



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

La Política del Banco
Mundial hacia México

TESIS PROFESIONAL
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN ECONOMIA

Presenta:

CLAUDIO HERMILO VARGAS GOMEZ PORTUGAL

México, D. F. 1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION, 3

CAPITULO I

ORIGEN, ADMINISTRACION Y EVOLUCION DEL BANCO MUNDIAL

Introducción, 10 I. Origen, 12 II. Administración, 24
III. Evolución, 46
[Referencias bibliográficas, 57]

CAPITULO II

TEORIA Y PRACTICA DEL BANCO MUNDIAL

Introducción, 63 I. La teoría del Banco Mundial: la oración
principal, 63 II. La práctica del Banco Mundial: la oración
subordinada, 99.
[Referencias bibliográficas, 131]

CAPITULO III

LA POLITICA DEL BANCO MUNDIAL HACIA MEXICO

Introducción, 137 I. 1949-1968: Los imperativos del creci-
miento, 139 II. 1969-1983: los imperativos de la crisis,
168.
[Referencias bibliográficas, 218]

CONCLUSIONES, 221.

INTRODUCCION

El seis de enero de 1949 en las oficinas sede del Banco Mundial se aprobó por vez primera un préstamo de esta institución a México. El monto fué de 21.4 millones de dólares a una tasa de interés del 4.5% y con un plazo de vencimiento de 20 años. Las instituciones prestatarias fueron NAFINSA y la Comisión Federal de Electricidad la cual destinaría los recursos a la construcción de seis plantas hidroeléctricas. Treinta y cuatro años después, el 31 de junio de 1983, el Banco Mundial aprobó dos operaciones crediticias que se incorporarían a los programas de fomento a la pequeña y mediana empresa y a las exportaciones que, respectivamente, venían desarrollando, respectivamente, NAFINSA y el Banco Nacional de Comercio Exterior. En ambos casos los préstamos se otorgaron con un plazo de vencimiento de 15 años y a un tipo de interés variable.

En el período que va de la primera aprobación a las dos últimas las relaciones del Banco Mundial con México se han intensificado. Para fines del ejercicio fiscal del Banco Mundial de 1983 México aparecía como el segundo país prestatario de la institución solo superado por Brasil. El monto acumulado por México ascendía a los 6,719 millones de dólares que representaba el 7.5% del total de préstamos aprobados hasta entonces por el Banco Mundial y el 10.7% del saldo acumulado de la deuda pública externa del país. Por su parte la magnitud de recursos comprometidos con la filial del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (CFI), superaba los 550 millones de

dólares para 1983 lo que en términos del total de compromisos acumulados de la CPI significaba el 12% y que México fuera el segundo prestatario en importancia, superado de nuevo por Brasil, de esta institución.

Estos datos son lo suficientemente sugestivos para justificar cualquier indagación con respecto a su posible incidencia en el desarrollo económico del país. En las tres décadas y media de referencia México ha transformado su vida económica y social como consecuencia de la adaptación de un proyecto de modernización que le permitiese vincularse con la dinámica de la economía mundial. De igual modo el perfil institucional y el papel estratégico del Banco Mundial dentro de las relaciones económicas internacionales se han alterado en función de los cambios en estas últimas. Las correspondencias de estas mutaciones son el tema de estas páginas. Quisieramos ensayar una línea de reflexión que se orienta a mostrar que el modelo de desarrollo seguido en el país no es el más adecuado si se piensa en términos de independencia, justicia distributiva y democracia.

Esta línea de reflexión recorre necesariamente todo el tejido social del país. No aspiramos a su diagnóstico total. Nuestro trabajo se suscribe a un campo muy específico: la política del Banco Mundial hacia México durante 1949-1983, o dicho también de otro modo: las modalidades de incorporación de los mecanismos de transnacionalización de la economía mexicana que

se apoyan en las prácticas crediticias del Banco Mundial. Así hemos de atender tanto el origen, administración y evolución del Banco Mundial así como el enfoque teórico que guía su práctica crediticia hacia los países en desarrollo y en especial a América Latina por un lado y las características que su política asume en México. Evaluar uno y otro aspecto son, entonces, nuestra preocupación central. Hemos organizado nuestra exposición en tres capítulos que guardan una vinculación analítica que esperamos ilustre a su manera que el perfil económico del país, es decir la desigualdad y la desarticulación, debe mucho a la transnacionalización.

En el capítulo I. Origen, Administración y Evolución del Banco Mundial, se presentan en un principio los elementos históricos que determinaron la creación del Banco Mundial en Bretton Woods en 1944 y se enuncian los principales puntos de discusión que en ese entonces se presentaron en relación a sus funciones y limitaciones. En seguida se pasará a discutir los aspectos más relevantes en la administración interna del Banco Mundial procurando enfatizar aquellos que determinan la presencia hegemónica de los Estados Unidos. Finalmente se realiza una revisión de lo que ha sido hasta ahora la evolución estratégica del Banco Mundial al interior de la economía mundial. Como se ha sugerido nuestra intención es mostrar como el Banco Mundial nace, crece y reproduce en consonancia con las tendencias de la economía internacional y, en consecuencia, en función de la hegemonía norteamericana.

Para el Capítulo II. Teoría y Práctica del Banco Mundial, se realiza un examen sobre las concepciones que sobre el desarrollo económico han guiado su práctica crediticia. Se inicia discutiendo la racionalidad teórica que de 1946 a 1968 se observó como predominante para pasar luego al período de 1969-1983. Se traza así un itinerario que va de la concepción de Crecimiento de Infraestructura a la de Crecimiento y Necesidades Básicas lo que implica una serie de agregaciones cualitativas que se añadieron como instancias de prevención política. Después observamos la práctica crediticia de la institución ponderando sus aportaciones hacia las distintas zonas en desarrollo y localizando su distribución sectorial. Apenas si es necesario señalar que en esta revisión se privilegia a América Latina, región donde México asienta buena parte de sus señales de identidad en lo económico y social: mucho de lo dicho en relación a América Latina se confirmara en detalle con lo dicho sobre México.

El Capítulo III. La Política del Banco Mundial hacia México, propone un examen de esta política analizando tres elementos básicos: el panorama general de los créditos, el panorama sectorial y el panorama estratégico que corresponde a cada uno de los períodos adoptados. El primero de ellos que cubre los años de 1949 a 1968 se caracteriza no sólo en función exclusiva de los créditos sino que se incorporan las peculiaridades que entonces ofrecía la economía mexicana. Procedimiento similar se sigue en lo relativo al segundo período, el de 1969-1983. Como se observa hay la preocupación por seguir la trayectoria

económica que ha llevado a que después del caluroso verano del '82 se ingresara a una crisis sin precedentes en la historia reciente del país. En cierto modo nuestro examen bordea implícitamente las causas de esta crisis y la forma en que el Banco Mundial se adecua a ello.

Finalmente se presenta una recapitulación de las principales conclusiones. Aquí vale, antes de entrar en materia, una advertencia: a pesar del tono (o vicio) demostrativo de no pocas de las páginas que siguen, no se piensa que sus opiniones contengan una verdad única y concluyente. En realidad sus afirmaciones y negaciones son preguntas encubiertas: las anima lo que en mi opinión es lo esencial del trabajo intelectual: interrogar permanentemente al mundo.

CAPITULO I

ORIGEN, ADMINISTRACION Y EVOLUCION DEL BANCO MUNDIAL

INTRODUCCION

I. ORIGEN

II. ADMINISTRACION

III. EVOLUCION

Prolifiloprogentivos

Los sabios mercaderes del señor,

Se deslizan por los vitrales.

En el principio fue el Verbo

T. S. Eliot.

INTRODUCCION

El 22 de julio de 1944 se celebró la última sesión de la Conferencia de Bretton Woods, que se había iniciado el día 1° de ese mes en New Hampshire; en esa ocasión el señor Henry Morgenthau, Secretario del Tesoro de Estados Unidos, pronunció un discurso en que dejaba asentado con gran claridad su aspiración a "expulsar a los prestamistas usureros del templo de las finanzas internacionales"^{1/}, que en tal Conferencia fueron levantados. Estos templos, El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), deberían ser, según el mismo Morgenthau "instrumentos de gobierno soberanos y no de interes financieros privados"^{2/}.

Poco después al presentar al Congreso Norteamericano los acuerdos de Bretton Woods, Morgenthau insistía en que "La idea era que aquellos países pudieran acudir a un banco o fondo mundial y satisfacer sus necesidades financieras sin verse obligados a enajenar sus almas en el aspecto político... las instituciones financieras (han de ser) manejadas por gente de finanzas, expertos económicos, y en cuanto a su función, allí se dará cabida y se solucionarán los apuros financieros de un país en forma totalmente independiente de restricciones políticas..."^{3/}.

1/ Discurso de Morgenthau reproducido por el Departamento de Estado: Proceeding and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, julio 1°-22 1944, (Washington; 1948), citado por Gardner, (1966)

2/ Carta de Morgenthau al Presidente Truman, citada por Gardner, idem.

3/ Citado por Gardner (1966: 13).

Sin embargo, es evidente que tanto el contexto político y económico en el que surgieran el FMI y el BIRF, así como su posterior trayectoria han mostrado que en realidad estas instituciones han estado lejos de garantizar y fortalecer la soberanía económica de aquellos países que han recurrido a sus ventanillas de financiamiento.

Apenas si es necesario anotar que ello se debe fundamentalmente a que la creación de ambas agencias reflejó, en el ámbito financiero y monetario, la necesidad de institucionalizar a nivel mundial el nuevo orden —es decir el nuevo sistema de jerarquías— económico y político que emergió de la Segunda Guerra Mundial. En particular la organización y objetivos que se asignan al BIRF no dejó de corresponder a la hegemonía que Estados Unidos asumió en este nuevo orden. Nuestro objetivo en este capítulo es observar cómo se dió este proceso. En un principio nos detendremos en los preparativos de la Conferencia de Bretton Wood para pasar en seguida a observar a distancia la discusión que los sabios mercaderes sostuvieron en relación al BIRF. Un tercer apartado esta dedicado a los diversos mecanismos de poder que, en su conjunto, dotan de determinado perfil a la vida interna y externa del Banco. Concluimos con una breve revisión de lo que ha sido la evolución de los objetivos que la institución ha adquirido en su desarrollo.

Estas cuatro instancias de análisis pretenden, como indicamos, informarnos sobre la vinculación orgánica del Banco Mun-

dial con el ejercicio del poder norteamericano^{4/}.

I. ORIGEN

1.- Hacia Bretton Woods.

Para cuando se inició la conferencia de Bretton Woods, el 1° de julio de 1944, el contexto internacional estaba marcado por el punto más alto del proceso de traslado histórico de la hegemonía política-económica de Gran Bretaña hacia los Estados Unidos. Ello implicaba la urgencia para conformar las bases institucionales a nivel mundial de la nueva hegemonía. Bretton Woods dotó las instituciones requeridas a nivel financiero y monetario, a la vez que permitió negociar y definir con mayor nitidez la estrategia de expansión que los Estados Unidos venían desempeñando y discutiendo desde, por lo menos, seis años antes que el balneario de Bretton Woods recibiera a los delegados de los cuarenta y cuatro países convocados.

En efecto, ya en el otoño de 1938, un grupo de especialistas norteamericanos dirigidos por Leo Pasvolosky -asesor del Secretario del Departamento de Estado, Cordell Hull- diseñaron al-

4/ Es obvio que no pretendemos historiar la creación y el desenvolvimiento del BIRF. Procuramos, en cambio, registrar los hechos que nos parecen más relevantes para nuestros objetivos. El lector curioso consultara con provecho los siguientes libros: Mason y Asher (1973: Cap. I); Morris (1968). También los libros de Block (1980), Kolko (1974) y Acheson, Chant y Parachowny (1972: 3-47) y Gardner, *op. cit.*, le serán útiles sobre todo porque recogen el clima político y las expectativas económicas que antecedieron y siguieron a la reunión de Bretton Woods.

gunos de los lineamientos económicos y políticos por los cuales Estados Unidos habría de luchar para que regularan los destinos económicos en la postguerra. Esta preocupación distaba de ser un mero ejercicio académico o de proyecciones gratuitas y de hecho reflejaba el creciente reconocimiento de que, cualquiera que fuese el escenario que se abriese al concluir la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos tendrían un papel central en éste. Esta mira al futuro, constante en los norteamericanos^{5/}, estaba asentada, por lo demás, en dos hechos: la experiencia de la Depresión y el aumento de las fuerzas productivas durante la década de los veinte como consecuencia de la primera guerra mundial.

La depresión y sus impactos en la década de los treinta^{6/} predispusieron los Estados Unidos a abandonar su tradicional política de aislamiento internacional y optar por una política de puertas abiertas que les permitiese expandirse económicamente y asumir el liderazgo político mundial. Complementariamente la re-

5/ Paz (1983: 21) ha escrito: "Desde su nacimiento, los norteamericanos han sido un pueblo lanzado hacia el futuro. Toda su prodigiosa carrera histórica puede verse como un incesante galope hacia una tierra prometida: el reino (mejor dicho: la república) del futuro"; Bell (1976: 6-16) discute esta peculiaridad de la historia de los Estados Unidos, confrontándola, además, con el avance de la crisis económica, política e ideológica que vive ese país desde la década de los sesenta.

6/ La depresión significó para los Estados Unidos casi una quinta parte de su fuerza de trabajo desocupada, un cuarto de capacidad ociosa no deseada, una disminución drástica en sus exportaciones y de su inversión productiva en el exterior, crecientes dificultades en el suministro de sus materias primas importadas, etc. Véase, Koiko, op. cit., p. 350 y Barán y Swezzy, (19).

cuperación económica del país debido al aprovechamiento de lo heredado de una plataforma de "economía de guerra"^{7/} generó grandes excedentes tanto de capital como de mercancías que reclamaban una política internacional más agresiva. Bajo estas consideraciones Cordell Hull hace públicos, en mayo de 1941, los principios básicos de la política económica norteamericana ante el exterior. Principios con que ingresaron y salieron de la guerra debido tanto a su coherencia programática como a su capacidad por introducirlos al escenario internacional como criterios normativos.

Estos principios se estructuraron en torno a la estrategia del multilateralismo como condición y eje inobjetable del futuro funcionamiento de la economía mundial. Multilateralismo que habría de apoyarse en instituciones supranacionales que regularían la vida monetaria, el comercio y los movimientos de capital financiero a nivel mundial.

Sin duda el principal interlocutor de estas propuestas era Gran Bretaña. No obstante la primera respuesta inglesa fue más bien vaga y lo menos comprometedor posible. Aún así, en agosto de 1941, al realizarse la Conferencia del Atlántico, los ingleses tuvieron que ser más precisos en cuanto a sus objetivos económicos de postguerra y particularmente se vieron obligados a definir con claridad su posición con respecto al multilateralismo,

^{7/} Triffin (1961: 17) escribió: "La enorme ventaja que Estados Unidos ha obtenido sobre Europa en los últimos cuarenta años se debe esencialmente a las dos guerras mundiales más que a lo acontecido en tiempos de paz". Véase también Baran y Swezzy, op. cit., Cap. VIII.

máxime cuando J. M. Keynes había preocupado a los norteamericanos al declarar poco antes del inicio de la Conferencia que "el Gobierno Inglés al término de la guerra se vería acosado por obstáculos económicos tan graves que estaría obligado a recurrir a disposiciones bilaterales y a otras formas de discriminación completa y directa contra los Estados Unidos"^{8/}.

Así, el clima de la Conferencia del Atlántico no era el más adecuado para encontrar definiciones del todo satisfactorias; de hecho los máximos avances que se dieron se registraron en el establecimiento de los puntos que guiarían las posteriores negociaciones entre Gran Bretaña y Estados Unidos en materia económica.

El 23 de mayo de 1942 estos puntos se pusieron en práctica en la negociación del Acuerdo de Ayuda Mutua. En esta oportunidad los logros no fueron menores sobre todo porque se levantó la estructura legal básica que serviría a los proyectos institucionales de postguerra. Particularmente el artículo 7º del Acuerdo contenía los elementos más significativos al respecto. La redacción definitiva de este artículo la realizó el Departamento de Estado Norteamericano y en su parte esencial establece que "...las

^{8/} Gardner, (op. cit., p. 67). Como es conocido, J.M. Keynes tuvo una destacada participación en los debates económicos de este período. Harrord (1958), en su biografía de Keynes nos ofrece una descripción detallada de esta participación. Una visión menos detallista pero más crítica se encuentra en Rojo (1984). Para la Conferencia del Atlántico véase además del libro de Gardner los ya citados de Kolko y Block.

dos naciones (Estados Unidos y Gran Bretaña) incluirán disposiciones para desarrollar una acción convenida, abierta a la participación de todos aquellos países de mentalidad semejante, dirigida a la expansión -gracias a medidas adecuadas en lo interior y lo internacional- de la producción, la ocupación y el intercambio y el consumo de mercancías... abierta a la eliminación de todas las formas de modalidad discriminatorias en el tráfico internacional y a la reducción de las tarifas y otras barreras comerciales...^{9/}

De este acuerdo pueden desprenderse consecuencias de no poca importancia. En primer lugar era claro que considerar la eliminación de políticas discriminatorias comerciales como el principal objetivo del multilateralismo estaría equilibrado con los objetivos de aumentar el producto y el empleo. Más aún, la expansión comercial debería basarse en la expansión productiva y de la ocupación: a la liberalización de las áreas comerciales habría de corresponder la liberalización de las áreas de inversión.

En segundo lugar, los objetivos a que los Estados Unidos y Gran Bretaña venían comprometidos en el manejo de su política económica interna (fomentar el empleo y la inversión, equilibrar las balanzas de pagos, etc.) eran acompañados de una obligación mutua que afectaba más directamente la política comercial internacional: Gran Bretaña habría de dismantelar el sistema de Preferencia Imperial y Estados Unidos suspender el proteccionismo.

^{9/} U.S. Department of State, Mutual Aid Agreement with Great Britain, vi, Washington, 1942, pp. 190-192, citado por Gardner, op. cit.

El desmantelamiento del Sistema de Preferencia Imperial era, sin duda, el punto más controvertible del arreglo con los norteamericanos. De hecho, resultaba demasiado oneroso para los ingleses en comparación de los beneficios que podrían esperar del desproteccionismo ofrecido por los norteamericanos.

No fue, sin embargo, por medio de estos elementos de negociación que los ingleses se sintieron más persuadidos para eliminar dicho Sistema, sino más bien por los términos en que se pactó el Préstamo y Arriendo que los Estados Unidos dispusieron para ayudar a Gran Bretaña en su esfuerzo bélico. En Londres consideraban sumamente costoso, económica y políticamente, el hacer depender la concesión del préstamo a la eliminación del Sistema de Preferencia. Sin embargo la situación económica y los apremios bélicos por lo que atravezaba Gran Bretaña ayudaban para mantener el orgullo imperial. La experiencia adquirida en la primera postguerra aconsejaba, además, firmar el acuerdo en los términos propuestos por los Estados Unidos, máxime cuando en este país la identificación de sus intereses nacionales con los intereses mundiales se convertía crecientemente en un axioma de su política internacional.

Los pactos de negociación entre ingleses y norteamericanos fueron reflejando, entonces, los puntos de decadencia del orden económico y político de la pax británica y los puntos del ascenso de la pax norteamericana. Lo anotado hasta aquí ha destacado lo concerniente al ámbito comercial y productivo. Con toda su importancia no radica solamente en los acuerdos logrados en

esas materias, sino que, a su vez, fueron conformando los antecedentes más inmediatos a las negociaciones que en el ámbito monetario y financiero hubieran de registrarse en Bretton Woods. La multilateralidad comercial y productiva que requería la expansión de la economía norteamericana adquirió así su sanción legal y legitimidad política. Correspondía buscar lo propio para las relaciones financieras.

2.- En Bretton Woods

Dentro de los planes proyecciones sobre las relaciones financieras y monetarias de postguerra tampoco cabía la improvisación. Cuando se dieron a conocer públicamente los documentos que se discutirían en Bretton Woods -el plan White (Norteamericano) y el plan Keynes (Inglés), el 1° de mayo y el 8 de abril de 1943 respectivamente- era obvio que en cada uno mediaba un trabajo preparatorio iniciado años antes.

Sus coincidencias en lo que se refiere al convenio internacional, sintetizadas en el objetivo de garantizar el equilibrio en balanza de pagos bajo una dinámica multilateral y de pleno empleo en las economías internas, no ocultaba las grandes diferencias, o mejor dicho, los grandes intereses que se enfrentaban.

El Plan White, así como todo lo concerniente al campo financiero, estuvo bajo la responsabilidad directa del Departamento del Tesoro^{10/} donde Harry D. White ocupaba un lugar destacado,

10/ Correspondió al Departamento de Estado atender lo relativo a la política comercial.

desde que, en 1941, Morgenthau delegó en su persona la elaboración de los planes financieros que propondría Washington en las negociaciones cumbres^{11/}.

El título del proyecto de White condensó sus intenciones: "Plan para un Fondo de Estabilización de las Naciones Unidas y para un Banco de Reconstrucción de las Naciones Unidas y las Asociadas". Por un lado, intenta apoyar el libre desarrollo del comercio mundial impidiendo que la ausencia de una coordinación en las políticas monetarias a nivel internacional, la falta de fondos y capital para la recuperación europea y el fomento económico de los países aliados de bajo desarrollo, se convirtiesen en obstáculos mayores para la expansión sostenida del comercio internacional. Por el otro lado enunciaba las instancias institucionales sobre las que se pretendía garantizar el cumplimiento de tales propósitos: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial aparecían en escena.

En relación al patrón monetario internacional, la propuesta norteamericana, que al final se adoptó, consistió en lo fundamental en respaldar al oro como instrumento de pago internacional al tiempo que se creaba un fondo de monedas internacionales que bajo determinadas condiciones fuese utilizado con el mismo fin. La moneda fuerte de dicho fondo sería, por supuesto, el dólar norteamericano. Así se institucionalizaba, de hecho, el patrón oro-dólar que condensaba la supremacía norteamericana. La

^{11/} Cf. Triffin (1970).

propuesta alternativa provenia del Plan Keynes y trataba justamente de evitar la situación anterior. Por medio de la creación de una Unión Internacional de Compensación los ingleses pensaban resolver los problemas de liquidez que enfrentasen los países. Esta Unión Internacional suponía la emisión de una nueva forma de dinero (el bancár) que restituyese al oro (pero que fuese convertible en él a una relación fija pero ajustable cuando se considerase necesario) y a la cual los países pudiesen recurrir de acuerdo al establecimiento de una cuenta corriente adjudicada por su participación proporcional en el convenio internacional. Estos giros serían incondicionales y compensaron los saldos de los Bancos Centrales. Esta opción fue, como indicamos, vencida; debemos, sin embargo, agregar que sólo relativamente: la posterior creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG) por parte del FMI son una tardía adopción de esta idea.

La formulación de los mecanismos de equilibrio comercial y de los ajustes de balanza de pagos que asumió el FMI también se derivaron del Plan White. En resumen su contenido era el siguiente: eliminación de cualquier restricción al comercio internacional y a la libre movilidad de pagos, fomento de la estabilidad cambiaria al prohibir alteraciones unilaterales en el tipo de cambio superiores al 10% y sujetar a aprobación o consulta con el FMI de cambios mayores. Las diferencias con el Plan Keynes se centraban en que este previera controles a los movimientos de capital, mayor flexibilidad en la fijación cambiaria y, algo básico, que los mecanismos de ajuste en la balanza de pagos fuesen aplica

caídos tanto para las economías deficitarias como para las superavitarias^{12/}.

En cuanto al Banco Mundial los propósitos originales que el Plan White le concedía eran ambiciosos. Con un capital accionario fijado inicialmente en 10 mil millones de dólares, el Banco proporcionaría el capital requerido para la reconstrucción postbélica; al tiempo orientaría sus operaciones en apoyo a tareas tan diversas como el eliminar fluctuaciones internacionales de origen financiero, el controlar o reducir las depresiones, a estabilizar los mercados de materias primas y a elevar el nivel de productividad y de los standards de vida de los países miembros del Banco Mundial.

Dado que la discusión se concentró en el perfil del FMI, en particular en los dos puntos reseñados: la redefinición del patrón monetario internacional y en los mecanismos de ajuste externo, la constitución del Banco creó menos pasiones pero sí enfrentó los intereses. Para los ingleses el Banco no debería otorgar directamente créditos sino tan sólo ofrecer la garantía a recursos provenientes de fondos privados, o bien en caso de que fue se estrictamente necesario la concesión de créditos, su volumen

12/ Cf. Lichtensztejn (1983). En Economía de América Latina (N° 4, 1980) se reproduce el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y el Plan Keynes.

sería mínimo y en un campo de operaciones restringido geográfica y sectorialmente.

En el fondo de esta actitud los ingleses no manifestaron cierta incertidumbre sobre la funcionalidad del Banco sino más bien su preocupación por lo que, por un lado, venía a acentuar el desplazamiento que se registraba en la plaza londinense como eje del sistema financiero internacional, y por otro lado por el monto de compromiso que le significaría inscribir fondos de préstamo a una agencia internacional en un momento en que lo necesitaban eran capitales para su reconstrucción.

