresas privadas tomen a su cargo ciertos segmentos de la producción o servicios estratégicos en actividades nacionalizadas o, llegado el caso, utilicen el procedimiento de

las concesiones a largo plazo. En relación a las inversiones y empresas públicas, en general, el FMI propugna requisitos de funcionamiento que propenden a la adopción de criterios comerciales de gestión, postergando eventuales objetivos de carácter social.

Finalmente, el FMI está a favor de la desregulación en el funcionamiento de los mercados. Esto significa restringir la capacidad y las funciones reguladoras que el Estado impone a la actividad económica y financiera, confiando en que un más libre funcionamiento de los distintos mercados permita aprovechar las ventajas de la libre competencia.

Estas propuestas de reformas estructurales, aunadas a los principios enunciados por el FMI en sus políticas de estabilización en sus diferentes momentos, fundamentaron sus servicios ordinarios de asistencia financiera a partir del Servicio Ampliado (1974) y la Política de Mayor Acceso (1981), hasta el presente. Pero principalmente en las experiencias latinoamericanas y en los países emergentes del sudeste asiático, en la década de los años noventa, es que ese pensamiento neoliberal logró las condiciones económicas y políticas para convertirse, en la teoría y en la práctica, en una ideología dominante que la mayoría de los gobiernos de esos países compartió.

El decálogo que difundió el llamado Consenso de Washington en el año 1989 ha sido un excelente compendio de esa línea de pensamiento neoliberal. A lo largo de los años, la misma fue aceptada y puesta en práctica por las grandes instituciones que residen en esa ciudad: el FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.¹⁴

¹⁴ A tal grado ese triángulo institucional constituye la base del Consenso de Washington y sus políticas, que Joseph E. Stiglitz suele usar indistinta-

En efecto, de las diez políticas formuladas por el Consenso de Washington, las tres primeras responden a una antigua y repetida recomendación del FMI en sus programas de estabilización hacia los países subdesarrollados respecto a la necesidad de una “disciplina fiscal” en la que confluyen tanto “el reordenamiento de las prioridades del gasto público” como “la reforma fiscal”. Dos de las siguientes políticas señaladas en el Consenso responden a la fase de estabilización con el enfoque monetario de balanzas de pagos: “liberalización de las tasas de interés” y “una tasa de cambio competitiva” que puede entenderse como favorable tanto a las exportaciones como a la atracción de capital financiero del exterior. Finalmente, cuatro políticas se afilian más al enfoque de las reformas estructurales: “liberalización del comercio internacional”, “liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas”, “privatización” y “desregulación”. Llama la atención que en el listado de políticas del Consenso no figure expresamente la liberalización financiera, un pilar de la política neoliberal.¹⁵

Queda fuera de este listado de políticas apoyadas por el FMI y contempladas por el Consenso de Washington, el tema de los “Derechos de Propiedad” que más bien era de interés del Departamento de Comercio de los Estados Unidos con motivo de los Tratados de Libre Comercio que ese país concretó o busca concretar con los países latinoamericanos y otros países del mundo.

mente las políticas sugeridas por dicho Consenso con las impulsadas, sea por el FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos, conjunta o separadamente (véase “El malestar de la globalización”, *op. cit.*, pp. 41, 106, 112, 118, 230 y 276).

¹⁵ Luiz Carlos Bresser-Pereira subraya esa aparente omisión en su trabajo “La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios del noventa” incluido en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, CLACSO LIBROS, 2007.

*La revisión teórica en curso a la luz
de la gran crisis financiera*

Los acontecimientos críticos sucedidos desde fines del siglo pasado y lo que va del actual, han requerido la máxima atención del FMI. Obligaron a ese organismo, dada la gravedad de la crisis, a realizar nuevamente un ejercicio de revisión de algunos de sus criterios.

En primer lugar, en el curso de los 60 años de vida del Fondo, con muy pocas excepciones, los países avanzados no habían ocupado el centro de las preocupaciones y recomendaciones del mismo. En cambio, siempre cumplió fielmente su papel de disciplinar a los países en desarrollo y emergentes con sus conocidas políticas macroeconómicas de estabilización y de reformas estructurales. Dichos países habían sido objeto permanente de sus supervisiones y condiciones. En las circunstancias presentes, al considerar los efectos de la crisis financiera, el FMI debió reconocer su insuficiente supervisión financiera sobre los países avanzados y lo erróneo de sus pronósticos. Todo ello pese a su retórica de haber cumplido un papel de liderazgo en pos de sentar las bases de una nueva arquitectura financiera internacional.

En segundo lugar, en honor a la verdad, no podría decirse que el FMI haya ignorado el creciente proceso de internacionalización financiera que se estaba expandiendo en el mundo. Pero, durante mucho tiempo, le concedió una importancia secundaria. La misma lectura de su *staff* de altos funcionarios permite demostrar que esa idea se introdujo con retraso en sus enfoques, como consecuencia de lo cual demoró en considerar el papel que podían ejercer los flujos financieros de capital en el manejo de las políticas monetarias y fiscales internas.¹⁶ En el enfoque monetario

¹⁶ Manuel Guitián, "Fund Conditionality and International Adjustment Process. A look into the 1980's", *Finance and Development*, junio 1981, p. 11;

de balanza de pagos introdujo un aspecto de la cuenta de capital, que fue el financiamiento bancario a los gobiernos y el cumplimiento de los servicios de sus deudas, entendido actualmente como sostenibilidad de la deuda externa. Posteriormente, completó su propuesta propugnando la liberalización financiera en tanto reforma estructural para los países latinoamericanos, Rusia y los países del sudeste asiático.

Llegado el momento, cuando el examen de las cuentas de capital se debió realizar sobre las balanzas de pagos de los países desarrollados, los puntos de vista del FMI no fueron cautelosos sobre los riesgos que representaban las operaciones internacionales de sus grandes bancos. Por el contrario, el Fondo veía con optimismo el progreso de sus crecientes innovaciones financieras. A manera de ejemplo, en el año 2006 afirmaba que “el fuerte crecimiento de derivados sobre créditos y de crédito estructurado, ha ayudado a que el riesgo de crédito se distribuya a grupos más amplios y diversificados de inversionistas, con lo cual ha ganado estabilidad el sistema financiero”.¹⁷ Incluso, en el año 2007, el FMI aseveraba que debía ayudar “a los países a gestionar los riesgos derivados de los mercados financieros y aprovechar sus ventajas”; así como avalaba que “los fondos de inversión libre (*hedge funds*) contribuyen a la eficiencia y estabilidad del mercado”.¹⁸ Al mismo tiempo, en esos años subrayaba la “necesidad de liberalizar la cuenta de capitales” así como “no hacer controles sino ajustes sobre sus movimientos...” Por otra parte, ponía énfasis en que “regular las fuentes de capital no forma parte de su jurisdicción” y “...los reguladores deben

y Oliver Blanchard, Giovanni Dell’Ariccia y Paolo Mauro, “Rethinking Macroeconomic Policy”, IMF Staff Position Note, Febrero, 2010, p. 6.

¹⁷ Informe Anual del FMI, 2006, p. 60.

¹⁸ Informe Anual del FMI, 2007, p. 21.

confiar más en las fuerzas de corrección de los mercados...”¹⁹ a la vez que “debe evitarse el riesgo de regulación excesiva...”²⁰

Vale decir que la supervisión del mercado de capitales de los países desarrollados era muy escasa, e incluso bajo la crisis actual es muy tímida de parte del FMI. Más allá de señalar como una revisión en el pensamiento del FMI, la necesidad reconocida de regular las cuentas de capital de los países en desarrollo, hay todavía muchas reticencias en profundizar esa revisión. No hay demasiado énfasis de su parte en cuanto a especificar las regulaciones que se estiman pertinentes. Y en ciertas afirmaciones del FMI, se siente la presión de las grandes corporaciones bancarias internacionales por limitar el alcance de las mismas.

Finalmente, quizá lo más novedoso de las revisiones que están en curso en el FMI consista en la importancia que esa institución concede a la inflación en las actuales circunstancias críticas. A lo largo de su historia el FMI ha sido un baluarte de la lucha antiinflacionaria. Por esa razón, se puede considerar que hay un punto de inflexión en ese enfoque desde que los altos ejecutivos de esa institución estén afirmando que “la inflación estable puede ser necesaria, pero no suficiente” o que “la baja inflación limita el alcance de la política monetaria en recesiones deflacionarias”.²¹

Esta línea de pensamiento está siendo asumida como propia por el FMI, cuando acusa a los bancos centrales de los países desarrollados de “haberse concentrado más que nada en la inflación y no en los riesgos vinculados a la carestía de los activos y el aumento exagerado del apalancamiento”. Sostiene, por lo

¹⁹ Informe Anual del FMI, 2006, p. 90.

²⁰ Informe Anual del FMI, 2008, p. 33.

²¹ Oliver Blanchard, Giovanni Dell Ariccia y Paolo Mauro, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

tanto, que la política económica debe incluir “la estabilidad macrofinanciera en lugar de limitarse a la estabilidad de precios”.²² Por supuesto, estas apreciaciones no pueden aislarse de las posiciones tomadas por los gobiernos de los países desarrollados en cuanto a apoyar a los grandes bancos y empresas a costa de elevar sus déficits fiscales y sus deudas externas. Estos países, en búsqueda de evitar una depresión económica, han instrumentado tasas de interés casi nulas sin inflación a la vista.

Esta revisión del FMI, que algunos atribuyen a un neokeynesianismo, responde sin lugar a dudas a la posición que han adoptado los países avanzados y a la situación crítica que viven. Pero esta posición no es de recibo, en cambio, para los países subdesarrollados y emergentes que siguen siendo respetuosos de la prédica del Fondo acerca de que los bancos centrales sean autónomos, conservadores y se orienten al objetivo exclusivo del control de la inflación. Esta postura desigual y discriminatoria del FMI se puede percibir cuando se observan los criterios según los cuales el FMI, a su entender, ha modernizado la condicionalidad en sus préstamos. Por ejemplo, respecto a su Línea de Créditos Flexibles creada en el año 2009 (a la que ya accedieron México, Polonia y Colombia) vuelven a reiterarse los conocidos objetivos de la receta del FMI. Por ejemplo, se subraya que para acceder a esos préstamos los países deben observar “un nivel de inflación baja estable en un marco sólido de política monetaria y cambiaria”, una “cuenta de capital donde predominen los flujos privados” y “finanzas públicas sólidas que incluya una situación sostenible de la deuda externa”, “un nivel de inflación baja estable en un marco sólido de política monetaria y cambiaria”.²³

²² Informe Anual del FMI, 2009, p. 26.

²³ Informe Anual del FMI, recuadro 3.3, 2009.

La única revisión que en materia inflacionaria se puede observar en algunos países subdesarrollados y emergentes (con antecedentes en países industrializados) es que el FMI ha abandonado, en general, la utilización privilegiada del tipo de cambio sobrevaluado como ancla antiinflacionaria, en especial, a partir de las crisis financieras que ese régimen ha provocado. Luego de apoyar infructuosamente como otra opción, la flotación cambiaria dentro de bandas máximas y mínimas, el FMI se ha ido inclinando por regímenes cambiarios de flotación sucia, es decir, con la participación de las autoridades monetarias para contrarrestar bajas o apreciaciones abruptas del tipo de cambio.

Pero, lo más importante es que este régimen cambiario de flotación opera dentro de una programación monetaria que establece como principio y guía fundamental las metas u objetivos de inflación que acotan las políticas macroeconómicas al logro de una baja inflación.²⁴ Como experiencia pionera en esta materia de establecer metas de inflación, cabe destacar el caso de Nueva Zelanda desde 1990. Posteriormente fue adoptado por diversos países: Chile, Brasil, Colombia (en 1999) y, después, muchos otros países latinoamericanos y países desarrollados lo asumieron.

Este régimen de objetivos de inflación pretende, en un horizonte dado de tiempo, brindar seguridad sobre la voluntad de los gobiernos y de los bancos centrales en cuanto a alcanzar las metas inflacionarias previstas. Se trata así de que las expectativas de los actores económicos se muevan con credibilidad respecto al proceso inflacionario, tomando como un dato la información que

²⁴ Al respecto de experiencias latinoamericanas y de otros países en materia de las metas u objetivos de inflación, se puede consultar Investigación Económica, vol. LXVIII, núm. especial, *Revista de la Facultad de Economía*, UNAM, México, 2009.

proyectan las autoridades monetarias. Ese compromiso institucional antiinflacionario, en este caso, se basa en un manejo de las tasas de interés por parte de dichas autoridades basadas en la denominada Regla Taylor, que consiste en una simple ecuación que, en lo fundamental, propone elevar las tasas de interés a la que los bancos privados obtienen financiamiento gubernamental a efectos de encarecer el crédito y tratar así de contener eventuales o reales presiones inflacionarias sobre la economía.

Consecuencias de los programas y condicionalidades económicas del Fondo Monetario Internacional

La lucha contra la inflación y el déficit de la balanza de pagos ha sido una constante en las políticas económicas en América Latina. Difícilmente se pueden encontrar objetivos más destacados y recurrentes en las orientaciones gubernamentales que los que se simbolizan en este binomio. En la inmediata segunda posguerra, caracterizó los llamados programas de estabilización monetaria que prolongaron su influencia con motivo de los ajustes provocados por la crisis de la deuda externa y como un requisito en la aplicación de las políticas de reforma estructural. En estas experiencias antiinflacionarias y de equilibrio de la balanza de pagos, velada o expresamente, estuvieron presentes los enfoques, programas y condicionalidades del FMI.²⁵ El FMI entiende por condicionalidad “las políticas que el Fondo

²⁵ Los países que vivieron intensamente la aplicación de políticas de estabilización bajo la supervisión e influencia de los programas y condicionales del Fondo Monetario Internacional fueron inicialmente Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y, en menor medida, Bolivia, Perú, Colombia y Paraguay. En todos los casos fueron concebidas desde su comienzo con toda la coherencia y convicción teórica de que presumía el FMI.

espera que un país miembro siga para que sea apto de usar sus recursos, dentro de ciertos límites”.²⁶

Conviene señalar que esas condiciones como las opiniones que emite el Fondo o sus altos funcionarios constituyen señales para la comunidad financiera y, por lo tanto, se convierten de hecho en requisitos implícitos para el acceso al financiamiento internacional.

Los objetivos que esas políticas o ajustes de estabilización, amparadas por el FMI, expresan como guías de las acciones a adoptar en lo económico, han sido muy parecidas en todos los casos, siguiendo los principios teóricos ya analizados anteriormente y que puede sintetizarse en la búsqueda de una política macroeconómica sólida. Si se confronta tan insistente prédica, una y otra vez puesta en práctica a lo largo de América Latina en los años sesenta y setenta, con los resultados logrados respecto a sus objetivos explícitos, se puede observar una tendencia a su relativo fracaso. En materia inflacionaria, el promedio anual de las alzas de precios en la región se situaba en 35% en el periodo 1960-1964. Luego de un leve descenso que llevó ese índice a 20% anual en los años 1965-1970, su marcha ascendente fue incontenible: 28, 52 y 105% anual promedio para los periodos 1971-1974, 1975-1981 y 1982-1983.²⁷

No sólo hubo tasas más elevadas en aquellos países que se caracterizaron por inflaciones crónicas (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, o sea, el Cono Sur latinoamericano), sino que muchos otros países que escaparon inicialmente a ese tipo de proceso, lo compartieron con posteridad.

La suerte corrida por el objetivo de equilibrar la balanza de pagos no ha sido mucho mejor. Durante cortos periodos se con-

²⁶ Joseph Gold, “Conditionality”, *Pamphlet Series*, núm. 31, International Monetary Fund, 1979.

²⁷ Con base en los Informes Anuales de la CEPAL.

cretaron disminuciones del déficit externo, bien por el ingreso de capitales externos bien en razón de descensos pronunciados en el volumen de importaciones (efecto producido por las caídas registradas en los niveles de actividad económica y acentuadas devaluaciones). Sin embargo, la tendencia histórica observada empañó esos éxitos parciales. En efecto, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos latinoamericana, como porcentaje de sus exportaciones, llegó a ser en promedio de 14.8% anual en el curso de la crisis externa que vivió la región en el periodo 1956-1960. Un decenio después, en los años previos a la elevación de los precios del petróleo (1969-1973), ese déficit se situaba ya en 19.1%. Desde entonces y en una secuencia acelerada que fue una consecuencia del crecimiento exponencial de la deuda externa latinoamericana, ese desequilibrio subió en promedio a 25% y 34% anual en el periodo 1974-1976 y 1979-1982, respectivamente.²⁸

Durante los años sesenta y setenta, las políticas de estabilización del FMI y sus condicionalidades fueron concebidas para operar en el corto plazo e imbuidas de la voluntad de disminuir el intervencionismo estatal así como de desatar la más amplia competencia. Esas experiencias estabilizadoras, sin embargo, cubrieron el curso de una generación de sudamericanos, coadyuvaron a una mayor gravitación del Estado y llevaron a una mayor concentración de los mercados. Ciertos trabajos comparten una reflexión parecida en una cobertura de países más amplia y más extensa en el tiempo:

Después de varias décadas de experiencias con la inflación centrada en un enfoque de mercado, el resultado de política ha sido más bien decepcionante para muchos países. En varios de ellos la inflación ha bajado, es cierto, pero es cuestionable hasta qué punto el descenso de

²⁸ *Ibid.*

la inflación se deba a cambios en la política monetaria interna y no a la caída de la inflación a nivel mundial. Incluso si la política monetaria ha reducido la inflación, el esperado aumento en el empleo no se ha materializado y, para muchos países, siguiendo este enfoque ortodoxo, el crecimiento no ha aumentado significativamente.²⁹

Esta clase de evaluación de las políticas de estabilización del Fondo y sus condicionalidades, limitada a cotejar los resultados obtenidos *vis a vis* los objetivos propuestos de inflación, balanza de pagos o crecimiento económico, ha sido impugnada con frecuencia. Las objeciones, en defensa del FMI, radican en que no tienen en cuenta la falta de continuidad, los errores y las defecciones en que han caído los gobiernos a la hora de aplicar las normas de austeridad; o sea, no consideran el “factor endógeno”. En ese sentido, el FMI aparece muchas veces como una especie de chivo emisario cuando las políticas sólo se analizan como “presiones del FMI”, sin considerar que las mismas se hubiesen tomado, igualmente, sin intervención del Fondo. A esa consideración se incorporan o valorizan elementos políticos no previstos al inicio, a los que se atribuye la obstrucción del proceso de racionalización y equilibrio deseado. El despilfarro, la demagogia, la gravitación de eventos electorales, cuando no la corrupción de los gobernantes, saltan entonces a un primer plano. Desde una perspectiva más teórica y generalizadora, incluso, existen quienes llegan a ensayar una explicación, según la cual las raíces de las dificultades para la normalización y estabilización económica se hunden en la propia estructura democrática de gobiernos de los sistemas políticos.³⁰

²⁹ Gerald Epstein, “Too much, too soon”, IMF Conditionality and inflation targeting, University of Massachusetts, Bretton Woods Project, september, 2006, p. 3.

³⁰ “No existe en sí un problema técnico de cómo dar fin a la inflación. Los verdaderos obstáculos son de origen político...”, asevera Milton Friedman en “Corrección

La reflexión anterior no debe entenderse en el sentido de que la lucha antiinflacionaria y de estabilidad monetaria haya sido y siga siendo un pretexto o un velo ideológico para esconder los verdaderos objetivos. Aunque el tema cobra ribetes más complejos, puede aceptarse que algunos de sus responsables depositan una confianza efectiva de alcanzar los objetivos nominales que declaran.³¹

La valoración de las políticas del FMI y sus condicionalidades económicas, por ese tortuoso camino de las intenciones o el eventual encubrimiento de responsabilidades, no lleva muy lejos. Tampoco se avanza mucho estudiando la congruencia o incongruencia formal entre objetivos e instrumentos empleados.³²

Para los efectos de este trabajo, lo fundamental consiste en analizar las políticas del FMI y sus consecuencias desde una perspectiva histórica, considerando las tendencias del capitalismo en su conjunto y de las formaciones económicas nacionales. Más allá de lo ocurrido a nivel de la toma de decisiones y de sus resultados macroeconómicos, lo que cabe plantearse como hipótesis de trabajo es comprobar, por una parte, la estrecha correspondencia existente entre las políticas del FMI y la inserción inter-

monetaria”, *Essays on Inflation and Indexation*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1974. En otro contexto, Rudiger Dornbusch llega a la misma conclusión: “La efectiva estabilización es, sobre todo, una cuestión política más que técnica”, comentario incluido en *IMF Conditionality*, John Williamson (comp.), Institute for International Economics, Washington, 1983.

³¹ “Por supuesto, los ortodoxos deben además creer en la racionalidad de su propia posición; que esto es así se advierte fácilmente leyéndolos y hablando con ellos, en la evidente sinceridad con que se sienten portadores de una racionalidad superior, reforzada por la aprobación de sus interlocutores del gran capital”, Guillermo O’Donell, “Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario”, *Revista Mexicana de Sociología*, XXXIX, núm. 1, 1977, p. 30.

³² Esa clase de análisis es aplicado en muchos trabajos; sólo como ejemplo, véase Winston Temple Seminario, “¿Son severas las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional?”, *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos* (CEMLA), vol. XXIII, núm. 4 (jul.-ago.), 1977.

nacional de las economías subdesarrolladas y emergentes. Y, por otra parte y complementariamente, analizar los efectos que en estos últimos países tuvieron las políticas del FMI en cuanto a los grados de concentración capitalista. Estos aspectos de las estructuras y la dinámica económicas son de por sí más representativas del papel y los efectos que produjeron los enfoques y políticas del FMI; como se analizará en los puntos siguientes.

*Las políticas de estabilización y sus efectos
en la internacionalización y la concentración productivas*

La activa presencia del capital extranjero en América Latina no fue simultánea a los nuevos lineamientos que caracterizaron la economía mundial bajo la supremacía norteamericana luego de la segunda posguerra. Varios factores retrasaron la adscripción del espacio latinoamericano a las nuevas pautas que comenzaron a regir la circulación y acumulación internacionales. En primer lugar, las inversiones de empresas estadounidenses en el exterior (que entre 1930 y 1950 habían pasado de un tercio a ser mayoría de las inversiones directas internacionales), se canalizaron principalmente hacia Canadá, Europa Occidental y Japón por razones económicas, geopolíticas y militares, asimismo como los planes de asistencia directa del gobierno estadounidense.

En segundo término, la importante cuantía de reservas internacionales heredadas de la guerra, así como una importante mejora en la capacidad y poder de compra de las exportaciones facilitaron en varios países latinoamericanos la continuidad del proceso de sustitución de importaciones, sin el concurso decisivo de nuevos capitales externos y, en cambio, con el apoyo clave del financiamiento público. Finalmente, en muchos casos, siguieron gravitan-

do reivindicaciones y políticas internas imbuidas de fuertes dosis de nacionalismo que se oponían a un ingreso fluido y creciente de inversiones extranjeras, en especial de los Estados Unidos.

Cuando el proceso de sustitución de importaciones comenzó a verse limitado por los problemas inflacionarios y de balanza de pagos, empezaron a prosperar concepciones que contemplaban ya la industrialización y la presencia del capital transnacional como procesos complementarios y no antagónicos. En ese contexto, la participación inicial del FMI vino a catalizar esas ideas y a compaginarlas con una mayor apertura al exterior, sobre todo en los países del Cono Sur latinoamericano.

Así planteado, no es casual que en la etapa primera de incursión del FMI, en la región latinoamericana, las relaciones externas más que ninguna otra dimensión económica fueron las más afectadas por las políticas inspiradas e impulsadas por el Fondo. La apertura comercial se dio con la eliminación de cuotas de importación y exportación. También se suprimieron los convenios bilaterales de comercio y de pagos y de todas aquellas restricciones al sistema multilateral de comercio, a lo que cabe agregar la unificación de los sistemas de tipo de cambio múltiples a una única paridad luego de llevar a cabo las consiguientes devaluaciones.

Liberadas de esas trabas, el accionar de las empresas transnacionales se facilitó en el campo productivo latinoamericano durante los años sesenta. Esas empresas encauzaron su estrategia industrial siguiendo patrones tecnológicos ya desarrollados en sus países de origen, en procesos de repetición que tuvieron en cuenta el tamaño de los mercados internos, el grado y estructura de la industrialización preexistente y las ventajas proteccionistas que brindaba la todavía no desmantelada política de sustitución de importaciones. Ese fue el caso de Argentina y Brasil en el Cono Sur, que contempló la producción de bienes de consumo duradero hasta inclusive intermedios y de

capital. En aquellos países que como Chile y Uruguay habían agotado la etapa fácil de sustitución de importaciones, la internacionalización productiva fue poco dinámica (salvo en la extracción del cobre, en el caso chileno), en tanto aumentaron las relaciones comerciales y financieras a través de los créditos de proveedores del exterior y la ampliación de las líneas de corresponsales bancarios.

Aproximadamente en la segunda mitad de la década de los años sesenta, las experiencias estabilizadoras empezaron a cumplirse con más apego al enfoque del FMI. Ese mayor rigor en la aplicación de estas políticas respondió en algunos países a un recrudecimiento del proceso inflacionario, acompañado por serios conflictos de orden político (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay). Los activos reales acumulados por el capital extranjero comenzaron a crecer más que su contribución en términos de inversión directa, lo que ponía en evidencia fenómenos parciales de concentración absoluta o centralización del capital productivo.

El acceso al crédito constituyó el mecanismo clave en ese proceso que manifestaba ciertas facetas desnacionalizadoras. La restricción del crédito interno que propiciaron las políticas más rígidas de estabilización llevó, en esos años, a situaciones críticas a ciertas franjas de empresas locales, en especial a las pequeñas y medianas.

Hay que reconocer que la aptitud de las empresas transnacionales para tener acceso al crédito fue siempre mayor incluso que la exhibida por las grandes empresas nacionales. Al respecto, cabe considerar, en primer lugar, al crédito externo concedido por sus matrices o por los bancos internacionales. Ese recurso externo disponible (sumado a sus elevados fondos internos de depreciación y reinversión), les permitió adquirir o participar en el patrimonio desvalorizado de empresas en difi-

cultades, aprovechando para ello, en ciertos casos, las ventajas que le proporcionaban las bruscas devaluaciones cambiarias. Pero tanto o más importante fue que las grandes empresas (tanto extranjeras como locales) tuvieran un acceso preferente al crédito, aun bajo políticas restrictivas del mismo. Como se comprueba en Brasil y en otros países, el usufructo privilegiado de los mecanismos crediticios reforzó por la vía financiera las prácticas oligopólicas del gran capital, auspiciando la constitución de ciertos grupos o conglomerados económicos.³³

Cabe destacar que junto con esa mayor severidad y restructuración crediticias, las cartas de intención y los programas impulsados por el FMI en esos años empezaron a introducir la contención o moderación salarial. Esta condición no había sido expresamente citada en las formulaciones originales del FMI. Por supuesto, podía aducirse que “siguiendo el enfoque de absorción, los salarios reales más bajos facilitarían la estabilización externa por reducción del consumo, si acaso esta variable fuese el destino exclusivo o fundamental de los salarios (supuestos de la escuela de Cambridge).³⁴

Empero, la asidua alusión a sujetar los aumentos de salarios a los avances logrados en materia de productividad volvía muy dudoso el fundamento de esa recomendación en el marco de un enfoque de lado de la demanda. Más bien, se podría decir que era compatible con aquel enfoque que explicaba la inflación por los costos o por el auge que en esa época —y aún en la actualidad— adquirió la llamada Curva de Phillips que pregonaba la

³³ Richard S. Newfarmer y W. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic Power*, US Government Printing Office, Washington, 1975. Daniel Chudnovsky, *Empresas Multinacionales y ganancias monopólicas*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1974. Mónica Baer, *La internacionalización financiera en Brasil*, CET, Buenos Aires, 1983.

³⁴ W. R. Cline, IMF: *Conditionality*, op. cit., p. 179.

relación directa que había entre el mayor desempleo y la disminución del ritmo inflacionario.

En consecuencia, los programas y condicionalidades del FMI influyeron decididamente en la apertura a las inversiones directas extranjeras y a la concentración productiva en la década de los años sesenta. Como una repercusión de esos fenómenos, nuevos regímenes de gobierno socialistas y nacionalistas, en Chile, Perú, Bolivia, Argentina y Ecuador cuestionaron esas políticas del FMI. Esos gobiernos comenzaron a situar en primerísimo orden la necesidad de reformas estructurales en la propiedad y en la explotación de recursos naturales, así como una progresiva redistribución del ingreso, relegando a un plano secundario la lucha antiinflacionaria. Esas experiencias políticas revisaron el tratamiento del capital extranjero con medidas de abierta confrontación o reactivas al mismo, en especial en las áreas de explotación minera y petrolera.

Desde entonces y hasta mediados de los años setenta, el ciclo de las políticas que giraban predominantemente en torno a los programas de estabilización se fue diluyendo y la propia presencia del FMI perdió gravitación. En ese distanciamiento entre las políticas económicas reales y los enfoques del FMI, además de factores de orden interno (que condujeron a una distinta valoración de los objetivos e instrumentos antiinflacionarios) influyó el periodo de inestabilidad y transición que experimentó el funcionamiento de la economía internacional con un menor dinamismo de las inversiones directas de las empresas transnacionales y, por el contrario, con una expansión extraordinaria de los flujos financieros internacionales.

