

lismo dentro de cada una de las sociedades latinoamericanas, trasplantando modelos, tecnologías y estrategias de desarrollo que responden a un patrón, diseñado prioritariamente para servir a los intereses del imperio.

ROBERTO GALLAGA G.

EDWARD S. MASON y ROBERT E. ASHER, *The World Bank Since Bretton Woods*. Washington, D. C., The Brookings Institution, 1973.

Haciendo a un lado por un momento las contribuciones más sustantivas de esta obra, el hecho más significativo sobre este libro es su misma aparición. Después de veinticinco años y de más de 20 billones de dólares de operaciones, a menudo llevadas a cabo sin publicidad, el grupo Banco Mundial —BIRF, CIF, AID, que nunca ha constituido una organización mundial, menos un banco, aunque sí ciertamente un grupo estrechamente entrelazado— comisionó a la Brookings Institution para llevar a cabo “una seria revisión analítica de las políticas y operaciones del grupo BM”. El proyecto no era inesperado. Ya la publicación en 1969 de la historia oficial del FMI, la organización “hermana” del Banco, de la familia de Bretton-Woods, había provocado el interés de aquellos escasos estudiosos del BIRF, ansiosos de información significativa sobre las políticas generales del Banco y sus prácticas internas de toma de decisiones.

The World Bank Since Bretton-Woods no es una empresa menor. En sus 915 páginas de relatos aparentemente interminables se encuentra algo sobre todos los aspectos que interesa conocer acerca del Banco Mundial: el origen y evolución de esta agencia internacional hasta convertirse en un grupo, sus operaciones crediticias y prestatarias, su relación con otras agencias nacionales e internacionales involucradas en la asistencia para el desarrollo y, finalmente, algunas retrospecciones y prescripciones críticas en donde los autores plantean estrategias alternativas de desarrollo.

Mason y Asher consultaron la más amplia colección de materiales sobre el BM conocida por quien hace esta reseña. Además de fuentes de información publicadas por el Banco (Reportes Anuales, Sumario de Procedimientos de la Junta de Gobernadores, Acuerdos sobre Préstamos y Créditos y Políticas y Operaciones), los autores, como cronistas oficiales, debieron haber tenido acceso a parte de los documentos confidenciales tales como las minutas de las reuniones de directores ejecutivos, las discusiones de comités de créditos y otros registros internamente distribuidos. También han estudiado porciones del Proyecto Histórico Oral de la Universidad de Columbia, que contiene entrevistas con oficiales bancarios, así como muchas otras informaciones extraídas de revistas comerciales y académicas y de periódicos publicados en varios centros financieros del mundo. El resultado

neto de esta basta operación es un bastante legible, aunque en ocasiones repetitivo, relato de la historia de la organización, mantenido a la altura de la excelente tradición académica de sus autores.

A partir de estas ricas fuentes de información, los autores construyen una vívida reproducción de la estructura básica del Banco. Ideado por la burocracia angloamericana, principalmente norteamericana, el Banco nació como rezago del Fondo. Iba a ser una agencia esencialmente dedicada a la promoción, y no a la sustitución, de inversiones privadas a largo plazo, y fue esta característica la que incitó la pulla de Lord Keynes cuando comentó que "el Banco debería llamarse fondo y el Fondo, banco". Tal política, como la contemplaron sus fundadores, debía ser llevada a cabo en gran medida mediante la garantía o participación en préstamos hechos entre el inversionista privado y el prestatario. Los préstamos directos del Banco, aunque estaban previstos por los estatutos, tal como los autores señalan, serían excepciones. Este proyecto de los fundadores fue por supuesto completamente invertido por el vacilante inversionista internacional de la posguerra, aún temeroso por los derrumbes financieros del periodo interbélico.

Otro suceso imprevisto, ocurrido durante estos años de formación, causó un profundo impacto en la distribución del poder dentro del Banco. Hasta la primera Reunión Anual, llevada a cabo en la primavera de 1946, se esperaba que los directores ejecutivos tomaran el liderazgo administrativo del Banco. El papel exacto que el presidente, quien era designado por los directores, asumiría *vis-a-vis* los directores no fue especificado ni aun después de la designación del primer presidente. Debido a esta ambigüedad, el Banco tuvo que atravesar por un precario *impasse* a fines de 1946 cuando Eugene Meyer, su primer presidente, renunció, por sentirse incapaz y no decidido a sobrellevar el peso de los directores, particularmente de aquél que representaba al accionista mayoritario.