Finalmente, se elaboró un nuevo proyecto de constitución del Banco en el que se acotaron y definieron con claridad sus objetivos y mecanismos de funcionamiento. Este nuevo proyecto fue resumido en lo esencial para dar paso al Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que firmaron 44 países para que entrara en vigor el 1º de mayo de 1945. Las modificaciones básicas que se introdujeron en el Convenio fueron las siguientes. En primer término restarle prioridad a la tarea de apoyar la reconstrucción de postguerra y aumentar las tareas de fomento^{13/}. En segundo lugar, la capacidad crediticia del Banco fue restringida por dos vías. Por un lado porque sólo el 20% del capital autorizado inicialmente (10,000 millones

13/ Conviene anotar que este cambio de prioridades fue promovido con especial insistencia por los países de menor desarrollo. En particular la postura de México definía como el primer objetivo del Banco Mundial el fomento al desarrollo económico. Cf. Mason y Ascher, (op. cit. p. 23).

de dólares) debería inscribirse inmediatamente y apenas el 2% de esta inscripción habría de ser cubierta en dólares u oro; por otro lado, el tope máximo autorizado de préstamos y garantías que podría asumir el Banco fué del 100% sobre el capital autorizado, siendo que anteriormente dicho tipo estaba fijado como un múltiplo del capital total. Por último se recomendó extremar la cautela en la asignación de los créditos, en el sentido de no comprometer la recuperación de la cartera de préstamos en países con poca o dudosa solvencia.

Estas modificaciones aunque restrictivas no alteraron en lo esencial la proyección original del Banco Mundial y reflejaron, al igual que en la creación del FMI, la reciente y ya en funciones hegemonía norteamericana en la economía internacional. Bretton Woods constituyó como hemos dicho el momento de institucionalizar las nuevas instancias internacionales que requería el despliegue de dicha hegemonía. Económicamente redefinió el patrón monetario internacional, a la vez que estableció sus reglas de funcionamiento y vigilancia, generó modalidades de transferencia de recursos y sus mecanismos de apoyo básico; al mismo tiempo implantó un código de conducta a seguir por aquellos países con déficit en balanza de pagos que condiciona la gestión de sus políticas económicas. Políticamente legitimizó este reordenamiento al dotarlo de un contexto multilateral e institucional en lo que se refiere a su administración.

La trayectoria posterior del Banco Mundial ha guardado una gran relación con las modificaciones que en los últimos cua-

renta años se registraron en el escenario político y económico internacional.

Ello se ha reflejado tanto en la modificación y diversificación de las funciones del Banco como en su estructura interna de poder. Con todo, es ostensible que, por ahora, el cometido original de su fundación (apoyar y fomentar la transnacionalización de la economía mundial) y el predominio de sus diseñadores y principales dirigentes (los norteamericanos) siguen vigentes. La correspondencia entre estos dos hechos ha definido y sigue definiendo la evolución de la institución. Su práctica crediticia, su papel en el sistema financiero internacional, sus vínculos con los agentes privados y públicos que concentran el poder económico y político en los Estados Unidos y, finalmente, su ubicación en las estrategias de regulación del capitalismo internacional se encuentran asociadas a la historia de dicha relación. Por ello resulta conveniente detenernos a observar, así sea de manera breve, el conjunto de mecanismos de poder que dan vida al Banco Mundial y, por otro lado la trayectoria de los objetivos y las funciones que el Banco ha seguido desde su fundación. Veremos en primera instancia los cinco principales mecanismos de poder sobre los cuales los Estados Unidos ha podido conservar su influencia en el Banco.

II. ADMINISTRACION

Hemos anotado antes que el Banco Mundial surge como una institución destinada a legitimizar y fomentar en un marco de mul-

tilateralidad, el ejercicio de la hegemonía internacional de los Estados Unidos. Los aspectos organizativos así como los mecanismos de funcionamiento real que desde un inicio se introdujeron para administrar la vida interna y externa del Banco sancionaron con claridad dicha situación. En este sentido podemos identificar las principales instancias sobre las que se genera y verifica la influencia norteamericana en el Banco: 1) el sistema de asignación de voto, 2) la captación de fondos, 3) la designación de los presidentes del Banco, 4) la conformación del staff profesional y 5) el peso de las agencias gubernamentales que vía el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos asesoran y definen los criterios de la participación norteamericana en el Banco.

1.- La Asignación de Votos: Capital y Poder

De acuerdo al Artículo V, sección 3 del Estatuto del Convenio Constitutivo del Banco de Reconstrucción y Fomento aprobado en 1945^{14/} la asignación de votos de los países miembros del Banco dependerá del monto de acciones inscritas por cada uno. Cada miembro tendrá derecho a 250 votos más un voto adicional por cada acción del Banco en su poder. (Cada acción equivale a 100,000 dólares corrientes). De esta forma los países desarrollados, y en particular los Estados Unidos, pueden sostener un alto grado de poder en función de las cuotas de votación que concentran. Ello es significativo toda vez que las decisiones del Banco requieren, para los asuntos corrientes, de una mayoría de dos

14/ BIRF: Convenio sobre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento 1945, Washington, D. C., S.F.

tercios de votos y para los asuntos o cambios en el Acuerdo General de cuatro quintos de votos. Si atendemos la distribución de votos que ha guardado la institución de 1947 a la fecha (Cuadro 1) podemos afirmar que bajo este sistema se adjudica de facto un poder de voto a los Estados Unidos.

C U A D R O 1
Distribución del poder de votación en el Banco Mundial
(%)

	B I R F			B I R F	A I F	C F I
	1947	1965	1975			
I. OCDE	70.6	65.3	61.7	60.9	60.7	66.1
Estados Unidos	34.2	26.3	22.7	19.6	18.5	25.5
CEE	29.5	28.2	27.0	26.7	25.5	27.1
Otros ^{a/}	6.9	10.8	12.0	14.6	16.7	13.5
II. América Latina y el Caribe	7.7	7.4	7.3	6.4	7.3	7.7
III. O P E P	1.5	5.1	5.2	6.1	5.0	7.0
IV. Países Socialis- tas de Europa ^{b/}	3.9	0.5	1.1	1.2	0.6	0.5
V. Resto del Mundo	16.3	21.7	24.7	25.4	26.4	18.7
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^{a/} Japón, Australia, Noruega, España y Suecia.

^{b/} Para el BIRF: Checoslovaquia (1947), Polonia (1947), Rumania (1975, 1983), Yugoslavia (1965, 1975, 1983) y Hungría (1983). Para la AIF y CFI solo Yugoslavia.

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, Washington, D. C., 1947, 1965, 1975 y 1983. Corporación Financiera Internacional, Informe Anual, Washington, D. C., 1983.

Ya en Bretton Woods los representantes norteamericanos estimaban los alcances de este hecho. El Sr. Feis, asesor de Cordel

Hull, declaró en aquella reunión que "Los Estados Unidos no podrán aprobar pasivamente el empleo de un capital obtenido dentro del país, para finalidades contrarias a nuestras políticas e intereses... (y agregaba tajantemente)... el capital es una forma de poder"^{15/}. La información del Cuadro 1 es relevante, entonces, en dos sentidos. Por una parte nos indica la desigual distribución del voto en contra de aquellos países que no sólo son mayoría sino que son justamente los que solicitan los recursos del Banco; y por la otra parte, nos muestra cómo los reajustes de la situación económica internacional vienen trasladándose directamente a las cuotas de poder que se han asignado a los distintos bloques económicos.

Ello, insistimos, no erosiona la preponderación de los Estados Unidos al punto de que haya involucrado un cuestionamiento de los criterios de dirección del Banco. Por lo demás cabe al menos asentar una pregunta: de llegarse a una alteración en la distribución del poder de votación al interior del Banco de modo tal que los países europeos y Japón pudiesen ejercer mayor incidencia en la orientación sus políticas ¿qué implicaciones podrían esperarse para los países en desarrollo? Es difícil encontrar una respuesta satisfactoria. Como mera especulación quisieramos indicar nuestro escepticismo en cuanto a que se crease una política desvinculada de las estrategias de poder que viene enfrentando, en un proceso que presenta tanto conflictos como acuerdos, a Estados Unidos con la emergente fuerza de los otros centros desarrollados.

La situación existente en las filiales del Banco Mundial, como son la Asociación Internacional de Fomento (AIF, fundada en 1960), y la Corporación Financiera Internacional (CFI, fundada en 1956) es similar a la del BIRF, como se puede observar en los datos que se han agregado para 1983^{16/}.

En resumen, la forma de poder que representa el capital se materializa en la asignación de la capacidad de voto de los países afiliados al Banco Mundial.

2.- Intermediación y Captación de Capital.

Dentro de los diversos mecanismos con que cuenta el Banco Mundial para la captación de fondos que requiere tanto para sostener su propia administración como para contraer compromisos crediticios, los de mayor importancia son la suscripción de capital pagados por los países miembros y la contratación de préstamos en el mercado internacional de capitales. De igual forma que en el caso de las asignaciones de votos, aquí se constata, aunque con mayor fuerza, el papel predominante que a lo largo de las décadas de los cincuenta y sesenta ocuparon los Estados Unidos, así como su posterior erosión durante los sesenta en función de la creciente participación de otros países, en particular Alemania, Japón, Suiza y los de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). El cuadro 2 es indicativo de ello.

16/ La designación que empleamos del Banco Mundial o Banco, engloba al BIRF, la AIF y la CFI. Solo cuando sea necesario particularizaremos su designación.

C U A D R O 2

Origen de los préstamos y de la suscripción de capital
pagados al Banco Mundial

(%)

R E G I O N	1959	1960	1970	1975	1981
Estados Unidos	86.5	64.9	33.8	22.6	22.0
Alemania Occ.	-	5.3	20.9	20.8	26.9
Suiza	1.0	4.0	5.0	5.0	17.7
Japón	-	1.6	4.0	10.6	20.4
Otros	12.5	24.2	36.3	41.0	13.0
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Asher, R. Mason, E., op. cit. para 1950 y Banco Mundial, Informe Anual, Washington, D. C. para 1960, 1970, 1975 y 1981.

Estos hechos se vieron acompañados por un segundo fenómeno de desplazamiento en lo concerniente a la estructura de captación de fondos. En este sentido, destaca la creciente importancia que, a partir de 1960, vienen adquiriendo principalmente los préstamos obtenidos en el mercado internacional de capitales y, en menor medida, las amortizaciones y el margen de ganancias como fuentes de recursos del Banco. Como contraparte la participación del capital suscrito disponible ha decrecido considerablemente. En el fondo, estos movimientos expresan que el "Banco Mundial ha acentuado en extremo su papel de activo intermedio que obtiene fondos entre los bancos privados internacionales, por una parte,

y los gobiernos principalmente, por la otra ^{17/}. En el Cuadro 3 se observan estos cambios ^{18/}.

CUADRO 3
Fuentes de recursos del Banco Mundial
(%)

ANOS ^{a/}	Empréstitos Netos ^{b/}	Capital Suscrito disponibles	O t r o s ^{c/}	T O T A L
1950	27.1	70.3	2.6	100.0
1960	56.0	31.0	13.0	100.0
1970	57.6	15.9	26.5	100.0
1975	69.8	6.1	24.1	100.0
1983	69.1	8.6	22.3	100.0

a/ Basado en saldos vigentes al 30 de junio de cada año.

b/ Ofertas públicas de bonos, más colocaciones junto a bancos centrales y gobiernos, más préstamos obtenidos en países desarrollados, así como los préstamos traspasados por el BIRF a la iniciativa privada.

c/ Amortizaciones y ganancias disponibles.

FUENTE: Asher, R. y Mason, E., op. cit., Appendix F., Table F-1, p. 857, y elaboraciones propias a partir del Banco Mundial, Informe Anual, Washington, D. C., 1975 y 1983.

17/ Baer y Lichtensztejn, (1982: 24).

18/ Conviene anotar que como complemento institucional de estos cambios, las integraciones de cuotas disponibles se han reducido. Así, en un principio el 2% se entregaba en oro o dólares, el 18% a libre disposición y el 80% restante quedaba como un fondo de garantía para operaciones extremas que no podían canalizarse a préstamos. Para 1959, al duplicarse el monto del capital suscrito, las proporciones a integrar en oro dólares bajo a 1%, y la libre disposición al 9%, en tanto para 1980, bajo un nuevo aumento de la cuota de suscripción, las proporciones a integrar se fijaron en 0.75% en oro o dólares y en 6.75% en la moneda nacional para la libre disposición.

La disminución del peso relativo de los Estados Unidos como fuente de fondos aunado a la creciente integración a los mercados privados de capital como factor básico en la constitución de los recursos, refleje, en nuestra opinión, por un lado la importancia que los euromercados adquirieron en la década de los setenta en la dinámica de la intermediación financiera internacional así como el impacto generado en ésta por la revalorización mundial del petróleo en 1973-1974; y por el otro lado expresa las crecientes dificultades financieras y comerciales con que los Estados Unidos ingresan a los setenta y que de hecho significó el inicio de su declive como hegemonía económica y política a nivel internacional.

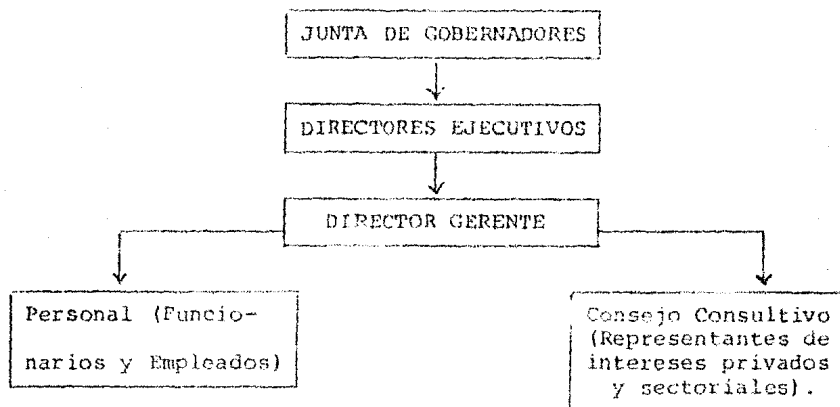
Con todo, es necesario subrayar que estas transformaciones no han implicado que la presencia o poder de los Estados Unidos al interior del Banco se haya visto reemplazada o sesgada significativamente. Las altas cuotas que aún sostiene como fuente de recursos de la institución, la combinación de otros factores de poder que sigue controlando (votos, staff profesional, etc.) así como la conservación de la presidencia y del liderazgo teórico y doctrinario del Banco garantizan que, por ahora, en su interior seguirán prevaleciendo los intereses y criterios de los Estados Unidos.

3.- La Presidencia del Banco: el Poder Real

Posiblemente el mecanismo principal de poder en el Banco Mundial sea la presidencia. Las modalidades de funcionamiento

interno, así como la estructura organizativa prevaleciente revelan la concentración del poder de decisión en la presidencia.

La estructura organizativa del Banco Mundial puede presentarse en el siguiente esquema:



Estatutariamente^{19/}, a la Junta de Gobernadores le corresponde todas las decisiones correspondientes al Banco (Artículo V, secc. 2, a) y está formado por un Gobernador y un Suplente por cada miembro, sirviendo por un mínimo de 5 años. De acuerdo al mismo Artículo, esta Junta tiene la obligación de reunirse por lo menos una vez al año (Idem, c) para celebrar la Asamblea Anual del Banco. La Junta delega a los Directores Ejecutivos (Idem, b), el ejercicio del conjunto de sus atribuciones con algunas excepciones como el admitir nuevos países miembros, aumentar el capital accionario, etc.

^{19/} Todas las menciones a los Artículos y sus secciones e incisos, provienen del "Convenio sobre el BIRF..." citado en la nota 14.

Los Directores Ejecutivos se responsabilizan de las operaciones del Banco (Artículo V, secc. 4, a) y lo conforman doce miembros: cinco que representan a los cinco países con mayor número de acciones suscritas y siete en representación del resto de países, siempre y cuando obtenga cada uno de estos representantes; por lo menos el 14% de los votos de otros países, (Idem, b, y Anexo B). Estos Directores Ejecutivos ejercerán por un máximo de dos años (no pueden ser reelegidos) y entre sus funciones remanentes esta la obligación de reunirse cada vez que se considere pertinente para nombrar Director Gerente, quién fungirá como Presidente del Banco (Idem, secc. 5, a). El Presidente es el Jefe de personal del Banco y tiene a su cargo la conducción de los negocios de la institución; es además responsable de la organización, el nombramiento y la renovación de los funcionarios y todo tipo de empleados (Idem, b),

Por último, existe un Consejo Consultivo de no menos de siete personas nombradas por la Junta de Gobernadores y que tiene como función asesorar al Banco en asuntos particulares de su política general. Se reúnen una vez al año o bien cada vez que el Banco lo solicite (Idem, secc. 6, a), y en él se encuentran representados diversos grupos privados (bancarios, comerciales, industriales, agrícolas) y sectoriales (laborales) con la intención de garantizar un margen de compatibilidad entre sus intereses y las políticas del Banco Mundial.

Este es el esquema y marco estatuario sobre el cual, formalmente, funciona el Banco. No obstante, en la realidad hay

una gran concentración de poder en la figura del Director-Gerente en lo que respecta a la orientación y los criterios de funcionamiento. Ello por las siguientes razones.

De principio las atribuciones dadas a la Junta de Gobernadores no corresponden con su actividad real: es virtualmente imposible que éstos diseñen y revisen las estrategias del Banco si sólo se reúnen una vez al año. Además es conocido que cuando se reúnen en las Asambleas Anuales lo más que llegan a hacer es una evaluación, por cierto muy superficial, de lo realizado en el año fiscal y a discutir propuestas de trabajo que han sido elaboradas previamente por el staff profesional del Banco. Su aportación real y su influencia en la orientación de las políticas de la institución son, en este sentido, nulas. Así, la Junta de Gobernadores, única instancia de representatividad uniforme, es más un órgano de rectificación y aprobación que de decisión.

El segundo organismo de poder al interior del Banco, los Directores Ejecutivos, muestran, al igual que la Junta de Gobernadores, una escasa incidencia en la definición de las políticas del Banco. Además, para los países en desarrollo es particularmente notorio que enfrentan una situación de desigual representatividad ante la preponderante presencia de los cinco países con mayor capital accionario. Con todo, lo más importante es que esa cuota de influencia que pueden poseer los Directores está más en función del acercamiento que en particular tengan cada uno de ellos con la Presidencia que lo que estatutariamente se le reconoce al conjunto de Directores Ejecutivos.

Ello se desprende, en primer término, por el corto período que tiene un Director Ejecutivo para ejercer sus funciones. Ciertamente, en dos años nadie está en posibilidad de acumular la experiencia necesaria como para ir adquiriendo influencia en las negociaciones internas del Banco. La conformación de posturas comunes por parte de los países en desarrollo está sesgada por ese mismo hecho. Así, los Directores Ejecutivos se ven imposibilitados para proponer un diseño de políticas a largo plazo y deben conformarse con levantar medidas correctivas de alcances marginales.

La única excepción a esta norma la constituye el Director Ejecutivo representante de los Estados Unidos. En efecto, "los Estados Unidos tienen un control de los asuntos a ser resueltos por los Directores Ejecutivos mucho mayor que de cualquier otro país. 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. El Tesoro utiliza un equipo para canalizar cada una de las propuestas de préstamo, evaluando las políticas macroeconómicas de cada país, los intereses especiales de los Estados Unidos, (etc)... (y esta evaluación es enviada) con recomendaciones a la National Advisory Central^{20/}, el cual da las instruccio-

^{20/}La National Advisory Council (NAC) se creó en Bretton Woods para asesorar y coordinar la política norteamericana en materia de instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial. El NAC lo integran funcionarios del Departamento del Tesoro, del Departamento de Comercio, de la Reserva Federal, y del Eximbank. Cf. Baer y Lichtensztejn, (op. cit.: 34, nota 28).

nes de votación al Director Ejecutivo"^{21/}.

A este panorama habría que agregar dos elementos más que reducen el nivel de influencia de los Directores Ejecutivos. El primero se refiere al escaso control que tienen sobre el cuadro de personal técnico de la institución. El segundo al hecho de que los Directores Ejecutivos no tienen acceso a los documentos de supervisión y aplicación de los préstamos que otorga el Banco al nivel que impondría el cumplimiento de las tareas que se les asigna estatutariamente. Parece ser que sólo reciben aquellos documentos, tales como los Country Program Papers, que contienen información sobre programas ya aprobados y en marcha. Con ello, su capacidad de opinión está disminuida y de hecho su experiencia en los procesos técnicos y económicos de otorgamiento de préstamos es poca. No es exagerado afirmar que el staff profesional del Banco tiene mayor poder real de influir sobre las políticas de éste que los Directores Ejecutivos.

Por todo lo anterior resulta claro que las instancias de poder del Banco tienden a gravitar hacia la Presidencia. Es el Presidente quien está en capacidad de definir y de limitar las orientaciones estratégicas que ha de seguir la institución. El control de la presidencia es entonces un elemento fundamental para concentrar el poder de la institución. De ahí la importancia de observar los mecanismos reales en la designación de Presidente del Banco y los vínculos de orden político y económico en que se ha sustentado.

^{21/} Cf. Baer y Lichtensztejn, op. cit.

Es conocido que, de acuerdo a un convenio de caballeros tomado en Bretton Woods, el presidente del Banco Mundial habría de ser norteamericano, en tanto el del Fondo Monetario Internacional europeo. Este acuerdo se ha representado hasta la fecha, aunque conviene señalar que en la última designación -la de A. W. Clausen en 19810 fue cuestionada por cierto países en desarrollo que buscan alterar la correlación de fuerzas al interior del Banco. Finalmente la tradición se ha mantenido y con ella la garantía que la presidencia de la institución corresponda, en un sentido global, a los intereses tanto de Estado norteamericano como de la comunidad financiera de los Estados Unidos.

Los seis presidentes que ha tenido el Banco Mundial han mantenido, en efecto, una estrecha vinculación con grupos privados que no sólo ejercen una gran influencia en la toma de decisiones de carácter político sino que también representan la cúpula del poder económico en Estados Unidos ^{22/}.

El cuadro 4 informa de esto.

22/ Para un análisis sobre las estructuras de poder económico político y militar en los Estados Unidos puede verse Domhoff (1976).

C U A D R O 4

Presidentes del Banco Mundial, 1946 - 1983.

Presidente	Perfodo ^{1/}	Principales antecedentes y nexos con grupo de poder norteamericano
Eugene Meyer	18 de julio de 1946 al 18 de diciembre de 1946	Eugene Meyer and Company ^{2/}
John J. McCloy	17 de marzo de 1947 al 30 de junio de 1949	Miembro de las principa les firmas de abogados en New York (1929-1940 y 1945-1947).
Eugene R. Black	1° de julio de 1949 al 31 de diciembre de 1962	Chese National Bank of New York
George R. Woods	1° de enero de 1963 al 31 de marzo de 1968	First Boston Corporation
Robert S. McNamara	1° de abril de 1968 al 31 de junio de 1981	Ford Company Secretario de la Defen- sa (1961-1968)
Alden W. Clausen	1° de julio de 1981 a la fecha.	Bank of America

1/ Las fechas se refieren a los años en que los presidentes tomaron posesión del cargo y no a la fecha en que fueron nombrados. Durante el intervalo del 19 de diciembre de 1946 al 16 de marzo de 1947, Harold D. Smith vicepresidente del Banco durante el período de E. Meyer, se responsabilizó de la presidencia desde el momento que Meyer renunció, hasta el 23 de enero de 1947, día en que Smith murió.

2/ Casa bancaria de inversiones que fue muy exitosa antes de la Primera Guerra Mundial.

Resulta revelador entonces la influencia que los grupos de poder, en especial la comunidad financiera, ejercen en la

nominación del presidente del Banco. Los criterios de experiencia, capacidad y nexos que se le atribuyen a los diversos presidentes para su elección no dejan de ser ciertos; sin embargo, no menos cierto es que justamente esas atribuciones las han ejercido en apego a los requisitos de la comunidad financiera y grupos de poder del cual provienen. En este sentido cabe destacar, así mismo, que en el momento en que estos grupos de poder económico y político ha ampliado el horizonte de sus intereses hasta abarcar orgánicamente un escenario internacional, la designación de presidente del Banco Mundial ha debido ajustarse a estas transformaciones.

En efecto "los presidentes que anteceden a McNamara se caracterizaron por ser figuras de escasa proyección internacional. Podría decirse que eran personas muy vinculadas a los círculos bancarios norteamericanos, pero con una visión centrada en sus intereses inmediatos... En cambio McNamara y Clausen, a pesar de contar con trayectorias diferentes, pertenecen a la rama de ejecutivos que por distintas razones político-profesionales han debido pensar los problemas en términos internacionales. Además, la propia diversificación de los recursos de Banco exige esa clase de dirigentes... (y) sobre todo las mismas funciones del Banco (son) las que han obligado cada vez más a pensar y actuar de acuerdo a

perspectivas globales e internacionales"^{23/}.

En resumen, la presidencia es la principal instancia de poder en el Banco Mundial. Ahí se concentra el poder de decisión sobre las estrategias y orientaciones que lleva a cabo la institución y sus filiales. De ahí la preocupación compartida por las Administraciones estatales y los grupos financieros norteamericanos por conservar la vigencia del convenio de Bretton Woods que les asegura la presidencia del Banco.