En efecto, aunque la expansión del capital productivo internacional no se había agotado ni la hegemonía estadounidense se había derrumbado, cabe destacar el cambio de condiciones que implicó su clara decadencia en esos años. Luego de que los flujos de inversión directa o productiva representaron 60%

del total de la inversión externa en 1960, ese porcentaje había descendido a 50% a mediados de la década siguiente. La caída de América Latina como área de destino fue más significativa, en el total de inversiones directas estadounidenses. Esa región, que representaba 28% de ese total en 1960, descendió a 15% en 1975 como consecuencia de menores inversiones en minería y petróleo.³⁵ Esos elementos no permiten inferir un menor dinamismo de la expansión externa norteamericana, pero sí demuestran que ese país dejó de ser el eje fundamental en la circulación mundial del capital y que nuevas empresas de otros países se internacionalizaban.

Por su parte, surgía con fuerza incontenible la expansión financiera de bancos internacionales. A tal grado de que sus inversiones comenzaron a igualar e incluso superar las de carácter productivo. Bajo estas nuevas circunstancias se habría de encuadrar la etapa inmediata de influencia del FMI.

El enfoque monetario de balanza de pagos y el ancla cambiaria del FMI. Sus efectos en la crisis de la deuda externa latinoamericana

La implantación de regímenes dictatoriales en Chile y Uruguay (1973) y Argentina (1976) constituyeron hitos que jalaron la aplicación de las primeras políticas neoliberales en la región. Hay que recordar que las dictaduras militares en Argentina, Chile y Uruguay fueron ante todo el resultado de un cuestionamiento de orden político; una forma autoritaria de salvaguardar el sistema de relaciones de propiedad y de hegemonía capitalista como un

³⁵ Alfredo Calcagno, "Informe sobre las inversiones extranjeras en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, Naciones Unidas, Chile, 1980.

todo frente a amenazas potenciales o reales de cambio que habían emanado de gobiernos con tendencias socialistas y nacionalistas.

Correspondía, en consecuencia, disolver o minimizar todas las expresiones democráticas y corporativas de las clases sociales y de los grupos económicos, así como las mediaciones políticas entre la sociedad civil y el Estado. Vale decir que, en esos países, las políticas implantadas podían visualizarse como los modos de instaurar o renovar, por la vía autoritaria, mecanismos disciplinarios en la clase trabajadora, pero también en el seno de los propios grupos capitalistas.³⁶

En esa perspectiva, la fuerte crítica al proceso de sustitución de importaciones y los fenómenos de desindustrialización así como la mayor apertura comercial que se vivieron, parecieron estar circunscritos más bien a estas experiencias del Cono Sur. Nada hacía entrever que tales orientaciones tuviesen algo en común con lo que ocurría en el resto de América Latina. Por ejemplo, países como Brasil, Venezuela y México seguían elaborando en esos años planes de desarrollo industrial con acento en mecanismos proteccionistas y en la activa participación del Estado.

Tras ese cuadro ciertamente dispar en cuanto a las estrategias productivas que subyacían en las políticas económicas nacionales, no obstante, hubo un uniforme proceso de apertura y adopción de ciertas concepciones y tendencias financieras internacionales. Estas orientaciones serían las que llevaron a los países latinoamericanos, tan diferentes en sus estructuras económicas y políticas, a un mismo estadio de endeudamiento generalizado y posterior crisis y convergencia en sus procesos de ajustes recesivos. Todo lo cual, si bien no justifica englobar ese resultado como consecuencia de una aplicación generali-

³⁶ Al respecto, véase Lucio Geller, "Argentina: la ofensiva del 76", *Economía de América Latina*, núm. 3, CIDE, México, 1979.

zada de un modelo fondomonetarista ni de sus condiciones, sí permite descubrir en ese proceso la existencia de fundamentos teóricos que esa institución apoyó y legitimó en la práctica. Es así que el FMI respaldó las políticas de endeudamiento externo de los países latinoamericanos y, sin alguna duda, tuvo un papel protagónico en las drásticas políticas de ajuste que las siguieron en los años ochenta.

El FMI impulsó fervientemente los nuevos lineamientos que surgieron a partir de las orientaciones dominantes de la internacionalización financiera. Argumentó a favor de admitir el ancla antiinflacionaria para contener la inflación y, sobre todo, apoyó el financiamiento externo como medio de alcanzar la viabilidad de las balanzas de pagos. Ese concepto de viabilidad de las balanzas de pago era así definido por un alto funcionario del FMI:

Una balanza de pagos viable [significa] que firmes medios de financiamiento estarán disponibles para saldar cualquier déficit prolongado en la cuenta corriente. El papel del Fondo es promover en sus miembros un manejo de sus políticas internas de manera de mejorar su capacidad de atraer ingresos de capital y así mantener una posición viable de la balanza de pagos en todo el periodo necesario para alcanzar un ajuste completo.³⁷

Este punto de vista se correspondió con el ciclo de préstamos de la banca internacional que se retroalimentó y se expandió a partir de la capitalización de los intereses de la deuda externa preexistente a tasas de interés más altas. El auge financiero pudo así avanzar con relativa autonomía en cuanto a la oferta y a la demanda neta de fondos en los mercados internacionales e incluso respecto a la capacidad de pagos de los países deudores.

³⁷ William B. Dale, "Financing and Adjustment of Payment Imbalance", IMF Conditionality, *op. cit.*, p. 14.

Esto llevó, en ciertos círculos académicos y políticos, a la ilusión convertida en hipótesis de que la deuda externa era impagable.

Sin embargo, ese proceso se detuvo cuando la deuda externa transformada crecientemente en capital ficticio exigió a cierta altura ser realizada como un flujo efectivo de intereses a pagar. En esas circunstancias no fue entonces el pago del principal lo que estaba en juego sino la capacidad de hacer frente a sus réditos. La contracción del crédito internacional vino justamente a cerrar las vías de la capitalización automática y nominal de intereses. De este modo, se abrió el capítulo de la realización efectiva del endeudamiento, que llevó a México a una crisis financiera que, a la postre, se convirtió en el inicio de una crisis en cadena para casi toda América Latina.

En el marco de esa crisis financiera, cuando se volvió necesario pagar las rentas de la deuda externa y realizar los ajustes recesivos correspondientes, el FMI siguió aplicando el concepto de viabilidad de la balanza de pagos, pero ahora en un ciclo de falta de acceso al crédito externo. Así se desprende de las siguientes afirmaciones hechas por el director gerente del FMI, Jacques de Larosière, con motivo de la 38° Reunión Anual de Gobernadores del FMI y Banco Mundial, en 1983:

Se ha alegado que la adopción de medidas de ajuste que se exige a los países deudores retarda el crecimiento y, en consecuencia, acentúa las influencias recesionistas en la economía mundial. Este planteamiento revela un equívoco fundamental y no ofrece ninguna solución. En cuanto al nivel del déficit externo de un país empieza a sobrepasar el del financiamiento externo que puede obtener, *la única alternativa que tiene el país es contener el déficit dentro de los límites dictados por el financiamiento externo a su disposición*. No puede decirse que ese proceso perjudique la recuperación, ya que *ésta no puede basarse en un nivel de comercio superior a la capacidad de financiarlo de los países importadores* (s. n.).

Las políticas de ajuste o de estabilización macroeconómicas que el FMI impulsó, resultantes de las crisis de endeudamiento, produjeron una enorme depresión de las economías latinoamericanas, cuyos efectos se prolongaron en la década de los años ochenta, que fue definida como la “década perdida”.

La internacionalización de los sistemas financieros latinoamericanos (cuya máxima expresión fue el aumento exponencial de la deuda externa) tuvo una incidencia decisiva en los nuevos mecanismos de financiamiento y en la constitución de grandes grupos económicos. Esto significa reconocer el papel estratégico que el dominio sobre el sector financiero o el acceso a las fuentes de financiamiento externas tuvieron en las pautas de concentración empresarial y de control en el funcionamiento de los restantes sectores económicos, de los años ochenta en adelante.

En algunos países, la combinación o fusión bancario-industrial-comercial, representativa de una centralización o conglomeración del capital financiero en un sentido amplio, fue el origen de la formación de grandes bloques empresariales. Ese fenómeno fue evidente en Chile, Argentina y México. En el primero,

la privatización de la banca registrada llevó a que prácticamente todos los bancos pasaran a manos de grupos económicos o conglomerados empresariales [...] los bancos fueron usados para obtener recursos y financiar la compra de empresas y otras propiedades y para mantener en funcionamiento tales empresas y negocios [...] en seis grupos analizados se observa que habían canalizado a sus propias empresas, sólo a través de los bancos que ellos controlaban directamente, un 13% del crédito total disponible a fines de 1982.³⁸

³⁸ José P. Arellano: “El financiamiento del desarrollo”, Inc., Alejandro Foxley (comp.), *Reconstrucción económica para la democracia*, CIEPLAN, Chile, 1983.

En el caso argentino, por su parte, la política de incorporar sus excedentes y los recursos externos al circuito especulativo llevó a ramificar los procedimientos de las empresas para sostener su rentabilidad con base en operaciones financieras. Conjuntamente, a través de mecanismos de ese origen hubo una intensa centralización del capital, en especial respecto a las firmas locales. Un tercio de las cien más grandes empresas industriales listadas en 1981, por ejemplo, fueron el resultado de una ampliación por compra de otras empresas o cambios de sus propietarios.³⁹

En la economía mexicana, las cien más grandes empresas incrementaron sustancialmente su participación en desmedro de las medianas y pequeñas, al pasar de 19.2 a 28.2% de la producción total entre 1973 y 1979. Los grandes grupos nacionales, a su vez, incrementaron su peso en el seno de esas cien mayores respecto a las estatales, recurriendo de forma creciente a la consolidación de actividades de muchas empresas mediante *holdings*. Esa política se vio apoyada por la intensa articulación que esas grandes firmas establecieron con el financiamiento de la banca internacional (directamente o a través de la banca local).⁴⁰ Cabe destacar que en esos años, esa política de centralización del capital no obedeció tanto a los mecanismos de asociación que el Estado mexicano promovió mediante su Ley de Inversiones Extranjeras, como a diversas medidas adoptadas, entre las cuales cabe citar la introducción de la banca múltiple en 1974 como elemento de refuerzo a la asociación entre bancos y empresas productivas.

³⁹ Jorge Schvarzer, "Cambios en el liderazgo industrial argentino en el periodo de Martínez de Hoz", *Desarrollo Económico*, núm. 91, Buenos Aires, 1983.

⁴⁰ Eduardo Jacobs y Wilson Peres, "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado", *Economía Mexicana*, núm. 4, CIDE, México, 1982.

En otros países, como Brasil y Uruguay, la internacionalización financiera no gestó, como en los casos anteriores, una integración directa entre la banca y el capital productivo, salvo en lo referente al acceso diferencial que la concentración bancaria impuso al destino del crédito. En lo demás y a la par de otras experiencias, en la región sí se produjo una expansión desproporcionada del aparato financiero y sus ganancias, una importante presencia de las filiales de bancos internacionales y empresas transnacionales en la canalización de préstamos externos. En Uruguay, las filiales de bancos extranjeros llegaron prácticamente a dominar todo el sistema bancario. En Brasil, la participación extranjera directa fue minoritaria en el sistema financiero, pero fue muy significativa y concentrada como instrumento de canalización de recursos del exterior.

La internacionalización financiera provocó, en consecuencia, cambios en los procesos de concentración y control del capital en la esfera privada, pero también incidió en la gestión empresarial pública. Mediante las prácticas de financiamiento y cofinanciamiento externo, si bien no se afectó el dominio reservado al Estado en determinadas actividades, se logró influir en muchas de sus políticas y orientaciones en diversos países. Por ejemplo, así sucedió en el suministro de servicios tecnológicos y de comercialización, en la provisión de maquinaria e insumos, o en los acuerdos de producción conjunta y de exportaciones.⁴¹

⁴¹ Peter O'Brien, "Relations Between Transnational Corporation and Public Enterprise in Developing Countries, with Particular Reference to Technological Development: a Preliminary Analysis", doc. Centro Internacional de Naciones Unidas, Viena, Austria, julio 1983.

*Los efectos globales de las políticas de cambio estructural.
Nuevas crisis y recesiones*

Las experiencias de los países latinoamericanos como México, Argentina y Brasil, los países del sudeste asiático y Rusia son altamente representativas de los efectos de las políticas de cambio estructural (privatizaciones, desregulación y liberalización financiera) y la continuación del manejo de tipos de cambio sobrevaluados como ancla antiinflacionaria. Estos casos se influyeron mutuamente y provocaron crisis en cadena de alcance regional e internacional hacia el fin del siglo XX e inicios del XXI (México 1995, países del sudeste asiático 1997-98, Rusia y Brasil 1998 y Argentina 2001).

Estos casos ilustrativos no son similares en todos sus aspectos y secuencia. En México, por ejemplo, la política de privatizaciones ya tenía antecedentes durante los años ochenta, en pleno curso de la profunda recesión que continuó a la crisis de su deuda externa. De las 1 155 empresas paraestatales existentes en 1982, a principios de los años noventa sólo sobrevivían algo más de 200. También la apertura comercial y ciertas desregulaciones en el sector bancario, que habían permitido expandir el crédito inmobiliario y al consumo, se habían iniciado ya en los años ochenta. Pero el proceso de privatización siguió concretándose, sobre todo en sectores como telecomunicaciones, aerolíneas, construcción de carreteras, siderurgia.

México intensificó la política de mayor apertura comercial a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá y una legislación propicia al ingreso de inversiones directas e inversiones financieras del exterior. Empero, la crisis de México en 1995, como sus consecuencias en el resto de la economía, se produjo, fundamentalmente, a consecuencia de la liberalización financiera que permitió a extranjeros adquirir

papeles públicos indexados al dólar y a empresas nacionales, endeudarse con el exterior. En un contexto de tipo de cambio sobrevaluado y altas tasas internas de interés, se auspició el endeudamiento externo, las operaciones especulativas y la salida de capitales. El resultado final, con un alto significado estratégico y sin precedentes en la historia contemporánea del país, fue que la casi totalidad de la banca en México se extranjerizó.

En los países del sudeste asiático, Tailandia, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia y Malasia con repercusiones sobre Hong Kong y Singapur, la crisis de los años 1997-98 y sus efectos internacionales y regionales se concretaron a partir de bruscas devaluaciones que cerraron el capítulo de tipos de cambios sobrevaluados y altas tasas de interés. Ese proceso crítico, que contrastó con el “milagro asiático” que caracterizó a estas economías por su gran desarrollo previo, se gestó cuando esos países fueron estimulados a liberalizar rápidamente sus sistemas financieros. Esa liberalización permitió el endeudamiento externo de las empresas nacionales y el ingreso irrestricto de capitales financieros. Todo lo cual desembocó en presiones sobre sus reservas internacionales y su tipo de cambio, que culminaron con importantes devaluaciones. Como consecuencia de ese proceso, estallaron numerosas quiebras de empresas e incluso de bancos, bajo la recomendación expresa del FMI de no asistirlos.

En Rusia, sin ninguna duda, más que en ninguna otra experiencia, la alta presencia del Estado y su burocracia heredada del comunismo constituían una traba para permitir la transición hacia un funcionamiento adecuado de los mercados bajo un régimen capitalista. En ese contexto, la política adoptada y apoyada por el FMI, consistente en una rápida liberación de precios, desató una fuerte inflación, lo que condujo, a la postre, a la aplicación de una política antiinflacionaria basada en un tipo de cambio sobrevaluado y altas tasas de interés que favoreció la

obtención de grandes préstamos internacionales e importantes ayudas externas. Al mismo tiempo, se apresuró una privatización que llevó a liquidación de activos estatales en el marco de una enorme corrupción en los procedimientos y adquisiciones que dieron origen a poderosos grupos económicos. La devaluación del rublo inició el desenlace de la crisis en 1998.

En el caso de Brasil, la estrategia de crecimiento basado en atraer ahorro externo con altas tasas de interés y el manejo sobrevaluado del tipo de cambio para control de la inflación fue determinante, hacia fines del siglo XX, para provocar una crisis de endeudamiento y una salida especulativa de flujos financieros. La privatización llevada a cabo en ese país, en los años noventa, fue relativamente significativa, pero con una mayor participación de la iniciativa de capitales locales o mediante asociaciones de estos capitales e incluso de importantes empresas del sector público (petróleo, electricidad, gas, por ejemplo) con el capital extranjero. La crisis devino a consecuencia de expectativas generadas por las crisis sucedidas a partir de los acontecimientos críticos que se sucedían en Rusia y en el sudeste asiático.

En el caso argentino, la continuidad del régimen de Convertibilidad (1 dólar = 1 peso) y el respeto al principio de supeditar la emisión monetaria a las variaciones de las reservas internacionales, llevó a los mayores apoyos y elogios del FMI. Sin embargo, fueron medidas decisivas en los años noventa para estimular el endeudamiento externo, la fuga de capitales y provocar una crisis financiera. Entre los países latinoamericanos, Argentina fue un alto exponente de la política de privatizaciones. Casi la mitad de esas privatizaciones implicaron a empresas extranjeras, y abarcaron una amplia gama de sectores como petróleo, gas, acero, electricidad, aerolíneas, aeropuertos, correos, bancos y aseguradoras, entre otros. Estas actividades privati-

zadas no fueron suficientemente reguladas en cuanto al control de sus contratos, niveles de producción, fijación de tarifas y atención a la comunidad, lo cual ocasionó problemas posteriores. Como ocurrió en el caso mexicano, el tipo de cambio fijo y las altas tasas de interés internas dirigidas a atraer capital financiero llevaron a las empresas locales, a los bancos y al Estado a preferir el endeudamiento con el exterior. Incluso antes de que se devaluara la moneda argentina y se cancelara el régimen de convertibilidad, esos endeudamientos excesivos llevaron a tomar medidas de cesación de pagos contra depositantes nacionales, con un alto costo político y social, que anticiparon las medidas de *default* que el país tomaría poco después respecto a los acreedores del exterior.

En el desarrollo de todas estas crisis hubo un patrón muy parecido que se basó en un enfoque de cambio estructural con privatizaciones, desregulaciones, aperturas comerciales y liberalización financiera y, también, con un manejo sobrevaluado de tipos de cambio y altas tasas de interés que seguían respondiendo a una concepción monetaria de balanza de pagos. Las experiencias no fueron similares en el alcance y manejo de esos instrumentos, pero no hay duda de que fueron inspiradas por el pensamiento y una práctica neoliberal que tuvo su auge en la década de los años noventa, a la par de la expansión mundial del capital financiero. Al respecto, cabe señalar que más de la mitad de las privatizaciones efectuadas en los países subdesarrollados en esos años se realizaron en América Latina, campo muy propicio para la aplicación de esas ideas.

La participación del FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos fue muy notoria en algunos casos. En particular, se observó su alta presencia e incidencia en México, Argentina y Rusia. Igualmente, aunque con menos énfasis, participaron en los procesos de privatización de los países del sudeste asiático. En

Brasil fue menos clara su participación y asistencia directa, pero sí resultó evidente su influencia en los criterios que inspiraron las políticas que asumió el gobierno.

En todos los casos arriba mencionados, más allá de la actuación y la asistencia financiera y técnica que le cupo a ese triángulo de organismos –núcleo básico del conocido Consenso de Washington– no cabe restar responsabilidades a los gobiernos que aceptaron sus políticas o a sus operadores locales como ministros de Hacienda o Economía o miembros del Banco Central. En ese sentido, no siempre fueron las presiones del FMI o la comunidad financiera internacional las únicas fuerzas que condujeron a las crisis. El pensamiento neoliberal estuvo también muy presente en los tomadores nacionales de decisiones, a los que se atribuía muchas veces ser más fondomonetaristas que el FMI. En algunos casos, incluso, se le adjudicaron infidencias sobre el manejo cambiario que empujaron más lejos las expectativas y los comportamientos especulativos sufridos durante las crisis.

Sea directamente o mediante intermediarios, los efectos de las políticas de ajuste o reforma estructural y el ancla cambiaria como política antiinflacionaria se extendieron en tres direcciones inequívocas. Por una parte, sirvió de plataforma de apoyo y proyección de un capitalismo financiero internacional en plena expansión, mediante la liberalización y desregulación en sus flujos y la apropiación de bancos en numerosos países. Inclusive en plena crisis financiera, muchos países confiaron, apoyados por el FMI, en elevar sus tasas de interés a muy corto plazo (*overnight*) a tres dígitos en el afán infructuoso de atraer capitales o detener su salida. Por otra parte, la privatización de empresas públicas o paraestatales en sectores estratégicos de la economía, más la compra de activos devaluados por la crisis por consorcios internacionales, favoreció la mayor concentración monopólica y oligopólica de los mercados y la formación de gru-

pos económicos locales con vocación regional e internacional. Finalmente, las crisis financieras abrieron paso nuevamente a políticas de estabilización de *shock* que con sus fórmulas ortodoxas de devaluaciones, restricciones monetarias y crediticias y baja del gasto e inversiones públicas y bajas salariales volvieron a producir recesiones y depresiones económicas con altos costos económicos y sociales.

Estructura de poder en el FMI y las condiciones políticas

El claro predominio de los EEUU en la concepción y puesta en práctica del FMI ha sido subrayado en numerosos estudios sobre ese organismo. Por lo tanto, es imposible eludir en el análisis de la estructura de poder del FMI su carácter desigual, lo que lo caracterizó desde su origen. Corresponde reconocer, sin embargo, que esa hegemonía norteamericana y su crisis han determinado que su poder en el FMI ha debido ser compartido y conciliado en el curso del tiempo con las nuevas fuerzas surgidas en el sistema financiero internacional.

Poder de votación

La *cuota*⁴² además de ser la principal fuente de recursos, y base de cálculo para la obtención de servicios financieros y asignación de los Derechos Especiales de Giro (DEG), es la unidad fundamental que mide el poder de voto de un país dado en el FMI.

⁴² Pagadera en las monedas que el FMI determina como de “libre uso”: el dólar estadounidense, el yen japonés, el euro y la libra esterlina.

La cuota simboliza, por lo tanto, la gravitación de cada país en el Fondo, tanto al nivel de su participación en las decisiones como en el origen y empleo de sus recursos financieros.

La cuota se define con base en un conjunto de variables económicas que pretenden reflejar el potencial económico interno del país y su apertura al comercio internacional. Las principales magnitudes económicas a ese respecto están representadas por el ingreso nacional, el nivel de sus reservas internacionales, el monto de su comercio exterior y su relación con el producto.⁴³

El FMI lleva a cabo revisiones generales de las cuotas, cada cinco años aproximadamente. Sin embargo, en ese intervalo puede realizar también revisiones selectivas, cuando entiende que la cuota asignada a un país se encuentra desactualizada por cambios importantes en dicha economía y su inserción en el mercado mundial.

Desde su comienzo a la fecha, el FMI ha realizado un total de trece revisiones generales de cuotas⁴⁴ de las cuales en seis ha concluido no incrementarlas. A lo largo del tiempo, Estados Unidos ha perdido posiciones en materia de cuotas en el FMI. Pese a ello, retiene todavía 17.09% hasta diciembre del 2009 (Cuadro 1). En esa misma fecha, el conjunto de los países desarrollados poseía más de 52% de las cuotas, lo que refleja el predominio de ese grupo de naciones en la institución. Cabe anotar la reestructuración que se produjo dentro de este último grupo, caracterizada por el retroceso del Reino Unido, contrarrestada por

⁴³ La metodología de cálculo de las cuotas ha sido marginalmente alterada por los cambios admitidos en el peso relativo de esas magnitudes y la incorporación de otras variables. Véase A. W. Hooke, *op.cit.*, p. 10, y la página del FMI, www.imf.org, sección de datos básicos del FMI, apartado de cuotas.

⁴⁴ Esas revisiones tuvieron lugar en los años 1951, 1956, 1959, 1965, 1970, 1976, 1978, 1983, 1990, 1994, 1998, 2003 y 2008.

la participación creciente de Japón y la República Federal de Alemania.⁴⁵

Los países subdesarrollados aumentaron su participación relativa en la distribución de cuotas, incremento que obedeció al aumento en el número de sus miembros dentro del citado organismo. Con todo, su mayor participación en los votos (30% en 1951 a casi 37% en 2009) se ha centrado principalmente en la mayor asignación de cuotas a pocos países exportadores de petróleo (Cuadro 2), política que el FMI aprobó con la idea de cumplir un rol más importante en el proceso de reciclaje de los excedentes financieros de esas economías. Si se prescinde de este fenómeno, el grueso de los países subdesarrollados no aumentó significativamente sus cuotas en el Fondo. Al respecto, sólo cabe señalar la voluntad post crisis manifestada desde el año 2009 en el G-20 de ratificar un aumento de las cuotas de los países emergentes en alrededor de un 5% por ciento.

Esa estructura de cuotas se refleja casi fielmente en el poder de votación en el FMI, en el cual cada país miembro posee 250 votos más un voto por cada 100 mil DEG de su cuota. En función de este criterio, Estados Unidos aún conserva el poder de veto en la institución. En efecto, hasta 2009, las decisiones de mayor envergadura como aquellas que pueden alterar la estructura de poder y/u operaciones de esa institución (revisiones de cuotas generales y selectivas, asignación de DEG, decisiones sobre las reservas de oro, por ejemplo), requerían una mayoría de 75% de los votos. Eso garantizaba el derecho de veto de Estados Unidos. Cuando ese poder se vio amenazado por el descenso de su participación, sobre todo cuando en abril

⁴⁵ A partir de 1990, la República Democrática Alemana y la República Federal de Alemania se unieron en un solo Estado con el nombre de República Federal de Alemania.

de 1981 se autorizó un aumento de la cuota a Arabia Saudita, ese veto efectivo se logró salvaguardar aumentando a 85% los votos necesarios para enmendar los artículos del acuerdo constitutivo del FMI. Si a ello agregamos que la mayor parte de las decisiones en esa institución requieren de una mayoría simple, puede inferirse la importancia que adquiere el peso específico de Estados Unidos, el que unido al de los países desarrollados garantiza la concreción de todas sus iniciativas. En ese sentido, aisladamente tomado, el poder de los países subdesarrollados, con un tercio de votos, es prácticamente nulo en el marco de esa organización.

Por lo tanto, la distribución de las cuotas y su vinculación directa con la composición de las mayorías estatutarias, otorgan una capacidad efectiva de veto a Estados Unidos sobre las grandes orientaciones del FMI, a pesar de la menor participación relativa que ese país ha venido experimentando a lo largo del tiempo, tanto en materia de cuotas como de votos. No obstante, aliado con los países desarrollados, ello le brinda un poder absoluto sobre las demás decisiones.

Otras formas de control

Los mecanismos de control sobre la gestión del FMI que el gobierno estadounidense se reserva no se restringen a los aspectos organizativos antes citados. “Las relaciones de poder que existen entre el FMI y el gobierno de los Estados Unidos, se afirma, son sutiles y frecuentemente invisibles”.⁴⁶ De partida,

⁴⁶ Richard E. Feinberg “El Fondo Monetario Internacional y las relaciones de Estados Unidos con América Latina”, *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, Cuadernos Semestrales, CIDE, México, p. 183.

**Cuadro 1. Distribución de cuotas en el FMI
por países miembros y regiones (porcentajes)**

	<i>1951</i>	<i>1971</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1999</i>	<i>2009</i>
Países industrializados	71.7	64.1	58.7	54.22	55.54	52.74
Estados Unidos	33.7	23.5	20.6	18.2	17.5	17.09
Gran Bretaña	16	9.8	7.2	5.0	5.0	4.94
Francia	6.5	5.3	4.7	5.0	5.0	4.94
Rep. Fed. Alemana	-	5.6	5.3	5.6	6.1	5.98
Japón	-	4.2	4.1	5.6	6.3	6.12
Otros	15.5	15.7	16.8	14.82	15.64	13.67
Otros Países desarrollados^{a)}	7.5	8.4	7.0	10.46	10.89	11.33
Países en desarrollo	20.8	27.5	34.3	35.32	33.57	35.93
Exportadores de petróleo	0.7	5.4	10.9	15.51	15.01	15.02
No exportadores de petróleo	20.1	22.1	23.4	19.81	18.56	20.91
América	(5.8)	(7.9)	(7.7)	(7.52)	(7.13)	(7.64)
África	(0.1)	(4.1)	(5.6)	(5.08)	(4.80)	(5.22)
Asia	(13.3)	(9.1)	(10.1)	(13.41)	(12.62)	(12.99)
China	-	-	-	(2.32)	(2.21)	(3.72)
Medio Oriente	(1.6)	(6.4)	(10.9)	(6.99)	(6.81)	(6.36)
TOTAL	100	100	100	100	100	100
Núm. de países miembros	50	118	146	184	182	186

NOTA: a) Incluye otros países: Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

FUENTE: Elaboración propia con datos del FMI.

Cuadro 2. Distribución de votos en el FMI por países miembros y regiones (porcentajes)

	1959	1970	1982	1999	2009
Países industrializados	61.9	59.1	56.2	53.65	51.91
Estados Unidos	25.4	22.0	19.5	17.53	16.77
Gran Bretaña	12.5	10.5	6.8	5.08	4.86
Francia	5.0	4.3	4.5	5.08	4.86
Alemania	3.3	5.2	5.0	6.15	5.88
Japón	2.5	3.2	3.9	6.29	6.02
Otros	13.2	13.9	16.5	13.52	13.52
Otros países desarrollados^{a)}	7.7	6.7	6.9	10.98	11.31
Países en desarrollo	30.4	34.2	36.9	35.37	36.78
Exportadores de petróleo	3.0	5.9	10.8	15.19	15.00
No exportadores de petróleo	27.4	28.3	26.1	20.18	21.78
América	(10.4)	(9.5)	(8.3)	(7.50)	(7.93)
África	(6.1)	(7.2)	(5.7)	(6.70)	(6.1)
Asia	(13.1)	(10.5)	(10.4)	(12.02)	(13.47)
China	-	-	-	(2.22)	(3.66)
Medio Oriente	(0.8)	(7.0)	(12.5)	(6.93)	(6.38)
TOTAL	100	100	100	100	100
Número de países miembros	50	69	118	182	186

NOTA: a) Otros países desarrollados incluye países europeos: Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Rusia y Arabia Saudita.