El *impasse* fue resuelto con la designación de Me Cloy y Garner como presidente y vicepresidente respectivamente y de Black como nuevo director ejecutivo de los E.U.. Gracias a su directa conexión con Wallstreet el nuevo equipo aceptó su cargo pero sólo después de haber aclarado sus funciones, tal como lo describe el mismo Garner:

Quedó entendido en el momento de la conversación llevada a cabo con Me Cloy que... la administración de hecho dirigiría a la institución y los directores cumplirían su papel tradicional de supervisión general sin interferencia en la conducción de las operaciones. Cuando llegamos a este punto, había aún cierta vacilación por parte de algunos de los directores en aclarar perfectamente esa posición. Así que escuchamos las discusiones y finalmente Mc Cloy dijo que, a su parecer, la única condición bajo la que sería posible manejar la situación sería una declaración clara sobre el poder de la administración para administrar, que si los directores no estaban

completamente de acuerdo con esto, nosotros regresaríamos a Nueva York esa tarde. Entonces los directores tuvieron una sesión ejecutiva y después del almuerzo dijeron que estaban en completo acuerdo. Así es como se hizo el trato (Proyecto Histórico Oral).

Es interesante notar que estudios previos sobre el Banco (Oliver, Morris, Chung) habían descrito una relación similar entre la administración y los directores, pero ninguno señaló algún hecho específico que explicara la supremacía administrativa de una manera tan definitiva. Las conclusiones de estos estudios se basaban más bien en factores tales como la confianza del Banco en Wallstreet o la nacionalidad de los presidentes anteriores. No obstante, la disminución de la influencia de la administración que los autores de este libro perciben a raíz del establecimiento de la AID, se corrobora con los estudios anteriores. Los vencimientos a más largo plazo y los términos más favorables de la AID obligan al Banco a depender de los gobiernos para reabastecer ocasionalmente a la AID, lo cual por supuesto aumenta la influencia relativa de los directores ejecutivos designados por miembros contribuyentes.

La segunda y más voluminosa parte de *The World Bank* (unas 400 páginas) trata de los principales negocios del grupo BM, de sus políticas de préstamos de créditos. Los autores utilizan una amplia gama de información estadística como parte integrante de su análisis de las políticas del grupo BM de petición y otorgamiento de créditos. Los autores apoyan la mayoría de las políticas adoptadas en el pasado por el Banco. Específicamente encuentran que el Banco estuvo justificado en la adopción de las siguientes políticas principales: 1) la práctica seguida por el Banco de exigir el arreglo de todas las deudas privadas previas como una precondition para la elegibilidad de los préstamos del grupo BM (esto era necesario para establecer altos niveles de credibilidad en Wallstreet, p. 139); 2) su énfasis en requerimientos de infraestructura y de divisas para proyectos específicos (los países subdesarrollados eran incapaces de atraer amplios capitales extranjeros necesarios para financiar la infraestructura, y la productividad marginal del capital es más alta en la inversión de infraestructura, p. 202); 3) las políticas de "préstamos duros" propias del Banco, en particular las reservas del 1.25 por ciento mantenidas como garantía (naturaleza revolviente del préstamo y reputación crediticia dentro de los círculos financieros, pp. 122-123).

Hablando de las políticas crediticias conservadoras del propio Banco, tan a menudo criticadas en el pasado por representantes de países subdesarrollados, Mason y Asher adoptan más que un enfoque histórico, uno típicamente oficial:

Por supuesto, comparadas con las de la mayoría de los bancos comerciales o de ahorro, estas relaciones (la relación capital con-

table-pasivo y la relación de ingreso neto al interés sobre la deuda), particularmente la relación de capital contable a pasivo, indican un conservadurismo y seguridad extremas. Pero los préstamos hechos por el Banco Mundial no son demasiado parecidos a los préstamos hechos por ningún otro tipo de banco privado... en el año fiscal 1968... todos los préstamos del Banco Mundial fueron a manos de los países menos desarrollados (p. 122).