4.- La Tecnocracia

Señalamos anteriormente que en términos reales el staff profesional del Banco poseía mayor influencia al interior de éste que, con excepción del norteamericano, los Directores Ejecutivos. Sus funciones operativas cotidianas, que van desde el diseño de un crédito hasta la evaluación de la situación económica y política de un país en particular y de una zona de desarrollo en gene-

^{23/} Baer y Lichtensztejn, (op. cit.: 23). Véase también Asher y Mason, (op. cit.: 40-52). Quien esté interesado en conocer la trayectoria y los pormenores de la administración de McNamara como Secretario de Defensa de Estados Unidos puede consultar, Michael T. Klane, (1974), en particular la primera parte pp. 41-11. La importancia de McNamara como estrategia de la política exterior norteamericana queda ejemplificada con la siguiente anécdota que J. K. Galbraith cuenta en sus memorias: "(Kennedy) me dijo (en agosto de 1963) que después de las elecciones sustituiría al Secretario de Estado (Dean Rush). Acerca del posible sucesor comentó: El mejor sería McNamara. Pero si no tengo a McNamara en Defensa para controlar a los generales, tampoco podré tener política exterior". Cf. J. K. Galbraith, (1982). Por su parte Anthony Simpson, (1982), Cap. 19, nos ofrece una visión muy sugerente sobre el estilo de McNamara en su gestión como presidente del Banco Mundial.

ral, así como la continua y estrecha colaboración que mantienen con el presidente del Banco otorga a los funcionarios y cuadros profesionales de la institución un margen considerable en lo que respecta a la definición de las estrategias crediticias que emprende el Banco.

Además, en gran medida a estos sectores les corresponde articular el marco teórico que habrá de sancionar ideológicamente dichas estrategias. Así no resulta sorprendente que la conformación del staff profesional acuse una marcada preferencia por los tecnócratas de origen norteamericano. Si bien puede afirmarse que en especial a partir de los sesenta hubo una mayor diversificación geográfica en la selección del personal -que correspondió, por cierto, a un gran crecimiento de personal contratado en la institución- esto no significa una alteración ni del predominio norteamericano ni de la orientación teórica-ideológica del Banco. Su impacto parece radicar en un mayor conocimiento de los problemas de determinadas regiones y, acaso, una mayor sensibilidad sobre las particularidades culturales y políticas de estas, pero de ningún modo, insistimos, una modificación en los esquemas de trabajo del Banco. Por lo demás, es notorio que en los cargos de mayor importancia se mantiene una mayor homogenización que la prevaleciente en los cuadros intermedios o menores^{24/}.

24/ Asher y. Mason, (op. cit.: 66-72). Para informar nuestro nacionalismo o documentar nuestro pesimismo, según se vea, asentamos que hasta 1971, por lo menos ocho mexicanos habían ingresado al staff profesional del Banco Mundial.

El cuadro 5 informa sobre el staff del Banco, de acuerdo a la nacionalidad de sus miembros.

C U A D R O 5

BIRD/AID: Cuadros profesionales por nacionalidad

R E G I O N	1950	1956	1962	1968	1971
T o t a l	180	235	345	705	1,348
Estados Unidos	115	131	143	220	370
Inglaterra	23	24	52	133	198
Francia	6	11	20	44	88
Alemania	-	3	16	40	77
Holanda	9	13	18	35	54
América Latina	3	4	10	10	79
Resto del Mundo	24	49	86	309	428

Fuente: Asher, R. y Masson, E. op. cit., Appendice H. Table H-7, pp. 879-880.

Una situación similar se observa para la Corporación Financiera Internacional. En 1959, de sus 28 miembros del staff profesional, 12 eran norteamericanos, 6 de Inglaterra, 3 alemanes y 1 por Australia, Bélgica, Canadá, Cuba, Francia, Sudáfrica y Suiza. Para 1971, de los 94 miembros, 24 eran norteamericanos, 9 alemanes, 7 ingleses, 6 de la India, y los 52 restantes de 24 distintos países^{25/}.

Bajo este panorama, que no parece haberse alterado en

25/ Idem, p. 881

los posteriores años, no resulta exagerado afirmar que la conformación del staff administrativo y profesional del Banco refleja nitidamente las estructuras de poder que lo sostienen. Al mismo tiempo esta tecnocracia más allá de su relativa diversificación geográfica, es un agente de reproducción de esa misma estructura de poder.

Una instancia que viene a complementar el predominio de los funcionarios norteamericanos al interior del Banco es el hecho que el sistema de contrataciones de consultoría externa, que con relativa frecuencia realiza la institución, da preferencia a las empresas privadas norteamericanas. De acuerdo a informes proporcionados por funcionarios norteamericanos en el Congreso, estas empresas concentran el 50% de las consultorías^{26/}. No está además asegurado que las 50% restantes sean realizadas con criterios diferentes de las que rigen las evaluaciones de las empresas norteamericanas. En realidad, al igual que con la tecnocracia interna del Banco, los criterios prevalecientes o en uso, corresponden a criterios de rentabilidad, es decir, a los criterios que regulan la acumulación de capital. Esperar lo contrario es ingenuo. Sin embargo, sí es conveniente subrayar que aún bajo esa homogenización impuesta por la racionalidad del capital el matiz proveniente del origen nacional tanto de los cuadros profesionales como de las empresas de consultoría, imprime que en dicha racionalidad predominen los intereses de capital financiero norteamericano.

26/ Baer y Lichtensztejn, (op. cit.: 35)

5.- Las Agencias Consejeras.

Comentamos antes que el Director Ejecutivo de los Estados Unidos recibía una asesoría permanente de parte de la National Advisory Central (NAC). A esta agencia debemos agregar la Development Coordinating Committee (DCC), creada en 1978 para controlar lo referente a proyectos crediticios y evaluaciones económicas en general^{27/}. Estas dos agencias tienen como objetivo articular las diversas opiniones y prioridades que provienen de distintos sectores privados y agencias públicas, con el fin de jerarquizar y proponer pautas de políticas en relación al Banco Mundial y el FMI. Estas tareas, sin embargo, están ajustadas a las directrices definidas por el Economic Policy Group que coordina el Departamento del Tesoro, en lo que se refiere a la política financiera y crediticia a nivel internacional. De hecho, la NAC es parte de un esquema de elaboración de dicha política que cuenta con otros dos comités que, por cierto, tienen mayor importancia que esta agencia. Estos dos comités son: el Senior Interdepartmental Committee for International Economic Policy y el International Monetary Group y sus tareas cubren una agenda temática mucho más amplia que lo concerniente a las agencias multilaterales^{28/}. De este modo, en sentido estricto, el control que las agencias y comités gubernamentales de los Estados Unidos ejercen directa o indirectamente sobre el Banco Mundial está asociado a la definición y articulación de las estrategias globales (financieras, comerciales, productivas, políticas y militares) que guían

^{28/} SELA (1983: 128-129).

no sólo la política financiera internacional norteamericana sino también su política exterior.

En este contexto no extraña el interés que las distintas administraciones norteamericanas han puesto en la evolución misma del Banco Mundial, así como en los momentos de designación del Presidente de la institución. En este último aspecto vale la pena señalar que parece ser que la designación final requiere del consentimiento del Presidente norteamericano en turno. La auscultación que se realiza entre la comunidad financiera privada y los comités gubernamentales está, pues, dada en función de las prioridades internacionales que enfrentan los Estados Unidos. Tal como apuntamos antes, ello se refleja en la designación de McNamara en 1968 y de Clausen en 1981.

Parece apropiado, entonces, considerar que el control gubernamental que ejercen los Estados Unidos está condicionado por la trayectoria de sus intereses en materia de política económica internacional. Igualmente no parece infundado afirmar que dicho control no viene sino a complementar a los diversos mecanismos de poder con que cuentan a nivel interno los Estados Unidos.

Podemos concluir este breve repaso de los mecanismos de poder en el Banco Mundial con las siguientes consideraciones. En primer lugar, resulta claro que la trayectoria que ha regido la estructura de poder al interior del Banco es aquella que le impulsa los cambios y la dinámica del escenario político y económico internacional. Los Estados Unidos sin perder la posición de liderazgo indiscutible siguen conservando el control de los meca-

nismos clave (internos y externos) para orientar y definir la política del Banco Mundial. En segundo lugar y desde la óptica de los países en subdesarrollo, la participación de estos ha sido y sigue siendo marginal no obstante representar la mayoría numérica en el total de naciones afiliadas. Finalmente, la evolución de los objetivos y las actividades mismas que ha desempeñado el Banco Mundial en el sistema financiero internacional, parecen estar determinadas por dichas tendencias. A anotar ciertas particularidades de esto último ocuparemos el último apartado de este capítulo.

III. EVOLUCION

1.- Primera Etapa: 1945-1957

Según el Artículo 1º del Convenio Constitutivo del Banco Mundial, dentro de los objetivos básicos de éste están: "fomentar inversiones particulares en el extranjero mediante la garantía o participando en préstamos y otras inversiones que hiciesen inversionistas particulares" (Artículo 1º ii)^{29/}. A lo largo de su trayectoria el Banco ha perseguido este objetivo bajo diversas modalidades y diversificando sus ventanillas de crédito así como sus agentes sujetos de crédito.

Con respecto a sus modalidades podemos distinguir de manera general tres períodos. En un principio y bajo el acometido

^{29/} Cf. nota 14.

de apoyar la reconstrucción posbélica en Europa orienta su atención y sus primeras líneas crediticias a este proceso. Durante 1947-1957 canalizaron más de 1,200 millones de dólares a diversos países europeos, lo que representó el 44% del total de recursos aprobados por el Banco durante esa década. No obstante, si se compara esa cifra con lo destinado a ese mismo propósito y canalizado por otras vías, en especial el Plan Marshall, resulta que la aportación del Banco Mundial fue de escasa importancia. En efecto, ya para 1952 las aportaciones provenientes del Plan Marshall ascendían a los 13 mil millones de dólares, y dos años después, en 1954, la cifra era de cerca de 47 mil millones de dólares. Este desplazamiento del Banco Mundial como agente financiero para la reconstrucción le permitió en compensación ir atendiendo con mayor holgura financiera y técnica las regiones en desarrollo en especial América Latina, Asia y África. Así en la siguiente década, 1958-1968, estas regiones concentraron el 79% de los recursos del Banco, en tanto que de 1969-1983 esa participación era de más del 92%.

En su primera etapa el Banco pretende apoyar la reconstrucción europea. Su papel marginal en este proceso, así como la acelerada recuperación de Japón (último país de los ahora considerados desarrollados que recibe un préstamo del Banco) y de los países europeos que se tradujo en una reconversión de las corrientes mercantiles y financieras al convertirse crecientemente en economías exportadoras y acreedoras, conduce a que el Banco Mundial dé un giro en sus propiedades y vincule estrechamente sus activida-

des con las necesidades de financiamiento de los países en desarrollo. Con ello se ingresa a una segunda etapa que recorre aproximadamente de la segunda mitad de los cincuenta hasta finales de la década de los sesenta.

2.- Segunda Etapa: 1958-1968

Durante esta segunda década, las operaciones crediticias son tres veces mayores que las registradas en la etapa precedente y mantienen, por un lado una mayor diversificación geográfica en lo que hace a países destinatarios de los créditos, y por otro lado, una relativa rigidez en cuanto al destino sectorial de éstos. En efecto, tan como veremos más adelante^{30/}, la mayor parte de los préstamos son para proyectos de infraestructura, en particular de energía eléctrica y transporte. Estas características parecen explicarse por dos hechos. En primer término por la peculiar concepción que sobre el proceso de desarrollo económico manifiesta la institución y que, entre otros señalamientos identifica la carencia de infraestructura como uno de los obstáculos mayores para el desarrollo. En segundo término y muy vinculado a lo anterior, ésta inmadurez infraestructural es un desintensivador de la inversión privada, y en consecuencia debe levantarse y multiplicarse las inversiones en infraestructura para aumentar las oportunidades de rentabilidad, así como para disminuir su riesgo. Veremos sobre esto^{31/}, hasta por ahora subrayar que dicha estrate-

30/ Cf. supra. Cap. II.

31/ Cf. supra. Cap. II.

gia crediticia correspondía con un período de expansión del capitalismo mundial que reclamaba mayores zonas de integración.

Este reclamo se traducía, a nivel del Banco Mundial, en una expansión de sus créditos y una diversificación de países y agentes receptores. Igualmente a estos mismos requerimientos obedece la creación en 1956 de la Corporación Financiera Internacional (CFI). En particular esta agencia del Banco pretende estrechar los nexos de capital privado internacional con el capital privado local. Su intermediación financiera está orientada y sancionada estatutariamente a "relacionar las oportunidades de inversión, el capital privado local y extranjero y la experiencia administrativa"^{32/} al igual que "estimulará y ayudará a la creación de condiciones que favorezcan el flujo de capital privado, local y extranjero, y hará una inversión productiva en los países miembros"^{33/}.

Esta política de diversificación institucional se acompaña, además, con la prestación de recursos económicos y de asesoría técnica destinada a promover en general, vía la CFI, la creación o el desarrollo de instituciones financieras de desarrollo en determinados países, en especial los asiáticos. Esta promoción se realizó en torno a dos características. Por un lado la participación de funcionarios de la CFI o del Banco Mundial en los puestos clave de la asesoría independientemente si se tratase de una agencia privada o pública; por otro lado la dependencia am

^{32/} CFI, Convenio Constitutivo de la... Washington, D. C., julio de 1956, Artículo 1^a.

^{33/} Idem. Artículo 1^a, inciso iii.

plia de estas agencias de los recursos provenientes ya del mismo Banco o la CFI, o bien del mercado privado internacional de capitales. Esto con el objetivo de controlar la dirección y orientación de las políticas de dichas agencias.

Otro aspecto relevante en esta diversificación institucional fue la creación en 1960 de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Con esta agencia el Banco Mundial pretende "prestar asistencia para los mismos objetivos que el BIRF pero principalmente a los países en desarrollo más pobres, y en condiciones que supongan una carga menos pesada para su balanza de pagos que los préstamos del BIRF"^{34/}. En realidad, las verdaderas preocupaciones que motivan la creación del AIF fueron constatar la altísima concentración de la cartera de préstamos que la CFI y el Banco Mundial mantenían y mantienen, al tiempo de que adecuar determinados flujos de capital en condiciones concesionales que permitiesen integrar a varios países pobres a la lógica de financiamiento del Banco ya que, de otro modo, sería posible que volcaran parte de su demanda crediticia hacia mercados no controlados por los países desarrollados, en especial por los propios los Estados Unidos. Se trata, parece ser, de una operación que trata de asumir los costos de oportunidad (económicos y políticos) que significa-

34/ Banco Mundial, Informe Anual 1983, Washington, D. C., 1983, p. 3. El Informe continúa: "...la asistencia de la AIF se concentra en los países muy pobres, los que tienen un producto nacional bruto per cápita inferior a \$796 (dólares) al año (en dólares de 1981). Hay más de 30 países que pueden recibir fondos de la AIF según este criterio". Véase también, International Development Association, Articles of Agreement, Washinton, D.C., septiembre de 1960, en especial Artículo I y Artículo V, pp. 1 y 4-5 respectivamente.

rfa aislar a no pocas naciones en desarrollo de los mecanismos fi
nancieros erigidos por el capital internacional.

Ampliación institucional, diversificación de agentes y
regiones receptoras de crédito, expansión crediticia y, con todo
ello, un cambio de prioridades inclinándose, ahora, a atender los
problemas del desarrollo son las principales características del
segundo período de actividades del Banco Mundial, período que cul
mina en 1968 para dar paso a una renovación en sus pautas técni
cas y prácticas crediticias con la llegada de McNamara a la presi
dencia.

3.- Tercera Etapa: 1968-1983.

El tercer período que cubre de 1968 a la fecha, es con
mucho, la etapa más conflictiva y más rica en acontecimientos en
lo que corresponde al registro de la historia del Banco Mundial.
Algunos autores al evaluar la situación de la institución en el
sistema financiero internacional a principios de la década de los
ochenta, han afirmado que: "...actualmente el Banco Mundial se ha
convertido en una institución de peso en el concierto internacio
nal, ha quedado atrás su carácter secundario y su apariencia de
institución que vivía a la sombra del FMI... el Banco (ha alcanza
do) responsabilidades globales inherentes a la crisis internacio
nal, en la cual las soluciones contra el subdesarrollo tratan de
entrelazarse con las salidas de los capitales productivo-financie

ros internacionales y su reflejo en la estructura de poder en el sistema de naciones"^{35/}.

¿A qué se debió esta transformación, y en qué terrenos se expresó? La causa fundamental de esta transformación puede encontrarse en el paulatino ingreso de la economía internacional a un ciclo de crisis de carácter estructural. Es a partir de ésta que se derivan no sólo el abandono de las reglas que regían el sistema monetario internacional sino también el aceleramiento de las tendencias de recambio en el área productiva, comercial y financiera. En particular el papel que desempeñaba el Banco Mundial fue alterándose hasta llegar a convertirse en una pieza clave en la administración internacional de la crisis. Para ello hubo de gestar ciertas reformas en lo que concierne a sus postulados teóricos-ideológicos, a su agenda crediticia y a sus nexos con el capital financiero internacional, en especial la fracción bancaria de éste.

El nivel teórico-ideológico, a partir de 1969 con la elaboración del informe Pearson^{36/} se inicia con una revisión de los esquemas de desarrollo económico que venían articulando la práctica crediticia del Banco, y en la cual se introducen crecientemente temas sociales y políticos. Este proceso de revisión conformó lo que se ha dado en llamar un esquema de "crecimiento y necesidades básicas" y la emergencia del concepto de "independencia

^{35/} Baer y Lichtensztejn, (op. cit.: 20)

^{36/} Lester B. Pearson, (1969)

económica mundial". A reserva de discutir más adelante con más detalle los alcances de estos conceptos, podemos afirmar que en lo esencial cada uno de ellos trata de responder a la intensificación y prolongación de la crisis mundial.

El primero de ellos como parte de una visión de prevención política. Tal como lo expresa McNamara: "(la estrategia de necesidades básicas) es una prudente inversión en formación de capital humano... Lo que es muy mala economía, es permitir que un cultivo de pobreza crezca y se dilunda en el seno de una nación, en tal medida que comience a erosionar toda la trama social"^{37/}, más explícito es el director del Departamento de Políticas y Programas del Banco Mundial, Mahbud ul-Hag al escribir que dicha estrategia es una respuesta racional a "los apremios políticos y económicos de cada país, de la presión acumulada de pobreza absoluta y de los pasos sigilosos de la revolución política que sus gobiernos escuchan a la distancia"^{38/}.

El segundo concepto, el de "interdependencia" parte de reconocer la multipolaridad económica y política^{39/} para impulsar una estrategia global, compartida internacionalmente y cubriendo todos los sectores económicos que permita recuperar el dinamismo perdido bajo una lógica de internacionalización financiera, productiva y comercial. Esta iniciativa que se manifiesta en diver-

^{37/} McNamara, (1977). Véase también McNamara (1973)

^{38/} Mahbud ul Hag, (1980).

^{39/} Clausen, (1982).

sos foros y que en el Informe Brandt^{40/} concentra sus principales proposiciones, convirtió al Banco Mundial durante la segunda mitad de la década de los setenta y a principio de los ochenta en una agencia de "puntalanza" ideológica del capitalismo internacional, es decir, que adquirió una proyección internacional de la que había carecido anteriormente.

En relación a sus actividades crediticias de esta tercera etapa destacan tres hechos. En primer lugar, a partir de 1969 y hasta 1983 el volumen de sus créditos aumenta en más de 10 veces en relación al decenio de 1957-1968, cubriendo no sólo más países, sino también diversificando la localización sectorial. En este último sentido se observa por un lado la canalización a proyectos vinculados a la satisfacción de necesidades básicas, pero sobre todo la canalización a sectores que potencialmente están en ventajas comparativas para integrarse al mercado mundial, tales como la agroexportación, la energía petrolera, etc. En segundo lugar se innovaron las condiciones de operación de los créditos para vincularlos ya no tanto a proyectos aislados y específicos, sino a proyectos más globales o intersectoriales. En especial los préstamos de ajuste estructural iniciados en 1980 se inscriben en esta innovación. Finalmente cabe mencionar el impulso dado a los proyectos de cofinanciamiento sobre todo desde 1974. Bajo esta fórmula se pretende aumentar la participación de diversas

40/ Brandt (1980). Para una discusión sobre el contenido de este informe en particular y sobre la evolución de las negociaciones bajo el esquema Norte-Sur, véase Estévez, (1983).

fuentes de capital, sustancialmente la fuentes privadas, en los proyectos que financia el Banco Mundial. Así, bajo esta combinación, el capital privado encuentra un canal adicional de movilización de recursos en el cual apoyar las estrategias de expansión, al tiempo que disminuye el riesgo de recuperación.

En resumen la actividad crediticia del Banco Mundial se encuentra en esta etapa en una dinámica de crecimiento y diversificación acorde con los requerimientos de la crisis económica internacional, esto es en correspondencia con la lógica de acumulación del capital mundial.

La tercer área en que se manifestaron los cambios del Banco Mundial se refiere a sus vinculaciones con el capital financiero internacional. Esto se expresa de tres formas. La primera de ellas, en el campo de captación de recursos. Hemos visto antes como tendencialmente las fuentes privadas se convirtieron en el principal mecanismo de formación de capital del Banco. Esto significa que el Banco acentuó su carácter de intermediario del capital privado y con ello los nexos que existen entre los intereses de éste con aquel. Las operaciones de cofinanciamiento que hemos comentado son la segunda forma en que el Banco Mundial ha estrechado sus vínculos con la banca privada; la tercera y última modalidad es la conformación de mecanismos de consultoría que el Banco Mundial presta por medio de sus servicios profesionales a la banca privada en lo que corresponde a la evaluación de los países en desarrollo demandantes de crédito o en rondas de renegociación del pago de deuda. Bajo estos mecanismos, la banca privada

adquiere una posición negociadora ante los países en desarrollo que fortalece sus posturas y presiones. Las renegociaciones del pago de deuda, abiertas en agosto de 1982 son un claro ejemplo de ello.

En síntesis, podemos afirmar que la tercera etapa de la historia del Banco Mundial registra mutaciones significativas en lo que corresponde a su papel en el sistema financiero internacional. Su renovación teórica-ideológica, la diversificación de su práctica crediticia y la mayor vinculación que mantiene con la banca privada son las principales expresiones de esos cambios, mismo que, repetimos, obedece a las pautas con que se ha administrado la crisis económica internacional.

Corresponde ahora observar con más detalle las características que asumió el discurso teórico del Banco, así como su práctica crediticia. El siguiente capítulo está dedicado a ello.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO I

ACHESON, A. L. Keith, John F. CHANT y Martin F. PARACHOWNY (editores), (1972): Bretton Woods Revisited, Canadá, Mac Milan Press.

ASHER, Robert, E. y Edward, MASON (1973): The World Bank since Bretton Woods, Washington, D. C. The Brookings Institution.

BAER, Monica y Samuel LICHTENSZTEJN (1982): Políticas globales del capitalismo: El Banco Mundial, México, CIDE.

BAPAN, Paul y Paul SWEZZY (1979): El capital monopolista, México, Siglo Veintiuno editores.

BELL, Daniel (1976): El fin del excepcionalismo norteamericano, México, PLURAL, No. 58, julio.

BIRF (s. f.): Convenio sobre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, D. C.

BIRF (1947-1983): Informe Anual, Washinton, D. C.

BLOCK, Fred, L. (1980): Orígenes del desorden económico internacional. La política monetaria internacional de los Estados Unidos desde la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, México, Fondo de Cultura Económica.

BRANDT, Willy (presidente) (1980): Norte-Sur. Un programa para la supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo, Bogotá, Pluma.

CLAUSEN, A. W. (1982): La Interdependencia Mundial en el Decenio de 1980, Discurso ante la Yomiuri International Economic Society, Tokio, Japón, 13 de enero.

CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL (varios años): Informe Anua., Washington, D.C.

COORFORACION FINANCIERA INTERNACIONAL (1956): Convenio Constitutivo de la ..., Washington, D.C.

DOMHOFF, G. William (1976), ¿Quién gobierna a los Estados Unidos? México, Siglo Veintiuno editores.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (1960): Articles of Agreement, Washington, D.C.

ECONOMIA DE AMERICA LATINA (1980): Documentos fundamentales de la crisis financiera internacional, No. 4, 2º Semestre, México, CIDE.

ESTEVEZ, Jaime (1983): Crisis del orden internacional y Tercer Mundo. La confrontación Norte-Sur en los años ochenta, México, CEESTEM-Nueva Imagen.

GALBRAITH, H. K. (1980): Memorias: una vida de nuestro tiempo, Barcelona, Grijalvo.

GARDNER, Richard (1966): La diplomacia del dólar y la esterlina, Argentina, Troquel.

HARRORD, R. F. (1958): La vida de John Maynard Keynes, México, Fondo de Cultura Económica.

KLARE, Michael T. (1974): La guerra sin fin, Barcelona, Noguer.

KOLKO, Gabriel (1974): Políticas de Guerra, España, Grijalvo.

LICHTENSZTEJN, Samuel (1983): Antecedentes históricos del sistema financiero internacional. El advenimiento de Bretton Woods, México, CIDE, inédito.

McNAMARA, Robert S. (1973): Cien Países. dos mil millones de seres. La dimensión del desarrollo, Madrid, Tecnos.

McNAMARA, Robert S. (1977): Discurso ante la Asamblea Anual de Gobernadores en Washington, Boletín del CEMLA, Vol. XXLI, No. 6, México, diciembre-noviembre

MORRIS, James (1968): The road to Hoddorsfield. The story of the World Bank, Minerva Press.