FUENTE: elaborado con datos del FMI.

por comparación con el Banco Mundial, esas relaciones son por cierto menos notorias dado que, por un acuerdo informal establecido en Bretton Woods, el cargo de director general en el FMI sería ocupado por un europeo. Es así que de 1946 a 1951, corres-

pondió a Camille Gutt (belga) desempeñar esa función seguido por Ivar Rooth (sueco) entre 1951-1956; Per Jacobsson (sueco) para el periodo 1956-1963; Pierre-Paul Schweitzer (francés) y Johannes Witteveen (holandés) en los ejercicios 1963-1973 y 1973-1978, respectivamente. De 1978 a 2000, ejerció ese cargo Jacques de Larosière (francés); de 2000 a 2004 correspondió a Horst Köhler (alemán) seguido de Rodrigo Rato (español) durante 2004-2007 y a partir del 1 de noviembre del 2007 el cargo lo detenta el francés Dominique Strauss-Kahn. No obstante, en compensación, el vicedirector general (Deputy Managing Director) ha sido tradicionalmente un norteamericano.

Esa presencia restringida en los órganos de dirección no minimiza la influencia norteamericana en la política de la institución. En buena parte, porque el papel del director general del FMI, si se compara con la presidencia del Banco Mundial, es de menor gravitación y posee menos autonomía relativa de decisión. Ese fenómeno es evidente a la luz de diversos acontecimientos de importancia acaecidos en las dos últimas décadas, aunque debe reconocerse que la gravitación de ese cargo se acentuó sensiblemente luego de la crisis de la deuda de 1982. Los mecanismos informales que influyen en el funcionamiento del Fondo son quizá más representativos que otras formas de poder que se ejercen dentro de ella.

Concretamente, el director ejecutivo norteamericano cuenta con medios reales para influir sobre las decisiones del FMI, lo cual contrasta con lo que acontece, en promedio, con otros directores ejecutivos de otros países:

Tienen una oficina en el edificio del FMI en Washington; junto con su pequeño equipo, mantiene contactos regulares con otros miembros de la Junta (de Directores) y con los miembros del personal directivo del FMI, que trabajan en temas de interés para Estados Unidos. Algunas veces, otras agencias norteamericanas, particu-

larmente el Departamento de Estado, expresan sus puntos de vista directamente a los funcionarios del FMI. El Director Ejecutivo de Estados Unidos [...] es probablemente el segundo en el poder, sólo debajo del Director General.⁴⁷

La red asesora que, en última instancia, decide el voto del director ejecutivo norteamericano está integrada por el Departamento del Tesoro a través del National Advisory Council (NAC) y del Development Coordinating Committee (DCC).⁴⁸ Los criterios que guían ese control de Estados Unidos sobre el FMI y otros organismos financieros internacionales (como el Banco Mundial) pueden extraerse del siguiente testimonio:

El Secretario Adjunto para Problemas Internacionales del Tesoro norteamericano y su equipo son responsables por el control constante, la coordinación e instrucción de la votación de los directores ejecutivos en las instituciones financieras internacionales. Para cumplir con este objetivo se dispone de un grupo de técnicos que analizan cada una de las propuestas de préstamo, evaluando las políticas macroeconómicas de cada país, los intereses especiales de

⁴⁷ *Ibid.*, p. 184.

⁴⁸ El NAC tuvo su origen en Bretton Woods, donde fue creado con el objetivo de constituirse en un grupo asesor responsable de coordinar la política norteamericana en las instituciones financieras internacionales, y así garantizar que éstas fuesen conducidas en concordancia con las políticas y los intereses de Estados Unidos. Este grupo está integrado por el Departamento del Tesoro, el Departamento de Comercio, la Reserva Federal y el Banco de Exportación-Importación. El DCC fue creado en 1978 para controlar tanto proyectos individuales como cuestiones económicas y de préstamos. Este organismo está integrado por el Departamento del Tesoro, el Departamento de Estado, USAID, los Departamentos de Comercio, Trabajo, Agricultura y Administración y Presupuesto, la Corporación de Inversiones Privadas de Ultramar, el Consejo Nacional de Seguridad y la Oficina de Representación de Comercio Especial y Acción (véase *Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 96th Congress, Part II*, marzo 1979, p. 29).

Estados Unidos, los derechos humanos, problemas de expropiación, suministro de bienes estratégicos, etc.⁴⁹

En tanto los directores ejecutivos ocupan el cargo por un tiempo indeterminado, los electos son sustituidos cada dos años. Por lo mismo, hay una capacidad creciente de gestión y eficacia para aquellos países que, como los Estados Unidos, cuentan con un director ejecutivo con un alto grado de influencia. Por supuesto todo lo contrario ocurre con los países subdesarrollados a los que, además, la propia heterogeneidad de posiciones y problemas reduce o dificulta su acción conjunta y su eficacia en el organismo.

En síntesis, la gravitación de los EEUU ha sido permanente desde la constitución misma del FMI hasta las propias modalidades que adoptó su desarrollo. Empero, si bien los controles que su gobierno ejerce sobre la organización y el funcionamiento del Fondo siguen siendo evidentes y de peso (como el hecho de haber retenido el poder de veto en sus principales decisiones), su hegemonía ya no tiene los tonos indiscutidos de un comienzo. No sólo su cuota y poder de voto son más bajos, sino que el poder real ha debido ser compartido más abiertamente con otros países industrializados, en tanto los países subdesarrollados –pese a sus intentos– siguen ejerciendo un papel minoritario y marginal. Dentro de esta estructura de poder –a la par de lo que particularmente ocurre en otros organismos como el Banco Mundial y en general en la economía internacional– Estados Unidos está cada vez más obligado a buscar acuerdos mínimos en un bloque dado de países de significación económica y política. Así lo demuestran tanto la gran importancia que en su momento logró el Grupo de los Diez, de los Siete y de los Ocho, como la relevancia que en la actualidad, con motivo de la gran crisis financiera, ha logrado el Grupo de los 20.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 84-86.

Condicionantes políticas

Diversos trabajos han puesto de manifiesto la incidencia de intereses económicos y geopolíticos de los Estados Unidos y, también de otros países desarrollados, en las decisiones del FMI, más allá del poder de sus votos y los mecanismos institucionales bajo su control. Se mencionan muchos hechos en esa dirección, tales como, a título de ejemplo, las ayudas promovidas por la presidencia estadounidense a México en 1982 y 1995, a Polonia en 1985, a Rusia en 1998 y a Argentina en 2001, por razones de política exterior o intereses financieros. Otros trabajos abundan sobre este mismo tema.⁵⁰

Existen apreciaciones coincidentes basadas en modelos econométricos sobre la gravitación de factores económicos y políticos en el otorgamiento de préstamos del FMI. En ese sentido, a título de conclusión, un modelo efectuado sobre un universo de 176 casos de préstamos *Stand-by* y *Extended Fund Facility* sugiere que los intereses de la política exterior de los Estados Unidos juegan un papel menor que el de los intereses de los bancos internacionales de ese país en el otorgamiento de esos préstamos. Pero ese mismo trabajo advierte que no hay oposición sino complementariedad entre ambos tipos de intereses.⁵¹

⁵⁰ Tony Killick, "Aid and The Political Economy of Policy Change", *Overseas Development Institute, London*, 1998; Strom C. Thacker, "The High Politics of IMF Lending", *World Politics* 52, 1999; Benjamín Cohen, "International Debt and Linkage Strategies some Foreign Implications for The United States", *International Organization* 39, 1985; Robert Barro, "The IMF Doesn't put out Fires, it Stars Them", *Bussines Week*, 1998; Alan Meltzer, "Asian Problems and the IMF", *CATO Journal* 17, 1998; Jeffrey Garten, "Lessons for the Next Financial Crisis", *Foreign Affairs* 78, 1999; Barry Eichengreen, *Is Greater Private-Sector Burden Sharing Impossible?*, Finance and Development, 1999.

⁵¹ Thomas Oatley and Jason Yackee, "Political Determinants of IMF Balance of Payments Lending: The Curse of Carabosse", Department of Political Science,

Aunque en otros modelos no se verificó ninguna influencia de las votaciones de las Naciones Unidas en las decisiones del FMI,⁵² sí existen ejemplos aislados de que hubo presiones políticas que llevaron a una mayor condicionalidad de esta institución. Por ejemplo, eso habría ocurrido en el caso de Zimbabwe si acaso este país no votaba con los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad por el tema de Irak en 1990.⁵³

En igual sentido, un autor que ha publicado recientemente el libro *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending* (London and New Cork, Routledge, 2007), en un artículo del mismo año afirma que

hay amplia evidencia que los Estados Unidos y el G-7 presionan al Fondo Monetario Internacional para perseguir objetivos políticos así como proveer asistencia a estratégicos e importantes países en desarrollo. Esto es bien conocido en los corredores del FMI y mucha gente del staff de ese instituto comparte historias off the record.⁵⁴

Al margen de la relativa solidez de los estudios y trabajos arriba mencionados y de la carga ideológica en favor o en contra de sus argumentos, debe admitirse que el poder de los Estados Unidos y de los países industrializados en la organización del FMI permite presumir que las condicionalidades hacia y desde el FMI, en varias circunstancias, puede tener ciertamente un contenido político.

University of North Carolina at Chapel Hill, 2000, y “American Interests and IMF Lending”, *International Politics* 41, 2004.

⁵² Robert Barro y Jong-Wha Lee, “IMF Programs Who is Chosen and What are the Effects?”, *Journal of Monetary Economics* 52, 2005.

⁵³ John Pilgar, “How the Bushes Bribe the World”, *New Statesman*, 2002.

⁵⁴ James Raymond Vreeland, “The Politics of IMF Conditional Lending”, *World Economics*, septiembre 2007, p.187.

III. EL BANCO MUNDIAL

De los “mellizos de Bretton Woods”, el Banco Mundial fue en su primera infancia el más débil, el más limitado en sus funciones y, por lo tanto, el menos conocido. Su dependencia inicial de los recursos de origen estadounidense acentuó, además, su bajo perfil institucional. En su origen, el Banco Mundial estuvo constituido por el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con el afán de contribuir a la reconstrucción europea luego de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, con una mayor proyección internacional, se fueron añadiendo nuevos organismos al BIRF hasta convertirse en el Grupo del Banco Mundial, más conocido como Banco Mundial (BM).

Con el curso del tiempo las orientaciones del Banco Mundial se modificaron, sobre todo porque se encaminó fundamentalmente a la ayuda hacia los países subdesarrollados. Entre sus objetivos estuvo el apoyo a la infraestructura y la agricultura, para posteriormente añadir entre sus cometidos la atenuación de la pobreza y los problemas educativos y del ambiente. Como consecuencia, el Banco Mundial ha alcanzado un lugar de real importancia en el esquema de la cooperación internacional contemporánea, asistiendo a los gobiernos pero también a nivel de organizaciones sociales y académicas. Aunque las autoridades estadounidenses y el mercado financiero de ese país siguieron teniendo una fuerte influencia sobre el Banco, éste presentó nuevas modalidades en su funcionamiento que la caracterizaron por su papel de investigación y análisis en temas sociales.

Las relaciones con el FMI, desde un comienzo, no fueron muy fluidas, entre otras razones por ciertas indefiniciones en cuanto a las competencias entre ambos organismos. Celos burocráticos y enfoques que no se consideraban coherentes entre sí provocaron distanciamientos en materia de procedimientos y objetivos. No obstante, a partir de ciertas crisis internacionales, en la década de los noventa surgió la necesidad de acuerdos y una gestión más coordinada entre las dos instituciones. Misiones y supervisiones conjuntas fueron entonces frecuentes en los países subdesarrollados, con una división de trabajo que, no obstante, han venido evidenciando una progresiva dependencia del BM a los esquemas macroeconómicos y de estabilización del FMI respecto a los países menos avanzados. Ese papel menor del Banco Mundial obedeció, por una parte, a la baja participación que le ha correspondido en el marco de las medidas adoptadas por el G-20 ante la crisis financiera internacional. Por otra parte, ello coincidió con el relativo desprestigio en que cayó el Banco con motivo de la acusación de nepotismo de su ex presidente Paul Wolfowitz y su posterior renuncia, nada menos para una institución que ha encarado el estudio de la corrupción.

Recuadro 4. Referencias bibliográficas sobre el Banco Mundial

Los trabajos sobre el Banco Mundial, inicialmente, provinieron de recopilaciones históricas realizadas con motivo del 40 y del 50 aniversario de dicha institución y auspiciados por la misma. Como en el caso del FMI, han existido diversos trabajos de miembros de su *staff* no reconocidos por el Banco, y muy numerosos informes de carácter global y sectorial elaborados por la institución, además del informe actual sobre sus actividades. Los análisis críticos acerca de la gestión del Banco surgieron.

desde mediados de los años ochenta, sobre todo a partir de la crisis de endeudamiento latinoamericano y la crisis del sudeste asiático, Brasil, Rusia y Argentina por la aplicación de su estrategia de ajuste estructural (compartida con el FMI).

Robert W. Oliver, 1975, *Economic Cooperation and the World Bank*. Mc Millan Press, Londres.

Devesh Kapur, Joseph Lewis and Richard Weeb, 1997, *The World Bank. Its First Half Century*, Brook Press, Washington.

Edward S. Mason y Robert E. Asher, 1973, *The World Bank since Bretton Woods*. The Brookings Institute, Washington.

Cheryl Payer, 1991, *Lent and lost. Foreign credit and the Third World development*. Zed Books, London.

Catherine Caufield, 1997, *Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations*. Henry Holt and Company, Nueva York, USA.

Michael Goldman, 2005, *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven, Conn. University Press, Londres, Yale.

Terence Halliday, 2007, *El Villano Favorito*. Books and Culture.

Sebastian Mallaby, 2004, *The World's Banker. A story of Failed states, Financial Crisis and the Wealth and Poverty of Nations*. Penguin Press.

Ha-Joon Chang, 2008, *Qué fue del buen samaritano. Naciones ricas, naciones pobres*. Intermon, Oxfam, España.

José Antonio Sahuja Perales, 2004, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Univ. Complutense, Madrid.

John Saxe-Fernández y Gian Carlo Delgado Ramos, 2004, *Imperialismo y Banco Mundial*. Popular, Madrid.

Hugo Assmann *et al*, 1980, *El Banco Mundial: un caso de Progresismo Conservador*. Depto. Ecuménico de Investigaciones, San José, Costa Rica.

Samuel Lichtensztein, 1987, *Políticas globales en el capitalismo: El Banco Mundial*. CIDE, México.

David Williams, 2008, *The World Bank and Social Transformation in International Politics: Liberalism, Governance and Sovereignty*. Routledge, Nueva York.

Jonathan Murphy, 2007, *The World Bank and Global Managerialism*. Routledge, Nueva York.

Benjamín Bret, 2007, *Invested Interests: Capital, Culture and the World Bank*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Eric Toussaint, 2006, *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente*. El viejo topo, España.

Enfoques teóricos del Banco Mundial

Como ocurre con el FMI, no existe una versión que se pueda acreditar como un enfoque oficial de los fundamentos en que se asientan el pensamiento y las estrategias del Banco Mundial. Los documentos que pueden entenderse como pronunciamientos del Banco sólo hacen referencia a sus grandes fines.

En consecuencia, para entender su tejido teórico y estratégico es necesario realizar, entonces, un ejercicio de relectura y reinterpretación de sus trabajos. Muchas veces este procedimiento conduce a ambigüedades, puesto que numerosos análisis técnicos o estudios especiales, si bien encomendados por el Banco, son negados por éste como representativos de su opinión.

Diversos autores influidos por los aspectos anteriormente mencionados, e impresionados por el amplio espectro de experiencias y sectores que cubre el Banco, tienden a aceptar la inexistencia de un modelo o conjunto orgánico de elementos que oriente sus políticas.

Por ejemplo, se afirma que

las operaciones del Banco Mundial no han estado guiadas por ningún modelo particular de crecimiento o desarrollo económico. En sus

informes nacionales de evaluación el Banco examina las políticas generales y las perspectivas económicas del país, y busca identificar las estrategias apropiadas de desarrollo y sus políticas operativas como guía de sus orientaciones en materia de préstamos y recomendaciones.¹

En esa misma línea, se llega a señalar que

en los archivos del Banco uno puede buscar en vano, tanto alguna aproximación a un sistemático examen de un proceso de desarrollo normal, como las principales variaciones respecto a tal norma que el Banco haya descubierto en sus experiencias, o los modelos que iluminan acerca de las principales variables que se necesitaría tomar en cuenta en el diseño de los proyectos de desarrollo.²

Poco tiempo antes, esta misma postura ha sido expresamente reiterada por el Banco para los programas de ajuste estructural: la forma y el contenido de estos programas no debería enmarcarse en un modelo pre-establecido; es necesario que éstos se desarrollen de manera flexible y empírica en función de la situación específica de cada país”.³

En el caso del Banco Mundial, esa sensación de aparente pragmatismo adquiere todavía más fuerza si la oponemos a la relativa rigidez de principios y políticas que históricamente ha caracterizado al FMI. El Banco Mundial ha logrado, pues, sorprender por más tiempo todo encasillamiento teórico e ideológico. ¿Cuáles han sido las causas de ese fenómeno? Sintéticamente, y sólo a título ilustrativo, pueden citarse algunas de esas razones. La primera se refiere al ámbito en que opera el Banco Mundial. Mientras que el FMI tiende a actuar formalmente en

¹ R. Mikesell, *op. cit.*, p. 78.

² E. Mason y R. Asher, *op. cit.*, p. 467.

³ Banco Mundial, “Les Prets a l’Ajustement Structurel...”, Washington, 1981, p. 1.

el campo acotado de lo financiero y lo macroeconómico, el Banco Mundial participa en proyectos que se asocian a problemas productivos y sociales. Otra razón que refuerza la anterior se vincula a la tendencia del Banco a invocar, además del crecimiento, una mayor preocupación y una creciente sensibilidad frente a los problemas como la pobreza, el bajo nivel de educación, el deterioro del ambiente y otros estigmas que caracterizan fundamentalmente a los países subdesarrollados. En esa misma dirección, también es muy decisivo que el FMI reclute entre su personal especializado a quienes ocuparon cargos en bancos centrales y ministerios de Hacienda o Economía, mientras el Banco Mundial abre un abanico mucho más amplio, a lo que agrega la convocatoria y financiamiento a proyectos de investigadores y organizaciones sociales no gubernamentales.

A los argumentos anteriores se puede añadir la persistente prédica del Banco por evitar un corte tajante entre países desarrollados y subdesarrollados, así como para impedir que estos últimos sean concebidos como un todo homogéneo. Con tal propósito la institución ha emprendido un arduo intento por distinguir grupos de países y situaciones diferentes (extremas e intermedias).⁴

En suma, ante las posturas rígidas y claramente definidas del FMI, el planteamiento del Banco parece oponerse a toda

⁴ Entre las situaciones y agrupaciones de países más utilizadas, se encuentran las basadas en el nivel de ingreso. Pobreza absoluta se considera la situación en la que el ingreso anual per cápita es menor que 50 dólares, y pobreza relativa, aquélla en la que esta cifra supera la anterior, pero aún está en un nivel inferior que el ingreso promedio internacional. Por otro lado, se subdividen los países subdesarrollados en los de bajo ingreso (250 dólares o menos de ingreso per cápita) y los de mediano ingreso (250 dólares o más), basado en datos de 1976. Siguiendo el criterio del nivel y tipo de desarrollo, también se clasifican los países en economías grandes, pequeñas primario-exportadoras y pequeñas industrializadas.

generalización y a lineamientos preestablecidos. No se puede disimular o echar en saco roto la importancia que estas características tienen en el caso del Banco. En lo fundamental, advierten acerca del peligro de encuadrar sus estrategias en un padrón uniforme y universal, propio de una institución monolítica. Pero de esto a creer en la existencia de una efectiva visión pragmática del Banco Mundial, hay una gran diferencia.

Por lo pronto, se puede señalar la existencia de ciertas estrategias que se asocian a distintas etapas de los enfoques y las políticas del Banco. Por ejemplo, suelen dividirse en tres las concepciones que, históricamente, más han influido en el Banco Mundial: la “*estrategia convencional de crecimiento*”, la “*estrategia de crecimiento y satisfacción de necesidades básicas*”⁵ y la “*estrategia de crecimiento hacia afuera con ajuste estructural*”.

Los estudios sobre este tema, en su momento, llegaron a identificar varias etapas en la evolución del pensamiento del Banco. En la primera, que llega hasta mediados de los años cincuenta, el desarrollo se entiende como un crecimiento económico que requiere apoyarse en un mayor capital de infraestructura, financiado con ahorro interno. En el periodo siguiente, la concepción sigue planteada en los términos anteriores de un crecimiento convencional, pero las inversiones para el desarrollo —además de las de infraestructura— se extienden al campo agrícola, urbano, educativo y de la salud. En la “era” de McNamara, la concepción del desarrollo ya no se agota en el crecimiento económico. El Banco comienza a sostener que dicho crecimiento debe incluir aspectos sociales ligados a la pla-

⁵ Informe “Assessment of the Effectiveness of the World Bank and the Inter American Development Bank in Aiding the Poor”, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 95th Congress, part. 5, sección 11, 1978.

nificación familiar, al desempleo y a la pobreza.⁶ Una última etapa se corresponde a una concepción del crecimiento hacia afuera, con ajuste estructural.

Desde el punto de vista de este trabajo, la búsqueda de determinados fundamentos en el pensamiento del Banco Mundial supone reconocer un cuadro interpretativo o teórico, que dote de una cierta racionalidad a los objetivos que determinan o guían la política de esa institución. Al respecto, en el resto del capítulo se tratará de demostrar que:

- No ha habido una estrategia pero sí una trayectoria estratégica del Banco, entendida como un despliegue de distintos objetivos en el tiempo, los cuales, no obstante, conservan un conjunto central de propósitos.
- En correspondencia con ello, ha existido un enfoque sobre el crecimiento económico que se mantiene como el eje teórico fundamental. Alrededor de ese eje, los cambios en las concepciones globales de desarrollo han girado desde el ángulo de las necesidades de capitalización básica (*basic utilities*) hasta el de la satisfacción de las necesidades sociales básicas (*basic needs*) y, con la crisis latinoamericana, viraron hacia la aplicación de orientaciones exportadoras con ajustes estructurales (*structural adjustment*).
- En el curso de esa trayectoria estratégica, los periodos de transición se han caracterizado por agregar áreas temáticas y alcanzar una alta diversificación de sectores económicos y sociales involucrados.

⁶ E. Mason y R. Asher, *op. cit.*, p. 480.

Un enfoque convencional del crecimiento económico

Durante sus veinte primeros años, el Banco estimuló la infraestructura básica como una condición del proceso de reconstrucción económica de los países europeos.

Esa línea de pensamiento fue más lejos cuando se aplicó a los países menos adelantados. Efectivamente, concebido el desarrollo como la transformación de una economía tradicional –eminentemente agrícola– en otra moderna de tipo industrial, las fuerzas para llevar a cabo esa transformación se consideraban íntimamente vinculadas al proceso de industrialización. Pero para que ese proceso y la correspondiente formación de capital privado se logaran, era necesaria la infraestructura básica a cargo de los gobiernos.⁷

El desarrollo, por lo tanto, era equivalente al proceso de modernización conceptualizado como la industrialización impulsada por la iniciativa privada. En esa correspondencia entre los grandes objetivos estratégicos (desarrollo-modernización-industrialización), el Banco convertía la infraestructura en el nexo primero que articulaba dichos propósitos con el requisito inmediato de incrementar la formación de capital privado.

Conforme el enfoque de Harrod-Domar, la concepción del Banco sobre el crecimiento económico establecía como relaciones fundamentales las que, cuantitativamente, se entablaban entre la formación del ahorro y la inversión, por un lado, y entre este circuito con la expansión productiva, del empleo y de ingresos, por el otro (ver Diagrama 1).

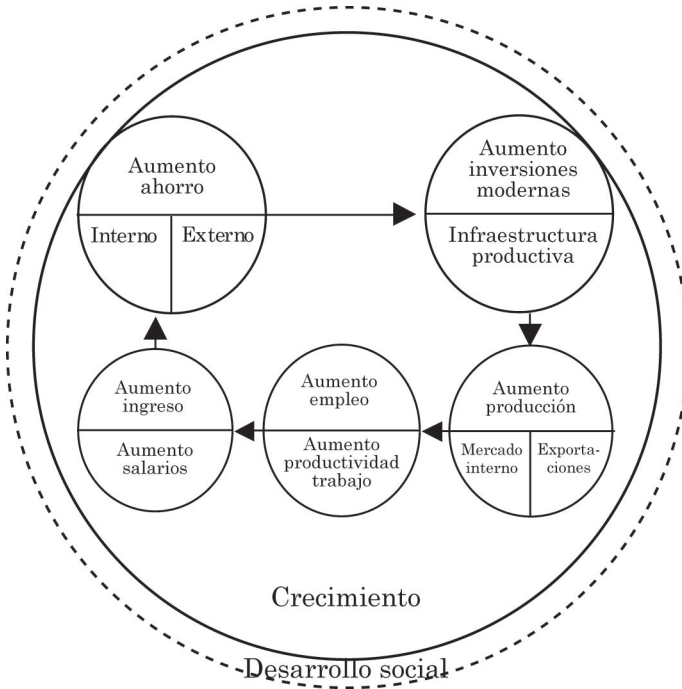
⁷ “Un adecuado abastecimiento de energía, e instalaciones de comunicación y transporte son antecedentes necesarios para la mayor parte de la asignación productiva del ahorro privado en nuevas empresas. También es el primer paso en el proceso gradual de industrialización”. Sexto Informe Anual del Banco Mundial, p. 14.

En una secuencia simplificada, el razonamiento es como sigue: una ampliación de la inversión realizada con base en patrones tecnológicos avanzados incrementaría la producción industrial y la haría más eficiente al reducir relativamente sus costos. Lo anterior podría implicar precios internos relativamente menores y mayor competitividad internacional de los productos exportables, cuyo incremento de ventas permitiría ampliar las importaciones y así aumentar todavía más la capacidad productiva sobre bases más modernas. La correspondiente expansión productiva generaría, en su momento, un mayor número de empleos; lo cual, unido a la creciente productividad del trabajo (por razones tecnológicas), elevaría los salarios y el ingreso global. Como el ahorro es función del ingreso, la elevación de este último posibilitaría la repetición de un ciclo de crecimiento como el expuesto. El desarrollo o bienestar social derivaría naturalmente del anterior proceso de crecimiento debido a las tendencias al aumento del empleo y de los salarios y, por ende, a las mejoras en las condiciones de vida.

En este contexto, buscar el incremento del nivel de las inversiones básicas (de infraestructura y tecnológicamente modernas) originaba dos problemas para el Banco Mundial: la brecha entre la formación del ahorro interno y las necesidades de capital, así como la brecha entre la obtención de ahorro externo y las oportunidades de inversión.

En ciertas oportunidades, el citado tema pareció desdoblarse en un problema teórico de *disponibilidad de recursos* y en un problema práctico de *absorción de recursos*. La primera versión, apoyada por instituciones como la CEPAL o la UNCTAD, reclamaba cerrar las virtuales brechas entre ahorro e inversión, manteniendo la prioridad de esta última e impulsando las ayudas concesionales externas a la inversión pública. La segunda versión, que se atribuía al Banco Mundial, justificaba, en cambio, los débiles flujos de financiamiento externo con el argumento de

Diagrama I. Estrategia convencional de crecimiento del Banco Mundial



de una escasez de sólidos y rentables proyectos de inversión. Desde este punto de vista, la variable estratégica en la formación de capital era el conjunto de condiciones o expectativas para atraer la inversión privada.

Bajo esta perspectiva, el Banco Mundial comprendía el proceso de crecimiento como supeditado a la implantación de políticas de estabilización monetaria aptas, ya sea para crear un clima adecuado a las inversiones directas y al financiamiento externo, ya sea para ampliar las propias bases de formación del

ahorro interno. Para el Banco, las políticas de estabilización adquirirían el carácter de una sana y necesaria condición para acometer el crecimiento económico: “una adecuada política de estabilización, desde el punto de vista del Banco, fue una condición tan necesaria para el desarrollo como lo fue siempre para el Fondo Monetario Internacional”.⁸ Habría que añadir que esa condición resultó más importante en aquellos países que, como los más industrializados en América Latina y otros como la India, oponían estructuras proteccionistas a los procesos de internacionalización y concentración del capital. Este juicio implicaba admitir una clara integración –aún vigente– de la visión macroeconómica del FMI en la concepción del Banco Mundial, como se ilustra en el diagrama II, sin desmedro de algunos matices que distinguen ambas posiciones.