No obstante, debe señalarse que las políticas crediticias del Banco se volvieron más liberales *después* de 1968 aún hasta el punto de tener "amplitud negativa". Más aún, los autores asumen de una manera acrítica que los préstamos a naciones en desarrollo son inherentemente inseguros. Aunque los préstamos a dichos países puedan ser *en general* relativamente más riesgosos, existe muy poca evidencia empírica que indique que los préstamos del Banco a los países en desarrollo hayan sido necesariamente más riesgosos que los préstamos comerciales dentro de las naciones desarrolladas. Por el contrario, en los 25 años de operaciones, pocos préstamos bancarios si acaso alguno, no han sido pagados; todos los préstamos tienen la doble garantía del gobierno y del prestatario; y sobre todo, el Banco mismo ha actuado no sólo como el que financia sino también es quien supervisa los concursos, paga a los postores afortunados, inspecciona la planeación, y frecuentemente también ejerce presión sobre los gobiernos para que apliquen políticas más favorables a los proyectos financiados por el Banco. Todo esto es realizado sin muchas acusaciones de "imperialismo", aunque por supuesto con bastante escándalo, como el que puede escucharse en la India. Básicamente la razón por la que el Banco impuso tan altas tarifas sobre las condiciones de los préstamos, obteniendo así un monto embarazoso de ganancias, fue que necesitaba dar seguridad al público financiero en países desarrollados quien *cree* que *cualquier* préstamo a países en desarrollo es más riesgoso que otros, una pauta de conducta, quizá justificable en términos de la experiencia del periodo interbélico, pero no en términos del actual contexto histórico, y que el Banco no ha combatido con fuerza suficiente para desecharlo.

En mi concepto, la parte más creativa (*i.e.*, independientemente de la ideología oficial del Banco) es el examen del concepto que posee el Banco sobre desarrollo y del papel que han jugado esa institución para promoverlo (capítulo 14). Éste es un tema que ningún estudioso del desarrollo social puede ignorar. Hablando de la ideología oficial del Banco en sus primeros años, de acuerdo con la cual el desarrollo se definía como el incremento de la producción, que a su vez se consideraba como una función de una inversión adecuada en la infraestructura y del clima favorable para la inversión privada, los autores observan atinadamente que "la organización administrativa del Banco puede, de hecho, ser parcialmente responsable por esta inicial falta de atención en los análisis del desarrollo" (p. 467). Uno debe añadir también que la otra parte de la responsabilidad debe ser adjudici-

cada a la creencia universal y arcaica en la panacea de la libre empresa que estuvo en voga en los Estados Unidos a principios de los años cincuenta.

A finales de la presidencia de Black, el Banco comenzó a ver que la capacidad de pago era esencialmente una función del crecimiento de la actividad económica, que incrementaba la capacidad de la economía para absorber capital extranjero y que el “desarrollo”, fuere lo que fuera, requería de mucho más que la provisión de capital extranjero y la estabilidad monetaria. El cambio, no obstante, era demasiado lento y cuando llegó, apareció principalmente como una respuesta a las presiones y críticas expresadas a través de otras organizaciones internacionales y otros círculos políticos y académicos. La mayoría de los nuevos países de África (excepto África del Sur y los países del Maghreb) y los de América Latina, fuera de Brasil, Colombia y Venezuela, así como la mayoría de los países asiáticos, sin contar la India, Pakistán y Tailandia, se perdieron en sus esfuerzos por desarrollarse. Incapaces de ajustarse a la concepción del Banco sobre la capacidad de pagar, muchos países menos afortunados fueron ignorados mientras sufrían altas tasas de crecimiento demográfico y el deterioro en los términos comerciales de sus exportaciones de mercancías durante la primera década de su independencia.

El análisis de los autores sobre el proceso en que quedaron establecidos el CIF y la AID resulta muy pertinente para la comprensión de las relaciones económicas internacionales de la posguerra. Tal como sucedió, presiones políticas unificadas del sur subdesarrollado sobre las fuerzas conservadoras de los círculos industriales de occidente para obtener inversiones de capital no han bastado por sí mismas para inducir el cambio deseado. Tales presiones, cuando fueron efectivas, convergieron con las de elementos liberales de las naciones industrializadas. Capitalizando su acceso a las publicaciones académicas y políticas, los liberales inyectaron combustible a los sectores simpatizantes de la burocracia nacional y de la legislatura, mientras que los representantes de los países en desarrollo invocaban incesantemente los ideales mismos del Occidente —humanitarismo, estabilidad política, eficiencia económica— que Occidente había codificado “descuidadamente” en varios documentos de Naciones Unidas originalmente diseñados para mejorar su posición de guerra fría.