PAZ, Octavio (1968): Tiempo Nublado, México, Seix-Barral.

PEARSON, Lester B. (presidente) (1969): El desarrollo: empresa comun. Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, Madrid, Tecnos.

ROJO, Luis Angel (1984): Keynes: su tiempo y el nuestro, Madrid, Alianza Universidad.

SELA (1983): Las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos, México, Siglo Veintiuno editores.

SIMPSON, Anthony (1982): Los bancos y la crisis mundial, Barcelona, Grijalbo.

TRIFFIN, Robert (1970): El sistema monetario internacional, Buenos Aires, Amorrortu.

TRIFFIN, Robert (1961): El caos monetario, México, Fondo de Cultura Económica.

UL Haq, Mahbub (1980): Perspectivas internacionales de las necesidades básicas, Finanzas y Desarrollo, Vol. 17. No. 3, Washington, D. C., septiembre.

CAPITULO II

TEORIA Y PRACTICA DEL BANCO MUNDIAL

INTRODUCCION

I. LA TEORIA DEL BANCO MUNDIAL: LA
ORACION PRINCIPAL

II. LA PRACTICA CREDITICIA DEL BANCO
MUNDIAL: LA ORACION SUBORDINADA.

La oración principal sirve para
garantizarles su fuerza de prin
cipios, la oración subordinada
para garantizarles los beneficios

Hans Magnus Enzenberger.

INTRODUCCION

El objetivo de este capítulo es identificar por un lado el discurso teórico que ha fundamentado las actividades crediticias del Banco Mundial a lo largo de su evolución, y por otro lado el distinguir las pautas geográficas y sectoriales de esa misma actividad crediticia. En otros términos se trata de observar la correspondencia que entre teoría y práctica puede adjudicarsele al Banco en tanto institución de las esferas del poder económico y político a nivel mundial. No se trata, pues, de contraponer otras explicaciones teóricas sobre el desarrollo económico ni sugerir alternativas en el uso de los recursos que moviliza el Banco. La intención es más modesta pero no menos necesaria: entender la racionalidad de sus esquemas teóricos ideológicos y de sus prácticas crediticias. La evolución de esta racionalidad, como se verá, ha estado marcada por momentos de cambios; de ahí que se presente en dos periodos distintos. Conviene anotar, sin embargo, que los objetivos que impulsan al Banco son los mismos ahora que cuando se fundó: fomentar la transnacionalización de la economía mundial. Sus giros teóricos y crediticios han correspondido a los cambios que se originan en el proceso de transnacionalización. En el primer apartado veremos los aspectos teóricos; en el segundo lo referente a la práctica con especial énfasis a la región latinoamericana.

I. LA TEORIA DEL BANCO MUNDIAL; LA ORACION PRINCIPAL

Raymond F. Mikesell en un ensayo publicado en 1972 afirmó que "...las operaciones crediticias del Banco Mundial no han

estado guiadas por ningún modelo de crecimiento o desarrollo en particular"^{1/}, sugiriendo, más adelante, que es a partir de los informes nacionales de evaluación que realiza la institución surgen las distintas políticas crediticias y las estrategias de desarrollo que han de orientar la actuación del Banco. Igualmente Mason y Asher experimentaron lo infructuoso que significa buscar en los archivos del Banco cualquier cosa que se aproxime a un examen riguroso sobre un proceso de desarrollo económico típico^{2/}. Así, aparentemente tratar de identificar y deslindar críticamente un enfoque teórico que fundamente las políticas del Banco Mundial, cometido de este apartado, acusaría invariablemente un marcado carácter especulativo sino es que estarían condenados de antemano a la esterilidad.

La diversificación del tipo de proyectos específicos que el Banco apoya, la no adopción de esquemas biestructurales (desarrollo vis, a vis subdesarrollo) en lo que respecta a sus diagnósticos sobre la economía mundial, y la existencia de funcionarios y consultores al interior del Banco con puntos de vista no siempre coincidentes, son elementos que apoyarían esta impresión^{3/}.

Sin embargo, prestar demasiada atención a lo que vale solamente como advertencia para no encuadrar en una visión inflexible la política del Banco conduciría el análisis a terrenos se-

^{1/} Mikesell, "The emergence of the World Bank as a development institution" en Acheson, Chant, y Prachowny, (editores) 1972.

^{2/} Ascher y Mason: (1970).

^{3/} Baer y Lichtensztejn: (1982).

guramente infructuosos. Y por el contrario aquí se parte de la idea que identificar una concepción teórica en las políticas del Banco es una condición necesaria para comprender y evaluar adecuadamente la incidencia de éste en los países en que opera.

Ahora bien, cuando se habla de una concepción teórica no se está pensando en un cuerpo hermético de principios y recetas a los cuales debe ajustarse el proceso de desarrollo y en el cual las instituciones financieras internacionales -como el Banco Mundial- tendrían asignado un papel definido e inmutable. Tal punto de partida no nos permitiría dar cuenta de las transformaciones que han tenido lugar tanto en el Banco, en tanto, en tanto institución multilateral, como en su concepción del desarrollo; transformaciones explicables sólo en el contexto de mutaciones de la economía mundial pero que sin duda se interiorizan en el diseño de políticas que son propias del Banco. Por ello se prefiere abordar tal concepción teórica como un cuadro de interpretaciones que han de dotar de "una cierta racionalidad a los objetivos que determinan o guían la política de préstamo"^{4/} del Banco. Cuadro de interpretaciones para el cual existe un eje teórico básico y fundamental que permite el despliegue de distintas estrategias por parte de la institución. Lo primero que se desprende de él es un conjunto central de propósitos (fomentar el desarrollo) y lo segundo las posibilidades de cambio en las estrategias para cumplir tales propósitos.

4/ Idem.

Se propone además una periodización que al señalar los cambios de visión teórica del Banco permita a la vez reconocer las constantes de éstas^{5/}. Lo más importante, sin embargo, es verificar la correspondencia existente entre los cambios en la situación económica internacional con la aprehensión conceptual realizada por el Banco. Es evidente en este sentido que para una época de auge como la registrada en la segunda posguerra corresponde una visión teórica que impulsa el diseño de políticas y estrategias que respalden tal dinámica; una vez en crisis este proceso corresponden ajustes y variantes tanto a nivel teórico como en el nivel práctico. El modo de concreción de tales ajustes se presenta de principio en dos áreas, una que refiere a la política crediticia sectorial y otra que se plasma en las recomendaciones de política económica que el Banco presenta a los países prestatarios. Sin duda su incidencia real en cada una de estas áreas va-

5/ Aquí es necesario introducir una breve advertencia en relación a los criterios de periodización. En el capítulo anterior al revisar la evolución institucional del Banco Mundial distinguimos tres fases (1946-1957; 1958-1968; 1969-1983) en función de el lugar estratégico que el Banco había asumido en el escenario internacional. Al revisar su orientación teórica y su práctica crediticia tenemos que hacer un ajuste en atención a las modalidades de estas. Así, como se trata de mostrar en las páginas siguientes, aquí cabe distinguir dos etapas: la primera de 1946 a 1968 y la segunda de 1969 en adelante. La primera etapa cubre entonces las dos fases iniciales de nuestra primera periodización; se procedió así porque pensamos que a pesar de ciertos cambios en el Banco Mundial en la economía internacional durante 1946-1968 -cambios que autorizan la sub-periodización- estos se realizan bajo una visión teórica y práctica más o menos inalterada. El principal desliz ocurre en el abandono paulatino de las tareas de reconstrucción y sustitución por las de fomento (que geográficamente trazo una línea de Europa hacia los países en desarrollo) al amparo del esquema que aquí hemos denominado de Crecimiento e Infraestructura. Esto nos permite reperiodizar nuestro campo de trabajo. No creemos, entonces, que haya demasiada arbitrariedad en ello.

ria de país a país, de igual modo que el tipo de efectos específicos buscados en cada uno de ellos, son de distinta naturaleza no obstante, y esta es la hipótesis que se pretende trabajar aquí, existe el postulado común, teórico y práctico, de apoyar la transnacionalización de la economía mundial. Por lo demás, cabe señalar que de ningún modo este postulado es exclusivo del Banco Mundial; éste, el Banco, sólo es una instancia más de la estructura económica y política mundial que surgió de la segunda guerra mundial; instancia que por cierto ha cobrado relevancia conforme tal estructura ha profundizado su crisis. Por otro lado, dentro de los países en desarrollo las fuerzas sociales han condicionado el grado de transnacionalización de las economías internas. De este modo, el despliegue estratégico crediticio del Banco Mundial adquiere mayor viabilidad en tanto se articula en un contexto en que confluyen tanto las tendencias de la economía mundial como las especificidades nacionales. Es bajo esta perspectiva que podremos recoger la importancia que tiene el deslinde teórico que se intenta aquí; su significación no es, pues, solo académica.

1.- Crecimiento e infraestructura: 1946-1968.

En sus primeros años el Banco Mundial canalizó preferentemente sus recursos a los países europeos que se encontraban en la tarea de reconstruir sus economías, siendo el renglón de infraestructura donde se concentrarían tales asignaciones. En efecto, el 44% de las prestaciones otorgadas por el Banco -1354.3 millones de dólares sobre 3107.9- durante 1947-1957 se dirigieron a

apoyar este proceso, el cual no obstante, tuvo instancias de fomento mucho más significativas. Conforme estas instancias -sobre todo el Plan Marshall- fue cubriendo las necesidades de los países europeos, pero sobre todo conforme estas fueron recuperándose y con ello generando sus propias formas de financiamiento, el Banco Mundial trasladó paulatinamente su atención a las zonas menos desarrolladas; así durante los últimos veinte años el 91% de las prestaciones aprobadas por el Banco fueron hacia América Latina (24.0%), Asia y África (67.0%), mientras que el 9% restante a Europa^{6/}.

Con ello, el Banco enfrentó cada vez más la problemática del desarrollo, es decir el diseño de políticas que impulsaron la modernización de los países en vías de desarrollo. Modernización que se pretende armonizar con la expansión de las economías de los países centrales en tanto de la articulación de ambas zonas o polos dependía cada vez más la dinámica de la economía mundial como un todo. El papel jugado por el Banco en esta dinámica sería, junto con otros organismos multilaterales, el ofrecer mecanismos de incentivar e intermediación financiera idóneos para una mayor integración de las economías. Por ello la conformación de una visión teórica que diera bases a las políticas crediticias del Banco pretendió, en una primera instancia, dar respuesta a la problemática del desarrollo, entendida ésta como la transformación de una economía predominante agrícola (tradicional) en una

6/ Este 9% se dirigió a Yugoslavia, España, Grecia, Portugal, Polonia, Hungría y Rumania. La información proviene del Banco Mundial, Informe Anual, varios años, Washington, D. C.

economía donde domine el sector secundario (moderno). En torno a esta perspectiva es que se identificaron los principales obstáculos que acusan los países en desarrollo para lograr tal transformación, así como los elementos y sujetos económicos que potencialmente estarían preparados para sobrellevar este proceso, toda vez que la existencia de un clima políticamente estable permita la buena marcha hacia el desarrollo. Las consideraciones económicas, sociales y políticas entran en juego; no obstante las primeras sobresalen sobre las últimas, a las cuales explícitamente se les relega a un segundo plano^{7/}.

Esta acentuación de los factores económicos pareció justificado por el carácter multilateral del Banco, del cual desprende una postura apolítica. Recurrir a esta peculiaridad de la institución no lo ha eximido, sin embargo, de expresar su preferencia por ciertos ordenamientos sociopolíticos dado el peculiar sistema de poder que lo gobierna.

No es posible, por tanto, desvincular el factor político existente en el Banco con sus postulados teóricos por más que se presenta a estos en un discurso economista y técnico. Observar la lógica de este discurso nos ayudará a comprender las impli-
caciones sociopolíticas que se sugieren.

^{7/} Como veremos es a partir de 1968 que se revalda teóricamente los factores sociales y políticos del desarrollo.

En términos generales la racionalidad teórica^{8/} del Banco Mundial parte de identificar modernización, industrialización y desarrollo. De acuerdo a esta terna de conceptos se postula que la modernización económica se logra al hacer la incorporación tecnológica un elemento constante en las decisiones de inversión productiva.

De ahí sería posible obtener una tasa de crecimiento en la productividad que permita tanto una disminución de los precios internos (o por lo menos su estabilidad) como acceder al mercado internacional en condiciones razonablemente competitivas.

La disminución de precios en este esquema supondría un aumento en los ingresos que perciben tanto el factor trabajo como el factor capital, reflejándose un aumento en la demanda que significara para el primer factor mejores condiciones de vida y para el segundo factor, dada una propensión marginal a consumir decreciente, mayores niveles de ahorro canalizables a la inversión productiva.

Por su parte la mayor capacidad competitiva en el mercado mundial de esta inversión establecería pautas de intercambio internacional cada vez más favorables. Esto es que conforme se avanzara en la industrialización la dependencia de las exportaciones de bienes tradicionales, (y por ende de sus marcadas tenden-

8/ Salvo indicación en contrario las fuentes de esta presentación son Baer y Lichtensztein, op. cit., Asher y Mason, op. cit. y Banco Mundial: Informes Anuales (varios años). Como se advertirá la presentación de esta primera fase parte de fuentes indirectas con excepción de los Informes; en la segunda fase hay en cambio material más amplio de fuentes directas lo que facilita una mayor desagregación.

cias oscilantes y del deterioro de sus precios de intercambio), sería desplazada por la exportación de bienes manufacturados, los que suponen no sólo un mercado más estable sino también una rentabilidad mayor. El costo de las importaciones, las cuales deberán ser preferentemente aquellas que incentiven el cambio tecnológico, sería cubierto bajo esta misma dinámica, toda vez que se generaría un proceso autofinanciable al mediano plazo. El estado de la balanza de cuenta corriente no sería más un obstáculo significativo al desarrollo. Además, dada la expansión de la demanda interna, se posibilitaría la utilización óptima de la capacidad productiva instalada, así como una alta capacidad de empleo que efectivamente absorbera la creciente oferta proveniente no sólo de la ciudad sino ante todo de la inducida por la liberación de mano de obra rural.

Bajo este proyecto de modernización es claro que el Banco Mundial privilegia la relación de ahorro-inversión y por correlato se asume que la escasez de ahorro y la falta de adecuados mecanismos de intermediación y captación de éste hacia la inversión es uno de los principales obstáculos al desarrollo. La escasez de ahorro se explica, a su vez, en tanto las oportunidades de inversión rentable son más bien endebles y escasas por lo que los volúmenes de excedentes, aparte de no ser lo suficiente como para aspirar a crecientes ritmos de expansión, en no pocas ocasiones se les coloca en renglones no productivos, aumentando la escasez referida.

El débil crecimiento de las instituciones de financia-

miento, así como la ausencia de un mercado accionario importante acentúa esta falta de ahorro. Consecuentemente las políticas de desarrollo deben orientarse a sobrepasar estos obstáculos y para ello ha de actuarse sobre las áreas económicas que por un lado eleven y multipliquen las oportunidades de rentabilidad y por otro lado en aquellas que consoliden las instituciones financieras y accionarias que han de respaldar la capitalización privada.

Para el diseño de estas políticas de desarrollo se debe partir, además, del reconocimiento de que es la iniciativa privada el principal sujeto o promotor de este proceso y que el papel económico del Estado (así como de la industrialización paraestatal) debe estar subordinado a los requerimientos de aquella. Esta jerarquización del sujeto económico es sostenida por el axioma de que la eficiencia y por ende las posibilidades de desarrollo, sólo se garantiza en un sistema de libre mercado, es decir bajo la tutela del libre ejercicio de la iniciativa personal^{9/}. Explícitamente el Banco tiene así una asignación de tareas económicas donde el Estado debe tomar para sí la responsabilidad de levantar una infraestructura social y productiva, (cuidándose a su vez de no actuar en renglones rentables para el capital privado) como prerrequisito indispensable para que la formación de capital presente una expansión alta y sostenida. En este sentido la creación de instituciones financieras de desarrollo por parte del Estado

9/ Este axioma se corresponde con un discurso teórico-ideológico más amplio donde son identificables socialismo y totalitarismo y colectivismo e ineficiencia.

es también una política recomendable siempre y cuando estén orientadas a respaldar el papel económico asignado al capital privado, es decir que operen sin criterios de competitividad en el área financiera sobre este último y no diseñen opciones alternativas de financiamiento que incidan negativamente sobre la actividad bancaria privada.

Dada la escasez de ahorro interno que imposibilita la formación de capital de los países en desarrollo y los crecientes excedentes generados en los países desarrollados deben seguirse, de acuerdo al discurso del Banco, políticas de captación de estos excedentes externos.

El ahorro, vía inversión directa o vía préstamo es una aportación complementaria indispensable a los esfuerzos internos de formación de capital. Cerrar las puertas a la afluencia del capital externo no significaría sino retrasar, aún más, el desarrollo y una integración adecuada a los mercados internacionales. El mayor nivel tecnológico y los novedosos sistemas de administración y promoción que presentan las economías desarrolladas son ventajas potencialmente asimilables en los países en desarrollo dada la importancia de estos elementos en el modelo propuesto. Las políticas proteccionistas o de restricciones al capital extranjero deberán dar paso a políticas más liberales, consideradas como más razonables para el cumplimiento de los objetivos de industrialización. Por tanto las oportunidades de inversión (y rentabilidad) deben estar abiertas tanto para el capital nacional como para el externo o bien para sus posibles asociaciones. La re-

lación ahorro-inversión tendría así un mecanismo que contenga e invierta la tendencia a aumentar su brecha, o a que ésta se mantenga en condiciones tan poco favorables para la formación de capital.

Por su parte la captación del ahorro externo vía préstamos al sector público habría de integrarse como un apoyo a la apertura de oportunidades de inversión. Las asignaciones financieras percibidas por el Estado deberán localizarse en los programas de infraestructura productiva no distrayendo esos recursos en programas sociales no directamente vinculados con la industrialización; paralelamente su canalización hacia instituciones nacionales de desarrollo controladas por el Estado, es vista provechosamente toda vez que estas presenten una madurez y eficiencia fuera de duda y se adecuen a los requerimientos explícitos del programa modernizador.

Estas consideraciones respaldan la división de tareas económicas explícitas en el modelo modernizador, así como finalmente introducen el papel que las instituciones multilaterales o regionales de desarrollo, como el Banco Mundial, han de responsabilizarse en cumplir. Así los objetivos de industrialización y formación de capital privado, de acuerdo al Banco, están interrelacionados con el levantamiento de la infraestructura por parte del sector público en tanto ésta es requisito para el cumplimiento de los primeros.

Este esquema de desarrollo no podría sostenerse sin la

participación estatal en este renglón; sin embargo, su financiamiento no debe hacerse a costa del sector privado, es decir que han de levantarse pautas de captación de recursos (política fiscal, política de precios de servicios y productos proporcionados por el sector público), que no inhiban la formación del ahorro privado ni sean inflacionarios (política monetaria) para el conjunto de la economía. La estabilización monetaria aparece como una condición necesaria más para la industrialización y de su cumplimiento depende, en gran medida, la creación de un clima favorable a la inversión y al ahorro externo. Las instituciones multilaterales de crédito asumen, entonces, directamente la tarea de respaldar la creación de los proyectos de infraestructura.

En síntesis el referente teórico levantado por el Banco Mundial puede identificarse como un "esquema circular de crecimiento" que al pretender la modernización (industrialización) de las economías en desarrollo asigna el capital privado (nacional y extranjero) el papel rector de este proceso mientras el sector público deberá alentar a estos capitales al socializar el costo de la infraestructura y diseñar políticas de estabilización (comercial, fiscal, precios, salarios, etc.) que permitan el libre juego de las leyes del mercado (mecanismo privilegiado para el equilibrio), por medio de las cuales los beneficios de crecimiento han de distribuirse hacia los factores productivos de acuerdo a su productividad marginal.

Hasta 1968, y bajo la presidencia de Meyer, McCoy, Black y Woods este fue, en lo fundamental, el esquema teórico en que se

basó la política crediticia del Banco Mundial. Sin embargo, ya para fines de los setenta, era clara la necesidad de introducir ajustes teóricos y prácticos en la asignación de préstamos que permitiesen a la institución adecuarse a los cambios que venían presentándose en el escenario de la economía mundial. Con la llegada de McNamara a la presidencia del Banco se posibilitaron esos ajustes que por sus alcances permiten identificarlos como generadores de una nueva etapa en la historia del Banco Mundial.

2.- Crecimiento y Necesidades Básicas: 1969-1983.

En los últimos tres años de la década de los sesenta era evidente que el ordenamiento político-económico seguido en la segunda posguerra mostraba cambios profundos. A un nivel político la bipolaridad, o el enfrentamiento entre bloques de poder que durante los cincuenta (la guerra fría) y principios de los sesenta (el conflicto de la instalación de armamento soviético en Cuba) estuvo en su máximo nivel, fue rebasada por una multipolaridad que desconcentró los puntos sensibles del poder político internacional y consecuentemente hizo más complejas las negociaciones mundiales.

El ascenso de los movimientos de liberación nacional y de proyectos directamente anticapitalistas en Africa, Asia y América Latina obligó a reorientar las políticas de las potencias y a reevaluar la capacidad de estas regiones por otorgarse a sí misma una autonomía que les era vedada anteriormente. Económicamente, el liderazgo norteamericano fue gradualmente cuestionado por

las economías europeas (en especial por Alemania y Francia) y la japonesa. La solvencia del dólar como moneda internacional fue deteriorándose hasta relativizar su hegemonía a principios de los setenta^{10/}. En los países en desarrollo fueron perdiendo viabilidad los proyectos industrializadores a que se habían inscrito en diferentes grados y, consecuentemente se levantaron dudas sobre la viabilidad de los caminos elegidos. La profundidad de los obstáculos al desarrollo aparecían como inherentes a estos caminos y no meras desviaciones transitorias corregibles vfa una política de ajustes de alcances coyunturales. En particular en América Latina los principales procesos de sustitución de importaciones daban muestras de un relativo agotamiento^{11/}.

En suma, el modelo postbélico, la transnacionalización,

^{10/} Son varios los libros y ensayos que han tratado de diferentes modos esta serie de fenómenos. Indicamos aquí algunos de los más significativos de esta variedad de enfoques. Mandel (1979) y Amin, et. a.t. (1982) han aportado algunas interpretaciones en la tradición neomarxista; Aron (1976) y Bell (1973) bajo un tono liberal han propuesto también ciertas claves analíticas. En el ámbito de la producción latinoamericana Sunkel (1984) y Barros de Castro (1982) han dejado textos importantes. Attali (1982) y Sylos Labini (1984) han abierto sendas de análisis que resultan muy sugestivas. El listado no quiere, por su puesto, ser exhaustivo ni mucho menos: es sólo una pequeña muestra representativa.

^{11/} Tampoco aquí faltarán las aportaciones y especulaciones. Baste recordar, que por los más diversos incentivos la producción académica y política de la región observó una proliferación sin antecedentes en la década de los setenta y que ahora quizá con más serenidad continua. Del estructuralismo de los cincuenta al neoestructural en los ochenta; del dependendentivismo más ideológico a un marxismo más abierto y prudente; e incluso en los ámbitos del discurso neoclásico o neoliberal, debe señalarse que ha habido un permanente esfuerzo por decifrar los laberintos de nuestro destino social. Se ha ganado en claridad pero los retos y dilemas parecen multiplicarse en relación directa.

ingresaba a la crisis. Es decir, se encontraba en un momento en que no podía continuar en expansión bajo las mismas bases de acumulación en que se asentaba y por ello requería una reestructuración que le permitiera redinamizar sectorial y tecnológicamente sus mecanismos de acumulación. En términos generales se trata de una transformación global que presupone una redefinición de las industrias puntas, de la división internacional del trabajo, de los mecanismos comerciales, de las pautas de financiamiento internacional, de los patrones de consumo y de la correlación de fuerzas políticas. Es decir que lo que está en juego es el sistema económico mundial. El lapso de consolidación de estas transformaciones se encuentra en desarrollo pero es importante anotar que su posible resultado ya no depende de decisiones unilaterales sino que ha de darse bajo consideraciones mucho más abiertas y multilaterales en que la concurrencia del mayor número de países no podrá eliminarse.

Este panorama incidió fuertemente para que el Banco Mundial diese más flexibilidad a su cuadro teórico interpretativo, cabe decir que iniciara una revisión de la operatividad de sus estrategias y los postulados de éstas. Su actuación en el ámbito de las naciones en desarrollo había de aclimatarse en las necesidades que estas presentaban en un contexto internacional mutante.

La llegada de McNamara a la presidencia del Banco en 1968 se liga a estas preocupaciones ya que su trayectoria empresarial y sus antecedentes como Secretario de Defensa de los Estados Unidos lo hacían el personaje idóneo para dirigir a la institución

bajo una perspectiva internacionalista y con una visión más amplia sobre la problemática política mundial, que la que pudiese ofrecer, en ese momento, un presidente con una formación y trayectoria obtenida exclusivamente de actividades bancarias y/o empresariales como había sido hasta entonces lo usual.