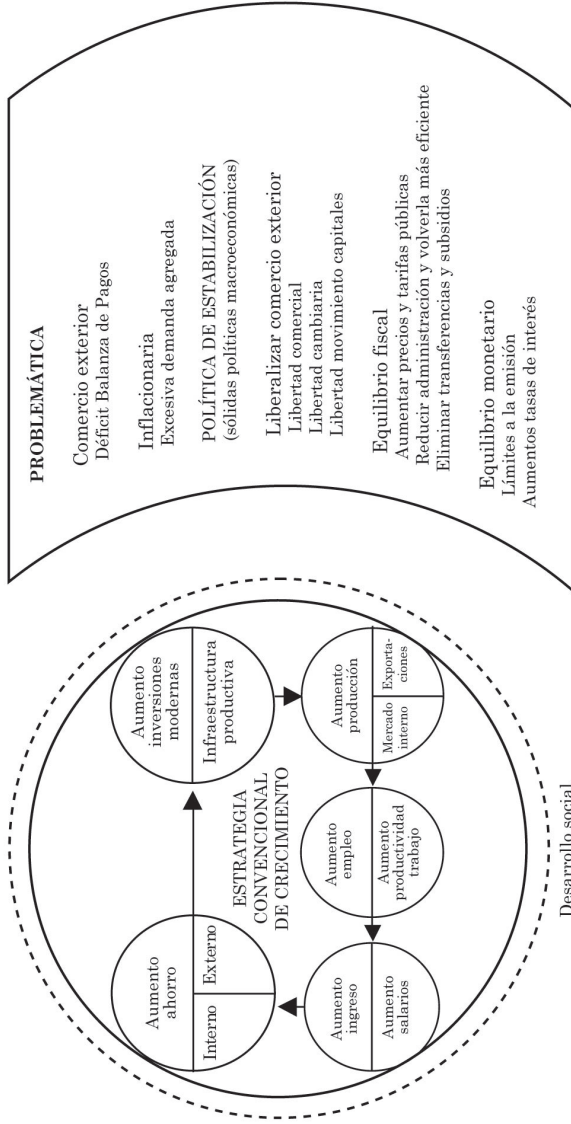
En rigor, ambas instituciones comparten una doctrina que confía en las leyes del mercado libre y perfecto para alcanzar la estabilidad, así como en la inversión privada nacional, y sobre todo extranjera, para avanzar en la modernización y el crecimiento económico. En sus diversos Informes anuales el banco expresa con toda claridad que uno de sus objetivos fundamentales es ayudar a crear las condiciones que impulsarán un flujo sustancial e importante de inversión privada, principalmente capital de riesgo en los países subdesarrollados. Basada en este principio, la institución se rehusó hasta el año 1968 al otorgamiento de préstamos a las corporaciones financieras de desarrollo controladas por el sector público, como antes se había negado a hacerlo con empresas públicas industriales, argumentando que eran ineptas para manejarse con eficiencia.⁹ Pero lo más importante, de acuerdo con estos lineamientos, es que el Banco Mundial y

⁸ E. Mason y R. Asher, *op. cit.*, p. 464.

⁹ E. Mason y R. Asher, *Ibid.*, p. 27.

Diagrama II. Políticas de estabilización como requisito de una estrategia convencional de crecimiento

Banco Mundial Fondo Monetario Internacional



y el FMI abrieron camino para la mayor internacionalización de los países subdesarrollados y para la expansión de las empresas transnacionales en áreas dinámicas de sus economías.

En resumen, este primer planteamiento teórico-estratégico del Banco Mundial se fundamenta en un esquema circular de crecimiento sustentado en un proceso de modernización de base industrial, el cual es alentado por capitales privados y extranjeros, a partir de inversiones en obras de infraestructura básica a cargo de los gobiernos. Las políticas de estabilización o antiinflacionarias, con sus normas de saneamiento y sólidas políticas en los planos del comercio exterior, fiscal y monetario-crediticio, establecerían las llamadas condiciones de equilibrio para atraer el ahorro externo y fomentar el ahorro interno, en el marco del libre funcionamiento de las leyes del mercado.

*Un enfoque del crecimiento económico que integra
las necesidades sociales básicas*

Antes de proceder al análisis propiamente dicho de la estrategia de desarrollo que orientó la política del Banco Mundial en los años setenta, parece importante explicar detalladamente cómo se gestó esta nueva concepción y exponer sus aportes.

a) Antecedentes: el Informe Pearson

Los indicios de un primer cambio significativo en la concepción teórica del Banco Mundial surgen en 1969 con la presentación de *Partners in Development*.¹⁰ Este informe (más conocido como

¹⁰ L. Pearson, *El desarrollo: empresa común*, Tecnos, Madrid, 1969.

Informe Pearson) tenía por cometido hacer una evaluación de los resultados de veinte años de *ayuda para el desarrollo* y proponer políticas más eficaces.

La crítica trazada se centró principalmente en las distorsiones producidas por el tipo de crecimiento económico experimentado por los países subdesarrollados. Los autores del Informe consideraban que la preferencia por el sector industrial como motor de crecimiento restaba importancia al sector agrícola. Su desarrollo deficiente habría generado limitaciones a la expansión del mercado interno, insuficiente producción de alimentos y reducidos volúmenes para exportación. Se creaban así obstáculos internos y externos al propio avance del proceso de industrialización.

Por otra parte, el Informe resaltó los problemas creados por la propia estrategia industrial ejecutada en los países subdesarrollados. A su juicio, la política de sustitución de importaciones, proteccionista y volcada al mercado interno, había consolidado una industria poco competitiva internacionalmente y una agricultura poco apreciada. El resultado fue un desequilibrio agrícola-industrial el cual, aunado a una restringida capacidad de importación originada en la insuficiente expansión de las exportaciones, impidió que los países menos adelantados alcanzaran un crecimiento autosostenido.

En función de este diagnóstico que cuestionaba las formas adquiridas por la industrialización y la agricultura en los países subdesarrollados, el Informe Pearson presentó tres grandes recomendaciones. La primera consistía en avanzar en el proceso de modernización de la agricultura, que ya había contado con el apoyo del Banco Mundial con la introducción de patrones agrícolas caracterizados por el uso intensivo de fertilizantes, maquinarias y equipos, regadíos y nuevas variedades de semillas; en pocas palabras, respaldar la llamada Revolución

Verde.¹¹ En segundo lugar, correspondía corregir las distorsiones en el sector industrial haciendo más competitivos internacionalmente sus productos. En este proceso se atribuía un papel estratégico a la inversión privada extranjera, por los avances tecnológicos y de productividad que incorporaba. Finalmente, se propugnaba el proceso de liberalización del comercio internacional, para alcanzar una mayor participación de los países subdesarrollados en las exportaciones de productos agrícolas y manufacturados.

El Informe Pearson, además de su preocupación sobre el estilo de crecimiento económico, examinó la problemática sociopolítica en aspectos específicos tales como el desempleo y la educación. Con relación al primero, se afirmaba que regía en el mercado una limitada capacidad de absorción productiva de mano de obra debido al alto nivel de crecimiento demográfico en los países subdesarrollados. De origen económico, el problema del desempleo se veía adicionalmente agravado como problema social, por un sistema educacional inadecuado que no relacionaba la formación profesional con las necesidades de los procesos productivos. A fines de los años sesenta, el Informe consideraba una educación adecuada y correcta a aquella que implicaba una formación técnica y especializada, asociada a una mayor absorción de tecnologías modernas.

Aunque el Informe reiteró el razonamiento –ya formulado por el Banco Mundial– dirigido a vincular el desarrollo a procesos de

¹¹ “Gran parte del mundo en desarrollo experimenta hoy una extraordinaria innovación agrícola que puede clasificarse de Revolución Verde [...] La Revolución Verde se debió tanto a la nueva tecnología como a la nueva política. Aunque no cabe prever aún el alcance y la rapidez de sus consecuencias [...] las perspectivas de crecimiento son muchísimo más favorables [...] La Revolución Verde puede ser un hito en la producción de cereales alimenticios”, Pearson, *op. cit.*, pp. 45, 46 y 69.

modernización, su carácter renovador se encontraba en los aspectos cualitativos de este mismo desarrollo, hasta entonces desatendidos o relegados a planes marginales (empleo, crecimiento demográfico, educación y redistribución del ingreso), y la necesidad de esbozar nuevas relaciones económicas internacionales.¹²

b) La asimilación teórica de la pobreza

Ciertamente, el Informe Pearson fue un antecedente del viraje que el Banco Mundial imprimió a su enfoque del desarrollo durante la administración McNamara en la década de los setenta. Ese premio del Banco Mundial por considerar las causas sociales de la pobreza y las necesidades básicas, sólo puede comprenderse si al análisis se incorporan la crisis internacional y las luchas de liberación y de cambio social que agitaron a numerosos países latinoamericanos, africanos y asiáticos desde fines de los años sesenta.

McNamara, secretario de Defensa de Estados Unidos entre 1961 y 1968 y protagonista de la derrota de Vietnam, podía entender el profundo significado que para el sistema capitalista tenían esos movimientos alentados por la dependencia y la pobreza. A diferencia de quienes lo precedieron, McNamara no encabezó el Banco Mundial con la mentalidad propia de un banquero, sino con la de un estratega internacional que preten-

¹² “Si la finalidad de la ayuda económica es el progreso hacia la independencia económica, no tiene más que dos manifestaciones directas, a saber, un incremento adecuado y sostenido de la relación entre el ahorro interno y el ingreso nacional y de la relación entre las exportaciones y las importaciones [...] las políticas de distribución más equitativas deben tener igual prioridad que las destinadas a acelerar el crecimiento [...] Se plantea la más amplia cuestión de crear una estrategia internacional para el desarrollo que no sólo tenga en cuenta los problemas de la ayuda sino también los del comercio y de los movimientos de capitales y tecnología”. *Ibid.*, pp. 129, 164 y 201.

día lograr en la paz lo que no pudo conquistar con la guerra: reconocer grandes reivindicaciones populares y controlarlas, en un periodo de crisis del capitalismo industrial y de decadencia de la hegemonía estadounidense.

Sin lugar a dudas, McNamara no fue un instrumento del Banco, sino que su personalidad contribuyó para que éste admitiera la pobreza como problema teórico y no sólo moral. Los antecedentes, del Informe Pearson y los que podrían hallarse en CEPAL, FAO, UNCTAD, UNESCO y otros organismos internacionales, demuestran que no hubo *innovación* teórica propiamente dicha. Ese término sería grandilocuente y poco veraz para caracterizar lo ocurrido. Más bien se *asimiló* la pobreza o las necesidades básicas como parte del discurso, del esquema teórico y apoyado en un muy abundante y rico material estadístico.

El alegato teórico del Banco de esa época, en contraste con lo planteado en el pasado, fundamentaba la satisfacción de las necesidades básicas y la lucha contra la pobreza no como un resultado automático del crecimiento económico, sino como una parte integrante de esa estrategia. El mérito que sin reticencias cabe a McNamara y que éste legó al Banco Mundial, fue que elevó la problemática de la pobreza a su máxima expresión.

El Banco Mundial admitió que el crecimiento no llevaba mecánicamente al bienestar de las grandes mayorías de los países subdesarrollados.¹³ El argumento, entonces, fue que una estrategia adecuada debería involucrar tanto el crecimiento económico como la satisfacción de las necesidades básicas. Se recono-

¹³ “Es cada vez más evidente que no resulta suficiente atenerse a altas tasas de crecimiento del producto nacional y esperar que sus beneficios eventualmente abarquen a las grandes mayorías”. Mahbud Haq, “Developing Countries Alternatives”, Helen Hughes (ed.), *Prospects for Partnership-Industrialization and Trade Policies in the 1970's*, World Bank Publication-John Hopkins, University Press, Baltimore, 1973, p. 134.

cía que un mayor crecimiento permitiría que una parte de los recursos generados en el sector moderno pudieran ser utilizados en lograr una mayor protección social. Pero, a su vez, esa satisfacción de las necesidades básicas tendría efectos positivos sobre la expansión del sector moderno de la economía.

Con relación a la asimilación teórica de la pobreza, cabe subrayar que hay posiciones críticas que han ensayado un exhaustivo análisis de ese fenómeno como una estrategia o más bien una ideología que encubría otros objetivos.¹⁴ A ese respecto, es menester advertir acerca de ciertos peligros que entraña abordar el análisis, exclusivamente, desde ese plano.

Al actuar de esa forma se tiende a magnificar el carácter retórico del discurso y a situar su máxima contradicción entre la racionalidad de lo que se dice y de lo que se hace. Como se verá luego –en lo que atañe al *ataque a la pobreza* y la problemática de las necesidades básicas– esa divergencia es efectivamente real. Sin embargo, hay otras facetas de la cuestión que deben ponerse especialmente de relieve.

Por una parte, si bien la postura del Banco era apologética del sistema capitalista, ello no suponía una aceptación de su funcionamiento. Sería muy discutible que la posición del Banco fuese vista como una ideología del *statu quo* de ese funcionamiento. En particular, el tema de las necesidades básicas en las políti-

¹⁴ Ese punto de vista, como el de Hugo Assmann, trata de estudiar la estructuración ideológica de un llamado “progresismo conservador” del Banco, entendido como “una vasta gama de manifestaciones ideológicas ligadas a propuestas para aminorar o superar los problemas más agudos que aquejan a la humanidad [...] pero que sólo sirven para ocultar lo que realmente se hace”. En fin, se estaría ante una ideología progresista (“de buena voluntad, con rectas intenciones, de enorme sensibilidad y sinceridad”), pero que finalmente se encuentra al servicio de prácticas conservadoras, que “*preservan el statu quo y aseguran la estabilidad del mercado capitalista mundial*”. Hugo Assmann, *op. cit.*, p. 41.

cas del Banco no podía ser comprendida sólo como una defensa del tipo de relaciones económicas y sociales existentes. Por ejemplo, no puede ocultarse que la dinámica de la acumulación en la agricultura y de los grupos sociales requería efectivamente de cambios en los procesos de explotación a los que, por cierto, el propio Banco había contribuido en mayor o menor medida en el pasado.

Por cierto, en la ayuda a sectores muy pobres de ciertos países, naturalmente entraban en juego, también, factores políticos. Estos factores conducían en la práctica (y no sólo en el discurso) a buscar nuevas formas de orientación y control de regiones y de grupos conflictivos.

De todo lo anterior se infiere no desconocer la importancia de los fundamentos teóricos que el enfoque del Banco Mundial presentó en esos años. Estos fundamentos ni eran totalmente legitimadores de lo existente ni estaban completamente disociados de su acción. Sin embargo, las corrientes que sostenían que la posición del Banco Mundial era puramente ideológica, solían involucrar en este juicio al propio modelo de crecimiento propiciado por este organismo, lo cual resulta equivocado.

La teoría no es una instancia separada de la ideología, pero tampoco es su esclava. Es necesario, por lo tanto, ir más allá y profundizar también en el trasfondo teórico, así como en la estrategia de política económica del Banco Mundial, incluso para abstraer aquellos elementos ideológicos que efectivamente la impregnan. Esto significa reconocer, por ejemplo, que el Banco sustentaba como hipótesis la subordinación de la distribución del ingreso al proceso de crecimiento económico, o la independencia relativa de este proceso respecto al sistema de propiedad y de control de los medios productivos. Cuando no se subrayan estos supuestos puede incurrirse en la paradoja de rechazar frontalmente la ideología del Banco Mundial y, simultáneamente, aceptar en forma tácita y parcial su enfoque teórico.

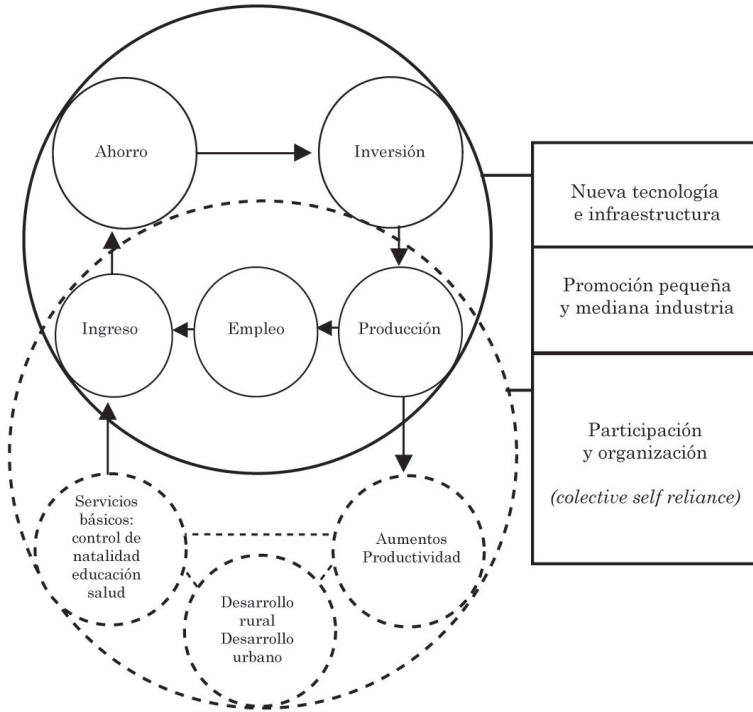
c) Lineamientos para la satisfacción de las necesidades básicas

Como ya se indicó, la inclusión del objetivo de la satisfacción de las necesidades básicas en la estrategia del Banco Mundial nació de admitir que los beneficios del crecimiento no llegaban a las grandes mayorías de las poblaciones de los países subdesarrollados. Por consiguiente, cumplir con este fin significaba emprender las tareas que permitiesen mejorar las condiciones de vida de las capas más pobres, siempre y cuando no comprometieran el proceso y estilo de crecimiento propiamente dicho. Así planteada, el Banco estimaba que la satisfacción de las necesidades básicas se asentaba en dos propósitos: elevar la productividad y aumentar los servicios básicos (véase Diagrama III).

El Banco suponía que el **incremento de la productividad** aumentaba las posibilidades de una tendencia al alza de empleos e ingresos personales, lo que, por consiguiente, reduciría los niveles de pobreza. En el caso del desarrollo rural —y siempre según el enfoque del Banco— el concepto de productividad requería como condición fundamental elevar los rendimientos de la tierra trabajada. Para ello, era necesario lograr el acceso de los agricultores a la nueva tecnología basada en el empleo de semillas mejoradas y fertilizantes para el cultivo de productos básicos como trigo, arroz y maíz.¹⁵ La aplicación de tecnología con altos rendimientos por área cultivada auspiciaría también un uso más intensivo de la mano de obra, creando nuevas oportunidades de empleo.

¹⁵ Banco Mundial, Desarrollo Mundial, Documento de Política Sectorial, 1975, pp. 29-30.

Diagrama III. Estrategia de crecimiento y necesidades básicas del Banco Mundial



Hay que destacar que dicha tecnología, tanto en grandes como en pequeñas extensiones de cultivo, el Banco la consideraba casi exclusivamente para tierras de riego, puesto que los “paquetes de tecnología adecuada para pequeños agricultores en tierras temporales y que no cultivan productos cerealeros, están poco desarrollados”.¹⁶

¹⁶ Banco Mundial, Appropriate Technology in World Bank Activities, julio de 1977.

La distribución de la tierra, según el Banco, se veía exclusivamente en función de la necesidad de alcanzar un aumento de la productividad y de la producción. El límite mínimo de extensión de las explotaciones debería ser aquel que permitiera producir suficientes alimentos para satisfacer los mínimos de la familia agrícola y obtener un excedente comercializable para atender las demandas de los consumidores urbanos. Cuando existen grandes plantaciones que funcionan en forma eficiente, el Banco consideraba innecesaria su fragmentación. Por el contrario, cuando existían pequeñas plantaciones (minifundios) que operaban en forma ineficiente, el Banco consideraba conveniente buscar modos de consolidarlas.

Aun procediendo según el esquema anterior, el Banco advertía sobre la urgencia de desarrollar actividades no agrícolas en el campo, para absorber la numerosa mano de obra disponible y aumentar su productividad. Para esto, se debían proyectar obras de infraestructura de pequeña y mediana dimensión: caminos, instalaciones de almacenaje, viviendas, así como la instalación de industrias rurales. Estas industrias servirían a las demandas locales, serían una fuente adicional de empleos (si utilizaban tecnologías intensivas en mano de obra) e, incluso, podrían procesar bienes agrícolas producidos en la región. Para todo ello era importante la participación y capacidad organizativa de los propios destinatarios de estos proyectos (*collective self reliance*).

En el campo urbano, el problema del creciente deterioro de las condiciones de vida de extensas capas sociales, en la concepción del Banco, se explicaba por dos razones: *a*) la insuficiente capacidad de la industria moderna (dada su alta relación capital/trabajo y su limitada tasa de crecimiento) para absorber una masa creciente de subempleados y desempleados, y *b*) las migraciones rurales a las urbes.

La estrategia que el Banco postulaba para resolver el problema de los pobres en las zonas urbanas se dirigía fundamentalmente hacia el logro de un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo y hacia el aumento en la productividad de este factor. Con estos propósitos se debía promover, entre otros mecanismos, la instalación de pequeñas y medianas industrias que trabajasen con una relación capital/trabajo menor que la empleada por las grandes empresas. Aunque esas industrias no llegaran a tener el nivel de productividad que ostentaban las grandes, podían incrementar relativamente la productividad de la fuerza de trabajo antes desocupada o mal ocupada, elevando sus ingresos. El Banco consideraba que el nivel de productividad de las pequeñas y medianas empresas era mejorable si se las asistía con tecnología y crédito y, además, si se orientaba su organización productiva y administración hacia la propia participación de los interesados. Como en el medio rural, todo lo anterior podía asociarse al empleo en tanto se promoviese la instalación de obras de infraestructura, construcción y otras.

El suministro de **servicios básicos** —por ejemplo, los de control demográfico, educación y salud— enriquecía los conceptos de desarrollo tanto rural como urbano. Servía de apoyo a los objetivos del Banco de alcanzar mayores niveles de producción así como de productividad y, a la vez, los *humanizaba*. Estos propósitos, como se afirmó anteriormente, podían reconocer otros contenidos como los de control político y legitimación social.¹⁷

El control demográfico o control de la natalidad ha sido uno de los puntos estratégicos más conocidos por el Banco Mundial,

¹⁷ “Los bienes públicos son políticamente atractivos, pues el gobierno que los proporciona satisface a los grupos que representa y al enfatizar la igualdad de oportunidades de acceso aparece simultáneamente magnánimo”. Hollis Chenery, *Redistribución con Crecimiento*, Tecnos, Madrid, 1976, p. 94.

incluso antes de haber elaborado el esquema de necesidades básicas (al grado de haber fundado un Departamento de proyectos demográficos en 1969). En el nivel de los recursos, el Banco sostenía que un alto crecimiento demográfico planteaba desafíos cada vez más riesgosos: escasez relativa de ahorro, capital y tierra; subdivisión de ésta; déficit de alimentos; distracción de recursos cada vez mayores hacia la infraestructura social, lo cual no impedía el empeoramiento de sus servicios. El control demográfico reforzaría el proceso de crecimiento al atenuar las presiones sobre el circuito de formación de capital productivo, al mismo tiempo que mejoraría la calidad y potencialidad económica y social de los otros servicios básicos brindados a la comunidad.

En educación, el Banco Mundial también exhibía antecedentes conceptuales y propositivos. Por lo pronto introdujo el concepto de *capital humano*, que definió como la acumulación de conocimientos y aptitudes de las personas. La formación de capital humano a través de la educación consistía en atender a su productividad (como en el caso del capital físico) pero, asimismo, a sus aptitudes y sus conductas. Al respecto, dos son las aproximaciones que realizó el Banco. En primer término, apoyó la formación de profesionales en las tareas propiamente técnicas. El Banco justificaba esta orientación por la escasez de recursos, que no debían ser desperdiciados en formaciones que, a su entender, no tenían aplicación práctica (ciencias sociales, por ejemplo). En segundo término, la educación básica requería cumplir los objetivos mínimos de aprendizaje, que comprendían la “alfabetización y aptitud numérica funcionales, planificación familiar y salud, cuidado infantil, nutrición, saneamiento y los conocimientos necesarios para la participación del individuo en actividades cívicas”.¹⁸

¹⁸ Banco Mundial, Educación, Documento de Política Sectorial, 1975, p. 34.

El área de salud se vinculaba íntimamente con los programas educativos y de control de la natalidad. El Banco apoyaba el desarrollo de la medicina preventiva; por ello, las obras de agua potable y alcantarillado se consideraban como mejoras de los niveles generales de salud, además de sus efectos en la órbita productiva.

En consecuencia, la concepción de la satisfacción de las necesidades básicas se edificó tanto sobre la urgencia de aumentar la productividad en actividades rurales y urbanas ejercidas por los sectores marginales o más pobres de la población, como en la extensión de servicios mínimos a esa población. Cabe señalar, empero, que el concepto de aumentar productividad resultó clave en este enfoque, puesto que se correspondía más plenamente con los requerimientos del modelo de crecimiento del Banco.

d) El carácter subsidiario de las necesidades básicas
en el enfoque de crecimiento del Banco Mundial

Como se desprende del marco teórico desarrollado, los dos principales objetivos que resaltan son el crecimiento económico y la satisfacción de las necesidades básicas. Para el Banco, ambos objetivos eran componentes de una misma estrategia y, formalmente, se presentan con igual jerarquía. Sin embargo, para comprender su verdadero significado, deben entenderse como objetivos encadenados en el tiempo. En efecto, el *ataque a la pobreza* exigía grandes inversiones en infraestructura productiva y social, en educación, salud, vivienda, control demográfico, nutrición, creación de empleos, etc., y estos recursos sólo podían provenir de los aumentos de la productividad. Por consiguiente, sin crecimiento económico se consideraba imposible alcanzar los niveles mínimos de bienestar. Así plantea-

do, el *ataque a la pobreza* adquiría una dimensión propia, pero desfasada en el tiempo respecto a dicho crecimiento. Es decir, para el Banco, la estrategia de satisfacción de las necesidades básicas estaba subordinada al crecimiento económico.

Dicha subordinación, a su vez, operaba en dos planos. El primero y prioritario, radicaba en que la satisfacción de necesidades básicas requería de mayores recursos del sector moderno de la economía, los cuales debían provenir de un aumento en sus índices de productividad. Un segundo plano de subordinación de la satisfacción de las necesidades básicas al crecimiento se refiere también al requisito de aumentar la productividad, pero ahora respecto de la tierra y del trabajo de que disponen los pobres para sí. La concepción del Banco en estos casos consistía en fomentar el proceso de integración de los productores y trabajadores a los distintos mercados.

¿Cuál es la lógica de haber introducido y elevado la satisfacción de las necesidades básicas a la categoría de objetivo? Una de las razones apunta al intento de presentar una respuesta a las consecuencias que había provocado el propio estilo de crecimiento que en el pasado había propugnado el Banco. Como quedó demostrado con la *Revolución Verde* y varias revoluciones o *milagros* industriales en algunos países subdesarrollados, los efectos producidos por dicho modelo fueron la transnacionalización de la producción y el consumo, una creciente dependencia de la agricultura a la industria y al sistema comercial-financiero, la concentración económica, así como una creciente desigualdad social y exclusión política.

Las contradicciones que ese sistema de funcionamiento creó y otras que agudizó, tanto en lo económico como en lo social, justificaban la inclusión de un submodelo de satisfacción de necesidades básicas como elemento de ajuste que tratase de reducir sus heterogeneidades más flagrantes y ofensivas. Al acentuar el

papel de las necesidades básicas como una revisión estratégica, el énfasis prioritario que el Banco había otorgado al objetivo del crecimiento no desaparecía, pero se veía diluido.

Los determinantes sociales no son los únicos fundamentos que respaldaron la consideración e introducción de las necesidades básicas en el enfoque del Banco Mundial. Había también elementos económicos que justificaban su inclusión en la estrategia, sin alterar su coherencia con los conceptos vertidos sobre el crecimiento económico. Como ya se insistió y puede comprobarse en el Diagrama III, para el Banco Mundial satisfacer necesidades básicas sólo era posible a través de la elevación de la productividad en sectores pobres rurales y urbanos y su integración a la economía de mercado, o sea, su dependencia de las empresas dominantes en los distintos sectores y mercados. En este sentido, la satisfacción de las necesidades básicas podía ser un objetivo que, a la vez, reforzaba en ciertos aspectos el proceso de crecimiento.

Sin embargo, subsistía otro problema que constituía un desafío teórico para el Banco Mundial: ¿cómo asociar la satisfacción de las necesidades básicas al tema de la redistribución del ingreso, sin entrar en contradicción con los fundamentos del propio sistema capitalista? El Banco hacía una referencia constante al concepto de equidad. Pero su posición al respecto lo hizo de modo tal que le permitió superar los aspectos más agresivos y distorsionantes que una política de redistribución del ingreso podía llegar a representar para el sistema económico. Incluso su posición le permitió sutilmente desacreditar los términos con que usualmente esa política redistributiva había sido manejada por ciertas corrientes de izquierda.

Efectivamente, para Hollis Chenery, “siempre en el origen de una alta concentración de ingresos encontramos un patrón altamente concentrado de activos y aptitudes huma-

nas”.¹⁹ Si la redistribución de ingresos se basaba en la redistribución de activos, el Banco consideraba que se podían presentar problemas de viabilidad y, además, obstáculos a la buena marcha del crecimiento económico:

en la práctica la redistribución de activos puede ir acompañada de reducciones significativas en la productividad, debido a la incapacidad para proporcionar la infraestructura institucional necesaria y los insumos complementarios para mantener el potencial de ingresos de los activos redistribuidos.

Entonces, en contrapartida, en lugar de una redistribución que afectara los medios de producción ya existentes (tierra y bienes de capital), se alentaba una política “dinámica, tendiente a alterar los patrones de acumulación de activos a través del tiempo”.²⁰

Vale decir, el Banco sostenía que el *stock* de capital (activos viejos o derechos de propiedad existentes) no se debía tocar, y que lo afectado debiera restringirse a los excedentes generados (activos nuevos o nuevos ahorros y nuevas inversiones). Incluso, apoyaba una reorientación de estas inversiones que, en parte, se identificaba con la política de necesidades básicas. Con ese argumento se apoyaba una redistribución de ingresos y activos (ahorro e inversiones), pero en el margen. De esta forma el Banco fundamentaba una política de redistribución sin cuestionar la dinámica de la acumulación capitalista ni la diferenciación del ingreso y el consumo provenientes de las agudas asimetrías en la apropiación del excedente económico. De ahí que no existiesen mayores referencias a afectaciones de la propiedad en todo el planteamiento del Banco Mundial, o que estas fueran muy marginales.

¹⁹ H. Chenery, *op. cit.*, p. 111.

²⁰ H. Chenery, *Ibid.*, pp. 111-113.