La tercera parte del libro es un examen de las relaciones del Banco con agencias nacionales de ayuda externa y otras organizaciones internacionales. Con una considerable discreción y penetración, los autores incursionan en los terrenos que median entre el grupo BM y el Eximbank norteamericano, que hasta la fecha sigue siendo un tema sumamente delicado en vista de la muy conocida crítica del Banco a la entrega “indiscriminada” de créditos de exportación. También en esta parte se revive el perenne estira y afloja con el ECOSOC, que comenzó en 1946 cuando el Banco y las Naciones Unidas adoptaron el acuerdo que definía sus relaciones mutuas (los oficiales del

Banco no vacilaron en llamarlo una declaración unilateral de independencia respecto de las Naciones Unidas).

Esta parte también contiene un capítulo escrito por Harold N. Graves, Jr., anterior Director de Información del Banco. El capítulo habla del papel que ha cumplido el Banco como mediador en las disputas entre Gran Bretaña e Irán sobre la nacionalización de la Compañía Anglo-Irana, entre Egipto y los accionistas del Canal de Suez, y entre India y Pakistán sobre los depósitos indúes de agua. Para desilusión mía Graves es más oficialista que Mason y Asher. Las narraciones sobre las misiones del Banco en Irán dan la impresión de que su fracaso es atribuible a la desconfianza de Mosaddegh sobre la neutralidad de los funcionarios del Banco. En el caso de la Compañía del Canal de Suez, Graves expone lo que mejor debería llamarse una "hoja en blanco" escrita en lenguaje diplomático. Sólo en el último capítulo que trata sobre la disputa indo-pakistana sobre el agua encontramos una historia enfocada desde varias perspectivas.

A pesar de la asombrosa atención retrospectiva dada a los detalles operacionales, *The World Bank* es algo más que una simple indagación del tema inmediato. Su investigación del contexto político-económico de la institución en una dimensión global hace de esta obra un manual de primera calidad sobre la política económica de la era de posguerra. Los procesos a través de los cuales las demandas de capital para el desarrollo han sido hechas y la respuesta de las naciones desarrolladas que sigue un ritmo muy lento en las primeras etapas del juego y más tarde da largas zancadas, son lúcidos testimonios de la estructura cambiante de las relaciones internacionales de esos tiempos. Más aún, las propuestas hechas por los autores merecen una meditación seria para su eventual realización. Ellos proponen que: 1) la comunidad internacional amplíe los recursos del Banco mediante el incremento de sus pagos en capital, transferencias de DEG o alguna forma de impuestos internacionales tal como se hizo para la explotación del lecho marino; 2) que el Banco dé una justa consideración al empleo, la distribución del ingreso y aun a los efectos de sus políticas crediticias en la participación política; 3) que el Banco diferencie los términos de sus préstamos de acuerdo con la capacidad del prestatario para pagar los servicios de su futura deuda (reducción del estándar de vencimiento a cincuenta años, a veinte o treinta años combinando con límites de vencimientos flexibles para ser reajustados); y por último 4) que el Banco reoriente su objetivo primordial de énfasis en estrategias de desarrollo microscópicas orientadas hacia proyectos específicos, a estrategias macroscópicas orientadas hacia sectores, que se llevarían a cabo fortaleciendo los departamentos de área del Banco y delegando mayor autoridad a las misiones (pp. 725-740).

En suma, *The World Bank* es una combinación de oportunas autorecopilaciones de los logros de la institución y un análisis detallado de la orga-

nización que debería ser conocida por estudiosos del desarrollo. Al hacerlo, sin embargo, los lectores deben tomar en cuenta el consejo de Kermit Gordon, presidente de la Brookings Institution, quien en el preámbulo de la obra escribió:

Que los autores de este estudio sean ciudadanos de los Estados Unidos no escapará la atención de los lectores y reseñadores. Si los autores fueran ciudadanos de cualquier otro país, es posible que se hubieran consultado otras fuentes de información y que se hubiera dado una interpretación diferente a los diversos periodos de la historia del Banco. Se llama entonces la atención de los lectores sobre esta fuente más o menos inevitable de posibles prejuicios.

HOON M. CHUNG
Illinois State University