Los primeros pasos del Banco encaminados hacia la revisión teórica se encuentran en la preparación de un informe evaluatorio de la política seguida por la institución en el cumplimiento de sus objetivos de impulso al desarrollo. El 15 de septiembre de 1969 L. B. Pearson, presidente de la Comisión de Desarrollo Internacional que elaboró dicho informe, entregó a McNamara los resultados de éste^{12/}. Vale la pena detenernos un poco a observar cuáles fueron éstos, aunque no sin antes aclarar que si bien para los autores del Informe, éste "no refleja necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, ni las de ningún gobierno ni organismo internacional"^{13/}, sí representó por lo menos para el Banco una fuente de reflexiones que influyeron en sus reformas teóricas.

Según el Informe Pearson el proceso de desarrollo que siguieron varios de los países subdesarrollados acusó graves distorsiones que en un momento dado imposibilitaron continuar con éste a los ritmos y bajo las relaciones intersectoriales deseadas de modo que no les fue posible generarse un crecimiento autosostenido.

12/ Pearson, Lester B. (presidente): El desarrollo: empresa común. Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, Tecnos, Madrid, 1969.

Estas distorsiones el Informe las localiza en dos ámbitos. Por un lado en la desproporción entre el desarrollo del sector agrícola y el sector industrial. La complementaridad de estos sectores no se cumplió. Y más aún dado la deliberada preferencia por la industrialización, el sector agrícola fue rezagándose.

Este sector fue perdiendo su capacidad no sólo para apoyar a la industria sino también por sostenerse por sus propios recursos. La esperada disminución de precios en los productos agrícolas que redujera los costos del factor trabajo y del factor capital no se presentó e incluso para evitar que se dispararan se introdujeron subsidios oficiales al sector. Igualmente la producción de alimentos no se dio a las tasas de crecimiento requeridas, dándose el caso en ciertos países de que estas tasas fueron menores a las demográficas. La generación de excedentes exportables tampoco pudo sostenerse a lo largo del período y no fueron pocos los países en que la importación de alimentos y materias primas fue aumentado significativamente. Con ello la captación de divisas del sector fue de más a menos, cuando no es que se invirtió el signo del saldo de la balanza comercial del sector.

Así las transferencias de excedente al sector industrial fueron disminuyendo al tiempo que este no lograba una competitividad internacional, resultando entonces balanzas de pagos en déficit permanente. Además el crecimiento del mercado interno para las manufacturas inducido por aumentos en el nivel de ingresos en la población rural se vió mermada por la altísima concentra-

ción del ingreso en el sector. La mano de obra liberalizada, tanto por procesos de capitalización como de pauperización fue mayor a la que el sector urbano (industria y servicios) podría absorber productivamente. Así el desempleo y el subempleo fueron un problema de magnitudes crecientes.

En segundo término el Informe Pearson llamaba la atención sobre las modalidades con las que se condujo e incentivó la industrialización en la mayoría de los países en desarrollo. En su opinión la estrategia de sustitución de importaciones acabó por conformar una industria poco eficiente y con una reducida capacidad para captar mercados internacionales. En torno a ello se ñala ciertas características del esquema sustitutivo que explican dicha ineficiencia así como sus consecuencias más graves. Por el lado de la oferta indica que al no incidirse en forma significativa en la sustitución de bienes de capital, las importaciones de estos generó una fuerte demanda de divisas que conforme avanzaba la sustitución de bienes intermedios y de consumo, aumentaba más que proporcionalmente. Por otro lado la utilización de la capacidad instalada estuvo determinada por la demanda proveniente preferentemente de los sectores minoritarios que habían concentrado gran parte del ingreso, en parte por la adopción de un sistema productivo intensivo en capital que desplazaba mano de obra y en parte por la escasez de mano de obra calificada, así como por el seguimiento de una política redistributiva favorable a la acumulación privada. Así a una alta concentración del ingreso corresponde una estructura de la oferta y de la demanda que no

permitió la utilización óptima de economías de escala dada la estrechez del mercado interno por lo que tampoco se indujo la competitividad internacional, máxime cuando se actuaba bajo una estructura proteccionista y un sistema de subsidios que fomentaban esta ineficiencia.

Las altas tasas demográficas aunadas a la baja capacidad del sector industrial por absorber mano de obra y a la creciente oferta proveniente del sector rural, agravaban el desempleo. Desempleo y capacidad ociosa, subempleo y demanda de empleo calificado sin oferta suficiente, sustitución de importaciones con déficit permanente y creciente, altas tasas demográficas y decreciente producción de alimentos, concentración del ingreso y mercados internos estrechos, proteccionismo e ineficiencia. Este era el panorama que contemplaba el Informe Pearson, y en el cual la política económica diseñada por los gobiernos era en buena parte responsable tanto por fomentar la ineficiencia productiva (vía el proteccionismo y los subsidios) como por establecer incentivos al uso del factor capital en detrimento del factor trabajo, así como por sostener políticas cambiarias de sobrevaluación.

Consecuentemente las recomendaciones del Informe Pearson fueron dirigidas a corregir, en el mediano y largo plazo, estas distorsiones. Pueden identificarse tres grandes circuitos en que se concretizan tales recomendaciones. Por un lado se sugirió reimpulsar el sector agrícola hacia su modernización aprovechando, además, los logros de la Revolución Verde, es decir la incorporación de la ciencia y la técnica en el proceso productivo del sector rural.

Por otro lado en el sector industrial; este debería reorientar su oferta hacia el exterior, esto es inducir una reasignación de la inversión de modo que sea más competitiva internacionalmente. La inversión extranjera es primordial en este proceso dadas sus mejores condiciones para insertarse ventajosamente en la dinámica del mercado mundial. Como correlato a estas formulaciones, se sugiere finalmente una mayor liberalización del mercado interno y proponer el abandono de políticos proteccionistas.

Ahora bien estas recomendaciones se vieron acompañadas por otras consideraciones provenientes de contemplar el desarrollo económico en sus aspectos sociales y políticos. Es decir, que se reconoció que los frutos del crecimiento no se transfieren automáticamente y de modo igualitario hacia toda la población, si no que existe una serie de mediaciones que pueden hacer (o evitar) que tal transferencia sea lo más equitativa posible e impulse a su vez el proceso del crecimiento. Las preocupaciones del Informe ya no descansan aquí tanto en lograr el autosostenimiento de las economías sino que, al introducir como condición necesaria para obtener éste la estabilidad política y social de los regímenes de gobierno, amplía el ámbito de reflexión teórica. Por ello las políticas que se deriven de ésta alcanzaron una explicitación mayor en lo que se refiere a los sistemas políticos. Sin embargo, no puede inferirse de esta reflexión una propuesta de un modelo u otro de régimen político; sí, en cambio, se sostiene que éste debe ser tal que permita a la acumulación privada ser el eje del desarrollo económico.

Los elementos sociopolíticos o los factores cualitativos del crecimiento, que son revaluados en el Informe, reevaluación que llevará más lejos el Banco Mundial, aluden en especial al crecimiento demográfico, la distribución del ingreso, la transferencia de tecnología, los sistemas educativos y finalmente al problema de la marginación social. El desarrollo de estos puntos, si bien no encuentran una gran elaboración en el Informe, se adecuan teóricamente a la problemática del crecimiento por dos vías: el empleo y la educación.

El efecto, de acuerdo al Informe la poca capacidad del sector industrial por absorber la oferta de trabajo así como lo inadecuado del sistema educativo para clasificar en los niveles requeridos al factor trabajo generan una disfuncionalidad de los mercados de trabajo que se expresa, en último término, en un creciente desempleo con la consecuente concentración del ingreso. Así se tiene un problema circular que tiende a aumentar y estallar si no se toman las medidas necesarias; esto es si no aumentan las oportunidades de empleo y de educación, valga decir si no se ofrecen las posibilidades para que la mayoría de la población satisfaga sus necesidades básicas.

La resolución o disminución de esta problemática incide ría positivamente sobre el crecimiento económico al aumentar la productividad del factor trabajo y con ello sus ingresos conformándose un mercado interno más amplio y una industria más eficiente. Consenso y desarrollo: "las políticas de distribución más equitativas deben tener igual prioridad que las destinadas a ace-

lerar el crecimiento. Habrá que acabar con las restricciones a la movilidad social y a las oportunidades personales derivadas de las estructuras de castas y clases, y los sistemas sociales tendrán que recompensar el mérito^{14/}.

Por último hay que señalar que el Informe indica la necesidad de un reordenamiento en las relaciones económico internacionales que permita a las naciones en desarrollo y a las desarrolladas integrarse bajo un sólo sistema mundial que sea ventajoso para ambos polos. La buena voluntad política sería decisiva para este logro. No obstante, hay que señalarlo, esta problemática no encontró eco en un principio. No fue sino en los años más críticos de la crisis que se replanteó con más seriedad el tema hasta alcanzar un lugar privilegiado en los foros internacionales. Sobre esto volveremos más adelante, cabe ahora subrayar lo más importante del Informe.

De acuerdo al diagnóstico y recomendaciones del Informe es claro que se mantienen los postulados teóricos que sustentan la modernización proyectada en la visión del Banco. La diferencia la da el inicio de una revaluación de los aspectos políticos. Esta revaluación, como veremos en seguida, fue retomada por el Banco Mundial bajo la estrategia de necesidades básicas, que se presentó como una estrategia de ataque a la pobreza y de relegitimación del modelo transnacional ya en crisis.

Anotamos anteriormente que la revisión teórica del Banco

14/ Idem.

Mundial es ante todo una respuesta a la persistencia y agravamiento de los signos del subdesarrollo y de la crisis del modelo transnacional de posguerra y que, en consecuencia, esta respuesta se articulaba a la estrategia que los centros de poder de capitalismo a nivel internacional desarrollaba por superar tal crisis. Es bajo este contexto que las nuevas proposiciones teóricas del Banco cobran relevancia, máxime cuando se observa que más que innovaciones o críticas radicales al modelo de desarrollo impulsado, tales proposiciones contienen sólo agregaciones de elementos sociopolíticos que siempre habían estado implícitos y que sin embargo, en nombre del supuesto apoliticismo de la institución no habían sido adheridos a su discurso, aunque cabe pensar que sí en sus preocupaciones. Sin abandonar su eje interpretativo y ampliando la problemática a que se enfrenta, el Banco postula la estrategia de necesidades básicas como una estrategia totalizante, que le permite además presentarse como una institución progresista y ofrecer caminos de relegitimación al capitalismo transnacional^{15/}.

El postulado bajo el cual se abre paso la revisión del Banco es el reconocer que el crecimiento económico de un país no significa necesariamente que es la mayoría de la población la beneficiaría directa de ese crecimiento y que por el contrario el

15/ Al respecto pueden verse las participaciones de McNamara en las Asambleas Anuales del Banco Mundial y el FMI. Una versión crítica de lo que Assmann llama el "progresismo conservador" del Banco Mundial se encuentra en los diversos trabajos que el mismo Assmann (1980) recopiló. Igualmente Baer y Lichtheztejn, op. cit., ofrecen una asimilación crítica de esta característica ideológica del Banco.

privilegiar esto último (el crecimiento) sin atender lo otro (la distribución) puede conllevar al mediano plazo un descontento social que cuestione políticamente la vigencia del modelo económico establecido y se comience a forjar una alternativa cualitativamente contrapuesta a éste. Por ello la continuidad del desarrollo económico y el orden social debe involucrar necesariamente la posibilidad de que las mayorías obtengan un mínimo de bienestar, es decir satisfagan por lo menos sus necesidades básicas^{16/}.

Ahora bien, para que esto sea posible deben establecerse explícitamente políticas que tiendan a garantizarlo, dárles un ámbito propio en donde la especificidad de su dinámica sea esencial y al mismo tiempo pueda vincularse directamente al crecimiento económico, ya que ambos objetivos son complementarios y no contrapuestos. No obstante, las relaciones entre ambos objetivos han de ser jerárquicas o, en otros términos, funcionales. El cumplimiento de uno no debe obstaculizar el del otro y dado que las posibilidades de atender las necesidades básicas están en función del excedente transferible por el avance que experimente la economía (sobre todo en el sector moderno) ha de tenerse en cuenta que las magnitudes de esta transferencia no inhiban las tasas de crecimiento. Aún más, conforme estas tasas sean más altas con mayor holgura se dará la transferencia.

Por otro lado, es de esperarse que conforme se vayan satisfaciendo las necesidades básicas de las mayorías se materia-

16/ Una exposición de las estrategias de necesidades básicas y sus implicaciones se encuentran en Hicks (1972), Chenery (1976), Singh (1978), Streeton (1979) y Haq (1980).

licen efectos del todo positivos hacia el proceso económico, dado que los aumentos en la productividad inducidos en la fuerza de trabajo permitieran una más equitativa distribución del ingreso y, por ende, sería factible aumentar el mercado interno e incorporar procesos tecnológicos más avanzados, así como, finalmente, liberar presiones sobre el gasto social. En todo ello existen, como ya anotamos, ámbitos específicos en el que cada objetivo encuentra sus posibilidades. Veamoslas brevemente.

Las estrategias convencionales del crecimiento que identifican en la relación ahorro-inversión el eje primordial para articular la industrialización son un elemento permanente en la visión teórica del Banco. Es, por decirlo así, una variable constante. Semejante constancia presenta también las identidades modernización = industrialización = desarrollo, así como la función rectora que en este proceso se ha asignado al sector privado. Consecuentemente la revisión teórica se dirigió más que a sus elementos esenciales a determinados desajustes corregibles bajo una nueva orientación y asignación de la inversión atendiendo, ante todo, a la problemática de los desajustes estructurales tanto internos (nivel de ahorro \longleftrightarrow requerimientos de inversión) como externos (necesidades de importación \longleftrightarrow potencial de exportación) que tradicionalmente han acusado, a distintos grados, las economías en desarrollo.

Ante la permanencia de estos desajustes lo que se propone ahora es que los aumentos del ingreso (y del ahorro) derivados

del proceso de crecimiento se dirijan a aquella inversión que esté en posibilidades de incrementar los volúmenes de exportación industriales y evite gradualmente los estrangulamientos del sector externo. Se enfatiza entonces una determinada asignación de la inversión lo que equivale a adoptar una peculiar utilización de los factores productivos en la creación de la oferta. Esta asignación de la inversión implica entonces una reestructuración de la capacidad productiva interna y volcar ésta hacia el mercado exterior^{17/}.

Las posibilidades de los países subdesarrollados por conseguir esta reorientación se fundamentan, en opinión del Banco, en que además de la disponibilidad de recursos naturales y la conducción de políticas comerciales expansivas, en los cambios que el patrón del comercio internacional ha registrado. En efecto, estos cambios pueden significar para los países en desarrollo el obtener ventajas comparativas (de especialización) en diversas ramas manufactureras y agrícolas dado el desplazamiento ocurrido en los países desarrollados hacia la industria "científica" (nueva industria). Estas ventajas comparativas se traducirían ante todo en una reducción del costo de los factores, en especial del trabajo, que harían más competitivas y por ende más rentables las inversiones industriales que puedan realizarse en los países en desarrollo. Al expandir e impulsar una oferta internacional con cuotas de mercado cada vez más amplias los obstáculos externos

^{17/} Al respecto véase Chenery (1973, 1980), Davries (1979), Balassa (1979, 1980) y Cody, Hughes y Woll (1980).

tradicionales al desarrollo se verían superados, además que se lograría una articulación benéfica de las estructuras económicas nacionales con las tendencias de la economía internacional. Cabe agregar que este vuelco al mercado externo no significa abandonar el mercado interno sino que por el contrario presupone que al abrir éste pueda concurrir una oferta más diversificada a precios menores. La liberalización en este esquema es de naturaleza antinflacionaria.

La inversión extranjera directa cumple en este reajuste estructural un papel destacado dadas las ventajas que se considera aporta para acelerar este proceso. Ventajas similares a las apuntadas en el Informe Pearson por lo que no se insiste sobre ellas. Sólo agregamos que la creación de un clima favorable al capital extranjero, es decir la ausencia de tratamiento discriminatorio, de políticas excesivamente proteccionistas, de regulaciones rígidas, etc., es un elemento clave para atraer este capital y sus ventajas. Las preocupaciones por el origen o propiedad de las empresas debería ser secundario ante el aprovechamiento que supone un capital que integra alta tecnología, economías diversificadas, capacidad administrativa, etc. y consecuentemente amplia las bases de industrialización y expansión hacia el exterior^{18/}.

Ahora bien, en el tránsito que presupone la reorientación de la estructura productiva, esto es en el ajuste de las nue

^{18/} En este tema resultan ilustrativos dos documentos: del Banco Mundial (1981) y un ensayo de Bullerbek y Yesugi (1979).

vas condiciones del capitalismo mundial, es posible que los países en desarrollo se enfrentan en un primer momento a problemas de balanza de pagos adicionales. Para ello las instituciones de financiamiento internacional deberán incurrir en una ayuda también adicional^{19/}. (Préstamos para Ajuste Estructural los ha designado el Banco Mundial), que tendrían el objetivo de solventar el costo que, provisionalmente, presupone encauzar una industria hacia mercados internacionales.

Igualmente las instituciones nacionales de fomento han de adecuar su política a reforzar este proceso. Esta adecuación seguiría dos líneas. Por un lado inducir determinados giros en la política económica global; por otro lado, y en conexión directa con los problemas del período de ajuste, estas instituciones deben apoyar a la pequeña y mediana industria para que a través de estas, la mano de obra desplazada por la tecnificación creciente del sector industrial exportador sea reabsorbida productivamente. La pequeña y la mediana empresa abastecería, además, de insumos productivos a la gran empresa promoviendo una mayor integración intrasectorial que podría reducir costos al tiempo que disminuir las importaciones de esos bienes.

Esta estrategia industrializadora asigna al sector agrícola un papel de primera importancia^{20/}. Si bien su integración

^{19/} Chenery (1979), Wright (1980) y Balassa (1981a, 1981b) han analizado la lógica de los programas de ajuste estructural.

^{20/} Existen al menos dos documentos de Política Sectorial del Banco Mundial referidos a la cuestión agraria, Banco Mundial (1975, 1981), véase también Strijker (1979).

se piensa en los mismos términos que antes ahora se insiste con peculiar fuerza en que sin un adecuado crecimiento en el sector es muy probable que la industria enfrente desequilibrios que desacelere su desarrollo, o lo haga más costoso. Así la proposición de abrir el sector industrial al exterior es válida también para el agrícola, el cual no sólo debe fomentar su capitalización sino también aumentar constantemente su capacidad exportadora adecuando, para este fin, la utilización de los recursos naturales disponibles. Lo que equivale a sustraer de las ventajas absolutas y/o comparativas un provecho máximo. Trasladar a segundo término la necesidad de capitalización y las potencialidades de exportación del sector agrícola sería reincidir en errores que han tenido un costo social y económico muy alto. Por ello las actividades intrasectoriales deben impulsarse para dar coherencia a una política integradora de todas las actividades agrícolas. En este sentido las obras de infraestructura de riego, almacenaje, distribución, así como las directamente productivas como son la industria de fertilizantes, maquinaria agrícola, semillas mejoradas, etc., cobran importancia y permiten una creación de empleo que atenua la migración hacia los centros urbanos.

Sin embargo, la verdadera relevancia de esta política agrícola se encuentra, de nuevo, en su correspondencia con los cambios en la división internacional del trabajo. Bajo la dinámica de estos cambios es que los países desarrollados, en especial los Estados Unidos, han transformado sus cultivos traspasando, progresivamente, la responsabilidad de levantar ciertos cul-

tivos hacia los países en vías de desarrollo que poseen ventajas comparativas y que por lo tanto pueden ofrecer estos productos agrícolas a costos más reducidos al mercado internacional.

Por último hay que señalar que para el Banco Mundial la política de infraestructura ha de modificarse conforme las necesidades de esta nueva estrategia industrial-agrícola "hacia afuera" lo requieren^{21/}. La asignación del gasto público para este rubro deberá dirigirse a los proyectos que efectivamente tengan una incidencia directa y positiva en los márgenes de productividad de los sectores así como en la balanza de pagos. En este sentido los proyectos de energía petrolera o de carbón y gas han cobrado importancia ante la llamada crisis energética que a partir de 1973 envuelve a todo el mundo; representado en particular para los países en desarrollo importadores de petróleo una carga suplementaria y costosísima en sus intentos por desarrollarse.

Como se observa la problemática del crecimiento el Banco la entiende bajo sus postulados básicos tradicionales presentando algunos elementos novedosos en la reorientación del sector industrial y agrícola así como en lo correspondiente a la política de infraestructura. En suma, creemos se trata de un esfuerzo teórico -con sus consecuencias prácticas según veremos más adelante- por adecuar las estrategias de desarrollo con el nuevo patrón de la división internacional del trabajo que viene emergido como respuesta a la crisis del capitalismo transnacional.

21/ Véase Banco Mundial (1972) y Vedavalli (1978).

Ahora bien, como el crecimiento económico inducido por esta estrategia no se traduce directamente en mejores condiciones de vida para las mayorías fue pertinente integrar a esta concepción una política de satisfacción de necesidades básicas. El ámbito en que se posibilita el cumplimiento de este objetivo requiere de cierta autonomía aunque, hay que insistir se considera de que es en función del propio crecimiento económico que depende los niveles reales en que puede ser atendido. Depende de aquel en primera instancia en tanto es a partir de los excedentes liberados que se canalizarían más o menos los recursos a programas sociales diseñados para atender las necesidades básicas. En segunda instancia se articula dependientemente dado que en esta visión son los aumentos en la productividad el único factor que realmente genera incrementos en el ingreso. Con ello se definen no sólo el tipo de relaciones entre los objetivos de crecimiento y de necesidades básicas (éste no debe detener a aquel) sino también las políticas tendentes a cubrir estas últimas, es decir las políticas de servicios sociales y las de aumentos en la productividad. Se constata, con ello, que la visión teórica del Banco no se altera en lo fundamental y sí en cambio se ve fortalecida al contemplar explícitamente la problemática social.

Las políticas de servicio social o de atención a las necesidades básicas en esta concepción se despliegan bajo cuatro líneas de proyectos: demográficos, de salud, de vivienda y de educación. Cada uno de ellos se dirige a solucionar problemas muy específicos de los sectores más pobres y no es difícil reconocer sus implicaciones políticas que por lo demás cada vez son

más explicitadas por el propio Banco. Igualmente la complementariedad con el desarrollo económico es clara.

Una política nacional que tienda a contener y/o controlar las tasas demográficas^{22/} permitirá que los servicios sociales sean mejor aprovechados y rindan mayor satisfacción a los usuarios; a su vez una reducción en el crecimiento demográfico atenúa las presiones sobre la magnitud de la producción de alimentos, en la disponibilidad de medios de producción o de oportunidades de empleo, en la erogación del gasto social, en la vivienda, etc. y finalmente, permite una mayor racionalización en las decisiones del gasto familiar asignándose, seguramente, de una manera más productiva. Todo esto conlleva a liberar obstáculos a la formación del ahorro nacional, es decir a la inversión productiva que se traduce, entre otras cosas, en un mayor empleo, lo cual se considera apropiado por redistribuir el ingreso.

Por su parte los proyectos de salud y vivienda^{23/}, vinculados estrechamente a los demográficos y educacionales, están orientados a crear como efectos directos una mayor productividad dada la creación de mejores condiciones de vida. Estos efectos serían tangibles incluso al corto plazo.

Los proyectos educacionales son los más ligados al aspecto productivo dado que la educación es entendida como una for

^{22/} Vease King (1975).

^{23/} Al respecto véase Banco Mundial (1979) y Bera (1980).

mación de capital humano^{24/}. Formación que es acumulativa social y personalmente y que se adecua por un lado a los requerimientos de la tecnificación que el aparato productivo presenta (formación de técnicos profesionales) y por el otro lado ofrece los elementos básicos previos a toda especialización o educación técnica y de los cuales carecen no pocos grupos sociales. La movilización de recursos humanos y de capital grupos para capacitar a la mano de obra repercutirá en una mayor calificación de ésta y en la apertura de las oportunidades de ascenso social, lo que presupone una fuerte dosis de legitimación política.

Se puede concluir, por tanto, que la política de servicios sociales es entendida bajo la doble formulación de por un lado obtener un mecanismo de legitimación y captación política y por el otro la de inducir una mayor productividad que signifique, en última instancia, una redistribución del ingreso y por tanto, a largo plazo presupone menores presiones sobre recursos para el gasto social permitiendo así mayores tasas de inversión.

Por lo que respecta a las políticas de aumentos en la productividad (distinguibles de las anteriores porque aquellas son indirectas mientras estas últimas directas) cabe apuntar que se presentan una doble proyección según sea el sector a que se dirijan, ya sea al urbano o al rural. Sin embargo, para ambos lo esencial es lograr la redistribución de los activos generados por la aplicación de una mayor productividad por parte del factor trabajo que no altere la distribución vigente (la propiedad

^{24/} Véase Banco Mundial (1975, 1978).

de los medios de producción) ni obstaculice el crecimiento de la inversión privada (no induzca una sobrevaluación de la mano de obra). En otras palabras esta redistribución del activo generado se establece en función de la creación de empleo y de aumentos en los ingresos (vía la productividad) que finalmente conlleven una reducción social de los márgenes de pobreza^{25/}.