Todo ese razonamiento remataba con una conclusión final según la cual, de acuerdo con el Banco, la satisfacción de las necesidades básicas constituía el único concepto y medio para alcanzar la mayor equidad posible en lo concreto. Un alto ejecutivo del Banco así lo justificaba:

la justicia es un objetivo muy complicado y abstracto, expuesto a muchas interpretaciones diferentes y es difícil por lo tanto saber cuáles son los criterios para alcanzarla [...] La actual insistencia en las necesidades básicas es un paso lógico por el camino del pensamiento del desarrollo. La evolución que va desde la preocupación por el crecimiento, el empleo y la redistribución, hasta las necesidades básicas, indica que nuestros conceptos se han hecho menos abstractos y más particulares, concretos y específicos.²¹

Por último, otra dimensión referida a la satisfacción de necesidades básicas era de naturaleza estrictamente socio-política. La consideración de esas necesidades, además de las razones ya expuestas, brindaba además una plataforma mínima de control preventivo ante situaciones sociales críticas o explosivas. En ese sentido, era importante que los sectores pobres asumieran su condición de tales evitando cualquier desviación hacia la adopción de otras identidades con motivaciones políticas propias. Esa perspectiva se expresa con toda claridad cuando en documentos del Banco se aseveraba que

la adopción de una estrategia centrada en la pobreza y respaldada por acciones preliminares como señal de buenas intenciones puede, en sí misma, servir de instrumento de movilización [...] alentando a los pobres a que se vean a sí mismos como pobres, más que como personas de la región X, o de la casta Y. Se puede lograr, por ejem-

²¹ Paul Streeten, "Del crecimiento a las necesidades básicas", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 16, núm. 3, septiembre 1979, p. 30.

plo, que el ‘mensaje’ de la estrategia y su aplicación proporcionen una contraideología a los intereses basados en identidades de región o casta”.²²

Todo lo anterior permite concluir que el submodelo de satisfacción de las necesidades básicas estaba planteado por el Banco de tal manera que no entraba en colisión con la lógica del desarrollo capitalista en los países subdesarrollados permitiendo los procesos de concentración económica y la atención de los pobres en tanto se excluyeran o aislaran como tales, políticamente.

Se puede afirmar, con énfasis, que los pocos cambios que sufrió la visión estratégica del Banco, en los años setenta, se debieron en parte a la introducción de su programa de *ataque a la pobreza* con las limitaciones arriba expuestas. Pero, esa estrategia tuvo poca vida y además las evaluaciones del gobierno de los Estados Unidos fueron bastante críticas.

Como ejemplos pueden mencionarse dos estudios hechos por comisiones del Congreso de ese país. Una hizo el examen de los proyectos de necesidades básicas con base en investigaciones de campo y comprobó que muchas veces existían discrepancias significativas entre los objetivos que se proponían y los resultados reales.²³ La otra comisión, a partir de la descripción de los proyectos del Banco Mundial, llegó a la conclusión de que esos proyectos “han enfatizado más e incluso han tenido más éxito en incrementar la productividad que en satisfacer las necesidades básicas”.²⁴

A partir de los años ochenta, la adopción, por parte del Banco Mundial de una estrategia de desarrollo hacia afuera con

²² H. Chenery, *op. cit.*, p. 96.

²³ Hearings 96th Congress, parte II, sección VIII, marzo 1979, pp. 165-183.

²⁴ Hearings. 95th Congress, parte V, 1978, p. 53

cambios estructurales, prácticamente dejó de tomar en cuenta la atención de las necesidades básicas como parte de su concepción del crecimiento, aunque el organismo haya mantenido préstamos de carácter social.

*Enfoque de crecimiento económico hacia afuera
con ajuste estructural*

a) Crecimiento económico hacia afuera

El Banco Mundial ha propugnado históricamente un concepto del desarrollo entendido como *la transformación de un sistema económico tradicional en un sistema moderno*. El circuito virtuoso de mayor ahorro-mayor inversión constituía el puente fundamental de esa transformación. No obstante, a la luz de las diversas crisis financieras y de endeudamiento que impactaron a la mayoría de los países subdesarrollados, el Banco Mundial encaró una revisión urgente de los problemas sectoriales y estructurales en el funcionamiento de esas economías. Superando sus preocupaciones sobre la modernización y la expansión de la capacidad productiva, el Banco Mundial pasó a hacer hincapié, fundamentalmente, en el proceso de asignación y empleo de los recursos y sus efectos sobre el comercio exterior. De esta manera el Banco pretendía responder a las necesidades de fortalecimiento de las balanzas de pagos a mediano y largo plazos acorde con las nuevas condiciones que exhibía la economía internacional y los problemas derivados de las deudas externas acumuladas por los países en desarrollo.

La formación de capital mantenía su papel estratégico en la concepción del Banco Mundial. Pero ese incremento en el acervo de capital debía venir acompañado, según este nuevo punto

de vista, con crecientes cambios en la estructura productiva, en función de la dinámica del comercio exterior y la balanza de pagos. En esa perspectiva, el ajuste ejecutado por las políticas macroeconómicas de estabilización bajo las recetas del FMI, se consideraban una condición necesaria pero ya no suficiente en el mediano y largo plazos. Los propios préstamos por proyectos del Banco Mundial, aunque podían ser complementarios, escasamente contribuían a sanear las distorsiones en las estructuras productivas.

En esta nueva perspectiva del crecimiento, el Banco ensayó una distinción de los países subdesarrollados, diferenciando las *economías pequeñas primario-exportadoras* de las *economías pequeñas industrializadas*, economías que debían seguir políticas de desarrollo distintas, conforme con sus peculiaridades.²⁵ Sin embargo, aunque no hubiese una única solución para cada caso, el Banco proponía un lineamiento estratégico común a todos ellos de crecimiento económico hacia afuera, basado en la producción de bienes comerciables o transables internacionalmente, buscando de esa manera una adecuada inserción de los procesos productivos en la dinámica de la división del trabajo y la circulación de capitales internacionales.

En esta concepción del Banco Mundial, la industria seguía siendo el principal sector propulsor del crecimiento. No obstante, se trataba de que ese sector lograra una efectiva competitividad internacional y pudiese entrar en una fase de exportación

²⁵ “La disponibilidad de capital y tecnología de los países subdesarrollados está llevando a una situación en que estos se están volviendo cada vez más competitivos en una gran gama de productos industriales (y en algunos casos en bienes agrícolas). Las principales actividades económicas a las cuales se pueden dedicar los trabajadores y las empresas en los países desarrollados, desplazados por las importaciones baratas, son las industrias y actividades adjuntas que se acostumbró en llamar de industrias científicas y servicios vinculados a determinadas regiones”. H. Hughes, *op. cit.*, p. 277.

de manufacturas.²⁶ Esas mayores exportaciones manufactureras permitirían a los países menos avanzados importar más y mejorar su disponibilidad de divisas y el acceso al crédito en el mercado financiero internacional. El logro de estos objetivos, por supuesto, obligaba a reestructurar las bases manufactureras existentes, incluso las que se dedicaban especialmente al mercado interno. Según el Banco Mundial, ciertas manufacturas pasarían a ser producidas por los países subdesarrollados, en tanto que las industrias de “punta” o “científicas” seguirían en poder de los países más avanzados.²⁷ El grado de desarrollo de este patrón manufacturero dependería de varios factores, entre los cuales se mencionan el nivel de ingreso y el tamaño de los países, la disponibilidad de recursos naturales, el capital científico existente y las políticas sectoriales aplicadas.

En este proceso, el papel de la inversión extranjera se consideraba fundamental puesto que, según el Banco, permitía la reestructuración tecnológica y administrativa para abordar la conquista de mercados externos. Para esos efectos se requería la implantación de políticas de apertura externa y la abolición de prácticas proteccionistas, esta vez con el propósito de llevar adelante los procesos de exportación y de crear el clima propicio para los capitales externos.²⁸ Igualmente, el Banco planteaba

²⁶ “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”. Centre Intercontinental, Louvaine la Neuve, “Theories et Practiques de Development de la Banque Mondiale dans le contexte asiatique”, Bélgica, 1980, p. 3.

²⁷ H. Chenery, “Structural Change”, *op. cit.*, p. 26.

²⁸ Véase: Private Direct Foreign Investment in Developing Countries, *World Bank Staff Working Paper*, núm. 348, julio de 1979.

que un incremento en la competitividad manufacturera exigiría la creación de mercados regionales entre los propios países subdesarrollados y una mayor penetración de los mercados de los países avanzados.

Esta orientación preferente de producir bienes transables internacionalmente, se combinaba con la necesidad específica de expandir las exportaciones mineras y agrícolas, de acuerdo con la disponibilidad relativa de los recursos naturales de cada país. En el caso específico de América Latina, se consideraba que existían condiciones favorables para ello y se le concedía gran importancia:

El aumento exclusivo de las exportaciones manufactureras no será suficiente para cubrir la creciente necesidad de divisas en América Latina. Se tendrán que complementar con exportaciones de recursos naturales (por ejemplo de Perú y Colombia) así como de bienes agrícolas, principalmente de Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay.²⁹

Además, se daba un gran énfasis a determinados bienes o *commodities* cuyas perspectivas de exportación se consideraban más favorables: carne, alimentos balanceados para animales, pescado, madera y papel, frutas y legumbres. Particularmente respecto a los dos últimos, se asignaba a México un papel destacado.³⁰

Para emprender una expansión productiva y exportadora agrícola, el Banco insistió —como durante la Revolución Verde— en desarrollar ramas industriales que proveyesen insumos básicos al área rural (maquinaria, fertilizantes, pesticidas, etcétera).

²⁹ Banco Mundial, *World Bank Operations, Sectorial Programs and Policies*, John Hopkins University Press, Londres, 1972, p. 10.

³⁰ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 11.

Los eventuales efectos desfavorables que esta política de crecimiento hacia afuera pudiese tener, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, fueron rebatidos por Bella Balassa, asesor del Banco Mundial.³¹ Dicho autor concluía que el incremento de las importaciones manufactureras proveniente de los países subdesarrollados, más que una pérdida en el número absoluto de empleos en los países industrializados, provocaba en éstos un cambio en su composición, reduciendo la demanda de mano de obra poco calificada e incrementando la de obreros especializados. Por esa vía, según Balassa, se reduciría, incluso, la necesidad de trabajadores inmigrantes. Otros eventuales efectos negativos de la reestructuración productiva, esta vez, en cuanto al déficit externo de los países subdesarrollados, serían sólo transitorios y podrían atenuarse con ayuda financiera. Estas ayudas deberían aminorar el agravamiento de los déficits comerciales que, en un primer momento, podrían surgir por la apertura de los mercados.

Lo expuesto hasta aquí muestra que el nuevo enfoque del Banco seguía fundamentando las principales fuerzas motrices del crecimiento económico en los procesos de formación del ahorro y la inversión. Pero ante los potenciales desequilibrios externos a que estaban sujetos los países subdesarrollados, privilegiaba en su estrategia la necesidad de un proceso de crecimiento hacia afuera, basado en las exportaciones tanto manufactureras como de origen primario, así como en el ingreso de capitales externos. Aunque se mantienen las ayudas a los servicios sociales, como ya se afirmó, las necesidades básicas ya no forman parte del proceso de crecimiento que propugna el Banco Mundial en esta etapa.

³¹ B. Balassa, "The Changing International Division of Labor in Manufactured Goods", *World Bank Staff Working Paper*, núm. 329 (mayo), 1979.

b) Enfoque del ajuste estructural

El reconocimiento de obstáculos o desequilibrios estructurales fue contemplado, inicialmente, en algunos trabajos del grupo de investigadores del Banco, a propósito de los supuestos de las teorías neoclásicas del desarrollo.³² Los desequilibrios más estudiados fueron los que podían generarse durante el proceso de crecimiento, referidos a la formación de capital, la dotación y la asignación de recursos. Pero los desequilibrios que habían sido menos estudiados e igualmente importantes eran los que se referían a la capacidad y limitaciones estructurales existentes para una mejor inserción internacional y un mayor espacio para la iniciativa privada, funcionales con la estrategia de desarrollo hacia afuera, es decir, basado en las exportaciones y las inversiones extranjeras.

El enfoque de ajustes estructurales que propuso el Banco Mundial, precursor del mismo enfoque del FMI y de la síntesis conocida como el Consenso de Washington consistirá, precisamente, en articular el circuito inversión-producción con las determinantes y condiciones impuestas por una mayor apertura al comercio y las finanzas internacionales, y la reestructuración institucional que esa mayor apertura requería en cuanto a la disminución del papel del Estado y del espacio economi-

³² “La flexibilidad del modelo neoclásico deriva de un conjunto de supuestos: elasticidades de sustitución suficientemente altas, recursos intercambiables, capacidad de previsión perfecta y puntualidad en los procesos de ajuste. Al modificar estos supuestos, sustituyéndolos por estimativas empíricas de elasticidades de precios, y al admitir ritmos de cambio observables para las distintas magnitudes económicas (por ejemplo, grado de movilidad de la mano de obra, reducción del consumo e incrementos en la inversión y las exportaciones), se disminuye la flexibilidad y aumentan las posibilidades de desequilibrios”. H. Chenery, *Structural Change and Development Policy*, Oxford University Press, 1979, p. 62.

co ocupado por el sector público en su conjunto. Para ello era necesario, mediante ciertas políticas, remover las distorsiones estructurales que históricamente habían obstaculizado el crecimiento económico. Si en el pasado esas distorsiones estructurales señaladas eran “indeseables”, ahora, en los umbrales del capitalismo del siglo XXI, el Banco Mundial considera que las mismas se volvieron “insostenibles”.³³

Esas políticas de ajuste estructural abarcaban cuatro categorías de acuerdo a la metodología de evaluación formulada por el Banco Mundial a propósito de sus préstamos para Ajuste Estructural.³⁴

- a) En una primera categoría se hallaba la política comercial y de precios. En el marco de los ajustes estructurales, estas políticas debería atenuar las distorsiones atribuidas por el Banco a la protección industrial en los procesos de sustitución de importaciones. La apertura comercial que se perseguía, a la vez que producía la baja y la igualación de las tasas de protección efectiva, sería una forma de alcanzar mayor eficacia del sector industrial, eliminando así su sesgo antiexportador y aprovechando sus ventajas comparativas. Por otra parte, una revisión del sistema de precios se estimaba indispensable para favorecer la producción agrícola y minera. Finalmente, en el campo del consumo y de la producción el Banco aconsejaba que los precios nacionales reflejasen de manera adecuada los precios internacionales. Para todo ello sería necesario reestructurar los sistemas de incentivos arancelarios, no

³³ E. Stern, “World Bank Financing of Structural Adjustment. Inc.”, J. Williamson, IMF, 1983.

³⁴ Banco Mundial, *Les prêts au Adjustment Structurel. Une évaluation préliminaire*, Washington, 1981.

arancelarios e impositivos, así como modificar los términos del intercambio entre los distintos sectores.

- b) Una segunda categoría de medidas se relacionaba con la política de ahorro e inversión. Bajo este rubro, el Banco Mundial alentaba la desregulación de la inversión privada al reordenar sus incentivos y prioridades. Se agregaba además, como un componente fundamental, la liberalización financiera y el manejo de tasas de interés reales positivas para alentar el ahorro y la intermediación financiera.
- c) Un tercer frente de ajuste estructural se refería a la política presupuestal del sector público. Para cumplir con los objetivos de reducir el déficit fiscal y atender al máximo las actividades productivas, se recomendaba una disminución drástica de los gastos improductivos (por ejemplo, subsidios al consumo), reducir los costos unitarios de los programas sociales lo que, al fin y al cabo, representaba bajar su peso relativo en los presupuestos gubernamentales. Todo lo cual comportaba desregulaciones en aspectos de gestión pública.
- d) Por último, en el plano de las políticas tendientes a reforzar una movilización más eficaz de los recursos, el Banco promovía reformas “institucionales”. Ese concepto comprendía, por una parte, las políticas de mejoramiento de los niveles de rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas con base en criterios comerciales, así como una definición de prioridades del sector público basada en los requerimientos de la demanda externa y la competencia en el mercado. Esto implicaba, entre otros aspectos, una redefinición del papel del sector público en su conjunto., tendiente a estimular la iniciativa y la participación privada en la producción de bienes y servicios públicos que estaban a cargo del Estado.

Estos objetivos del ajuste estructural se correspondían, en términos generales, con las responsabilidades básicas que el Concordato del año 1989 entre el FMI y el Banco Mundial, le había adjudicado, en principio, a esta última institución: asignación eficiente de recursos entre el sector público y privado, establecer prioridades en el gasto de los gobiernos, reformar el sistema administrativo, de producción, comercio y sector financiero y reestructurar las empresas estatales y las políticas sectoriales.

En esta presentación de los cambios estructurales, el Banco y el FMI, concordaban en sus grandes líneas de apertura externa, liberalización financiera, desregulación y privatización, las que constituyeron la columna vertebral del pensamiento neoliberal que fue dominante en el escenario internacional, en los años ochenta y en las últimas dos décadas del siglo XX (véase Cuadro 3).

En el Diagrama IV, por su parte, se presenta una síntesis de como el Banco Mundial concebía en su conjunto la estrategia de crecimiento hacia afuera con ajustes estructurales. Como puede observarse, en esa estrategia ha desaparecido la mención a las necesidades básicas. Cabe recordar que en el año 1999, el FMI sin dejar de asumir el enfoque de cambio estructural, asumió bajo su liderazgo los préstamos denominados Estrategia para Reducir la Pobreza y favorecer el Crecimiento, con lo cual desplazó al Banco Mundial al papel de evaluador de las estrategias nacionales que con ese propósito se elaboraran. Pero, en la realidad, esa estrategia – aunque el FMI ha insistido con esa prédica– no establece ningún nexo lógico ni teórico entre menor pobreza y crecimiento. En cambio, en ese tipo de préstamos como en muchos otros, se sigue insistiendo en la necesidad de políticas macroeconómicas sólidas y reformas estructurales. En los últimos años, por lo tanto, el Banco Mundial ha dejado la temática de la pobreza a cargo del FMI y de sus condicionantes.

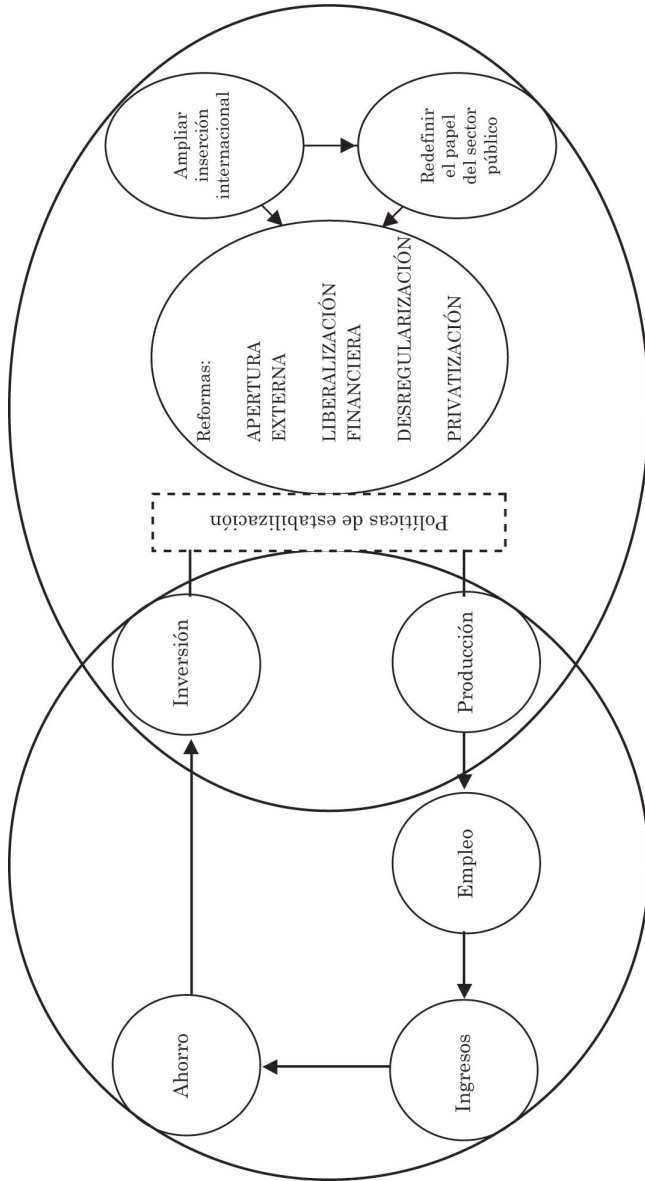
Cuadro 3. Ajustes estructurales

<i>Áreas de influencia de las políticas</i>	<i>Recomendaciones</i>	<i>Objetivos para el modelo de crecimiento hacia afuera</i>
	A. Hacia el sector privado	
-Política comercial y de precios -APERTURA EXTERNA	-Liberalizar comercio exterior. -Bajar e igualar tasas de protección efectiva. -Revisar política de precios relativos.	-Permitir que operen las ventas comparativas y aprovecharlas plenamente. -Eliminar sesgo antiexportador de la producción. -Reflejar precios internacionales.
-Política de promoción de ahorro-inversión. LIBERACIÓN FINANCIERA Y DESREGULACIÓN	-Alentar intermediación financiera con tasas de interés reales positivas. Eliminar restricciones a la inversión extranjera. Reorientar incentivos y prioridades de la inversión privada.	-Remover la represión financiera. -Privilegiar proyectos que mejoren la balanza de pagos. -Fomentar la libre circulación de capitales y el ingreso de inversiones extranjeras
	B. Hacia el sector público	
-Política de reordenamiento del gasto y la inversión pública.	-Eliminar subsidios a bienes y servicios públicos. -Reducir los costos unitarios de los	-Desalentar gastos improductivos que gravitan en el déficit fiscal.

DESREGULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> programas sociales. -Reorientar políticas de inversiones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer prioridades de inversión en función de la estructura de precios internacionales y recursos disponibles.
-Políticas de empresas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> -Redefinir el papel del sector público en actividades productivas en términos de demanda y competencia en el mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> -Promover rentabilidad y eficacia.
PRIVATIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> -Reorientar la gestión de las empresas públicas acordes con criterios comerciales. -Estimular iniciativa y participación privada. 	<ul style="list-style-type: none"> -Estimular iniciativa y participación privada.

NOTA: Elaborado con base en los trabajos de William B. Dale, Raymond F. Mikesell, David Finch y Ernest Stern, Inc. IMF: Conditionality, *op. cit.*, y Banco Mundial "Les prets al 'Adjustement Structurel': Una evaluation preliminaire", Washington, 1981.

**Diagrama IV. Estrategia de crecimiento hacia afuera
con ajuste estructural**



En consecuencia, en esta primera década del siglo XXI, el Banco Mundial ha quedado subordinado al FMI en la estrategia de lucha contra la pobreza, con las reservas del caso, por el escaso interés de esta última institución en las cuestiones sociales. No obstante, comprometido con los objetivos del Desarrollo del Milenio, el Banco ha continuado brindando préstamos con vistas a múltiples propósitos sociales.

Como afirma en sus documentos, el Banco tiene en la actualidad dos grandes prioridades en su marco estratégico. En primer lugar, figura la promoción de un clima favorable para las inversiones, lo que ha sido en esencia el papel histórico que ha tendido a cumplir en el proceso contemporáneo de internacionalización económica. En segundo término, figura la “potenciación de las capacidades de los pobres”.³⁵ Este término sustituye ahora, aunque no es equivalente, a lo que fue la lucha contra la pobreza, como un emblema de la estrategia social y progresista del Banco Mundial del pasado, más allá de las observaciones que la misma podía merecer.

Consecuencias de los préstamos y las condicionalidades económicas del Banco Mundial

Las consecuencias de los préstamos del Banco Mundial y sus condicionalidades en los países en desarrollo es un tema que, como se analizó en el caso del FMI, es sumamente complejo. Cuando se trata, por ejemplo, de observar si hubo repercusiones de esos préstamos en un objetivo dado, como el crecimiento económico o la reducción de la pobreza, no existen suficientes elementos de juicio para emitir una opinión favorable o des-

³⁵ Informe Anual del Banco Mundial, 2005, p. 3.

favorable al respecto. Esto ocurre así porque más allá de las intenciones que se declaren como propósitos en la estrategia diseñada por el Banco Mundial, no hay un método que permita establecer, cuantitativamente, que parte de la evolución experimentada por la producción o la pobreza de un cierto país respondió o no a los créditos concedidos por esa institución o fue, en cambio y complementariamente, un resultado del diseño y la puesta en práctica de las políticas nacionales.

No obstante, una aproximación al tema de la evaluación de la gestión prestamista del Banco puede hacerse desde dos ángulos. Un primer análisis parte del marco estratégico que lo ha caracterizado. En efecto, el Banco ha considerado a lo largo de su historia que el crecimiento económico es el objetivo central de su financiamiento. Por lo tanto, evaluar los requisitos o condiciones económicas que estableció en los distintos enfoques del crecimiento económico que propuso sería un punto de partida para conocer qué aspectos del funcionamiento de los países subdesarrollados y de su inserción económica internacional se vieron afectados dada su política de préstamos. La perspectiva histórica que este análisis reclama obliga lógicamente a distinguir distintas etapas en esta clase de evaluación.

Un segundo análisis posible y complementario del anterior se fundamenta en evaluar las tendencias y eventuales condicionalidades de la política de préstamos en términos de sectores y temas que fueron financiados para los países en desarrollo en su conjunto. En este caso, el estudio operaría con base en las informaciones proporcionadas por el propio Banco, sin desmedro de incorporar las opiniones que distintos autores han emitido con relación a los efectos sectoriales de los préstamos.

Los requisitos económicos en sus estrategias de crecimiento

a) En los 20 años que siguen a su creación, el Banco Mundial fue un nítido financiador de proyectos específicos que formaban parte de su estrategia convencional de crecimiento, sin que hubiese un involucramiento directo en las políticas nacionales. En esa etapa, el Banco actuó como remolque de los esfuerzos estabilizadores del FMI, pero no se vio envuelto directamente en las medidas o programas macroeconómicos impulsados por el Fondo. En estos primeros años, el Banco funcionó con criterios típicos de un banco comercial más que como un banco de fomento; entre otras razones, porque la absorción que hacía de recursos de los mercados financieros lo obligaba a operar con condiciones semejantes a las que imperaban en dichos mercados.

Como fue su procedimiento usual, el Banco convocaba a empresas interesadas en la ejecución y evaluación de los proyectos a través de licitaciones internacionales. 25% del financiamiento de los proyectos provenían del Banco, pero 75% provenía de recursos nacionales o extranjeros. La capacidad de las empresas nacionales era muy limitada para competir, aunque el Banco concedía una preferencia de 15% sobre el costo de la propuesta. Por las circunstancias propias de la segunda posguerra, las compras y consultorías para los proyectos financiadas por el Banco Mundial se hicieron casi en su totalidad en los países industrializados. Por ejemplo, entre 1950 y 1962, el promedio de compras a estos países, en especial a los EEUU, destinados a proyectos con financiamiento del Banco alcanzaron un promedio del orden de 96%. Todavía, en 1978, el Departamento de Estado de los EEUU. estimaba

que por cada dólar que ese país entregaba al Banco Mundial, el doble eran gastados en su economía.³⁶

En esta primera etapa de funcionamiento del Banco, su financiamiento se articuló con los mercados financieros y sirvió como catalizador de la iniciativa privada, fundamentalmente extranjera. Dentro de la misma estrategia de crecimiento convencional, a partir de mediados de los años sesenta, el Banco comenzó a operar por proyectos pero basados en programas sectoriales. Su financiamiento se volvió entonces más abundante y de mayor influencia económica, con requisitos favorables a la incorporación de la iniciativa privada ahora como eventual inversionista en sectores claves. Un ejemplo demostrativo fue la Revolución Verde que impulsó el Banco.

Otro ejemplo fueron los proyectos de grandes obras hidroeléctricas que, además del petróleo y el gas, fueron motivo de un creciente financiamiento por parte del Banco, combinado con mecanismos de financiamiento conjunto a través de inversiones extranjeras.

Al mismo tiempo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) concentró sus actividades, casi en su totalidad, en la industria de la transformación y, crecientemente, hacia la industria pesada. La confluencia de recursos privados en dichas actividades se vio reforzada porque la citada Corporación tenía el efecto de atraer otros capitales –nacionales, pero sobre todo extranjeros– dispuestos a ingresar a las ramas más dinámicas del sector manufacturero.³⁷

³⁶ *Dollars & Sens* (may.-jun.), 1980.

³⁷ “En el periodo 1957-63, por cada dólar invertido por la CFI en los países subdesarrollados, afluyeron 3 dólares más de fondos privados norteamericanos”, cit. en “Government risk sharing in foreign investment”, Princeton University Press, 1965, p. 165.

Una nueva modalidad incorporada en las operaciones del Banco Mundial, en aumento constante, fue el régimen de cofinanciamiento de proyectos cuyas operaciones son “arreglos a través de los cuales el Banco se asocia con otras fuentes de financiamiento fuera del país prestatario en el otorgamiento de préstamos para determinado proyecto”.³⁸ El número de operaciones de cofinanciamiento ha ido en aumento, progresivamente. Pero en 1977-83, respecto al periodo 1972-76, habían aumentado en casi 100%; en 1982-83, los fondos de cofinanciamiento ya representaban 44% del total de los créditos otorgados por el BIRF y la AIF y para el año 2000 llegaron a representar 60%.

El Banco ha estimulado este tipo de operaciones de cofinanciamiento, las que, sumadas al alto porcentaje de préstamos directos tomados por el Banco en el mercado de capitales, acrecentaron mucho más la participación de los bancos internacionales en sus actividades. Hasta el año 1983, la vinculación entre el Banco Mundial y los bancos privados en las operaciones de cofinanciamiento seguía ciertos cánones tradicionales de negociación. Los acuerdos de ambas partes con el país prestatario se hacían por separado, y los préstamos se vinculaban por la inclusión de una cláusula optativa de reciprocidad en caso de incumplimiento. El Banco era, pues, un promotor del acuerdo conjunto y adquiría un compromiso con los cofinanciadorees privados en caso de falta de pago. Estas fórmulas y responsabilidades se fueron ampliando con distintas alternativas a partir de 1983.

Tales procedimientos de cofinanciamiento, junto con la gestión de la Corporación Financiera Internacional y la crea-

³⁸ Banco Mundial, Cofinanciamiento. Examen de las actividades del Banco Mundial, diciembre 1976, p. 1.

ción, en 1988, de la Organización Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) como nueva filial del Banco Mundial, reforzaron la estrecha articulación entre el Banco y las inversiones extranjeras, a las que incluso se le otorgaban garantías en caso de riesgos no comerciales, como las expropiaciones.

En esta etapa, el Banco Mundial se caracterizó, por lo tanto, como una institución que fue gestando procedimientos que resultaban articulados y penetrados cada vez más por las inversiones privadas, particularmente extranjeras, como requisitos de la estrategia de crecimiento económico de los países menos avanzados.

b) A partir de los años ochenta y sobre todo en la década siguiente, el Banco Mundial exhibió una estrategia de crecimiento hacia afuera (exportador y basado en la importación de capitales), que involucraba obligadamente la adopción de reformas estructurales (apertura comercial, liberalización financiera y desregulaciones). En esta ocasión, el otorgamiento de préstamos del Banco quedó muy asociado a condicionantes económicas en las políticas nacionales. No se habrá de abundar sobre este punto, ya que las consecuencias que derivaron de la adopción de esta política de sello neoliberal, llevaron a crisis en varios países de América Latina, del sudeste asiático y de Rusia, ya examinadas en el capítulo del FMI.

Si bien las responsabilidades de esas crisis recayeron sobre todo sobre el Fondo, el Banco tuvo en buena parte la iniciativa teórica y participó en las misiones conjuntas que llevaron esas políticas neoliberales a varios países, políticas luego conocidas como el decálogo del Consenso de Washington.

Como un símbolo de la simbiosis teórica y política producida entre el FMI y el Banco Mundial, en cuanto a la puesta

en práctica de las medidas de reforma estructural, cabe mencionar que Anne Krueger, quien sustituyó a Hollis Chenery como economista jefe de Investigaciones del Banco Mundial entre 1982 y 1986, pasó luego a desempeñar el segundo cargo más importante del FMI: subdirectora gerente entre 2001 y 2007. Krueger, perteneciente al *staff* del gobierno de Reagan, fue una personalidad muy importante en esa conjunción interinstitucional que se selló con una subordinación estratégica del Banco al FMI, en que la primera institución resignó su emblema de lucha contra la pobreza y se limitó hasta el presente a acciones parciales de carácter social bajo el paraguas de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Sus políticas sectoriales

El Banco Mundial no ha utilizado siempre el mismo criterio de clasificación de sus préstamos por sectores. Concretamente en el año 2001 introdujo una modificación muy importante en sus normas de clasificación incorporando –para tiempo después eliminar– el préstamo por concepto de Política Económica que comprendía “las operaciones en apoyo de las reformas de política macroeconómica, el comercio y otras reformas económicas e institucionales que incluían las operaciones para fines de ajuste estructural”.³⁹ Posteriormente, y hasta el presente, ha utilizado otros criterios de clasificación de sus préstamos diferenciando sectores, por un lado, y temas, por el otro. Todo ello ha dificultado la comparación cuantitativa de las características y el destino de los préstamos del Banco Mundial a lo largo de los años.

³⁹ Informe Anual Banco Mundial, 2001, p. 26.

Con las reservas del caso, en consecuencia, se ha realizado un trabajo para reelaborar las distintas informaciones disponibles –sectoriales y temáticas– a efecto de contar con una tendencia histórica sobre la estructura de los tipos de préstamos concedidos por el Banco (Cuadro 4).

Agricultura y desarrollo rural

Este tipo de préstamos tuvo su mayor expansión entre los años 1969 y 1983, cuando alcanzó niveles anuales promedio cercanos a 20% del total. Cubría conceptos tales como crédito agrícola, desarrollo regional, elaboración y almacenamiento, ganadería, investigación y extensión y riego. De entre ellos, el riego, el crédito agrícola y el desarrollo regional cubrían casi 60% de los préstamos a este sector. La expansión de la infraestructura de riego, junto con la adaptación de semillas y alto empleo de fertilizantes, fue uno de los requisitos para el trasplante de tecnologías de los países desarrollados para mejorar los rendimientos agrícolas y ganaderos en los países menos desarrollados. Estos préstamos obedecían a una política de modernización que, al estilo de la Revolución Verde, el Banco respaldó en muchos países con el objetivo de erradicar la pobreza en el ámbito rural.

Las primeras críticas emitidas sobre esa estrategia en el campo agrícola señalaban la excesiva concentración de los préstamos en beneficio de los grandes terratenientes.⁴⁰ A ese respecto, se argumentaba también que los aumentos de productividad en la agricultura no llegaban en definitiva a afectarlas condiciones de

⁴⁰ Frances Moore Lappé y Joseph Collins, “El Banco Mundial. ¿Ataque a la pobreza” y Cheryl Payer “El Banco Mundial y los pequeños agricultores”, Hugo Assmann, *op. cit.*, pp. 88 y 159-162, respectivamente.

**Cuadro 4. Evolución de préstamos del Banco Mundial
(porcentajes)**

<i>Sectores y temas</i>	<i>1992- 1997</i>	<i>1998- 1999</i>	<i>2000- 2001</i>	<i>1992- 2001</i>	<i>2007- 2009</i>
1) Agricultura y desarrollo social	13.5	9.3	8.6	10	8.9
2) Desarrollo urbano	9.4	4.8	8.1	7.3	9.3
3) Desarrollo sector privado, apoyo a reformas estructurales y finanzas, y gestión del sector público	22.3	38.6	30.1	30.5	22.0
4) Protección y desarrollo social, educación, salud	17.3	20.7	18.9	19.0	24.2
5) Infraestructura (telecomunicación, transporte, electricidad, informática y comunicaciones)	27.2	15.7	20.4	21.0	19.6
6) Medio Ambiente	3.4	2.5	3.4	3.1	11.0
7) Otros	5.9	8.4	10.5	9.0	5.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia con base en Informes Anuales del Banco Mundial.

vida de los estratos rurales pobres.⁴¹ Se criticaba que había una desigual apropiación del mayor excedente económico puesto que la mayor producción para exportación beneficiaba fundamentalmente a las cadenas agroindustriales dominadas por las empresas transnacionales, que además controlaban los mecanismos de comercialización y crédito.

Como puede observarse en el Cuadro 4, los préstamos para la agricultura y el desarrollo rural han venido descendiendo en relación con los préstamos del Banco Mundial, en tanto se han elevado los destinados al desarrollo urbano (más aún si se tiene en consideración que los préstamos para infraestructura operan mayormente en su favor). Inclusive, según se puede deducir del Informe sobre Desarrollo Mundial con el título de Una Nueva Geografía Económica del año 2009, la apuesta del Banco Mundial ya no se está realizando en favor de las zonas rurales. En ese informe Justin Lin asevera que la mayor concentración urbana “libera las fuerzas del mercado, la aglomeración, la migración y la especialización”, como ocurrió en América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental.

La idea que el Banco Mundial manejó en su estrategia de crecimiento en cuanto a fomentar actividades industriales en el área rural es también rebatida en el mismo informe del año 2009 por parte de Katherine Sierra, vicepresidente de Desarrollo Sostenible del mismo Banco, cuando sostiene enfáticamente que “los incentivos industriales para premiar la instalación de industrias en zonas rezagadas (léase rurales) deben utilizarse en escasa medida”.

⁴¹ El propio Banco Mundial reconocía que “los modelos de desarrollo rural por lo general no buscan beneficiar exclusivamente a los pobres rurales, muchas veces el objetivo del desarrollo rural está subordinado al objetivo de incrementar el excedente comercializable”, Banco Mundial, “Desarrollo Rural”, p. 15, citado por J. Collins y F. Lappé, *Dollars & Sense* (abril), 1980, pp. 15-16.

Infraestructura

Los préstamos del Banco destinados a infraestructura han tenido un leve descenso en los últimos años. En la composición interna de esos préstamos se observa que los orientados al transporte han mantenido su participación, observándose una muy leve caída de los dirigidos a electricidad y a otras formas de energía. Esta reducción, en buena parte, obedece a que ha habido una intensa campaña contra los préstamos otorgados por el Banco Mundial a diversas represas en el mundo. Trabajos y gestiones de grupos sociales no gubernamentales han atribuido a la mayoría de esas obras, daños ambientales y también humanos por el desplazamiento de las poblaciones afectadas, algunos de los cuales fueron reconocidos por el propio Banco.⁴²

Por otra parte, como consecuencia de la búsqueda de energías renovables y limpias, el Banco ha hecho una evaluación de industrias extractivas y se ha visto obligado a revisar los préstamos para petróleo, minas y gas. Otra razón adicional para esa evaluación ha sido que el Panel de Revisión del Banco Mundial ha recibido múltiples solicitudes tendentes a analizar proyectos vinculados a gasoductos, generación eléctrica, manejo de zonas costeras y saneamiento ambiental por los eventuales daños que pudiesen producir.

⁴² Se citan frecuentemente como ejemplo las siguientes obras hidroeléctricas y mineras que habrían ocasionado daños ambientales y humanos: Represa Sardar Sarovar en la India, 1985; el Banco retiró su apoyo en 1993. Represa Pak Mur, Tailandia, 1991. Represa de Bujabli, Uganda. Represa del Bio Bio-Pangue, Chile, reconocida por el Banco Mundial por sus impactos negativos. Represa Nam Theum 2, atacada por corrupción, Nepal. Represa del Valle de Narmada, India. Singrandi, minas de carbón a cielo abierto. También suele mencionarse el papel del Banco Mundial en la deforestación del Amazonas, Brasil.

Reducción de la pobreza

Un rubro de gran importancia en la evaluación de los préstamos del Banco Mundial consiste en aquellos dirigidos a cuestiones sociales asociadas directa o indirectamente a reducir la pobreza. Pertenecen a esta línea de préstamos, según la clasificación del Banco, los otorgados por concepto de protección social, desarrollo humano y desarrollo social, género e inclusión, además de los préstamos para educación, salud y otros servicios sociales.⁴³ En términos cuantitativos y con las relativizaciones ya realizadas respecto a la estimación realizada en el Cuadro 4, puede afirmarse que los préstamos con este destino social han tendido a incrementarse, ya que de representar 19% promedio anual en el total de préstamos del Banco Mundial en el periodo 1992-2001 han pasado a figurar con 24.2% en el periodo 2007-2009.

En la actualidad la evolución sobre la lucha contra la pobreza está estrecha y exclusivamente asociada al cumplimiento de las Objetivos del Desarrollo del Milenio que, en algunos casos con metas cuantificadas, procuran alcanzar lo siguiente para el año 2015:

⁴³ Bajo el concepto de protección social, el Banco Mundial incluye las ayudas focalizadas a la población pobre con condiciones en materia educativa y de salud. El Banco denomina esos subsidios como “transferencias monetarias condicionadas. Este tipo de subsidios se ha generalizado en América Latina como lo atestigua Brasil con su Bolsa Familia, Uruguay con el Proyecto Panes, Chile con el Programa Solidario y México con Oportunidades, financiado con recursos nacionales y con préstamos del Banco Mundial. En general, los efectos inmediatos de estos subsidios han sido positivos en cuanto a reducir la pobreza. Sin embargo, como no han tenido un impacto significativo en la inserción laboral de los pobres subsidiados, la ayuda se vuelve relativamente permanente y a cierta altura se estanca la reducción de la pobreza. Además, está demostrado que esa asistencia no ha modificado mayormente la inequidad en la distribución del ingreso. Véase Samuel Lichtensztejn, *Nuevas políticas económicas de izquierda en América Latina*, Universidad Veracruzana, Xalapa, 2009.

1. Reducir a la mitad, respecto del año 1990, la proporción de personas con ingresos inferiores a un dólar por día y el porcentaje de personas que padecen hambre. 2. Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes. 3. Alcanzar la enseñanza primaria universal, asegurando así que los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. 4. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. 5. Respecto al año 1990, reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años. 6. Mejorar la salud materna y reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes, con base en el año 1990. 7. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades. 8. Garantizar la sostenibilidad del ambiente. 9. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Como se aclaró con oportunidad, es muy difícil establecer si estos objetivos pueden evaluarse exclusivamente con base en los préstamos otorgados por el Banco Mundial. Pero el Banco, en cierto modo, ha hecho suyos esos objetivos y metas y, por lo tanto, se ha encargado de informar sobre su grado de evolución y cumplimiento.

La información proporcionada en el Informe Anual del Banco del año 2009 no es muy promisorio, respecto del cumplimiento de esos objetivos y metas. Por cierto, ha habido factores, como la suba internacional de los alimentos (que dio lugar a un servicio especial del Banco), la gran crisis financiera vivida y la disminución de las remesas, que han conspirado para que no se haya dado un cumplimiento siquiera satisfactorio. El Banco estimó que siete años de avance en materia de pobreza se perdieron por el aumento en los precios de los alimentos.

El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial en el citado Informe Anual del Banco del año 2009 advierte

que los objetivos relacionados con la pobreza “no habían recibido la debida atención en las crisis financieras anteriores.” No parece que esa debida atención la hayan recibido tampoco en la última crisis puesto que muchos países, sobre todo los europeos, por esa razón, se han visto obligados a recortar gastos en salud, educación, cultura, pensiones y programas sociales.

Por las cifras dadas a conocer en el año 2009, a seis años del 2015, el Banco reconoce que algunas regiones están lejos de cumplir los objetivos y las metas previstos. Por lo pronto, se expresa que en el año 2009 “el número de personas que viven en situación de extrema pobreza podría aumentar en más de la mitad en los países en desarrollo, en dos tercios en los países de bajos ingresos y en tres cuartas partes en los países africanos”.⁴⁴ Se estima en más de 1 000 millones de personas las que pueden quedar en pobreza extrema en un futuro inmediato.

En materia de enseñanza hay progresos lentos en Europa, Asia Central y Medio Oriente, pero no existen avances en África y Asia meridional.

En cuanto al objetivo de género ha habido avances en ciertas regiones, pero todavía 75% de los países no han cumplido lo suficiente.

El Banco registra como el más bajo el cumplimiento de los objetivos los relativos a la salud. Con referencia al combate del VIH/SIDA también estima que no se ha avanzado lo suficiente, reconociendo que esto obedece en buena parte a la falta de financiamiento.

En 2009, 2 000 millones de personas carecían de saneamiento; 1 600 millones de electricidad; 1 000 millones de acceso a carreteras y 900 millones, de acceso a agua potable.

Finalmente, sin la intención de pasar revista a todos los objetivos, debe mencionarse como dato positivo que los préstamos para

⁴⁴ Informe Anual del Banco Mundial, 2009. p. 13.

ordenación del medio ambiente y recursos naturales han tenido un fuerte incremento porcentual por parte del Banco Mundial puesto que pasaron de representar 3.4 % del total de préstamos del Banco a comienzos del presente siglo a 11.0% de este total en el último trienio. No obstante, en el mismo Informe se señala que para cubrir el tema de cambio climático se necesitarán entre 100 y 200 mil millones de dólares para el periodo 2010-2020, cifra que a partir de este último año se elevaría a 400 mil millones de dólares.

Desarrollo del sector privado y del sector financiero

Se ha dejado para lo último esta clase de préstamos que durante muchos años encabezó la lista de prioridades en materia de préstamos del Banco Mundial. Especialmente durante el periodo de mayor empuje neoliberal (1990-2001), los préstamos orientados a la apertura, privatización y desregulación de las economías de los países subdesarrollados estuvieron a la cabeza de los préstamos del Banco, llegando a representar casi 40% del total. Las consecuencias fallidas de esas experiencias y las crisis de toda naturaleza que provocaron, seguramente han sido el motivo de que la clasificación posterior haya abolido el término “Préstamos para Política Económica” que agrupaba la mayoría de los préstamos para ajuste estructural y de que el porcentaje de préstamos para el desarrollo del sector financiero y el sector privado se haya reducido en los últimos años, aunque conserva su carácter prioritario para el Banco Mundial.

Por fuera de estos números, a título de resumen, cabe remarcar que el Banco Mundial ha apoyado todo el tiempo un mejor clima para las inversiones privadas y ha operado en favor de la internacionalización de la economía de los países subdesarrollados. Dentro de las consecuencias y condicionalidades de los préstamos

de esta institución, estos objetivos han tenido históricamente una alta significación en las funciones fundamentales cumplidas por el Banco Mundial.

Estructura de poder y las condiciones políticas en el Banco Mundial

La subordinación del Banco Mundial a las directivas estadounidenses ha sido aún más notoria e indiscutida que la experimentada en el caso del FMI. Varios son los aspectos del funcionamiento del Banco donde la influencia de ese país conserva su importancia, sin dejar de reconocer los cambios que ella ha sufrido con el tiempo. Así, en la estructura de poder del Banco puede observarse la gravitación que Estados Unidos tiene en el poder de votación, en el origen geográfico de los recursos, en la presidencia del Banco y en el tipo de controles de naturaleza administrativa y condicionantes políticas que ejerce.

Poder de votación

Como puede observarse en el Cuadro 5, los países desarrollados han mantenido un poder de votación preponderante, aunque descendente, en el seno del Banco Mundial (de 71% en 1947 han pasado a retener 69.7% de votos en 2009). Estados Unidos, particularmente, fue el que perdió mayor poder de voto dentro de la institución (de 34.2% a 16.8%). No obstante, sigue siendo el país miembro de mayor influencia, y retiene un virtual poder de veto puesto que las decisiones en el Banco requieren de una mayoría del orden de los dos tercios de votos para las decisiones corrientes y de cuatro quintos de votos para cambios en el Acuerdo General.

Cabe observar que el poder de votación de Estados Unidos es también preponderante en la AIF y especialmente en la CFI, lo que también otorga a ese país un control sobre ambas filiales del Banco, en virtud del comentado régimen de mayorías.

Según el Anexo III de la Declaración de la Cumbre del G-20 en Toronto, junio 2010, se subraya el incremento de 4.59% que se ha aprobado en el poder de voto de los países subdesarrollados y emergentes en el Banco, lo que llevaría su voto general a 47.19%. Más allá del eco que han tenido las reiteradas reivindicaciones de los países menos desarrollados a ese respecto, no existe en lo sustancial un cambio en el escenario antes descrito (Cuadro 5).

Origen de los recursos

Respecto del origen de los recursos con que se maneja el Banco, desde sus comienzos, hubo una clara dependencia de los fondos de procedencia norteamericana. El control de Estados Unidos se ejerció porque el gobierno de ese país fue el que aportó la mayor parte de capital (y el que lo integró más rápidamente), y también porque los primeros préstamos se lograron en el mercado financiero de Nueva York. No es de extrañar entonces que los recursos de origen norteamericano representaran 86.5% del total en 1950.

La presencia pujante de recursos alemanes y de otros orígenes debilitó la primacía norteamericana, aunque se conservó todavía hasta mediados de la década de 1970.

La crisis financiera de Estados Unidos y la expansión de los euromercados en la segunda mitad de la década de los setenta, deterioraron transitoriamente la clara primacía de los recursos de origen estadounidense en el Banco Mundial. Japón, Suizay

Cuadro 5. Distribución del poder de votación en el Banco Mundial (porcentaje)

	1947	1965	1975	1983	2009
I. OCDE	70.6	65.3	61.7	60.9	69.7
a) EE.UU.	34.2	26.3	22.7	19.6	16.8
b) CEE	29.5	28.2	27.0	26.7	27.1
c) Otros ^a	6.9	10.8	12.0	14.6	25.8
II. América Latina y Caribe	7.7	7.4	7.3	6.4	11.0
III. OPEP	1.5	5.1	5.2	6.1	8.3
IV. Países socialistas de Europa y otros ^b	3.9	0.5	1.1	1.2	4.4
V. Resto del mundo	16.3	21.7	24.7	25.4	6.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Informe Anual del Banco Mundial: 1965, 1974, 1983 y 2009; International Finance Corporation, 1983. Annual Report, Washington, D.C., 1983.

^a. Japón, Australia, España, Noruega y Suecia.

^b. Para el BIRF: Checoslovaquia, Yugoslavia y Polonia (1947), Yugoslavia (1965), Rumania y Yugoslavia (1975) y Rumania, Hungría y Yugoslavia (1983); para AIC y CFI Yugoslavia, Serbia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro, Rusia, Bulgaria, Albania (2009).

algunos países de la OPEP constituyeron importantes fuentes de préstamos que condujeron a Estados Unidos a un lugar aún importante pero secundario, al grado que Alemania Federal llegó a alcanzar el primer lugar en 1981. No obstante, en 1982-83, las mayores necesidades del Banco y sus nuevas formas operati-

vas estrecharon nuevamente sus relaciones con el mercado privado norteamericano fuertemente apoyado por las políticas del gobierno de ese país (Cuadro 6).

Presidencia del Banco Mundial

A propósito de la presidencia del Banco Mundial, cabe recordar que según un “acuerdo de caballeros” surgido en Bretton Woods, ese cargo debía ser permanentemente ocupado por un ciudadano norteamericano, así como un europeo se encargaría de ser director gerente del FMI. Con base en ello, desde 1946 hasta hoy el Banco Mundial ha tenido once presidentes, todos estadounidenses. Seis de ellos han estado estrechamente vinculados a bancos privados de Estados Unidos.

La influencia de Wall Street y de los banqueros norteamericanos sobre el Banco Mundial quedó manifestada desde su proceso de creación. Edward E. Brown, uno de los principales delegados de Estados Unidos de Bretton Woods, y considerado uno de sus “arquitectos”, era entonces presidente del First National Bank of Chicago. El primer presidente del Banco fue Eugene Meyer, principal figura de una casa bancaria de inversiones en Estados Unidos. Su posterior renuncia al cargo, por cierto, se atribuyó a la negativa de la Comisión Bancaria Estatal de Wisconsin a autorizar inversiones en valores del Banco Mundial a distintas instituciones financieras bajo su control. Lo sustituyó John J. McCloy, abogado que se autodefinía como “amanuense” de los banqueros y que se rodeó de muchos de ellos durante su gestión.⁴⁵

⁴⁵ E. Mason y R. Asher, *op. cit.*, p. 50.

Cuadro 6. Distribución de las suscripciones de capital pagadas al Banco mundial (porcentajes)

<i>País/ Año</i>	1950	1960	1965	1970	1975	1981	1983	2009*
EE.UU.	86.5	64.9	57.2	33.8	22.6	22.0	36.4	17.4
Alema- nia	-	5.3	10.7	20.9	20.8	26.9	14.9	4.7
Suiza	1.0	4.0	4.1	5.0	5.0	17.7	8.7	1.7
Japón	-	1.6	1.4	4.0	10.6	20.4	14.5	8.2
Otros	12.5	24.2	26.6	36.3	41.0	13.0	25.5	68.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Informes anuales del Banco Mundial y de Information Statement, International Bank for reconstruction and Development World Bank, pp. 75-78.

El tercero en el cargo fue Eugene R. Black, vicepresidente del Chase National Bank of New York. Su mandato resultó uno de los más largos (1949-1963). Al finalizar su gestión, fue sustituido por George D. Wood, presidente de la Junta Directiva del First Boston Corporation. En 1968, Wood dejó su lugar a Robert McNamara, quinto presidente del Banco y cuya gestión finalizó en 1981. McNamara, célebre como secretario de Defensa en las administraciones de Kennedy y Johnson, es menos conocido por su cargo anterior como presidente de la Ford Motors Company.⁴⁶

⁴⁶ Según informa la Revista *Institutional Investor*, (abril, 1981), una vez retirado, MacNamara pasaría a integrar conjuntamente los consejos del Bank

De 1981 a 1986 tuvo la presidencia del Banco Alden W. Clausen, quien por muchos años fue presidente del Bank of America, el más importante de Estados Unidos y uno de los mayores a nivel mundial. Además, formó parte del Bussiness Round Table y del Conference Board, importantes asociaciones patronales norteamericanas.

Otros presidentes del Banco con antecedentes de gestión en instituciones financieras de los Estados Unidos fueron Lewis Preston (septiembre 1991-mayo 1995), presidente y director ejecutivo de J. P. Morgan; y James D. Wolfensohn (junio 1995-mayo 2005), alto ejecutivo de Salomon Brothers.

No obstante, esa clara influencia de presidentes con antecedentes en la banca, esa tendencia se ha atenuado relativamente en los nombramientos posteriores al de Robert McNamara. Desde entonces, han sido presidentes del Banco Mundial altos funcionarios y legisladores vinculados al gobierno estadounidense: el legislador Barber Conable (julio 1986-agosto 1991), el ex subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz (jun. 2005-jun. 2007), y a partir de julio 2007 hasta el presente, el actual presidente es Robert B. Zoellick quien fue delegado de Estado y representante de Comercio de los Estados Unidos.

La versión atribuida al cuarto presidente del Banco Mundial, George D. Woods, de que su papel es defender los intereses norteamericanos ha sido aceptada como una constante de su funcionamiento, de Bretton Woods a la fecha. Empero, conviene realizar una importante distinción en todo ese proceso. Los presidentes que antecedieron a McNamara se caracterizaron por ser figuras de escasa proyección internacional. Podría decirse que eran personas muy vinculadas a los círculos bancarios nor-

of America y la Royal Dutch Shell. En este último compartiría su cargo con Johannes Witteveen, ex director gerente del FMI.

teamericanos, pero con una visión centrada en sus intereses inmediatos y locales. Además de problemas de personalidad, a ese fenómeno contribuían tanto el origen mayoritariamente norteamericano de los préstamos que el Banco obtenía en los mercados financieros, como una gestión marcada por conductas muy encuadradas en el ámbito bancario.

En cambio, tanto McNamara como Conable, Wolfowitz y Zoellick, a pesar de contar con trayectorias diferentes, pertenecen a la rama de representantes del gobierno que, por distintas razones político-profesionales, han debido pensar y atender problemas en términos internacionales (defensa nacional y comercio, por ejemplo). Además, la propia diversificación de los recursos del Banco ha exigido cada vez más esa clase de dirigentes con un perfil más político e internacionalista, aunque siempre atentos a la opinión de la comunidad financiera estadounidense.

Sólo en ciertos momentos ha habido diferencias entre la presidencia del Banco y el gobierno estadounidense. Al respecto, hay que recordar que McNamara finalizó su presidencia en abierto conflicto con la administración Carter⁴⁷ y que la posterior actitud conciliadora de Clausen no zanjó en un comienzo las severas críticas de R. Reagan al Banco.

El anterior repaso es ilustrativo de la clara influencia que el mercado financiero estadounidense mantuvo durante muchos años sobre el Banco. Además, cabe señalar que la propuesta del candidato para desempeñar el cargo es consultada por el presidente de los Estados Unidos con el Departamento del Tesoro y con prominentes miembros de la comunidad financiera de ese país. Por lo tanto, el nombramiento prácticamente realizado por

⁴⁷ Así lo atestigua William Clark, vicepresidente para Relaciones Externas del Banco Mundial (de 1968 a 1980) en "Robert McNamara at the World Bank", *Foreign Affairs*, vol. 60, núm. 1, 1981.

las autoridades norteamericanas garantiza, tanto o más que otros procedimientos o mecanismos, la consideración preferencial de los intereses del gobierno y los bancos de Estados Unidos.

Pero lo que conviene destacar es que los momentos críticos del sistema económico mundial han empujado al Banco Mundial a pensar y actuar con perspectivas y políticas más globales, lo que ha llevado a nombrar presidentes del Banco a representantes políticos del gobierno de los Estados Unidos.

Control administrativo

El examen del poder estadounidense sobre el Banco Mundial requiere tomar nota, además, de los controles que ese gobierno aplica sobre el funcionamiento administrativo de la entidad. Como ya se indicó en el caso del FMI, el director ejecutivo estadounidense en el Banco cuenta con mecanismos efectivos y una extendida red de asesores para ejercer presión sobre las decisiones de este organismo.

Esa gestión gubernamental tiene, además, el apoyo directo e indirecto del importante contingente de cuadros norteamericanos que trabajan en el Banco Mundial y que contribuyen a defender los intereses de su país. Aunque el origen de los funcionarios del Banco se ha vuelto más heterogéneo, continúa siendo mayoritariamente estadounidense. En las escalas superiores de la jerarquía burocrática dicho predominio es ostensible. De entre los veintidós ejecutivos más importantes del Banco, en junio de 1976, doce eran angloamericanos, ocho provenían de otros países de la OCDE y dos eran asiáticos.⁴⁸ Esa asimetría no es casual

⁴⁸ Rainer Tetzlaff, *Die Weltbank Machinstrument der USA oder Lilje für Entwicklungslaender*, Muenchen, Weltforum Verlag, Alemania, 1980,

sino deliberada, según se desprende de las propias expresiones de representantes estadounidenses en el Congreso:

Existe un sistema informal para contrataciones. El Tesoro norteamericano apoya este sistema y presiona para que Estados Unidos obtenga un porcentaje mayor de plazas de trabajo de lo que es su participación de inversiones en la institución. Además Estados Unidos recibe más del 50% de los trabajos de consultoría.⁴⁹

La concentración de los trabajos de consultoría entregada a firmas de EE.UU es otro importante engranaje de control de la mecánica de decisiones que, además, conduce a volcar las adquisiciones de insumos y bienes de capital hacia empresas de ese país.