Para el sector rural el problema de la productividad es enfocado desde la perspectiva de que esta se verá aumentada sólo si se integran los adelantos tecnológicos (desde maquinaria hasta semillas mejoradas) que se traduzcan tanto en aumentos de los ingresos de la población rural como en mayores rendimientos de la tierra. Todo lo concerniente a la redistribución del factor tierra deberá estar sujeto a esta perspectiva, es decir que se considera inconveniente fragmentar la propiedad si esto va a disminuir la producción^{26/}. El gasto de infraestructura también está sujeto a este criterio, por lo que la localización de estos proyectos deberá darse en las regiones más productivas sin atender la previa estructura de la propiedad. En buena medida se trata de convertir a la agricultura campesina en una actividad monetarizada, capitalizada en sentido pleno. No obstante no debe por ello dejar que las familias campesinas se desintegren, por el contrario han de fomentarse industrias complementarias a la agricultura moderna o bien proyectos de infraestructura que

^{25/} Chenery (1976, 1980) y Selowsky (1979, 1981) ofrecen una discusión al respecto. Los textos de Selowsky además toman el caso de los países latinoamericanos.

^{26/} Banco Mundial (1975) y Caroll (1974).

absorban productivamente a la mano de obra liberada y evitar una migración caótica hacia los centros urbanos.

La absorción productiva de la mano de obra y la mayor calificación laboral son los elementos que en el sector urbano encuentran prioridad. Para lo primero la pequeña y mediana industria deben fomentarse en tanto les es más apropiado utilizar intensivamente el factor trabajo. Además, como se dijo antes, estas industrias pueden orientar su oferta hacia la demanda de las grandes empresas dándose pasos concretos para incrementar el nivel de integración estructural del sistema económico. Para lo segundo el medio ideal es la educación y capacitación que lo mismo han de proporcionar la fábrica y la escuela. En esta última, por cierto, los programas de estudio deben privilegiar las asignaciones técnicas, de incorporación inmediata a la producción.

Estas consideraciones nos permiten hablar de una correspondencia entre las políticas de servicios y aquellas encaminadas a incrementar directamente la productividad. Como en el caso de los objetivos de crecimiento y necesidades básicas es posible señalar cierta especificidad en las que cada política se concretiza, aunque para estas últimas relaciones se establece una lógica de dependencia que no parece existir entre las relaciones de las políticas de servicios y productividad.

Creemos que el análisis de este primer apartado nos otorga una visión más o menos detallada en lo que se refiere a la teoría y la ideología del Banco Mundial. Pasaremos ahora a

ver, brevemente, como se ha desarrollado su práctica crediticia hasta 1983. La periodización es la misma que se siguió en las páginas precedentes. El único cambio es el énfasis dado a Latinoamérica como sujeto de crédito.

II. LA PRACTICA CREDITICIA DEL BANCO MUNDIAL: LA OFACION SUBORDINADA.

De 1947 a 1983 los préstamos autorizados por el Banco Mundial han crecido constantemente a la vez que el número de países prestatarios se incrementó. Durante estos 36 años de actividad crediticia se apoyaron 3616 proyectos ante las ventanillas del Banco Mundial y la AIF. El monto de los préstamos sobrepasa ligeramente los 119.6 mil millones de dólares y es notorio además la diversificación sectorial en su localización. En este apartado pretende examinar brevemente como esta práctica crediticia se corresponde con la orientación y las estrategias teóricas que ha asumido el Banco Mundial tal como fueron examinadas en las páginas precedentes. De ahí que mantenga la periodización de dos fases -1947-1968 y 1969-1983- aunque parte de la información de la primera fase se haya desagregado por décadas. Optamos por este procedimiento porque nos ayuda a observar como se fueron dando los giros estratégicos en la práctica crediticia por sí misma. Por razones obvias se ha enfatizado la presencia de América Latina en nuestro examen. Baste señalar que el caso de México se inscribe plenamente al contexto latinoamericano y que sus singularidades no hacen sino alimentar el perfil regional.

En principio se verá la correspondiente al período que hemos llamado de Crecimiento e Infraestructura, es decir los 21 años que van de 1947 a 1968; en segunda se verán los 14 años del período de Crecimiento y Necesidades Básicas.

1.- Infraestructura y Crecimiento: 1947-1968.

Durante 1947-1968 el Banco Mundial (incluida la AIF) aprobó créditos por un total de 13,248.6 millones de dólares^{27/}. Ya se anotó antes que en los primeros diez años el 44% de los préstamos otorgados se integraron a los proyectos de reconstrucción posbélica en algunos países europeos y en el Japón y que conforme estos fueron recuperando su dinamismo y estabilidad los países en desarrollo fueron ganando la atención exclusiva del Banco Mundial. Para la siguiente década América Latina y Asia y África concentraron ya el 88% de las operaciones crediticias. En total durante todo este subperíodo las naciones subdesarrolladas percibieron poco más de 10.6 mil millones de dólares y el resto de países prestatarios algo más de 2.6 mil millones, es decir el 80% y 20% respectivamente. La información puede observarse en el Cuadro 1.

C U A D R O 1

Préstamos aprobados por el BIRF y la AIF, 1947-1968.
(Millones de dólares y porcentajes por destino geográfico).

	<u>1947-1957</u>	<u>1958-1968</u>	<u>1947-1968</u>
T o t a l	3,107.9/100%	10,140.7/100%	13,248.6/100%
América Latina	723.9/23%	2,700.0/27%	3,423.9/26%
Asia y África	1,029.7/33%	6,174.6/61%	7,204.3/54%
Europa y otros a/	1,354.3/44%	1,266.1/12%	2,620.4/20%

a/ Japón, Australia y países socialistas de Europa
FUENTE: Banco Mundial: Informes Anuales, 1947 a 1968.

27/ Toda la información de este apartado proviene de los Informes Anuales del Banco Mundial salvo que se indique lo contrario.

Del total de créditos percibidos por los países en desarrollo tres cuartas partes se dirigieron a proyectos de infraestructura. En América Latina la proporción fue del 85% mientras que en Africa y Asia del 62%. Ahora bien, en lo que respecta exclusivamente a latinoamérica este tipo de concentración sectorial se corresponde con otro tipo de concentración regional. En efecto aquellos países que en ese momento presentaban un estado de desarrollo superior a la media regional fueron quienes percibieron un mayor volumen de préstamos. Así para 1947-1957 países como Brasil, México y Colombia en primera instancia y Chile y Uruguay en segunda captaron el 85% de las asignaciones a infraestructura que el total de la región contrato. En los siguientes diez años el nivel de concentración relativa disminuyó ya que estos países y Argentina y Venezuela captan el 77% de la misma partida. La información pertinente aparece en los Cuadros 2, 3 y 4.

C U A D R O 2

Préstamos aprobados por el BIRF y la AIF a América Latina 1947-1968. (Millones de dólares y porcentajes por destino sectorial).

	<u>1947-1957</u>	<u>1958-1968</u>	<u>1947-1968</u>
T o t a l	723.9/100%	2,700.0/100%	3,423.9/100%
Infraestructura	635.2/88%	274.8/84%	910.0/85%
Agricultura	48.3/ 7%	278.6/10%	326.8/ 9%
Industria	32.5/ 4%	21.3/ 5%	153.8/ 5%
Otros	8.1/ 1%	25.3/ 1%	33.3/ 1%

FUENTE: Banco Mundial: Informes Anuales, 1948 a 1968.

Hay que agregar que el tipo de infraestructura que se financió fue aquella que estos países venían desarrollando, a distinta intensidad, como base para su industrialización, es decir

los proyectos de energía eléctrica y de transporte y, en menor medida, la de telecomunicaciones. Del total de préstamos a infraestructura en estas dos décadas el 66% fue a electricidad, el 30% a transporte, el 3% a telecomunicaciones y el 1% restante a servicios de agua y alcantarillado.

Estos datos nos sugieren al menos dos cuestiones de no poca importancia para la región. Por un lado son indicativos de las perspectivas para ampliar las oportunidades de inversión para el capital (privado y nacional o externo) que mantenía el Banco en los países que se encontraban en un proceso de industrialización dinámica. Es decir que más que apoyar en principio a los países con menor grado de industrialización en la región optó por incorporarse en aquellos que ofrecían más rentabilidad y espacios de expansión mayores para la acumulación privada. En otras palabras apor^to créditos ahí donde el riesgo era menor y donde había más incentivos para la inversión extranjera directa que, recordemos, para estos años muestra un crecimiento sin precedentes, en especial la de origen norteamericano.

Por otro lado al acentuarse el levantamiento de infraestructura necesariamente en las relaciones del Banco Mundial con el sector público de los países de la región tienden a estrecharse y, en cierto modo, ha hacerse permanentes. El manejo que los gobiernos den a los préstamos esta en supervisión constante dado el largo plazo de maduración que exigen los proyectos de infraestructura. En el diseño de estos proyectos preocupa particularmente su eficiencia ya que se busca que sean autofinanciables,

es decir capaces de generar no sólo su financiamiento directo futuro sino también de reembolsar sus pasivos a tiempo y que, en consecuencia, no se conviertan en proyectos o empresas que estén solicitando indefinidamente financiamiento indirecto ya sea a los mercados de capital o al erario público.

Las misiones especiales u ordinarias que el Banco Mundial envía a los países prestatarios tienen el fin de supervisar el buen funcionamiento de los proyectos y de realizar informes sobre el desempeño global de las economías nacionales. De los resultados de estas tareas, verdaderas auditorías nacionales, depende en gran medida la imagen de solvencia y seriedad que la comunidad empresarial y financiera se formara sobre el país en cuestión. Su incidencia en relación a la continuidad de flujos de capital, en especial el de origen financiero, no es menor sobre todo cuando el Banco Mundial se ha tomado la atribución de aconsejar a los gobiernos tanto como manejar sus proyectos de inversión asociados a los préstamos del Banco como, en no pocas ocasiones, de administrar al conjunto de la economía. Por supuesto que la flexibilidad en la adopción real de estos consejos o presiones esta en función de la capacidad de negociación política y económica de cada país lo que supone un conjunto de relaciones e instancias mucho más amplia que la que generan las prácticas de intermediación financiera. Con todo no es de subestimar esta vinculación entre el Banco Mundial y los gobiernos maxime cuando se pueden involucrar acuerdos o desacuerdos en temas claves como la política económica, la legislación sobre la

inversión extranjera, el control de recursos naturales, etc. Estas apreciaciones son de mayor importancia cuando el nivel de liquidez internacional no es muy significativo, como es el caso de el período que estamos evaluando en comparación a la situación prevalecte durante la década de los setenta, ya que en cierto modo la buena disposición que el Banco Mundial pueda o no tener ante los distintos países incide de manera directa en el acceso que estos puedan tener en los mercados de capital.

C U A D R O 3

Préstamos aprobados por el BIRF y la AIF a América Latina por destino subsectorial, 1947-1968, / (Millones de dólares).

	<u>1947-1957</u>	<u>1958-1968</u>	<u>1947-1968</u>
<u>T o t a l</u>	723.9	2,700.0	3,423.9
<u>Infraestructura</u>	635.2	2,274.8	2,910.0
- Agua y alcantarillado	-	35.3	35.3
- Desarrollo urbano	-	-	-
- Energía	386.0	1,519.9	1,905.9
- Telecomunicaciones	-	83.6	83.6
- Transporte	249.2	636.0	885.2
<u>Agricultura</u>	48.2	278.6	326.8
- Crédito agrícola	24.4	45.5	69.9
- Desarrollo regional	-	5.0	5.0
- Elaboración y almacenamiento	0.8	-	0.8
- Ganadería	-	127.8	127.8
- Investigación y extensión	-	99.1	99.1
- Riego	23.0	1.2	24.2
- Otros a/	-	-	-
<u>Industria</u>	32.5	121.3	153.8
- Fertilizantes y abonos	-	-	-
- Hierro y acero	-	52.0	52.0
- Industria extractiva	-	21.8	21.8
- Pequeña y mediana empresa	10.0	-	10.0
- I.F.D. b/	-	37.5	37.5
- Financiamiento Sectorial	2.5	10.0	12.5
- Pulpa y papel	20.0	-	20.0
<u>Población y Salud</u>	-	3.0	3.0
<u>Educación</u>	-	21.3	21.3
<u>Otros c/</u>	8.0	1.0	9.0

a/ Silvicultura, préstamos intersectoriales, cultivos permanentes y defensa contra inundaciones.

b/ Instituciones Financieras de Desarrollo.

c/ Fines generales, asistencia técnica y préstamos multisectoriales.

FUENTE: Banco Mundial: Informes Anuales, 1947 a 1968.

Los préstamos a proyectos directamente productivos en el sector industrial y el agrícola si bien no reciben en estos años la misma atención que los de infraestructura no dejan de mostrar su articulación con la estrategia teórica que se ha discutido y más aún le dan mayor relevancia al ofrecerle ciertas modalidades que han de reforzarla. Tres son a destacar: la concentración regional que presentan, el tipo de proyectos que apoyan y la diversificación de operaciones que se observa al agregarse al sector privado como prestatario y a la CFI y la AIF como agencias crediticias.

Entre 1947-1968 América Latina percibió 153.8 millones de dólares para sus proyectos industriales (5% del total de sus créditos en el período); por su parte África y Asia percibieron 1667.5 millones (23% del total de sus préstamos). La concentración de estos préstamos es bastante acentuada. Con lo que respecta a los países latinoamericanos se tiene que Colombia, Chile y Brasil -en este orden de importancia- recibieron el 88.6% de las asignaciones mientras que el restante 11.4% se distribuyó entre México, Perú y Costa Rica. Entre África y Asia esta última zona sobresa le ya que sólo India, Japón y Paquistán percibieron el 71% de los flujos mientras que el resto se repartió entre varios países entre los que sobresa le Turquía.

CUADRO 4

Préstamos aprobados por el BIRF y la AIF a América Latina por destino geográfico y sectorial, 1947-1968. (Millones de dólares)

	Infraestructura	Agropecuario	Industria	Otras ^{a/}	Total
T o t a l	2,910.0	326.8	153.8	33.3	3,423.9
Argentina	198.5	15.3	-	-	213.8
Bolivia	15.0	2.0	-	-	17.0
Brasil	521.1	40.0	22.0	-	583.1
Colombia	416.5	35.7	67.5	-	519.7
Costa Rica	41.8	5.5	5.0	4.0	56.3
Chile	151.7	21.5	46.8	2.7	222.7
Ecuador	63.6	4.0	-	5.1	72.7
El Salvador	61.8	-	-	-	61.8
Guatemala	40.2	-	-	-	40.2
Guyana	-	1.2	-	-	1.2
Haití	3.0	-	-	-	3.0
Honduras	63.3	-	-	-	63.3
Jamaica	38.7	-	-	9.5	48.2
México	680.8	96.5	10.0	-	787.3
Nicaragua	52.4	5.8	-	7.0	65.2
Panamá	17.1	1.5	-	-	18.6
Paraguay	13.0	11.1	-	5.0	29.1
Perú	169.6	62.0	2.5	-	234.1
Trinidad y Tobago	32.1	5.0	-	-	37.1
Uruguay	82.5	19.7	-	-	102.2
Venezuela	247.3	-	-	-	247.3

a/ Población, Salud, Educación y proyectos multisectoriales.

FUENTE: Banco Mundial, Informes Anuales, 1947 a 1968.

La localización regional de este tipo de créditos se vio acompañada por una utilización subsectorial que cumple plenamente el modelo de desarrollo que el Banco Mundial trata de fomentar. El 33% de los préstamos a este sector en las dos re-

giones consideradas fueron colocados en industrias en que las ventajas comparativas son el criterio de inversión predominantemente (minería e industria extractiva, fabricación de pulpa y papel) o bien en industrias que suministren insumos básicos para la modernización económica (hierro y acero). En América Latina la participación de estas actividades es del 61% de los cuales el 34% se debe al rubro de hierro y papel (Brasil y Colombia), el 14% a minería (Chile) y el 13% a pulpa y papel (Chile). El Cuadro completo para América Latina indica que el 39% de las asignaciones restantes el 24% fue a las Instituciones Financieras de Desarrollo y el 15% a proyectos multisectoriales. En Africa y Asia estos dos rubros tienen una mayor participación ya que alcanzan el 37% y el 33% respectivamente del total de préstamos al sector industrial.

Al tratar de vincular los dos hechos mencionados -la concentración del préstamo y su destino subregional- puede deducirse que el proceso de industrialización fue identificado como uno de los elementos claves para integrar más plenamente las economías de los países en desarrollo a la economía mundial. Esta integración aperturista en cierto modo promovería eficiencia y competitividad siempre y cuando descansara en una serie de supuestos de política económica que tenían un cometido distinto a los que amparan la sustitución de importaciones en su sentido tradicional y por ello en estos años este tipo de proyectos crediticios no recibió la atención que más adelante recibiría. Con todo el Banco Mundial percibió la necesidad de abrir una ventana crediticia adicional en que los agentes privados y los pro-

yectos de corte industrial serían objeto de un tratamiento privilegiado.

Esta agencia, la CFI, que fue creada en 1956, operaría bajo los mismos paradigmas teóricos y prácticos que seguía el Banco Mundial. Su diferencia con este es que financiaría preponderantemente al capital privado y ayudaría a eregir instituciones nacionales de desarrollo ahí donde fuese necesario. Su principal cometido era, en palabras de Robert L. Garner, primer presidente de la agencia: "incrementar el flujo del capital privado hacia inversiones productivas en las productivas"^{28/}. De ahí que su importancia fuese más como intermediario o catalizador de inversión directa y de crédito privado que como prestamista directo.

En efecto, en cumplimiento de sus objetivos la CFI incorporó a sus operaciones la participación de la banca privada internacional de un modo mucho más estrecho que lo que se observaba en la ventanilla del Banco Mundial. También convocó a las empresas transnacionales a seguirlo en sus operaciones y creó consorcios de inversión en que el capital bancario y el industrial se fusionarían.

Elo pronto resultó atractivo a los inversionistas y banqueros internacionales. El mismo Garner expresaría que "Nosotros también estamos concientes de los recientes intereses por parte de las instituciones a invertir en el exterior. Una indicación ha sido la mayor participación de bancos comerciales

^{28/} Garner (1956: 5).

y compañías de seguro en los préstamos del Banco Mundial. Otro signo es que varios de los bancos más conservadores de Nueva York empezaron a hacer inversión en acciones de algunas empresas líderes en el exterior". Y añade: "Varias compañías financieras nuevas fueron organizadas para invertir en el extranjero y ellas, así como varias casas bancarias líderes en Wall Street nos dejaron claro su interés en continuar acompañándonos en negocios futuros"^{29/}. Huelga todo comentario; sólo añadiremos que este acompañamiento ha sido más que proporcional a los montos de la misma CFI: según datos para 1957-1963 de cada dólar neto aportado por la CFI el capital privado internacional aportaba tres dólares^{30/}.

El otro mecanismo propio de la CFI ha sido el fomentar el mercado accionario de los países en desarrollo (en especial en América Latina) y el levantamiento de Instituciones Financieras de Desarrollo (en especial en Africa y Asia). Con respecto a los mercados de acciones su incidencia en realidad es poco relevante y se ha reducido a proponer ciertas políticas o artificios técnicos para que estos mercados tengan mayor importancia en el financiamiento de las empresas que la que tradicionalmente han tenido. En cuanto a las instituciones de desarrollo su influencia es mayor ahí donde estas se han creado a instancias e inspiración de la misma CFI. La asesoría que la CFI ha otorgado a varios países asiáticos en este renglón ha trascendido su contenido técnico y de hecho involucra el diseño mismo de las estrategias que estas instituciones han de seguir.

^{29/} Garner (1957: 5-6).

^{30/} Whitman (1965).

Por lo comentado hasta aquí no resulta exagerado afirmar que la práctica crediticia del Banco Mundial en lo que se refiere a los sectores de infraestructura e industria y en lo relativo a su destino geográfico corresponde plenamente a su visión conceptual del desarrollo en sus etapas de despegue: ampliar los espacios de acumulación del capital internacional y doméstico.

Con respecto a la práctica crediticia hacia el sector agrícola los datos muestran que se siguió una línea semejante a la observada en el sector industrial, esto es que se apoyaron las actividades agrícolas que eran más susceptibles de incorporarse al mercado mundial a través de las ventajas comparativas. El 46% del total de préstamos al sector agrícola se destinó a proyectos ganaderos en Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Paraguay, Colombia y México. Otro 36% se canalizó a proyectos de riego vinculados a la producción de bienes exportables resaltando aquí el caso de México quien recibió cerca de tres cuartas partes de las asignaciones totales para este subsector. El 18% restante se ocupó para proyectos intersectoriales en México y otros países.

Así el Banco Mundial orientó sus esfuerzos hacia actividades eminentemente exportadoras en tanto las del mercado interno fueron apenas atendidas. Esto parece responder a dos hechos. Por un lado a la necesidad de mercados internacionales que en esos años requería la agricultura norteamericana y que, ciertamente, podría proporcionárselos, al menos en parte, la liberali-

zación de los mercados respectivos de los países en desarrollo. De ahí que se inhibieron los créditos que estos últimos países utilizaron a la producción de los bienes que podría exportar los Estados Unidos. Esto no es sino una aplicación del concepto de ventajas comparativas, de acuerdo a las perspectivas del Banco Mundial.

Por otro lado parece responder esta misma tendencia a la creciente transnacionalización que se presentó en algunas actividades agrícolas en varios de los países de la región que se tomó como un necesario proceso de modernización del sector en detrimento de la economía campesina. La política agraria del Banco Mundial en estos años intentaba, entonces, responder a los incentivos de transnacionalización que corrían parejos a los del sector industrial. Ello, por cierto, no se apegaba en sentido estricto, a las funciones que la doctrina del Crecimiento e infraestructura otorgaba a la actividad agrícola en general pero sí, sin embargo, a los objetivos estratégicos de esta. Quizá por ello, en parte, la revisión teórica que se dió en los siguientes años reivindicó enfáticamente el papel del sector agrícola y en especial a la economía campesina.

Con respecto a la AIF hay que inducar de principio que su importancia en América Latina en estos años en marginal. A partir de su fundación a principios de la década de los sesenta las aportaciones de esta agencia apenas si representaron el 3% del total de los créditos aprobados para la región por el Banco Mundial y la CFI quienes, respectivamente, aportaron el 93% y el

48. Esta poca participación de la AIF, de 119.1 millones de dólares durante 1960-1968, se concentró en aquellos países con un desarrollo inferior a la media regional. Su distribución fue, entonces, a Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua principalmente. Su localización sectorial no acusa una diferencia notable ante la mostrada en los créditos del Banco Mundial y, antes bien, trata de continuar la trayectoria delimitada por este. La AIF, en buena medida, es más bien una instancia de compensación hacia aquellos países que por no ofrecer un significativo escenario de opciones u oportunidades de inversión fueron relegados relativamente de las principales operaciones crediticias del Banco Mundial. No indica ni mucho menos una bifurcación en las concepciones u objetivos que el Banco Mundial tiene como grupo financiero internacional y si, en cambio, alienta su vocación de integrar al mayor número de países a su estrategia, o mejor dicho a las tendencias integracionistas de la economía mundial.

Podemos concluir esta breve revisión de la práctica crediticia durante los primeros veinte años de operaciones del Banco Mundial afirmando que su selectividad regional, sectorial e intersectorial expresa por un lado la fisonomía que en relación a las modalidades de crecimiento de los países en desarrollo aparecen más funcionales a las características de crecimiento de los países desarrollados y por otro lado la puesta en práctica de un conjunto de políticas que involucran crecientemente la participación del capital financiero internacional y de las empresas transnacionales con mayores intereses en América Latina.

Sus aportaciones crediticias han sido fusionadas bajo un mecanismo de expansión que suele ocultar sus resortes claves. El Banco Mundial y sus agencias la CFI y la AIF sin reducirse a meros instrumentos de estos sectores traducen sus necesidades y las han hecho aparecer como necesidades de los países en desarrollo. Si el contar con una sólida infraestructura es imperativo para estabilizar los patrones de crecimiento en las naciones subdesarrolladas lo es también para el capital transnacional en la búsqueda de espacios de expansión.

Pasaremos a continuación a evaluar la práctica crediticia que el amparo de la estrategia de crecimiento y necesidades básicas siguió el Banco Mundial durante 1969-1983.

2.- Necesidades Básicas y Crecimiento: 1969-1983.

Lo primero a resaltar es que durante 1969-1983 hay una gran expansión en el volumen de créditos aprobados por el Banco Mundial. En efecto, en estos años se asignaron créditos en una proporción ocho veces mayor a la observada entre 1947-1968; se paso de un monto apenas superior a los trece mil millones de dólares a una superior a los cien mil millones. La cifra total de los dos periodos es de 119.6 mil millones de dólares, por lo que para el primer periodo corresponde el 11% del total y para el segundo el 89%. Para América Latina significó, en términos nominales, una disposición siete veces mayor a lo percivido entre 1947 y 1968 lo que representa que del total de créditos un 88% fue contratado en el segundo periodo; para Africa y Asia aumentó en

diez veces su monto aprobado por lo que se tiene que el 90% del total de sus créditos fueron otorgados después de 1968; para Europa y otros países desarrollados el incremento fue de tres veces de empréstito lo que equivalió a que, a pesar de haber disminuido su presencia relativa como cliente del Banco Mundial, en estos años del segundo período se le otorgase el 77% del total de sus asignaciones.

Tenemos, entonces que, tal como se observa en el Cuadro 5, Africa y Asia aumentan su peso relativo como prestatarios del Banco Mundial mientras que América Latina ve disminuida levemente su participación relativa y Europa y otras naciones desarrolladas registran una baja más pronunciada.

C U A D R O 5

Distribución geográfica del monto de préstamos aprobados por el BIRF y la AIF. / (Millones de dólares).