Condicionantes políticas

El conjunto de elementos anteriores son de por sí elocuentes para demostrar que orgánicamente existe un poderoso control político de Estados Unidos respecto al funcionamiento y las orientaciones globales del Banco Mundial. Esta apreciación no merecería mayor abundamiento si no fuese porque se han acumulado elementos de juicio que confirman la existencia de factores políticos en las decisiones de esa institución.

En efecto, algunos estudios sobre el Banco Mundial hacen especial hincapié en los apoyos que por razones geopolíticas han recibido regímenes dictatoriales en América Latina, Africa y Asia.⁵⁰ Sin embargo, cabe recordar que el Banco Mundial no

⁴⁹ Hearings, *op. cit.*, p. 132.

⁵⁰ En *Theories et Practiques de Developpment de la Banque Mondiale dans la contexte asiatique* (Centre Intercontinental, Louvaine la Neuve, Belgica, 1980), se mencionan un grupo de países asiáticos que estuvieron bajo regímenes militares y que fueron consentidos del Banco (Corea del Sur, Malasia, Fi-

tiene reglas en cuanto a condicionar sus actividades hacia un cierto país según su estructura democrática o la defensa que haga de los derechos humanos, como sucede actualmente en la OEA. En estos casos, cabe pensar en la existencia de un juicio moral o ético sobre las decisiones que el Banco pueda tomar.

Sin embargo, lo que sí demuestra o induce a pensar en condicionantes políticas expresas y contrarias a su carácter de organismo internacional de cooperación es cuando el Banco Mundial cortó o limitó sus préstamos a regímenes democráticos de corte socialista o nacionalista. Así sucedió en los comienzos del Banco en sus relaciones con los países socialistas que lo integraban (Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia). En 1946, los dos primeros países hicieron gestiones para obtener préstamos del Banco que resultaron negativos. Las consecuencias no se hicieron esperar: Polonia se retiró del Banco en 1950 y Checoslovaquia fue excluida con el argumento de que no había integrado su cuenta de capital suscrito. Sólo cuando la Yugoslavia de Tito se alejó de la órbita soviética, a comienzos de los años cincuenta, el Banco comenzó a brindarle un amplio apoyo. En esa misma época se dio la sonada negativa del Banco a fi-

lipinas y Tailandia). Por su parte, Eric Toussaint en *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente*, El viejo topo, España, 2006, pasa revista a numerosos gobiernos dictatoriales apoyados en su momento por el Banco Mundial. En América Latina cita los apoyos a la dictadura guatemalteca que derrocó al presidente Jacobo Arbenz 1954, la dictadura de Duvalier en Haití (1957), la dictadura de Somoza en Nicaragua (década de los sesenta), gobierno militar de Castello Branco en Brasil (1964), a Pinochet en Chile (años setenta), al general Hugo Banzer en Bolivia (1971), dictadura uruguaya (1973) y Junta Militar Argentina (1976). En África menciona los apoyos a Sudáfrica bajo el régimen de apartheid (1951-68). Mobutu en el Congo, Idi Amin Dada en Uganda, Daniel Arap Moi en Keni (1978). En el Cercano Oriente y Asia, se mencionan los apoyos brindados al Sha de Irán luego del derrocamiento del primer ministro Mossadeg (1953), general Park Cheng Lee en Corea del Sur (1961), Suharto en Indonesia (1965), dictadura militar en Pakistán (1978), Sadam Hussein, Iran (1979) y dictadura militar turca (1980).

nanciar la presa de Assuan durante el gobierno de Nasser en Egipto, por razones geopolíticas que tuvieron como principales protagonistas a los gobiernos de EE.UU y de Gran Bretaña. Años después, ocurrió lo mismo con J. Goulart en Brasil, entre 1960-62; Illia y Perón en Argentina (1964-66 y 1974-76) o Salvador Allende en Chile (1972-73). También hubo desacuerdos del Banco con el gobierno de Manley en Jamaica y de Bishop en Granada (a fines de los años setenta).⁵¹

Las presiones políticas sobre el Banco Mundial se pusieron claramente de manifiesto al comienzo de los años setenta y durante los ochenta, a consecuencia de la crisis económica internacional y las tensiones provocadas por la Guerra Fría. Ya durante la administración Carter y con motivo de la sexta reposición de fondos de la AIF se habían suscitado agrias críticas en el Congreso de Estados Unidos.

En varias ocasiones, además, ese gobierno había ejercido intensas presiones sobre el Banco para que vetara préstamos a países no amistosos, argumentando supuestas violaciones de derechos humanos. La propia banca privada internacional, que no había visto con buenos ojos el creciente radio de maniobra que el Banco ocupó durante la gestión de McNamara, también participó con sus propias críticas radicales. Con motivo de la edición de su primer Informe sobre el Desarrollo, en 1979, el Banco fue acusado por dichos banqueros de promover el socialismo, término que luego acuñó el propio gobierno de Reagan.⁵² Esa acusación llevó a Clausen, presidente del Banco en esa época, a expresar

⁵¹ Teresa Hayter, *Ayuda e imperialismo*, Planeta, México, 1972 y Samuel Lichtensztejn y Mónica Baer, *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*, Cultura Popular, México, 1987, pp. 212 a 215.

⁵² "LDC Report World Bank Advocates Socialism, permissive lending policies", *International Currency Review*, vol. II, núm. 4 (jul.-ago.), 1979.

públicamente que “el principal cambio que veo como necesario es el de la imagen que se tiene de que somos socialistas, de que estamos derrochando dinero”.⁵³

Las críticas de la administración Reagan al Banco, asumieron un carácter público en la reunión anual del FMI y el Banco Mundial, realizada a principios de octubre de 1981 en Washington. En verdad, ello no fue un hecho sorprendente, ya que situaciones semejantes venían dándose en otros foros internacionales, y se reiteraron en el encuentro cumbre sobre el Diálogo Norte-Sur realizado en Cancún, México, también en 1981.

Tres eran los temas acerca de los cuales el gobierno de Estados Unidos mostraba una oposición tajante respecto a la política llevada a cabo por el Banco. El primero se refería a sus solicitudes de mayores fondos para expandir sus préstamos. En particular, respecto al BIRF, se sugirió un incremento de su capacidad de préstamo mediante el aumento del *gearing-ratio* (de 1 por 1, a 1 por 2).⁵⁴ Esta proposición fue terminantemente rechazada por Estados Unidos en esa ocasión.

El segundo tipo de objeciones al Banco Mundial tenía que ver con el destino y las condiciones de los préstamos otorgados. Con persistencia, voceros del gobierno de Estados Unidos habían criticado a la institución, tanto por su inclinación a prestar a los gobiernos o a empresas públicas, como por facilitar recursos a países que propugnaban procesos de desarrollo que —desde el enfoque de Estados Unidos— se estimaban proclives a esquemas socialistas o con excesiva injerencia estatal. Esta crítica acompañó aquella que se dirigía al ablandamiento innecesario,

⁵³ *Washington Post*, septiembre 28, 1981.

⁵⁴ *Gearing-ratio* es la proporción del capital más reservas respecto al monto de préstamos otorgados.

a su entender, de ciertas condiciones exigidas para el otorgamiento de los préstamos del Banco. Por consiguiente, Estados Unidos presionó para imprimir un mayor rigor a la selección de sectores prestatarios y para establecer condiciones más severas y más acordes con las aplicadas en la órbita privada, lo que finalmente ocurrió en los años ochenta.

El último punto controvertido giró en torno al tema energético. Aunque todos los países desarrollados estuvieron de acuerdo en reforzar los préstamos en esta área, el gobierno estadounidense encabezó la ofensiva contra la constitución de una nueva filial para dichos fines. Su juicio crítico se fundamentó en el desplazamiento que, mediante esa clase de procedimientos, se podía producir de la inversión privada. La función del Banco en dicha materia, según esta posición, debía restringirse a complementar y canalizar intereses privados hacia tan estratégica y rentable área de inversión.

En el informe elaborado por el Comité de Santa Fe en mayo de 1980, se delinearon los rasgos generales de la política de la administración republicana de R. Reagan hacia América Latina. En ese documento se concedía fundamental importancia al papel que desempeñaban las empresas transnacionales en el desarrollo económico.⁵⁵

Como lo reconoció el propio gobierno de Estados Unidos, los organismos multilaterales eran medios eficaces para cumplir con el interés que ese país tenía de *desarrollar un mundo estable*. En este sentido, el gobierno de Estados Unidos buscaba volver más efectiva su influencia en los organismos multilaterales, para que estos operasen más alineados a los intereses de esta nación. La dimensión económica de este objetivo se intentó alcanzar mediante la promoción de una economía internacional de libre mercado, integrando más aún a los países subdesarrollados a dicho sistema.

⁵⁵ Informe de Santa Fe, mayo, 1980.

Lo anterior permite entrelazar la concepción conservadora que caracterizó a la administración Reagan, con sus proposiciones de cambio en la política de los *bancos de desarrollo*. Esto se observa en su insistencia acerca de que la ayuda multilateral debía operar como mecanismo catalizador de fondos privados de los mercados financieros internacionales. Desde ese punto de vista estadounidense, el papel fundamental del Banco se debiera concentrar en condicionar las políticas de estos países garantizando su creciente apertura comercial, productiva y financiera, como ocurrió efectiva y casi inmediatamente con la puesta en práctica de la estrategia de reformas estructurales para los países subdesarrollados, tanto por parte del Banco Mundial como del FMI.

La política de la administración Reagan pareció reproducir condiciones parecidas a las vividas en los momentos más intensos de la confrontación Este-Oeste de la Guerra Fría. La influencia de sus ideas conservadoras, empero, fue más allá de la caída del muro de Berlín y de esa visión bipolar del mundo. La impronta reaganiana puso de manifiesto el tipo de condicionantes políticas que influyen claramente en las orientaciones del Banco Mundial. Estas condicionantes, por cierto, caracterizaron *a posteriori* su actividad a fines del siglo XX. Cabe reconocer que en los años recientes, la crisis de hegemonía estadounidense y las nuevas circunstancias que se expresan en la presencia de países subdesarrollados con regímenes democráticos de izquierda, que aceptan las reglas de la economía del mercado, han atenuado –sin eliminar– las directivas conservadoras que acompañan el poder que los EEUU ejercen sobre el Banco Mundial.

En el fondo, el control estadounidense sobre el Banco existe, por supuesto, como lo demuestran las presiones que caracterizaron a la administración Reagan y a las designaciones de colaboradores directos del gobierno de George W. Bush en años recientes. Pero, en la actualidad ese escenario está inscrito y

condicionado por una crisis financiera global donde los Estados Unidos ya no tienen la hegemonía del pasado. Dicha crisis financiera y las pautas que el G-20 ha señalado respecto al FMI y a los organismos financieros multilaterales son ilustrativos de ciertos cambios que se analizarán en el próximo capítulo.



IV. ¿HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL? PERO, ¿QUIÉN SERÍA EL ARQUITECTO?

La historia del sistema financiero internacional demuestra que ha funcionado bajo ciertas reglas que fueron claras y dominantes en el capitalismo. Al respecto, cabe recordar la hegemonía inglesa a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Y está la más cercana hegemonía estadounidense instaurada a partir de la Segunda Guerra Mundial. En ambos casos, tras esos poderes existieron economías con fuerte dinamismo industrial y tecnológico, una supremacía política y militar en el ámbito internacional y dos monedas de referencia: la libra esterlina y el dólar.

La decadencia de la hegemonía norteamericana en el sistema financiero internacional ha sido evidente en las últimas décadas. Colapsadas las reglas establecidas en Bretton Woods, el sistema financiero internacional ha entrado en una larga marcha de inestabilidad y de crisis recurrentes, cada vez más globales.

La institucionalidad representada por el FMI ha sido históricamente incapaz de formular nuevas reglas de funcionamiento y de brindar estabilidad al sistema financiero internacional. En verdad, fueron los grandes bancos internacionales, como vanguardia del capitalismo financiero, los que han modificado el sistema financiero mundial “a su manera”, aprovechando las facilidades brindadas por las desregulaciones estatales y las innovaciones financieras que les permitieron enormes

ganancias, transfiriendo sus riesgos a otros bancos e inversionistas, y luego al conjunto de los países y las sociedades involucradas.

Ahora que se plantea la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional, varias son las preguntas que pueden realizarse a ese respecto. ¿Se buscará un nuevo patrón monetario o se mantendrá el dólar como moneda de referencia internacional, pese a sus debilidades? ¿Cuál es la fortaleza de los Estados Unidos o la Unión Europea para liderar un nuevo sistema financiero internacional? ¿Se convertirá el G-20 en un foro idóneo para consensuar cambios en la regulación y el control del sistema financiero internacional? ¿Qué papel desempeñarán países emergentes como Brasil, Rusia, India y China, que han logrado forjar alianzas y aumentar su participación económica mundial? ¿Qué capacidad existe en los países desarrollados para supervisar y limitar las actividades especulativas en el seno de sus sistemas financieros? Más allá de que se movilizaron fondos multibillonarios y se haya revivido al FMI como prestamista, ¿qué rol puede jugar esa institución en la supervisión de las cuentas de capital de los países desarrollados y hasta qué punto puede revisarse su caduco y extinguido estatuto de Bretton Woods? Como gran síntesis, cabe remitirse al título de este capítulo: ¿quién sería el arquitecto del nuevo sistema financiero internacional?

A esta altura, mediados del año 2010, se observan ciertos avances logrados para sortear lo peor de los efectos iniciales de la crisis, aunque hay signos de que dichos efectos pueden seguir presentes en varios países desarrollados. Pese a ello, hay todavía más preguntas que respuestas sobre el futuro del sistema financiero internacional. Un repaso de los principales actores permite ilustrar las posibilidades reales de contribuir a ese loable, pero sobre todo necesario, propósito de construir un nuevo

sistema financiero mundial o, llegado el caso, de reconstruirlo bajo nuevas premisas de gestión financiera de los países más avanzados.

Estados Unidos

La hegemonía de los Estados Unidos está en plena crisis. No sólo su poder económico se ha visto deteriorado por la depresión. Es actualmente un país que ha acumulado abultados déficits externos y depende en buena parte del financiamiento que los países superavitarios le proporcionan manteniendo sus reservas internacionales en dólares o en títulos soberanos de los Estados Unidos. Ya pasó su momento de país acreedor y actualmente es un país endeudado con el exterior en su propia moneda.

Esta situación que se arrastra por lo menos desde hace cuatro décadas se ha agravado porque al interior de los Estados Unidos se desató y está en curso aún una crisis en su sistema bancario. Grandes fondos gubernamentales con vistas a impedir las eventuales quiebras bancarias y empresariales han aumentado el déficit fiscal, presionando y aumentando por esta vía el endeudamiento del país. Por si fuera poco, la continuidad de las intervenciones militares de los Estados Unidos en el exterior gravita también sobre el presupuesto. Esa situación y el altísimo desempleo, debilitan el margen de maniobra del gobierno de Obama en cuanto a concretar reformas profundas, sea del propio sistema financiero norteamericano o de la postergada reforma del sistema migratorio.

En este contexto es que pueden entenderse algunos comportamientos desafiantes de las grandes corporaciones financieras ante el intento de una nueva arquitectura financiera, ya no del sistema internacional sino del sistema bancario estadounidense.

Luego de ser arrinconados por una indignación popular y las ácidas críticas del propio gobierno respecto a sus operaciones especulativas y fraudulentas, ahora estas grandes corporaciones aparecen a la ofensiva u ofrecen resistencia a ciertas reformas. Por un lado, se muestran renuentes a abandonar sus prácticas de brindar bonos extraordinarios a sus ejecutivos con el dinero de los contribuyentes. También se oponen a una mayor capitalización a corto plazo o a dejar algunas de sus prácticas financieras, lo que significaría separar sus actividades comerciales y de inversión.

Por otra parte, esa renuencia en ese y otros planos se fortalece o logra ciertos apoyos en el Partido Republicano porque encuentran un Ejecutivo hoy políticamente débil dado que el Congreso está más dividido. Además, altos funcionarios del gobierno estuvieron inmiscuidos y comprometidos con la comunidad financiera privada de la que proceden. Y si fuera poco, el gobierno se encuentra con una Reserva Federal muy cuestionada, al grado de que la reelección de su principal titular fue muy debatida. Aunque existen algunos indicios de una cierta recuperación económica de los Estados Unidos, ello no se ha reflejado aún en el alto nivel de desempleo, con sus lógicas consecuencias socio-económicas.

No obstante, luego de más de un año de trabajo legislativo, entre concesiones a la oposición y las presiones y cabildos de la banca norteamericana, surgen ciertos acuerdos positivos en el Congreso que permiten vislumbrar una mayor regulación del sistema financiero. Quizá, el pleito legal encabezado por la Comisión de Valores y Bolsas (Securities and Exchange Commission-SEC) contra Goldman Sachs y la evidencia de las eventuales actividades ilegales de esa firma en materia hipotecaria, así como su reconocida intervención en el maquillaje de las finanzas griegas, haya acelerado la búsqueda de un consenso para llegar a establecer límites y regulaciones a los bancos de los Estados Unidos.

Parece casi seguro que estas medidas prosperarán en el Congreso en el mes de julio del 2010. En este nuevo marco legal, que algunos consideran como la mayor regulación desde la Gran Depresión de 1929, aparecen ciertos lineamientos que constituyen su columna vertebral.

Una de las normativas más importantes está referida a las regulaciones del mercado de derivados libres transados electrónicamente o sea aquellos contratos cuyo valor deriva de las cotizaciones de acciones, bonos, préstamos, monedas y productos o eventos como el cambio en las tasas de interés. Fue en este mercado en el que se originó la quiebra de la aseguradora American International Group (AIG) por sus operaciones hipotecarias de alto riesgo. Este mercado de derivados que operaba libremente era el negocio más lucrativo de los bancos pues llegó a alcanzar un volumen de 615 trillones (615 millones de millones de dólares).

Si bien la nueva normativa permite a los bancos invertir en acciones privadas y fondos de cobertura, limita esas inversiones a no más de 3% de los fondos de capital. Esta decisión, aunque restrictiva, mantiene vigente la capacidad de los bancos de mantener sus nexos entre sus actividades comerciales y de inversión. Igualmente, el intento drástico de prohibir a los bancos las transacciones con *swaps* o sus transacciones en coberturas de riesgo, con tasas de interés o *swaps* en moneda extranjera no prosperaron. Por cierto, se forzó a los bancos a transar esos *swaps* a través de entidades subsidiarias para limitar los beneficios federales que podrían surgir de mantenerse en la cartera de los bancos así como imponerles requerimientos más altos de capital en el caso de posiciones de *swaps* muy elevados.

Otra línea novedosa en la nueva normativa consiste en establecer normas y crear una agencia especializada que se encargaría de la protección financiera a los usuarios o consumidores,

para evitar eventuales abusos en el negocio de tarjetas de crédito y préstamos hipotecarios.

La ley a ser aprobada incluiría un Consejo de Estabilidad Financiera de Supervisión (Financial Stability Oversight Council) que funcionaría como un superregulador que vigilaría las grandes firmas de Wall Street y a otros operadores con el fin de actuar y responder ante la emergencia de riesgos sistémicos. El Departamento del Tesoro dirigiría el Consejo que incluiría reguladores de otras agencias y al presidente de la FED o Banco Central estadounidense.

Existen otras normas complementarias referidas a las necesidades de registro, futuros aumentos en la capitalización de los bancos y algunos criterios de supervisión de las agencias de acreditación privadas y de otras entidades financieras.

Sin desmedro de este positivo panorama reformista en el sistema financiero estadounidense, existen puntos todavía no resueltos o postergados. Por ejemplo, la aprobación de un impuesto o tributo a las operaciones financieras para constituir un fondo de recuperación de las enormes ayudas brindadas a los bancos ha sido un tema reiteradamente planteado por Estados Unidos y otros países en el G-20 y que no ha sido aprobado en ese Foro.

Bajo todas estas circunstancias que obligan, con más tiempo y mayor perspectiva, a verificar las bondades de la reforma en el ámbito interno, sus ritmos de implementación y sus repercusiones internacionales, es poco probable que la administración estadounidense pueda asumir, al mismo tiempo, el liderazgo en lo que atañe a la reforma del sistema internacional. Sobre todo cuando surgen diferencias de criterios entre los propios países desarrollados en cuanto a ciertas prioridades en el campo económico y financiero. Ello no obsta para que Estados Unidos conserve una clara influencia en las decisiones del G-20 y en las que ese Foro asuma.

Japón y la Unión Europea

Diez años después de su crisis, Japón todavía no se recupera de su recesión, de su caída en el comercio internacional y de la crisis de su sistema financiero. Es uno de los países con una relación de deuda/PIB más alta entre los países avanzados.

Por su parte, la Unión Europea (UE) está viviendo con intensidad su propia crisis interna. Luego de no haber logrado un consenso para responder comunitariamente a la crisis financiera y definir un programa conjunto de recuperación económica, los gobiernos de cada país tomaron las medidas que estimaron convenientes.

Estas medidas resultaron distintas, por ejemplo, en los casos del Reino Unido, Alemania, Francia o España. Pero en todos ellos hubo un claro compromiso de impedir la quiebra de sus grandes bancos mediante nacionalizaciones o contribuciones que elevaron sin precedentes sus déficits fiscales y afectaron severamente sus deudas externas. Esa dispersión de procedimientos ha contrastado con los esfuerzos que anteriormente habían caracterizado a la Unión Europea por unificar criterios en materia económica, política y social.

En ese escenario europeo apareció el “drama griego”. El maquillaje del gobierno griego que encubrió su elevadísimo déficit fiscal (con la colaboración de los derivados de Goldman Sachs) y su incapacidad eventual de cumplir los compromisos de su deuda, llevaron a Grecia a cumplir el papel de caballo de Troya en la poderosa Unión Europea, al poner en riesgo su principal símbolo, el euro.

Desde entonces y hasta el presente, la UE ha quedado herida en su cohesión, lo que ha llevado incluso a discutirse si no hubo apresuramiento en su ampliación a 27 miembros, no todos con capacidad y aptitudes para ese gran emprendimiento colectivo. Las

iniciativas, sobre todo de Alemania y Francia, en cuanto a limitar las operaciones especulativas con derivados están en discusión. No obstante, Alemania introdujo en agosto de 2010 un impuesto progresivo sobre los pasivos de los bancos (excluidos el capital propio y los depósitos de los clientes).

La Unión Europea, conjuntamente con el FMI, se vieron obligados a tomar ciertas medidas de ayuda financiera para apoyar a Grecia y eventualmente a otros países de la Unión. Pero, la conciencia de la gravedad de la situación determinó que se impusiera a todos sus miembros medidas de severa contención del déficit fiscal, con rebaja de remuneraciones, congelación de pensiones, disminución de gastos y reformas laborales que han tenido su contrapartida en movilizaciones sociales y sindicales opuestas a esas decisiones de diferentes gobiernos europeos.

En ese contexto ríspido en materia social, se entiende que finalmente la UE haya decidido limitar las primas de los banqueros y de los corredores bursátiles a 60%, postergando la entrega del porcentaje restante a tres años, según los riesgos asumidos. Además, al menos 50% del total de las primas sería abonado en acciones. Estas medidas apuntan a transformar la cultura de las bonificaciones como una manera de evitar la asunción de riesgos excesivos.

Las políticas de ajuste a las que se le ha dado prioridad en la UE seguramente demorarán la recuperación económica de los países miembros en el futuro inmediato. En cierto modo, como los Estados Unidos, la Unión Europea tiene la necesidad de fortalecer sus sistemas bancarios. Pero, además, necesita continuar con sus ajustes presupuestarios y lograr nuevos consensos sociales al interior de Europa para retomar la senda de su vocación unitaria, pero sobre todo para recuperar la credibilidad de sus datos y de sus políticas.

En ese sentido, es sintomático que la Unión Europea se haya sometido al *stress test*, método que consiste en dar a conocer públicamente los resultados de las pruebas en curso sobre la solvencia de los bancos europeos, decisión que recibió el beneplácito del G-20.

En esa misma línea y con una clara referencia a los países europeos, el G-20 ha establecido como principios a cumplir que los planes de consolidación fiscal (término que significa saneamiento y sostenibilidad de las finanzas públicas y disminución de sus déficits) deben ser creíbles, basadas en hipótesis prudentes y proyectadas a mediano plazo, con la responsabilidad de comunicar abiertamente esos planes presupuestarios.⁵⁶

En consecuencia, en este momento, Europa no es un actor que pueda asumir un papel de liderazgo en la conducción hacia un nuevo sistema internacional, sin restarle importancia al rol que pueda cumplir en las decisiones del G-20.

China, India, Rusia y Brasil (BRIC)

La presencia de nuevas potencias emergentes como China, India, Rusia y Brasil, por orden de importancia, representa un acontecimiento significativo en el campo internacional. Su dimensión en términos de población, comercio exterior y tenencia de reservas monetarias atestigua esa percepción. Al respecto, no deja de ser un factor de suma importancia en los mercados financieros internacionales el hecho de que el Banco Central Chino mantenga reservas del orden de los 2 trillones de dólares (2 millones de millones de dólares) y las opciones que pueda adoptar al respecto.

⁵⁶ Principios incluidos en el punto 10 del Anexo I de la Cumbre del G-20 en Toronto, junio, 2010.

En favor de estos países también cuenta la influencia que los mismos ya ejercen en su penetración e integración con un bloque de países y mercados en Asia y América Latina. Su mayor gravitación en la política y en los organismos financieros internacionales también se ha hecho evidente. Tampoco han sufrido mayormente las secuelas de la crisis financiera y no existen factores internos de inestabilidad política.

Todos estos elementos han removido el poder del tradicional triángulo capitalista constituido por los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Empero, todo ello no se ha reflejado aún en que el BRIC (como se conoce este grupo de países) haya asumido un papel determinante en las decisiones de los organismos internacionales o en un eventual cambio del sistema financiero en su conjunto. Pese a esfuerzos parciales, más retóricos que reales en cuanto a eventuales opciones distintas al dólar, estos países siguen apoyándose en esa moneda como divisa internacional y sus bancos no tienen una suficiente proyección externa.

Por lo tanto, son países que deben ser considerados en cualquier debate sobre una reforma del sistema financiero internacional, pero que no tienen todavía la posibilidad de, separadamente o en conjunto, cumplir un rol fundamental y mucho menos hegemónico en cualquier intento de reforma, salvo que se lancen y formulen alianzas estratégicas con otras potencias mundiales.

El FMI

El Fondo Monetario Internacional no ha cumplido su cometido básico de velar por la estabilidad del sistema financiero mundial. Ha tomado medidas, siempre, yendo detrás de las múltiples crisis ocurridas. A partir de la crisis de endeudamiento

externo en América Latina en los ochenta y de la ocurrida en el sudeste asiático a fines de los noventa, el FMI ha adoptado como objetivo central la supervisión de las deudas externas y el cumplimiento de los servicios emanados de las mismas.

Por esa razón, en sus programas de los últimos años ha establecido como gran propósito supervisar los desequilibrios en la cuenta de capital de las balanzas de pagos y vigilar la sostenibilidad de las deudas externas de los países en desarrollo. Esa posición del FMI ha justificado, entre otras acciones, en los últimos años la adopción de medidas de supervisión más activas, acciones conjuntas con el Banco Mundial y reorganizaciones internas proclives a un mayor conocimiento de la marcha del sistema financiero internacional y sobre los movimientos de capital. Como consecuencia de la gran crisis financiera de los años 2007-2008 (todavía en curso), algunos criterios y políticas del FMI han debido de ser revisadas.

En primer lugar, el Fondo prevé ampliar los alcances de sus intentos de evaluación de los sistemas financieros de las economías maduras, o sea sobre aquellas que originaron la crisis reciente. Nunca antes los países avanzados o industrializados habían sido motivo de preocupaciones ni de supervisiones del FMI porque no habían sido demandantes de sus préstamos. Pero, sobre todo, porque la estructura de poder que impera en el FMI determina límites a sus opiniones e iniciativas, incluso en aquellos momentos en que la estabilidad financiera y cambiaria internacional fue vulnerada por esos mismos países. Por todo ello, como un organismo que ha dependido siempre de las decisiones de los países más desarrollados, cabe reconocerle al FMI, poca capacidad de iniciativa o liderazgo para impulsar una reformulación del sistema financiero internacional.

Una de las propuestas del FMI, presionado por los Estados Unidos y otros países desarrollados, fue involucrarse en la pro-

blemática cambiaria que enfrenta a esos países con China. En ese sentido, debe entenderse el porqué de la derogación –por parte del Fondo– de la Decisión 1977 que, en su momento, adoptó para enfrentar el colapso de las paridades fijas establecidas en Bretton Woods. Esa Decisión aplicó el método de realizar consultas y supervisiones bilaterales referidas a los regímenes cambiarios.

La Decisión del FMI del año 2007, que vino a sustituir a la Decisión 1977, incorporó el concepto de estabilidad externa como criterio básico para atender los problemas cambiarios entre los países. Esta nueva Decisión recuperó el principio establecido en el Art. IV del Estatuto del FMI de que los países no deben utilizar un tipo de cambio “desalineado” como mecanismo que favorezca las exportaciones, creando “ventajas competitivas injustas” que generen inestabilidad en el sistema comercial y financiero internacional. El corolario es que se deben buscar tipos de cambio de equilibrio compatibles a escala multilateral.

Se ha acusado al FMI de que la nueva Decisión 2007 tiene como destinatario único a China. El objetivo muy repetido es que este país debiera procurar “alinearse” o flexibilizar el tipo de cambio de la divisa china (yuan/renminbi) con el fin de contener sus exportaciones. Esta polémica ha continuado en la cumbres del G-20. Algunos directores del propio FMI (quizás para apaciguar las críticas sobre su posición) opinaron en el sentido de que “la estimación del tipo de cambio de equilibrio seguirá estando sujeto a considerables limitaciones técnicas”.⁵⁷

En las actuales circunstancias, el FMI reconoce que no hubo alertas adecuadas de parte de la supervisión de los países avanzados, como un defecto de la actual arquitectura financiera. No obstante, adaptándose a las políticas heterodoxas de los Esta-

⁵⁷ Informe Anual del FMI, 2008, p. 24

dos Unidos y de la Unión Europea, el FMI tiende actualmente a revisar algunos de sus enfoques.