	1969 - 1983
América Latina	25,671.2 (24%)
Asia y Africa	71,653.7 (67%)
Europa y otros ^{a/}	9,095.3 (9%)
T o t a l	106,420.2 (100%)

^{a/} Incluye Japón, Australia y países socialistas de Europa.

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, varios años, Washington, D. C.

Considerando la totalidad de años, es decir de 1947 a 1983, se observa que Africa y Asia percibieron el 66% de las asignaciones totales y América Latina el 24% mientras que el 10%

restante fue para Europa y Japón y Australia. Con todo, hay que indicar, que dos países latinoamericanos, México y Brasil, son los principales clientes del Banco Mundial, junto con la India.

Otro punto a resaltar es que al igual que en el período precedente en los años de 1969-1983, la participación de la AIF en América Latina sigue siendo marginal en comparación tanto a lo aportado por la ventanilla del Banco Mundial como por su comparación en Africa y Asia. En efecto en estas dos zonas la AIF llega a representar el 36% del total de créditos que el grupo Banco Mundial les ha aprobado en tanto para América Latina dicha proporción apenas si es del 2%. En el Cuadro 6 se ofrece la información pertinente para la suma de los dos subperíodos.

C U A D R O 6

Préstamos aprobados por institución de origen del Banco Mundial en el período, 1947-1983. / (Millones de dólares).

	<u>América Latina</u>	<u>Asia y Africa</u>	<u>Total de países subdesarrollados</u>
BIRF	28,410.8 (94.1%)	49,463.8 (61.6%)	77,874.6 (70.5%)
AIF	684.7 (2.3%)	29,456.5 (36.7%)	30,141.2 (27.3%)
CFI ^{a/}	1,086.4 (3.6%)	1,321.8 (1.7%)	2,408.2 (2.2%)
	<u>30,181.9</u> (100.0%)	<u>80,242.1</u> (100.0%)	<u>110,424.0</u> (100.0%)

a/ Compromisos brutos acumulados.

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, varios años, Washington, D. C.; CFF, 1983, Anual Report, Washington, D. C., 1983.

La gran expansión crediticia comentada esta vinculada a dos hechos que marcaron con singular fuerza el perfil de las finanzas internacionales a lo largo de la década de los setenta y principio de los ochenta: por un lado esta el aumento sin precedentes de la disponibilidad de crédito internacional en los principales circuitos financieros de los países desarrollados, en especial en los euromercados y en algunos centros bancarios de países en desarrollo; por otro lado esta el agravamiento de los déficit externos en la mayoría de los países en desarrollo, en especial de los países importadores netos de petróleo. Una oferta creciente de capital ante una demanda igualmente creciente -fenómenos ambos que expresan una crisis económica internacional-, permitieron y solicitaron del Banco Mundial una expansión de sus operaciones.

Este proceso significó para el Banco Mundial diversificar sectorial y geográficamente su cartera de préstamos en justo apego a lo que se inducía de su revisión conceptual sobre los problemas del desarrollo y al mismo tiempo implicó que estrechara sus vínculos con los centros financieros internacionales privados que encontraron en la institución una instancia adecuada para intensificar la recirculación de la liquidez internacional liberada. No fue ciertamente el Banco Mundial u otras agencias multinacionales las que concentraron la mayor responsabilidad de este reciclaje ya que, recuerdese, fueron los bancos transnacionales quienes asumieron el control y ejecución preferencias de este proceso dando lugar a lo que se ha denominado como una pri-

vatización y bancarización de la deuda externa de los países en desarrollo. Apenas si es necesario agregar que América Latina fué uno de los principales protagonistas de estos sucesos. El Banco Mundial, con todo, adquirió una presencia cualitativa de singular importancia llegando, incluso, a que ciertos analistas vieran en ello una sustitución del Fondo Monetario Internacional en la rectoría de las finanzas internacionales. Para esos años se hablaba, en efecto, de una crisis de identidad del FMI como resultado no sólo de la quiebra de las normas monetarias de Bretton Woods infligidas unilateralmente por los Estados Unidos sino también porque la alta disponibilidad de liquidez internacional con que se encontraron los países en desarrollo les permitió, en cierta manera, atender sus desequilibrios externos sin recurrir al FMI y por tanto pudieron, por decirlo de algún modo, evadir su condicionalidad y obviar su aval.

En este panorama el Banco Mundial asume una posición de liderazgo ideológico que se ve apoyado tanto por el incremento de sus aportaciones crediticias como por los giros en su discurso que lo hacen aparecer, como indicamos en el primer capítulo de este trabajo, bajo una investidura progresista muy acorde, por cierto, con el tono "tercermundista" que en esos años se trataba de dar a las negociaciones políticas y económicas internacionales. La doctrina de las necesidades básicas ligadas al crecimiento se estableció, entonces, como una respuesta y una estrategia a los cambios que en un plano económico y político venían afectando al escenario internacional.

Ahora bien, este giro en las concepciones estratégicas del Banco Mundial no implicaron una discontinuidad absoluta en cuanto a las prácticas crediticias precedentes ya que lo que se observa es una simultaneidad entre la atención a las necesidades básicas y la atención a los proyectos de infraestructura y de los sectores industriales y agrícolas que ofrecen mayores opciones de integración a la economía mundial. También se observa que los grados de concentración regional o geográficos no sufren una alteración mayor ya que siguen siendo los países que tienen un mayor grado de receptibilidad a las tendencias de transnacionalización de sus economías quienes tienen mayor acceso a los créditos del Banco Mundial. Si este mayor acceso se le adjudica, en los discursos oficiales del Banco, a las mayores oportunidades de inversión o a la seguridad jurídica de estas ello no cambia la situación. Hay que resaltar que la preferencia del Banco Mundial por determinados países en desarrollo es compartida, en términos generales, por los centros financieros internacionales y los inversionistas extranjeros. O, quizá, es el Banco Mundial quien se apega a estas preferencias.

Esto es particularmente cierto en América Latina. Los pocos recursos de la AIF que canaliza hacia los países de menor desarrollo en la región apenas si contrarresta la altísima concentración prevaleciente. El "ataque a la pobreza" queda en realidad permanentemente en entre dicho y de hecho no deja de aparecer a ojos de los países que requieren mayores asignaciones de un recurso retórico.

La mayor vinculación del Banco Mundial con los países relativamente más desarrollados de la región se despliega más claramente con la política sectorial de los préstamos. En efecto la estrategia de desarrollo que buscan fomentar vías crediticias de por medio tiende a adaptarse a los cambios en la división internacional del trabajo y a reorientar el aparato productivo doméstico hacia el exterior, por lo que la asignación sectorial de los préstamos ha de expresar este proceso. De este modo los sectores directamente productivos, industrial y agrícolas, han adquirido un mayor peso. Si durante 1947-1968 estos renglones tomaron el 14% del total de créditos a la región, durante 1969-1983 concentraron el 44% mientras que el sector de infraestructura pasó del 85% en el primer período al 50% en el segundo. Una revisión sectorial y subsectorial nos dará más detalle de estos desplazamientos. La información del Cuadro 7 nos da la estructura sectorial de los préstamos totales.

C U A D R O 7

América Latina: distribución por sectores de los préstamos aprobados por el BIR y AIF. / (Millones de dólares)

	1969 - 1983
Infraestructura	12,851.5 (50%)
Agricultura	6,038.6 (24%)
Industria	5,248.0 (20%)
Otros	1,533.1 (6%)
T O T A L	25,671.2 (100%)

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, varios números, Washington, D.C.

El sector industrial recibió en estos años poco más de cinco mil millones de dólares (20% del total) de los cuales el 44% fue otorgado a instituciones financieras de desarrollo quienes después distribuyen el capital dentro de sus programas de fomento, el 13% fué al área de hierro y acero, el 11% a fertilizantes y abonos químicos, el 14% a la pequeña y mediana industria, el 10% a la industria extractiva y el 8% a financiamiento de proyectos multisectoriales. Regionalmente el 33% fue a Brasil y el 30% a México mientras que el restante 37% se distribuyó entre varios países entre los que destacan Argentina y Colombia. Véase la información en el Cuadro 8.

C U A D R O 8

América Latina: préstamos aprobados por el BIRF y la AIF al sector industrial. / (Millones de dólares).

	Fertilizantes y Abonos	Hierro y Acero	Ind. Extractivas	Pequeña y Mediana Empresa	Inst. de Desarrollo	Finan. Sectorial	Otros	Total
1969-1983	583.5	665.0	508.2	748.6	2327.2	405.3	10.2	5248.0
Argentina	-	-	-	-	100.0	300.0	-	400.0
Brasil	446.0	495.0	204.5	220.0	168.0	85.0	-	1718.5
Colombia	-	-	80.0	52.5	455.0	15.0	-	602.5
México	130.0	165.0	-	362.0	922.3	-	-	1579.3
Otros	7.5	5.0	123.7	114.1	681.9	5.3	10.2	947.7

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, varios años, Washington, D. C.

Cruzando los datos es posible destacar ciertas particularidades. Por un lado la alta canalización de recursos hacia

las instituciones de desarrollo se explica, en parte, pues estas ofrecen vínculos más sólidos e institucionales con las políticas de desarrollo diseñadas por estas y adicionalmente mayores relaciones con las industrias más dinámicas o estratégicas que busquen expandirse hacia los mercados externos. Son, de nuevo, Brasil, México y Colombia los países que han captado para sus instituciones nacionales de crédito el mayor número de asignaciones y alcanzan, entre los tres, un 66% del total de estas. Por otro lado el levantamiento de una industria como la de hierro y acero resultan indispensables para asegurar la oferta interna de estos insumos y de cierto nivel para exportación, hechos que combinados permitirían al aparato productivo ajustarse con menos problemas al mercado internacional y, en consecuencia, tener menos presiones en la balanza de pagos. Brasil y México recibieron el 74% y el 25% respectivamente de los recursos de estas áreas. El apoyo a la industria de fertilizantes y abonos químicos, donde Brasil concentró el 76% de los recursos y México el 22%, está ligado a los procesos de capitalización del campo que están orientados sobre todo a producir bienes de exportación y en donde la empresa agroindustrial transnacional ha adquirido gran peso. Dentro de los programas dirigidos a atender la pequeña y mediana industria, México destaca al captar el 48% de los créditos a esta área seguido por Brasil con el 30%. Su importancia dentro de la estrategia global de desarrollo es dada tanto por el incremento del empleo que suponen como por la integración interindustrial a que puede dar lugar. Finalmente los proyectos de industria extractiva y de financiamiento multisectorial hay que indi-

car que para los primeros Brasil recibió el 60% de los recursos y para los segundos Argentina percibió el 75%. Para ambos tipos de proyectos es posible encontrar puntos de contacto con la estrategia de desarrollo fomentada, aunque ciertamente para los primeros prevalece de lleno el criterio de ventajas comparativas mientras para los segundos el de integración intersectorial.

El sector agrícola, por su parte, recibió un mayor volumen de préstamos que el sector industrial al recibir poco más de seis mil millones de dólares (23% del total de créditos) en el período en consideración. De esta cantidad destacan los proyectos de desarrollo regional que recibieron el 26% del total de las asignaciones al sector y los de Riego que percibieron el 21%. Les siguen los de Crédito agrícola con el 17% los de Ganadería el 13%, los multisectoriales con el 12% (incluidos aquí los de fomento directo a las agroindustrias) y finalmente están los de Investigación y extensión con el 6% y los de Elaboración y almacenamiento con el 5%. La estructura sectorial y geográfica de estos préstamos puede apreciarse en el Cuadro 9.

CUADRO 9

América Latina: préstamos aprobados por el BIRF y la AIF al sector agropecuario. (Millones de dólares).

	Credi- to Agríco- la	Desa- rrollo Regio- nal	Elabor- ración y Alma- cena.	Ganade- ría	Inv. y Exten- sión	Riego	Otros ^{1/}	Total
1969-1983	1015.2	1589.4	305.0	761.4	360.0	1298.4	709.2	6038.6
Argentina	60.0	-	105.0	-	-	-	-	165.0
Brasil	-	606.0	167.0	26.0	200.0	28.0	400.0	1427.0
Colombia	101.0	132.6	-	18.3	63.4	72.0	-	387.3
México	385.0	593.4	-	500.0	56.0	1034.0	190.0	2758.4
Perú	155.0	45.0	-	-	40.6	81.0	-	321.6
Uruguay	-	-	-	76.0	-	-	-	76.0
Otros	314.2	212.4	33.0	141.1	-	93.4	119.2	903.3

1/ Incluye Agroindustrias

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, varios años, Washington, D.C.

En cuanto a su distribución geográfica sobresale el hecho de que no obstante haber una mayor diversificación en cuanto al número de países que accedieron a estos créditos, en comparación con el sector industrial y en comparación con el período anterior, un sólo país, México, concentró el 45% del total de préstamos. Este hecho, sin duda, se relaciona directamente con la fuerte expansión de la agricultura capitalista, altamente vinculada con los mercados de exportación, en especial los Estados Unidos, que viene desarrollándose en este país. Por ello no resulta extraño que cerca de tres cuartas partes de los recursos que en esta área recibe México se dirigieran o bien hacia la infraestructura de riego que requiere la agricultura moderna o bien a los proyectos ganaderos que están bajo control de los

grandes propietarios del norte de México. El 66% de los créditos a la ganadería de la región los recibió México al tiempo que concentró el 80% de los destinados al riego.

Otro rubro importante es el de Desarrollo regional en el cual se verifica, de nuevo, que Brasil y México concentran la mayor proporción de recursos pues entre ambos recibieron el 75% de estos. Dado que este rubro intenta llevar a cabo buena parte de la estrategia de necesidades básicas por su componente de servicios sociales integrados, cabe hacer un par de señalamientos. En principio, y los datos parecen evidenciarlo, la alta concentración de recursos hacia sólo dos países de la región margina a los países que justamente muestran una mayor necesidad de capital para atender las magnitudes de su pobreza. No se quiere decir con esto que en México y Brasil ésta no sea más extendida y alarmante, pero no parece haber duda de que en realidad los proyectos que financia el Banco Mundial se asocian más a la rentabilidad potencial ahí donde la transnacionalización de las economías tiende a predominar, que a lo que un verdadero sentido de la equidad aconsejaría. Por otro lado la viabilidad de que los proyectos de desarrollo regional en realidad atiendan a las capas más pobres de los países de la región es de suyo bastante cuestionable en tanto estos proyectos han obedecido más a la lógica de la acumulación privada que a las necesidades de las capas de campesinos más necesitados. Estos proyectos aparte de que en varias ocasiones no dirigen sus recursos a sus objetivos

declarados se dirigen a las zonas o regiones donde la agricultura capitalista se encuentra en expansión, como es el caso mexicano.

Finalmente para los otros rubros además de reiterar los niveles de concentración no parecen encontrar otra función que el de apoyar a la agricultura capitalista. En el rubro de Crédito agrícola más del 50% de los préstamos se otorgó a México, Argentina, Colombia y Perú y en el de Investigación y extensión Brasil persibió el 55% mientras que en el rubro de "Otros" México acaparó el 39%.

Con lo que respecta al sector de infraestructura se había señalado antes que pese a ser el sector que más recursos recibe su importancia relativa en el total de asignaciones ha disminuido. Para el segundo período recibió más de 12.5 mil millones de dólares que representa el 50% de los créditos totales a la región. De estos doce mil millones de dólares el 24% fué destinado para la infraestructura de carácter social (Agua y alcantarillado, el 15% y Desarrollo urbano, el 9%) y el 76% a la infraestructura de carácter productivo (Energía, el 37%; Telecomunicaciones, el 3% y Transporte, el 37%) concentrándose el 35% del total en Brasil, el 16% en Colombia, el 11% en México, el 8% en Argentina y el 30% se distribuye en el resto de la región. La información se da en el Cuadro 10.

C U A D R O 1 0

América Latina: Préstamos aprobados por el BIRF y la AIF para infraestructura/(Millones de dólares)

	Social		Productiva			Total
	Agua y Alcant.	Des. Urbano	Energía	Teleco-mun.	Transpo.	
1969-1983	1917.8	1012.1	4825.3	359.6	4736.7	12851.5
Argentina	-	-	604.0	-	477.5	1081.5
Brasil	1074.3	473.8	1383.6	-	1549.0	4480.7
Colombia	219.4	38.3	1150.3	134.0	505.8	2047.8
México	355.3	189.7	250.0	-	615.8	1410.8
Otros	268.8	310.3	1437.4	225.6	1588.6	3830.7

FUENTE: Banco Mundial: Informe Anual, varios años, Washington, D. C.

Una vez más podemos constatar las vinculaciones entre nivel de desarrollo, apertura de las economías y la asignación selectiva de los créditos. En principio se tiene que los proyectos de infraestructura social además de manifestar una alta concentración en Brasil (que recibió el 53% del total) están diseñados de acuerdo a la expansión urbano-industrial que ese país ha experimentado recientemente. Lo mismo ocurre, aunque en otra dimensión, en los casos de Colombia y México que recibieron el 9% y el 19% respectivamente del total de asignaciones para estas actividades. Los préstamos a infraestructura productiva mostraron por una parte cierta continuidad en relación al período pasado en lo que a su concentración regional se refiere ya que Brasil, México y Colombia fueron, de nuevo, quienes percibieron la mayoría de las aprobaciones crediticias en este subsector al reci-

bir el 57% de estas sólo el Brasil, hay que resaltarlo, percibió el 30% del total. Quizá la mayor diferencia del sector de infraestructura radique en la diversificación generada en el campo de la energía pues la procedente de fuentes de hidrocarburos y del carbón cobraron cierta relevancia en los últimos años y para países como Argentina y Bolivia. No cabe duda que ello se derivó de los ajustes en el mercado petrolero internacional se registraron desde 1974. Información más detallada se encuentra en el Cuadro 11.

C U A D R O 1 1

Financiamiento del Banco Mundial para energía, 1976-1983.
(Millones de dólares).

	1976 - 1978		1979 - 1982		1 9 8 3	
	No. de Proyec tos	Monto	No. de Proyec tos	Monto	No. de Proyec tos	Monto
Electricidad	56	3047	80	7201	15	1758
Petroleo y gas	3	210	43	1686	17	1038
. Actividades previas a la exportación	-	-	(26)	(290)	(11)	(372)
. Exportación	(3)	(210)	(17)	(1369)	(6)	(665)
Carbón	1	10	5	309	3	18
Otros	-	-	11	710	5	161
T o t a l	60	3267	135	9906	40	2974
Porcentajes del financia miento total del Banco Mundial.	8.9	14.8	13.6	21.2	16.4	20.5

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual 1983, Washington, D. C., 1983.

Lo asociado a los préstamos de Necesidades básicas, si bien ya se han mencionado como estas se cubrieron en los diferentes sectores productivos - i.e. la pequeña y mediana industria en el sector industrial, el desarrollo regional en el agrícola y el agua y alcantarillado y el desarrollo urbano en el sector infraestructura-, cabe agregar otros dos rubros: Educación y Población y salud. El volumen de créditos para ambos sectores llegó a cerca de ochocientos millones de dólares que equivale al 3% del total de créditos en la región durante todo el segundo período.

Esta poca magnitud de créditos en la región se halla distribuido desigualmente en cuanto a Población y salud ya que Brasil y Colombia concentraron el 53% en cambio en lo referente a los proyectos educativos estos se hayan mejor distribuidos aun que no por ello Brasil, México y Colombia dejaron de percibir el mayor monto de asignaciones. La información que reúne los seis conceptos de Necesidades básicas esta en el Cuadro 12.

No deja de resultar significativo que en los proyectos menos ligados o ligados de manera indirecta a la estructura productiva se concedan un número de créditos menores y con muy poco monto y que sean, al mismo tiempo los que acusen una diversificación geográfica mayor que aquellos destinados a actividades productivas directamente. Si recordamos el énfasis ideológico y político que el Banco Mundial concedió a las Necesidades básicas durante los últimos años no deja de percibirse que ahí donde menos recursos comprometió es donde más retomó elementos para su

C U A D R O 1 2

Préstamos aprobados por el BIRF y AIF para Necesidades Básicas (Millones de dólares).

	Desarrollo Regional	Desarrollo Urbano	Pequeña y Mediana Empresa	Educación	Población y Salud	Agua y Alcantarillado	Total préstamo para necesidades básicas (1)	Préstamos totales de BIRF y AIF (2)	Relación (1) (2)
Total países sub-desarrollados 1969 - 1983	<u>6,446.0</u>	<u>2,947.1</u>	<u>2,564.2</u>	<u>4,810.5</u>	<u>677.8</u>	<u>5,355.2</u>	<u>22,800.8</u>	<u>97,324.9</u>	<u>23.4</u>
América Latina 1969 - 1983	<u>1,589.4</u>	<u>1,012.1</u>	<u>748.6</u>	<u>678.0</u>	<u>107.3</u>	<u>1,917.8</u>	<u>6,053.2</u>	<u>25,671.2</u>	<u>23.6</u>
Brasil	606.0	473.8	220.0	95.9	32.0	1,074.3	2,502.0		
Chile	20.0	-	-	8.5	-	30.0	66.5		
Colombia	132.6	38.3	52.5	50.3	25.0	219.4	518.1		
México	593.4	189.7	362.0	90.0	-	355.3	1,590.4		
Perú	45.0	21.6	26.0	41.3	33.5	49.4	216.8		
Otros	192.4	288.7	88.1	392.0	16.6	181.4	1,159.4		

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, varios años, Washington, D. C.

discurso. Sumados los rubros de Necesidades básicas que se encuentran en el sector productivo y de infraestructura con los dos señalados recientemente se alcanza la cifra de seis mil millones de dólares lo que representa el 23.6% del total de préstamos concedidos a América Latina de 1969 a 1983. Esta proporción es similar, por cierto, a la que se obtiene sumando el total correspondiente a todos los países en desarrollo. Las consecuencias que pueden desprenderse de estos datos no hacen sino apegarse al conjunto de objetivos y estrategias que hemos identificado como propios a el Banco Mundial. En este sentido estudiar el caso mexicano puede parecer axiomático e ilustrativo. Este es el propósito de nuestro siguiente capítulo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO II.

ARON, Raymond (1976): La república imperial, Estados Unidos en el mundo (1945-1972). Madrid, Alianza.

ASSMAN, Hugo (1980): El Banco Mundial: un caso de progresismo conservador, San Jose (Costa Rica), Departamento Ecuménico de Investigaciones.

ATTALI, Jacques (1982): Los tres mundos. Para una teoría de la post-crisis, Madrid, Ediciones Cátedras.

BANCO MUNDIAL (1971): Economic Development and the private sector, Washington.

— . — (1975): Desarrollo Rural-Documento de política sectorial, Washington.

— . — (1981): Reforma de Tenencia de la Tierra-Documen- to de Política sectorial, Washington.

— . — (1972): Urbanización-Documento de trabajo del Sec- tor, Washington.

— . — (1975): Educación-Documento de política sectorial, Washington.

— . — (1979): Nutrition and food needs in developing countries, Washinton.

BANCO MUNDIAL (1978): El empleo y el desarrollo de la pequeña empresa-Documento de política sectorial, Washington.

BALASSA, Bela (1979): The changing international division of labor in manufacture goods, World Bank Staff Working Paper (No. 329), Washington.

— . — (1980): Prospects for trade in manufacture goods between industrial and developing countries, 1978-1900, World Bank Reprint Series (No. 156).

— . — (1981a): Structural adjustment policies in developing economics, World Bank Staff Working Paper (No. 464).

— . — (1981b): Adjustment to external shocks in developing countries, World Bank Staff Working Paper (No. 472).

BARRIOS DE CASTRO, Antonio (1982): El capitalismo, hoy. Realidades y controversias, México, Marcha Editores.

BERG, Alan (1980): Extrategias para reducir la desnutrición, Finanzas y Desarrollo, Vol. 17, No. 1, Mar.

BELL, Daniel (1976): El advenimiento de la sociedad post-industrial. Un intento de prognosis social, Madrid, Alianza.

BULLERBEK, K. y Y. YESUGI (1979): Privat direct forgein investment in developing countries, World Bank Staff Working Paper (No. 348).

CAROLL, Thomas, et. al (1976): Land reform in Latin America: Bolivia, Chile, México, Perú and Venezuela, World Bank Staff Working Paper (No. 275), Washington.

CODY, John, HUGNES, Helen y WOLL, David (editores) (1980): Policies for Industrial Progress in Developing Countries, Oxford, UNIDO-World Bank, Oxford University Press.

CHENERY, Hollis B. (1973): Alternative Strategies for Development, World Bank Staff Working Paper (No. 165), Washington, D. C.

— . — (1976): Redistribución y crecimiento, Madrid, Tecnos.

— . — (1979): Structural Change and development, World Bank, Oxford, University Press.

— . — (1980a): Interactions between industrializations and exports, World Bank Reprint series (No. 150), Washington.

— . — (1980b): Pobreza y progreso: opciones del mundo en desarrollo, Finanzas y Desarrollo, Vol. 17, No. 2, jun.

DA.VRIES, Barend A. (1979): Export promotion policies, World Bank Staff Working Paper (No. 133), Washington.

GARNER, Robert L. (1956): Statment on the International Finance Corporation, Washington, D. C.

— . — (1957): Foreign investments in a frowing world, Washington, D. C.

HAG, Mahbub ul (1980): Perspectivas internacionales de las necesidades básicas, en Finanzas y Desarrollo, Vol. 17, No. 3, sep.