En segundo lugar, el FMI reconoce que el énfasis antiinflacionario de los bancos centrales de los países desarrollados había descuidado los riesgos de las burbujas bursátiles y de otros activos y la explosividad de las deudas asumidas con su apoyo. También, esa institución reconoce que en las actuales circunstancias se debe prestar más atención a los procesos recesivos y desocupacionales que a la inflación, apoyando la puesta en marcha de los multibillonarios programas de ayuda a bancos y grandes empresas industriales. El FMI admite ahora la necesidad de mayores y mejores regulaciones que impidan futuras crisis financieras y cambiarias.

A la luz de la última Cumbre del G-20 en Toronto, se puede subrayar que el pobre papel que cumplió el FMI en materia de previsión de la crisis financiera, sumado a las críticas que esa institución ha recibido a lo largo de su medio siglo de existencia, han comenzado a tener consecuencias adversas para dicho organismo. Por cierto, no es ajeno a esta situación el hecho de que el G-20 esté constituido en la actualidad por países emergentes, algunos de los cuales sufrieron en carne propia las recetas del Fondo.

Al respecto, es altamente ilustrativo como el G-20 ha marginado prácticamente al FMI de las tareas de supervisión sobre el sistema financiero internacional, de la fijación de normas financieras estandarizadas y de la evaluación de los impactos macroeconómicos de las reformas en las economías avanzadas y en desarrollo. En estos casos se ha asignado al Fondo, en la mayoría de esos temas, un cometido de consultante y un papel meramente complementario.

En cambio, han aparecido como un organismo más representativo y responsable en esas materias el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), creado en la Cumbre de Londres de abril de 2009

e integrado por autoridades de alto nivel que provienen de los Bancos Centrales, sus comités de expertos, de los Ministerios de Economía y de organismos de regulación y control. Ese Consejo está integrado por un comité de gobierno que fija sus directivas y tres comités permanentes encargados del análisis de las vulnerabilidades del sistema financiero, de las actividades de regulación y supervisión y de la implantación de normas estandarizadas en materia bancaria. La gestión del Consejo de Estabilidad Financiera es acompañada y se vincula estrechamente con las actividades del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BSCS), el cual tiene a su cargo el establecimiento de regímenes de capitalización y liquidez bancaria de los bancos privados.

Tanto el Consejo de Estabilidad Financiera como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea recibieron en la Cumbre del G-20 un importante respaldo para cumplir con sus cometidos de fortalecer las redes de seguridad financiera mundial. Fueron los organismos más mencionados en la Declaración de esa Cumbre como en los tres anexos que la acompañan. Incluso, para mejorar y hacer más transparente la evaluación internacional de las acciones para reformar el sistema financiero internacional, el G-20 ha impulsado la revisión paritaria o entre pares, en la que vuelve a figurar el Consejo de Estabilidad Financiera como principal responsable.

Pero no sólo se observa esa relativa marginación del FMI de aquellos campos de acción que le eran propios o casi exclusivos, sino que el G-20 ha planteado también la necesidad de reformar a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) en materia de organización y gobernanza, lo cual involucra, entre otros organismos, tanto al FMI como al Banco Mundial.⁵⁸

⁵⁸ Preámbulo de la Declaración de la Cumbre del G-20 en Toronto, junio, 2010.

El Anexo III de la Declaración del G-20 está titulado como “Aumento de la legitimidad, la credibilidad y la eficacia de las instituciones financieras internacionales”. En el texto se expresa que para reforzar esa legitimidad, credibilidad y eficacia, las IFI deben comprometerse a establecer “nuevos procesos de selección abiertos, transparentes y basado en méritos para los jefes y directores de esas instituciones”. En un apartado dirigido especialmente al FMI, se reiteran esos mismos conceptos que involucran también la revisión de sus instrumentos de préstamos, las dimensiones y la composición del Consejo Ejecutivo del Fondo, las formas de mejorar la eficacia de su Junta de Gobierno, la ampliación de la diversidad geográfica del personal reclutado, así como brindar mayor participación de los gobernadores de ese organismo en las tareas de supervisión estratégica.

Por todo lo anterior, como un organismo que ha dependido siempre de las decisiones de los países más adelantados, no cabe reconocerle al FMI capacidad de iniciativa o liderazgo para impulsar una reformulación del sistema financiero internacional. Mucho menos en tanto, como se ha señalado, existen ahora, abiertamente, objeciones a la legitimidad, credibilidad y eficacia del Fondo, que llegan incluso al cuestionamiento de la gobernanza y administración de esa institución. Una reforma más profunda en esa dirección se anuncia para la próxima Cumbre del G-20 en Seúl, Corea, en noviembre de 2010.

El Grupo de los 20 países (G-20)

Otro de los actores a considerar en esta reflexión es el Grupo de los 20 países (G-20) que en las cumbres de Washington (nov. 2008), Londres (abril 2009), Pittsburg (sept. 2009) y Toronto (junio 2010) ha asumido la función de proponer cambios en va-

rios aspectos del sistema financiero internacional. La historia de los grupos especiales de países que han intervenido en el pasado comenzó en los años sesenta cuando se constituyó el G-10, luego sustituido por el conocido G-7, que más recientemente se convirtió en el G-8.⁵⁹

El G-20 surge como consecuencia de la reciente crisis financiera internacional y se caracteriza por integrar en su seno a países emergentes que no estuvieron presentes en las cumbres previas de los países desarrollados y que le han dado un espíritu renovador y más crítico a las declaraciones del Grupo.

El pacto logrado en las cumbres del G-20 efectuadas en plena crisis en el año 2009, sin constituir una reforma del sistema financiero en su conjunto, dio señales de algunas preocupaciones que pesaban sobre el funcionamiento del mismo. Sus primeras conclusiones se sintetizaron en cinco puntos: *a)* lograr la mayor capitalización de los bancos siguiendo los lineamientos de Basilea II del Comité de Supervisión Bancaria afiliada al Banco de Pagos Internacionales; *b)* Apoyar mayores recursos para los programas del FMI y asumir el compromiso de aumentar la representación de los países emergentes en 5%; *c)* Establecer un marco de crecimiento equilibrado y sostenible, con compromisos de los países en cuanto a potenciar sus mercados internos y no confiar tanto en sus exportaciones (China), aumentar el ahorro interno y reducir su déficit fiscal (Estados Unidos) y promover cambios estructurales para mejorar el clima de inversión (Eu-

⁵⁹ El G-7 estuvo históricamente constituido por el núcleo de países más desarrollados o avanzados: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Por su parte, el G-8 se conforma a partir de la incorporación de Rusia al G-7. Finalmente, el G-20 está integrado por el G-8 a los que se han agregado la representación de la Unión Europea y once países llamados emergentes: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, Corea del Sur, Sudáfrica y Turquía.

ropa); *d*) Establecer criterios para regular las compensaciones a directivos bancarios; y *e*) Promover una reforma de las instituciones supervisoras con vistas a desarrollar un marco legal y operativo de mayor supervisión en instancias críticas.

Todas estas iniciativas iniciales, salvo la referente a ampliar los recursos del FMI y aprobar –luego de mucho tiempo– la emisión de Derechos Especiales de Giro por esa institución, fueron diferidas en su cumplimiento o estuvieron sometidas a discusión en su puesta en práctica para un futuro inmediato. Por ejemplo, la mayor capitalización de los bancos privados en el mejor de los casos podría ser llevada a cabo hacia fines del año 2012, habida cuenta de la resistencia de los bancos y de los diferentes criterios respecto a cómo contabilizar los “activos tóxicos” y las operaciones fuera de balance. El mayor poder de votación de los países emergentes en el FMI ha sido planteado para cumplirse progresivamente antes del año 2011. El Marco para un Crecimiento Sostenible y Equilibrado depende de medidas de reforma dentro de los países involucrados que, como se ha indicado, exhiben bastantes dificultades o resistencias internas. Las polémicas compensaciones a directivos bancarios continuaron efectuándose, aunque con el correr del tiempo algunos países ya han adoptado medidas restrictivas al respecto.

Sin embargo, los nueve meses que separan la Cumbre del G-20 en Pittsburg y la reciente Cumbre en Toronto marcan un punto de inflexión que merece especial atención por sus aspectos formales y de contenido. Lo primero que llama la atención es el punto 1 del Preámbulo porque en el mismo se expresa que la Cumbre del G-20 en Toronto es “la primera [...] en su nueva calidad de foro principal de (la) cooperación económica internacional”. Esta afirmación respalda el valor que sus miembros reconocen a esta Cumbre y particularmente al G-20 como el ámbito fundamental a partir del cual se pretende fortalecer los sistemas financieros y lograr un creci-

miento mundial fuerte, sostenible y equilibrado. De ahí a otorgarle un papel de liderazgo en ese esfuerzo colectivo, hay un paso.

No escapa a esta nueva realidad la existencia de divergencias internas y la reiteración de ciertas postergaciones en la adopción de algunas medidas. Concretamente en el punto 4 del Preámbulo impera la posición de los Estados Unidos en cuanto a que “es esencial reforzar la recuperación [...] hemos de seguir aplicando los planes de estímulo aprobados”. En tanto en el mismo punto se afirma que “los acontecimientos más recientes demuestran la importancia de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la necesidad de que nuestros países adopten planes de sostenibilidad presupuestaria”, afirmación que está más próxima a los planteos de la UE, aunque se llama la atención sobre que “un ajuste fiscal sincronizado o simultáneo en varias de las principales economías puede afectar adversamente a la recuperación”.

La solución que el G-20 encontró para lograr ese difícil equilibrio entre distintos objetivos, consistió en comprometerse a reducir los déficits públicos al menos a la mitad en el año 2013 y estabilizar o reducir el nivel de la deuda externa (como proporción del PIB) en el año 2016.

Tampoco se logró un consenso en el impuesto a las transacciones financieras, aunque hubo acuerdo en que “el sector financiero debe contribuir de forma justa y sustancial al pago de las cargas asociadas a las intervenciones gubernamentales” (punto 21 de la Declaración).

Finalmente, con el beneplácito de los bancos, se pospuso nuevamente la revisión de las normas de capitalización para fines del año 2012, como sucedió en la Cumbre de Pittsburg, aunque en el Anexo II se exponen algunos de los adelantos o progresos que el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (BCBS) ya han realizado al respecto.

Nuevamente se volvieron a diferenciar las medidas que debían adoptar los países desarrollados con déficit (en su cuenta corriente), como los Estados Unidos y las economías con superávit (en su cuenta corriente), en particular, China. En el primer caso se insiste en que se debe incrementar el ahorro nacional e impulsar la competitividad de las exportaciones. En el segundo, con clara alusión a China, se recomiendan reformas para reducir su dependencia de la demanda externa y centrarse más en fuentes de crecimiento doméstico. En el Anexo I se explicitan más claramente esas recomendaciones en alusión a China en cuanto a que la reducción de la subordinación externa depende del aumento de la flexibilidad del tipo de cambio (de modo que reflejen los fundamentos subyacentes) mientras el crecimiento económico se vincula al fortalecimiento de las redes de seguridad social y los gastos en infraestructura. En tanto para el conjunto de los miembros del G-20 se establece que el impulso a las reformas estructurales es necesario para incrementar y sostener las expectativas de crecimiento. Si bien en la Declaración del G-20 no se especifica la clase de reformas estructurales que se debiesen impulsar, en el punto 13 del Anexo I se hace especial referencia a las reformas del mercado laboral en las economías avanzadas (en manifiesto apoyo a la reforma laboral presentada por el gobierno español).

A esta altura, se puede afirmar que la reunión del G-20 en Toronto ha significado un salto en calidad respecto a la capacidad de los países involucrados en la adopción o diseño de acciones comunes, sobre todo en cuanto a la voluntad de reformar el Sistema Financiero Internacional. El andamiaje institucional para cumplir con esa reforma descansa, en lo fundamental, en el Consejo de Estabilidad Financiera y en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Aunque el papel del FMI se ve como secundario o complementario, se señala que debe evitarse que

se produzca una eventual duplicación y superposición de acciones y, por ende, un burocratismo excesivo.

En cuanto al Marco para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Equilibrado, las discrepancias son más notorias. Por una parte, porque las situaciones son muy diferentes y las soluciones deben adaptarse a las particulares coyunturas nacionales. Pero, por otra parte, porque hay definiciones que resultan discutibles o compromisos que resultan poco factibles o no muy claros.

Entre las definiciones discutibles cabe hacer mención a las medidas de reforma estructural que se promueven en el Anexo I, y que parecen más afines a un esquema tipo neoliberal: reforma laboral, aumentar las oportunidades de inversión extranjera, simplificar la regulación en los mercados de productos, fortalecer la competencia de los servicios, reducir barreras en las industrias de red y de los obstáculos a la competencia extranjera en el mercado de servicios profesionales y sectores de comercio. También resulta discutible la afirmación aislada y no fundamentada que se realiza en el punto 10 de la Declaración del G-20 sobre que “la política monetaria continuará siendo apropiada para alcanzar la estabilidad de precios y contribuir de esta forma a la recuperación”.

En cuanto a los compromisos poco factibles, el G-20 sigue afeerrado a que se cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuando todos los indicadores demuestran que la repercusión de la crisis financiera y las políticas de ajuste adoptadas por los países de la UE impedirán que las metas sociales previstas para el año 2015 se cumplan. En relación a los compromisos poco claros está el que figura en el punto 36 de la Declaración donde se afirma que “se renueva por otros tres años, hasta finales del año 2013, el compromiso de abstenerse de levantar barreras o la imposición de nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios”. Según está redactado, pareciere que luego

del año 2013 y salvo un nuevo compromiso quedaría abierta la posibilidad de levantar barreras.

Como conclusión, se puede afirmar que si bien no está en marcha una nueva arquitectura financiera internacional, las acciones asumidas por el G-20 y las adoptadas a nivel de ciertos países demuestra que está en proceso una reconstrucción o reparación del Sistema Financiero Internacional a un ritmo mayor y más firme que las acciones vinculadas a la recuperación del crecimiento económico. No hay un “arquitecto” propiamente dicho para la reconstrucción del sistema financiero, pero sí aparecen varios “albañiles” que están operando en esa dirección.



BIBLIOGRAFÍA

Capítulo I

- AGLIETTA, Michel. “El capitalismo mundial en los ochenta”, *Revista Mexicana de Sociología*. México, 1983.
- ALESSANDRI, Piergiorio y Andrew Haldane. *Banking on the State*. Bank of England, Londres, 2009.
- ANDREEF, Wladimir y Olivier Pastré. “La génesis de los bancos multinacionales y la expansión del capital financiero internacional, Jaime Estévez y Samuel Lichtensztein (comps.), *Nueva fase del capital financiero*. Nueva Imagen, México, 1980.
- ARRIOLA, Salvador. *El papel de las instituciones económicas internacionales. El diálogo Norte-Sur, las estrategias de los países industrializados*. CECADE, México, 1980.
- ASSMANN, Hugo (comp.). *El Banco Mundial: un caso de progresismo conservador*. Departamento Económico de Investigaciones, San José, Costa Rica, 1980.
- BANCO MUNDIAL. *Informe anual*. Washington, USA, 2009.
- Comptroller of the Currency Administrator of National Banks. Report 2o. trim., Washington, 2008.
- DE BERNIS, G. *Relations économiques internationales*. Dalloz, París, 1977.
- DE CECCO, Marcelo. *Money and Empire*, Oxford, Inglaterra, 1965.
- DE VRIES, Margaret G. *The International Monetary Fund, 1966-1971. The System Under Stress*. IMF, Washington, 1977.
- _____. *The International Monetary Fund, 1972-1978. Cooperation on Trial*, IMF, Washington, 1978.
- ERDMAN, Paul. *The Billion Dollar Killing*. Australian Listening Library y The Silver Bears, Londres, 1979.

- ESTÉVEZ, Jaime. “La réplica de los países desarrollados al nuevo orden económico internacional. El caso del Informe Brandt”, *Revista Economía de América Latina*. CIDE, México, 1980.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Informes anuales 2006-07*. Washington.
- GARDNER, Richard N. *La diplomacia del dólar y la esterlina*. Troquel, Buenos Aires, 1966.
- G-20, *Declaración de la Cumbre del G-20*. Toronto, 2010.
- HAWTREY, R. G. *El patrón oro en la teoría y en la práctica*. Aguilar, Madrid, España, 1951.
- HILFERDING, Rudolf. *El capital financiero*. Tecnos, Madrid, 1963.
- HOBSBAWN, Eric J. *Industria e imperio. Una historia económica de Gran Bretaña desde 1750*. Ariel, Barcelona, 1977.
- HOBSON, J. A. *The evolution of Modern Capitalism*. Ed. Allern y Unwin, Londres, 1965.
- HUILLIER, Jacques, A. L. *Theorie et pratique de la cooperation international*. Genin, París, 1957.
- KURIHARA, Kenneth K. *Teoría monetaria y política pública*. FCE, México, 1961.
- KINDLEBERGER, Charles P. *Economía internacional*. Aguilar, Madrid, 1972.
- LICHTENSZTEJN, Samuel. “De la crisis al colapso financiero internacional. Condiciones e implicaciones sobre América Latina”. *Revista Economía de América Latina*, CIDE, México, 1980.
- MARCY, Gérard. *Economie Internationale*. Presses Universitaires de France, París, 1965.
- MARICHAL, Carlos. “Perspectivas históricas del capitalismo financiero en América Latina”, *Revista Economía de América Latina*. CIDE, México, 1989.
- MARTINS, Luciano. “Política de las corporaciones multinacionales norteamericanas”, Julio Cotler y Richard Fagen (comps.), *Relaciones Políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Amorrortu, Buenos Aires, 1974.
- MARX, Carlos. *Contribución a la Economía Política*. Estudios, Buenos Aires, 1970.

- MASON Edward y Robert Asher. *The World Bank since Bretton Woods*. Brooking Institution, Washington, 1973.
- Mc Namara, Robert. Discurso pronunciado en XXXII Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Mundial, Washington, 1977.
- MIKESELL, Raymond F. "The emergence of The World Bank as a Development Institution", *Bretton Woods Revisited*. Mc-Millan Press, Canadá, 1972.
- RIST, Charles. *Historia de las doctrinas relativas al crédito y a la moneda*. Bosch, Barcelona, 1945.
- SOLOMON, Robert. *The International Monetary System, 1945-1976*. Harper y Row, Nueva York, 1977.
- TEUBAL, Miguel. "La crisis alimentaria y el tercer mundo. Una perspectiva latinoamericana", *Revista Economía de América Latina*. CIDE, México, 1979.
- TRIFFIN, Robert. *The evolution of the International Monetary System*. Princeton Essays International Finance, 1964.
- _____. *El caos monetario*. FCE, México, 1977.
- VARIOS. *Revista Investigación Económica*. Vol. LVIII, núm. especial, Facultad de Economía, UNAM, México, 2009.

Capítulo II

- ARELLANO, José P. *El Financiamiento del desarrollo*, Alejandro Foxley (comp.), *Reconstrucción económica para la democracia*. CIEPLAN, Chile, 1983.
- BAER, Mónica. *La internacionalización financiera en Brasil*. CET, Buenos Aires, 1983.
- BARRO, Robert. *The IMF doesn't put out fires, it starts them Business Week*. USA, 1998.
- BARRO, Robert y Jong-Wha Lee. "IMF Programs, Who is Chosen and What are the Effects", *Journal of Monetary Economics*. Inglaterra, 2005.
- BLANCHARD OLIVIER, Giovanni Dell'Araccia y Mauro Paolo. *Re-thinking Macroeconomic Policy*. IMF Staff Position Note, Washington, 20010.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “La estrategia de crecimiento con ahorro externo en la economía brasileña desde principios de los noventa”, *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Libros, CLACSO, México, 2007.
- CALCAGNO, Alfredo. *Informe sobre la inversión extranjera en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, Chile, 1980.
- CEPAL. Informes anuales.
- CLINE, W. R. “Economic Stabilization in Developing Countries”, J. Williamson (comp.), *IMF Conditionality*. Institute for International Economics, Washington, USA, 1983.
- COHEN, Benjamín. *International Debt and Linkage Strategies. Some Foreign Implications for the United States*. International Organization, 1985.
- CHUDNOVSKY, Daniel. *Empresas multinacionales y ganancias monopólicas*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1979.
- DALE, William B. “Financing and Adjustment of Payments Imbalances”, John Williamson (comp.), *IMF Conditionality*. Institute for International Economics, Washington, 1983.
- DE LAROSIERE. 38o. Reunión Anual de Gobernadores del FMI y del Banco Mundial, 1983.
- DOMBURSCH, Rudiger. “Better Conditionality”, J. Williamson (comp.), *IMF Conditionality*. Institute for International Economics, Washington, 1983.
- EICHENGREEN, Barry. *Is Greater Private-Sector Burden Sharing Impossible?, Finance and Development*. IMF, Washington, 1999.
- EPSTEIN, Gerald. *Too much, too soon. IMF Conditionality and inflation targeting*. Universidad of Massachusetts, Bretton Woods Project, 2006.
- FEINBERG, Richard, E. *El Fondo Monetario Internacional y las relaciones de Estados Unidos con América Latina*. Cuadernos Semestrales, CIDE, México, 1983.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Informes anuales 2006, 2007, 2008 y 2009*. Washington.
- FRIEDMAN, Milton. *Essays in Inflation and indexation. American Enterprise*. Institute for Policy Research, Washington, 1974.

- GUITIAN, Manuel. *Fund Conditionality and International Adjustment Process. A look into the 1980's*. Finance and Development, IMF, Washington, 1981.
- GARTEN, Jeffrey. *Lessons for the next financial crisis. Foreign Affairs*. USA, 1999.
- GELLER, Lucio. "Argentina: la ofensiva de 1976", *Revista Economía de América Latina*. CIDE, México, 1979.
- GOLD, Joseph. *Conditionality. Pamphlet IMF*. Washington, 1979.
- JACOB, Eduardo y Peres Wilson. "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado", *Revista Economía Mexicana*. CIDE, México, 1982.
- HEARING before a Subcommittee of Committee on Appropriations. House of Representatives, 95th Congress, parte 5 sec. 11, 1979, House of Representatives, 96th Congress, parte II, 1978.
- HOOKE, A. W. *El Fondo Monetario Internacional, Evolución, Organización y Actividades*. FMI, Washington, 1983.
- KILLICK, Tony. *Aid and The Political Economy of Policy Change*. London Overseas Development Institute, Inglaterra, 1998.
- MELTZER, Alan. "Asian Problems and the IMF", *CATO, Journal*, USA, 1998.
- NEWFARMER, Richard S. y W. Mueller. *Multinational Corporations in Brasil and México. Structural Sources of Economic Power. US. Government*. Printing Office, Washington, 1975.
- OATLEY, Tomas y Yackee Jason. *Political Determinants of IMF Balance of Payments Lending. The Curse of Carabosse* Departament of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill, 2004.
- _____. *American interests and IMF Lending*. International Politics, Inglaterra, 2004.
- O'BRIEN, Peter. *Relations between Transnational Corporation and Public Enterprise in Developing Countries*. Centro Internacional de Naciones Unidas, Viena, 1983.
- O' DONELL, Guillermo. "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario", *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. XXXIX, 1977.

- PILGAR, John. *How the Bushes Bribe the World*. New Statesman, England, 2002.
- POLAK, J. J. Monetary Analisis of Income formation and Payments Problems. Incl. in Rhomberg Rudolf R. y Robert Heller (comps.). *The Monetary Approach to the Balance of Payments, Introductory Survey*. IMF, Washington, 1977.
- _____. *The Monetary Approach to the Balance of Payments Introductory Survey*. IMF, Washington, 1977.
- SHVARZER, Jorge. “Cambios en el liderazgo industrial argentino en el periodo de Martinez de Hoz”, *Revista Desarrollo Económico*. Buenos Aires, 1983.
- STIGLITZ, Joseph. *El malestar de la globalización*. Taurus, Madrid, 2002.
- TEMPLE SEMINARIO, Winston. “¿Son severas las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional?”, *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)*. México, 1977.
- THAKER, Strom C. *The High Politics of IMF Lending*. World Politics, 1999.
- VREELAND, James R. *The Politics of IMF Conditional Lending*. World Economics, Routledge, Nueva York-Londres, 2007.

Capítulo III

- BALASSA, B. *The changing International division of Labor in Manufactured Goods*. Staff Working paper, Washington, 1979.
- BANCO MUNDIAL. *World Bank Operations, Sectorial Programs and Policies*. John Hopkins University Press, Londres, 1972.
- _____. Educación. Documento de Política Sectorial. Washington, 1975.
- _____. Cofinanciamiento. Examen de las actividades del Banco Mundial. Washington, 1976.
- _____. Appropriate Technology in World Bank Activities. Washington, 1977.
- _____. Private Direct Foreign Investment in developing Countries. Working paper, Washington, 1979.
- _____. Desarrollo Rural, Washington, 1980.

- _____. Les prêts au Adjustment Structurel. Une evaluation preliminaire. Washington, 1981.
- _____. *Sexto Informe Anual e Informes anuales*. 2001, 2005 y 2009.
- CENTRE INTERNATIONALE, LOUVAINE, LA NEUVE. *Theories et Practiques de development de la Banque Mondiale dans le contexte asiatique*. Bélgica, 1980.
- CLARK, William. *Robert Mc Namara at The World Bank. Foreign Affairs*. USA, 1981.
- CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL. *Government Risk Sharing in Foreign Investment*. Princeton University Press, USA, 1965.
- CHENERY, Hollis. *Redistribución con Crecimiento*. Tecnos, Madrid, 1976.
- _____. *Structural Change and Development Policy*. Oxford University Press, 1979.
- DOLLARS & SENS. Revista, USA, 1980.
- FINCH, Daniel C. "Adjustement Policies and Conditionality", John Williamson (comp.), *IMF Conditionality*. Washington, 1983.
- HAQ, Mahbud. "Developing Countries Alternatives", Helen Hughes (comp.), *Prospects for Partnership-industrialization and Trade Policies in the 1970's*. World Bank Publication, John Hopkins University Press, Baltimore, 1973.
- HAYTER, Teresa. *Ayuda e imperialismo*. Planeta, Madrid, 1972.
- INFORME I DE SANTA FE. Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1980.
- LICHTENSZTEJN, Samuel. 2009 Nuevas políticas económicas de izquierda en América Latina. Universidad Veracruzana, Xalapa, 2009.
- LICHTENSZTEJN, Samuel y Mónica Baer. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero*. Cultura "Popular, México, 1987.
- MOORE LAPPÉ, Frances y JOSEPH Collins. "El Banco Mundial. Ataque a la pobreza", Assmann, Hugo (comp.), *El Banco Mundial: un caso de Progresismo Conservador*. San José, Costa Rica.

- PAYER, Cheryl. “El Banco Mundial y los pequeños agricultores”, Assmann, Hugo (comp.), *El Banco Mundial: un caso de Progresismo Conservador*. San José, Costa Rica.
- PEARSON, L. *El desarrollo: Empresa común*. Tecnos, Madrid, 1969.
- STERN, E. “World Bank Financing of Structural Adjustment”, John Williamson (comp.), *IMF Conditionality*. Washington, 1983.
- STREETEN, Paul. *Del crecimiento a las necesidades básicas. Finanzas y Desarrollo*. FMI, Washington, 1979.
- TETZLAFF, Rainer. *Die Weltbank Machtinstremer der USA order Hilfe fur Entwick lungslaender? Muenchen*. Weltforum, Verlag, Alemania, 1980.

Capítulo IV

- G-20. Cumbre G-20, Preámbulo, Principios y Anexos, Toronto, 2010.

ÍNDICE

Prefacio	9
I. Antecedentes históricos del orden financiero internacional y del desorden actual	17
El patrón oro. Auge y decadencia de la hegemonía inglesa	17
El advenimiento de Bretton Woods y la hegemonía estadounidense.	26
La era post-Bretton Woods y la decadencia estadounidense. Expansión y crisis financieras	51
II. El Fondo Monetario Internacional	71
Enfoques teóricos del Fondo Monetario Internacional ...	75
Consecuencias de los programas y condicionalidades económicas del Fondo Monetario Internacional	110
Estructura de poder en el FMI y las condiciones políticas	132
III. El Banco Mundial	143
Enfoques teóricos del Banco Mundial	146
Consecuencias de los préstamos y las condicionalidades económicas del Banco Mundial	186
Estructura de poder y las condiciones políticas en el Banco Mundial	201

IV. ¿Hacia una nueva arquitectura financiera internacional? Pero, ¿quién sería el arquitecto? ..	217
Estados Unidos	219
Japón y la Unión Europea	223
China, India, Rusia y Brasil (BRIC)	225
El FMI	226
El Grupo de los 20 países (G-20)	231
Bibliografía	239



Siendo rector de la Universidad Veracruzana
el doctor Raúl Arias Lovillo,
Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.
Instrumentos del poder financiero
de Samuel Lichtensztejn se terminó de imprimir en septiembre de 2010,
en Master Copy S. A. de C. V., avenida Coyoacán núm. 1450,
col. Del Valle, del. Benito Juárez, CP 03220, México, DF.
La edición, impresa en papel cultural de 75 g,
consta de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.
Se usaron tipos Century Schoolbook de 8:11, 9:12 y 10:14 puntos.
Formación: Guadalupe M. Q.
Edición: Magdalena Cabrera H. y Leticia Cortés Flores.