HICKS, Norman (1972): Growth V.S. Basic Needs is there a trade-off en World Development, Vol. 7, No. 11-12, nov.

KING, Timothy (coord.) (1975): Políticas de población y desarrollo económico, Informe del Banco Mundial, Madrid, Tecnos.

MANDEL, Ernest (1979). El capitalismo tardío, México, Ediciones Era.

PEARSON, Lester B. (presidente) (1969): El desarrollo: empresa común. Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, Madrid, Tecnos.

SELOWSKY, Marcelo (1979): Balancing trickle down and basic needs strategies: income distribution issues in large middle-income countries with special reference to Latin American, World Bank Staff Working Paper (No. 355), Washington.

— . — (1981): Income distribution, basic Needs and trade-off with growth: the case of semi-industrialized Latinoamerican countries, World Bank Reprint Series (No. 176), Washington.

SINGH, Ajit (1978): The 'Basic Needs' approach to development vs the New International Economic Order: the significance of

Third World Industrialization, Cambridge.

STREETEN, Paul (1979): Del crecimiento a las Necesidades básicas, en Finanzas y Desarrollo, Vol. 16, No. 3, sep.

STRIJKER, R. t. (1979): The World Bank and agriculture development food productions and rural poverty en World Development, Vol. 7, No. 3.

SUNKEL, Osvaldo (1984): Pasado, presente y futuro de la crisis internacional, Revista de la CEPAL, No. 22, jul.

SYLOS LABINI, Paolo (1984): Subdesarrollo y economía contemporánea, Barcelona, Grijalbo.

TAVARES, Maria de Conceicao (1979): De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero. Ensayos sobre economía brasileña, México, Fondo de Cultura Económica.

WITHMAN, M. Von Neuman (1965): Government Risk-Sharing in foreign investment, Princeton-University Press.

WRIGHT, E. Peter (1980): Créditos del Banco Mundial para ajustes estructurales, Finanzas y Desarrollo, Vol. 17, No. 3, sep.

VEDAVALLI, R. (1978): Petroleum and gas in NON-OPEC Developing Countries: 1976-1985, World, Bank Staff Working Paper, (No. 289).

CAPITULO III

LA POLITICA DEL BANCO MUNDIAL HACIA MEXICO

INTRODUCCION

- I. 1949-1968: LOS IMPERATIVOS DEL CRECIMIENTO.
- II. 1968-1983: LOS IMPERATIVOS DE LA CRISIS.

He aquí que vuelven las sombras bárbaras
con rostros de dólar numerado.

Benjamin Péret.

INTRODUCCION

El propósito de este capítulo es evaluar analíticamente la política crediticia del Banco Mundial hacia México de 1949 a 1983. Podemos enunciar preliminarmente nuestra hipótesis del siguiente modo: la política del Banco Mundial ha tratado de corresponderse con el perfil móvil que el capitalismo mexicano ha adquirido durante esos años. Esta correspondencia puede, por supuesto, abordarse bajo distintos e incluso contradictorios ángulos y en atención a las más variadas propuestas teóricas. Aquí hemos optado por enfatizar el carácter cualitativo de los diversos proyectos -101 para el total del período-, que el Banco Mundial y su filial la Corporación Financiera Internacional (CFI) han considerado oportuno apoyar. No intentaremos, claro está, un análisis proyecto por proyecto, sino una revisión sectorial a partir de la cual identificar el valor estratégico de los proyectos de acuerdo a su funcionalidad en las tendencias dominantes en el conjunto de la economía. La preferencia otorgada a un sector o a una actividad en particular dan cuenta, de manera singular, de las prioridades sectoriales de capitalización que a su vez expresan, de manera general, los im- perativos y cambios que sustentizan históricamente tales tendencias dominantes.

Así, parece justificable añadir que las correspondencias que pretendemos explorar entre la política del Banco Mundial y la evolución económica del país son aquellas que están integradas con pleno derecho a las tendencias desnacionalizado-

ras y excluyentes que aunque en crisis ya en los últimos quince años siguen dominando la vida económica del país. De manera implícita nuestro tema es el de las vinculaciones de México con la economía mundial y con los Estados Unidos. De manera explícita son los mecanismos de integración asimétrica que el Banco Mundial gobierna en correspondencia, justamente de sus vinculaciones orgánicas con los Estados Unidos y los centros de poder financiero internacional. A partir, de estas observaciones nuestra hipótesis puede entenderse como un rechazo a ver en las aportaciones del Banco Mundial un gesto filantrópico y/o progresista -como no pocos lo han hecho-, sino como parte de una estrategia de crecimiento en particular que lejos de poseer el amparo de la neutralidad de una ciencia positiva -en el sentido que Neville Keynes otorgaba al término- o de la neutralidad política esta colmada de los intereses y las pasiones del capital más que de los anhelos y las necesidades de las mayorías del país.

Nuestra exposición esta dividida en dos apartados aunque se sigue un procedimiento único. En principio se revisará el período de 1949-1968 partiendo de una visión global del conjunto de proyectos aprobados por el Banco Mundial y de sus condiciones de contratación. En seguida se desagregaron sectorialmente los distintos proyectos tratando de establecer sus correspondencias con la evolución económica del país de entonces. En el segundo apartado concentramos nuestra atención en los años sinuosos y alterados que van de 1969 a 1983 y, de nuevo, partimos de una panorámica general de los proyectos que fueron apro-

bados en las ventanillas del Banco Mundial y la CFI para pasar después a ver sus relaciones con la economía del país, la que ya no podía ocultar, a pesar del desarrollo compartido y la administración de la abundancia, su ingreso a una crisis sin precedentes en nuestra historia contemporánea.

Antes de entrar en materia no quisiera dejar de señalar que el remitir a un caso nacional específico la política del Banco Mundial no implica olvidar o excluir su significado latinoamericano. A su manera, es decir parcialmente, el caso mexicano informa sobre una política estratégica que se aplica, sino con las mismas singularidades sí bajo el mismo patrón e intereses, tanto en Brasil como en Bolivia para señalar realidades extremas. Por desventura en nuestros días más que nuestros eventuales logros y nuestra permanente esperanza -que nos es dada, como dice Benjamin, sólo por aquellos que carecen de ella-, son nuestros comunes problemas y agravios sociales acumulados los que conforman nuestras señales de identidad regional. De ahí que no poco de lo que se dice aquí sobre México sea anunciado pensando en América Latina y viceversa.

I. 1949-1968:

1. Panorama Global

En el momento que México recibe, como un regalo de Re-

yes-^{1/}, el 6 de enero de 1949, la primera aprobación crediticia del Banco Mundial, esto apenas si tenfa dos años de iniciadas sus operaciones. Francia en 1947 y Dinamarca, Holanda y Luxemburgo por parte de Europa y Chile como primer representante de los países en desarrollo en 1948 se habfan distribuido poco equitativamente los primeros 513 millones de dólares de créditos. En 1949, Bélgica y Holanda por un lado y Brasil por otro acompañaron a México en su peregrinar a Washinton a recibir la aprobación de préstamos que ya entonces involucraban quince proyectos. De entonces y hasta 1968, México recibió 767.3 millo-

1/ Recuérdese que de 1914 a 1941 México no tuvo acceso continuo al crédito externo entre otras razones porque de 1914 a 1922 suspendió el pago del servicio de la deuda acumulada en los años de la pax porfiriana del siglo XIX y durante los agitados años de la primera fase de la revolución. De 1922 a 1929 se renegoció parte de los pasivos lo que le permitió, de una manera más bien escueta, recibir ciertos créditos, pero los impactos de la crisis del 29, los adeudos derivados de la reforma agraria y la ferrea convicción cardenista de anteponer los intereses nacionales a los reclamos de los acreedores extranjeros así como los compromisos derivados de la expropiación petrolera hicieron que de 1929 a 1941 se cerrasen las ventanillas de los bancos internacionales a cualquier cliente que pareciese mexicano. En 1945, el EXIMBANK de Estados Unidos autoriza 20 millones de dólares para la importación de bienes intermedios y de capital bajo el impulso del Banco Mundial, Mexico vuelve a ser bien visto por los banqueros oficiales y privados. Así Avila Camacho y su ministro de Hacienda Eduardo Suárez recibieron con la primera asignación crediticia del Banco Mundial un regalo de los tres nuevos Reyes Magnos, el FMI, el BIRF y Wall Street: las ventanillas abiertas de los mercados internacionales de crédito. Lo que siguió es la historia contemporánea de nuestra deuda externa. Para el periodo de 1923-1946 vease Bazant, para los años de Avila Camacho y Aleman, Torres (1979) y para la historia reciente, de 1940-1980, Green (1976 y 1981).

2/ Banco Mundial, Report Annual, 1947, 1948, 1949.

nes^{3/} para 19 proyectos específicos. De ahí que para 1968 México era el principal cliente latinoamericano del Banco Mundial, concentrando el 23% del total de créditos para la región, seguido por Brasil (17%) y Colombia (15%). En relación al total percibido por el conjunto de países en desarrollo las aportaciones a México significaron el 7% mientras que en relación a todas las operaciones del Banco Mundial el 6%. Si recordamos que para entonces había cerca de cien naciones afiliadas el porcentaje es muy significativo. En suma lo que queremos subrayar es el trato preferencial que México fue adquiriendo entre los préstamos del Banco Mundial.

En el cuadro 1 se observa la evolución general de los préstamos así como su localización sectorial y condiciones de contratación. De la información de este cuadro podemos destacar los siguientes hechos. En primer lugar que no es sino hasta

3/ La cifra se obtiene una vez descontando un reembolso de 10 millones de dólares a favor de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que el Banco Mundial hizo en 1950 sobre la operación crediticia del 6 de enero de 1949 y restando un préstamo por 10 millones que el 18 de octubre de 1950 se había centrado con un consorcio de bancos privados y que posteriormente fue cancelado. Ello explica, para quien gusta de las cotejaciones, la diferencia de 20 millones que hay entre nuestros datos y los que aparecen en el libro de Baer y Lich tensztejn. En relación a los datos que proporciona Green (op. cit) hay una insignificante diferencia que se debe, sin duda, a los redondeos de cifras. En cambio en cuanto a las fechas de aprobación de los créditos hay algunas discrepancias debido a que Green agrupo la información en relación a los años civiles y aquí se hizo tomando en cuenta los años fiscales del Banco Mundial que, como advierten en sus Informes Anuales, "se extiende del 1 de julio al 30 de junio", dándose con el año de cierre y no el inicio. Siguiendo lo establecido en el capítulo II de este trabajo, siempre que nos referimos a cifras del Banco Mundial o sus filiales se entenderá que corresponden a los años fiscales de estos y no a los civiles.

CUADRO 1
PRESTAMOS APROBADOS POR EL BANCO MUNDIAL A MEXICO, 1949-1968
(MILLONES DE DOLARES)

AÑO FISCAL	VOLUMEN (V)	PROYECTOS (P)	SECTOR				CONDICIONES		FECHA DE CONTRATACION
			AGROPECUARIO		INFRAESTRUCTURA		TASA DE INTERES (%) ^{1/}	PLAZOS (AÑOS)	
			V	P	V	P			
1949	24.1	1	-	-	24.1	1	4.5	25	6-I-'49
1950	26.0	1	-	-	26.0	1	4.5	25	28-IV-'50
1951	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1952	29.7	1	-	-	29.7	1	4.5	25	11-I-'52
1953	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1954	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1955	61.0	1	-	-	61.0	1	4.6	25	24-VIII-'54
1956	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1957	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1958	45.0	2	-	-	45.0	2	-	-	-
					(11.0)		5.6	19	14-I-'58
					(34.0)		5.4	25	5-V-'59
1959	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1960	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1961	40.0	2	15.0	1	25.0	1	-	-	-
			(15.0)		(25.0)		5.7	19	18-X-'60
							5.7	20	16-I-'61
1962	160.5	2	-	-	160.5	2	-	-	-
					(130.0)		5.7	23	20-VI-'62
					(30.5)		5.7	20	20-VI-'62
1963	12.5	1	12.5	1	-	-	5.5	21	29-IV-'63
1964	40.0	1	-	-	40.0	1	5.5	21	20-IX-'63
1965	32.0	1	-	-	32.0	1	5.5	20	4-II-'65
1966	154.0	3	44.0	2	110.0	1	-	-	-
			(25.0)		(110.0)		5.5	20	1-X-'65
			(19.0)		-	-	5:5/6:0 ^{2/}	20	15-XII-'65
			-	-	-	-	6.0	20	25-V-'66
1967	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1968	142.5	3	25.0	1	117.5	2	-	-	-
			(25.0)		(27.5)		5.25	20	26-III-'68
					(90.0)		6.25	20	26-I-'68
							6.25	20	28-VI-'68
TOTAL	767.3	19	96.5	5	670.8	14			

1/ Hasta 1964 incluye la comisión del 1% anual sobre saldos insolutos destinados a la Reserva especial del propio Banco Mundial.

2/ La tasa del 5.5% se aplico a 93.4 millones; al de 6% a 16.6 millones.

NOTA: Para los años en que hay más de un proyecto se han desagregado por separado el volumen y las condiciones de contratación siguiendo el orden cronológico de contratación.

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, 1949-1968; Nafinsa: El Mercado de Valores, volumen XLI, núm. 29, julio 30 de 1981

1961 cuando las operaciones crediticias del Banco con México adquieran una regularidad que hasta ahora persiste. De 1947 a 1960 los convenios son hasta cierto punto irregulares. Ello parece deberse a tres razones. En principio a que de la fecha en que inicia operaciones el Banco Mundial, en 1947, hasta finales de la década de los cincuenta, la reconstrucción postbélica en Europa fue su principal preocupación y, en consecuencia, durante esos años los países latinoamericanos recibieron poca atención. Ya en el capítulo II de este trabajo, hemos observado como se reflejó esta situación en la evolución de los préstamos. En segundo lugar si bien a finales de 1946 había formalizado su reincorporación al acceso de crédito ante la comunidad financiera internacional todavía en los años cincuenta el nivel de liquidez era relativamente escaso y, de nuevo, se dirigió principalmente a Europa. Ello, sin duda, representaba para el Banco Mundial una restricción para expandir el volumen de sus créditos y diversificarlos regionalmente.

Las otras dos razones son de orden doméstico. Una de ellas es que siendo el subsector de energía eléctrica el principal demandante de crédito -de los 14 proyectos a infraestructura ocho se localizaron en esta actividad y de estos cinco se concertaron entre 1944 y 1958-, el Banco Mundial mantenía ciertas reservas en otorgar créditos a una de las empresas del rango, la Mexican Light & Power Co., pues parecía ya evidente que el Estado mexicano nacionalizaría las actividades eléctricas. Y efectivamente una vez que en 1958 se emite el decreto correspondiente los préstamos al sector se duplicaron en volumen aun cuando

do los convenios disminuyeron: de 1947 a 1958 se concedieron 124.8 millones de dólares en cinco convenios y de 1962 a 1966, 330 millones en tres convenios^{4/}.

De esta manera tenemos dos pequeños subperiodos. El que transcurre en la primera década caracterizado por el inicio irregular de los convenios y el segundo en que se regulariza la frecuencia de estos.

El segundo hecho a destacar radica en algo ya sugerido: la localización preferencial en el sector de infraestructura mantenida en todo el período y, a partir de 1961 la iniciación de operaciones con otras actividades como fue el caso del sector agropecuario. De los 767.3 millones de dólares con que conto el país en estos años el 87% fue a infraestructura y el restante 13% a la agricultura teniendo 14 y 5 proyectos respectivamente. Cabe agregar que en los años del primer subperíodo el 100% fue a infraestructura y en el segundo el 83%. La lógica de esta selectividad, comun, por lo demás a la política que sigue el Banco Mundial ante todos los países en desarrollo, será revisada más adelante cuando nos detengamos en las estructuras subsectoriales. Basta añadir aquí que el erigir una moderna infraestructura productiva era una necesidad vital para la industrialización del país y la integración de su mercado interno. Desde la época de reconstrucción económica postrevolucionaria^{5/} el Estado se había comprometido a ello. Ya para los cincuenta se tenía un gran trazo recorrido.

4/ Green (1976: 28).

5/ Krauze (1981).

Una tercera situación que conviene resaltar se refiere a las condiciones de contratación. Aquí hay dos puntos a considerar. Si bien consideradas en perspectiva las condiciones de contratación entonces prevalecientes resultan más o menos estables -comparese, por ejemplo, con la inestabilidad crónica de los últimos cinco o diez años-, no deja de advertirse un deterioro en la evolución de las tasas de interés y en los plazos de vencimiento acordados. Las primeras aumentaron en promedio el 1.75% y los segundos bajaron en términos generales cinco años. Curiosamente el mayor deterioro de las tasas de interés se da entre 1947 y 1960 mientras que el de los plazos de vencimientos de 1961 a 1964 en que se estabiliza hasta 1968. Esta evolución esta ligada por un lado a que si bien los préstamos del Banco Mundial tienen costos a plazos menos onerosos que los prevalecientes en los mercados de capital privados dado en parte a su menor costo de captación de recursos el Banco actua como captador de tendencias en la fijación de sus condiciones sobre todo en cuanto a las tasas de interés. Cuando en los mercados privados sube (baja) la tasa de interés ello tiende a reflejarse directamente en las operaciones del Banco Mundial ya que progresivamente su estructura de captación se ha alterado en favor de las fuentes privadas. En cuanto a los plazos de vencimiento esto también está presente aunque con una influencia menor debido a que, por lo general, en los proyectos que financia existen periodos de maduración de mediano plazo. Durante el periodo que estamos considerando ello es particularmente cierto dada la escasa diversificación sectorial de los proyec-

tos. A pesar, entonces, de la relativa concesión que hay en las condiciones de contratación de los recursos del Banco Mundial las tendencias operativas de los mercados privados son las que marcan su evolución y ritmo.

Una cuarta consideración es la siguiente. El conjunto de préstamos a que nos estamos refiriendo no tiene incidencia directa con la balanza de pagos externos, ya que, por un lado se localizan en sectores que producen una oferta no comerciable internacionalmente y por otro lado han sido diseñados de tal modo que la estructura de vencimientos se armonice con la capacidad de generación de excedente de los propios proyectos. Estos, en efecto, habrán de bastarse a sí mismos para cumplir puntualmente sus obligaciones. De este modo no se compromete la solvencia externa del país ni su estabilidad monetaria a la vez que se evitarían presiones adicionales sobre los mercados domésticos de capital y sobre el gasto público. De ahí que el crédito del Banco Mundial, a pesar de su burocrático proceso de aprobación, fuese considerado en los medios oficiales del país como una aportación al crecimiento estabilizador. Al respecto sólo basta recordar la evaluación sobre el mal llamado "desarrollo estabilizador" que hizo el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, ante funcionarios del FMI y el Banco Mundial y que es un ejemplo máximo de aquello que Cosío Villegas llamaba el optimismo tragicamente irreal de la clase en el poder^{6/}.

^{6/} Ortiz Mena (1969, Evaluaciones críticas sobre el periodo se encuentran en casi toda la literatura económica que se produjo a partir de 1970, no excluyendo en algunos casos la oficial. Pueden verse Hansen (1982), Tello (1979), Cordera (1981) y Banco Nacional de Comercio Exterior.

Por último cabe indicar que si bien el Estado asumía la responsabilidad técnica y económica de los proyectos, el sector privado nacional y externo participaba en ellos vía los concursos internacionales que se abrían para la dotación de insumos, bienes de capital y asesoría técnica. De acuerdo a la política de fomento industrial entonces vigente se pretendía que los empresarios mexicanos acudieran a estos concursos. Por ello se les otorgaban facilidades que comprendían desde eliminación o reducción de impuestos a la renta y las importaciones hasta la aceptación de parte del Banco Mundial de una protección implícita (de cerca del 15%) a los industriales nacionales^{7/}. Con todo parece que aún estas facilidades no compensaban la baja competitividad de la industria mexicana ante la industria extranjera. Resulta ilustrativo al respecto las peticiones que la Confederación de Cámaras Industriales hicieron en 1965 al Estado para que se incorporaran a las licitaciones de los préstamos con el Banco Mundial cláusulas que ampliaran las posibilidades de las empresas nacionales^{8/}.

7/ Ortiz Mena (1965)

8/ Se demandó en particular que 1) la base de protección del 15% se cuantificara sobre precios promedios y no sobre los precios más bajos y 2) que se otorgase preferencia a proveedores que ofrecieran un mayor contenido de insumos nacionales. La respuesta inmediata fue era más bien difícil incluir tales propuestas en las licitaciones internacionales ya que en estas predomina el criterio de reducción máxima de costos. Cf. Idem.

En resumen las características globales de la política crediticia del Banco Mundial en estos años son: acceso regularizado y bajo volumen mayores a partir de 1961, después que de 1949 a 1960 este fue irregular; preferencia absoluta al sector de infraestructura durante las primeras operaciones (1949-1960) y preferencia relativa al mismo sector en los siguientes años (1961-1968) al incorporarse el sector agropecuario; condiciones de contratación concesionarias pero bajo la regularización de las tendencias del mercado privado de capitales; compatibilidad entre plazos de vencimiento y madurez de los proyectos que evita presiones a la capacidad de pagos y, finalmente incorporación del capital privado a los proyectos como proveedores de bienes y servicios.

Bajo este contexto pasaremos ahora a desglosar brevemente y con una óptica sectorial los 19 proyectos aprobados.

2. Panorama Sectorial

Veamos en primer lugar el sector de infraestructura. La información se ofrece en el cuadro 2. De los 670.8 millones de dólares destinados a este sector el 68% fue para proyectos de energía eléctrica y el 32% a transporte. De los préstamos al ramo eléctrico cabe señalar que el principal beneficiario fue la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con la cual se concertaron cinco de los proyectos mientras que con la MEXILIGHT o Compañía de Luz y Fuerza del Centro se firmaron dos convenios. En realidad, sin embargo, con la MEXILIGHT sólo hubo un único

CUADRO 2

Préstamos del Banco Mundial a México, 1949-1968.

SECTOR DE INFRAESTRUCTURA.

(Millones de dólares).

Año Fiscal	Energía Eléctrica		Transporte		Beneficiario	Participación de NAFINSA
	P	V	P	V		
1949	1	24.1			C. F. E.	Codeudor
1950	1	26.0			MEXILIGHT	Aval
1952	1	29.7			C. F. E.	Codeudor
1955			1	61.0	Ferrocarril del Pacífico	Aval
1958	2	45.0				
		(11.0)			MEXILIGHT	Aval
		(34.0)			C. F. E.	Codeudor
1961			1	25.0	S. O. P.	Deudor Directo
1962	1	130.0			C. F. E.	Codeudor
			1	30.5	C.P.F.I.C.	Codeudor
1964			1	40.0	S. O. P.	Deudor Directo
1966	1	110.0			C. F. E.	Codeudor
			1	32.0	C.P.F.I.C.	Codeudor
1968	1	90.0			C. F. E.	Codeudor
			1	27.5	S. O. P.	Codeudor
Total	8	454.8	6	216.0		

CFE: Comisión Federal de Electricidad

MEXILIGHT: Mexican Light & Power (Compañía de Luz y Fuerza del Centro)

SOP: Secretaría de Obras Públicas.

CPFIC: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

P: Proyectos

V: Volumen de recursos.

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, 1949-1968; Nafinsa: El Mercado de Valores, Vol. XLI, No. 29, julio de 1981.

proyecto. En 1950 recibe apoyo para la instalación de tres plantas generadoras que incrementarían en 250,000 Kvs. su capacidad de servicio. Ya transcurridos ocho años recibe un segundo préstamo que se incorpora como un aporte complementario al proyecto en marcha. Este proyecto único y los 36 millones involucrados fueron, además, avaluados por NAFINSA. Hasta ahí, por lo demás, llegaron las vinculaciones de MEXLIGHT con el Banco Mundial. La nacionalización del sector en 1958 fue, sin duda, lo que determinó que así ocurriera.

Los proyectos de la CFE tienen un matiz distinto. Los dos primeros se utilizaron para la construcción de sus sistemas hidroeléctricos que implicaría un incremento de la generación eléctrica por más de 632 mil Kvs. Representaron 51.8 millones de dólares. Otros tres proyectos se inscribieron en los programas quinquenales (1958-1962), trianuales (1962-1965) y bianuales (1965-1967) de expansión y mejoramiento del servicio al país. El último -el concedido en 1962- fue específicamente para electrificación rural. Por cierto, de acuerdo a las descripciones que el Banco Mundial realizó de los proyectos en sus Informes Anuales, resulta claro que son los centros urbanos más industrializados a donde se dirigen preferencialmente tales proyectos. Ello no sorprende si recordamos que la urbanización es consustancial a la industria y al proyecto modernizador entonces en marcha. NAFINSA participó en todos los convenios de la CFE como codeudor.

Los préstamos al subsector de transporte ofrecen tres

peculiaridades. Primero esta el préstamo a la Compañía Ferrocarriles del Pacífico quien lo solicitó para rehabilitar, mejorar y expandir su equipo y la red ferroviaria. Este proyecto contó con el 28% de los recursos otorgados al subsector en todo el período y contó con el aval de NAFINSA. En seguida destaca la participación de la Secretaría de Obras Públicas (SOP) quien recibe los créditos del Banco Mundial por la intermediación de NAFINSA que es quien asume directamente los compromisos. Las tres operaciones de la SOP aprobadas -que significan el 43% de los recursos al subsector- fueron para la ampliación y mejoramiento de las carreteras dentro de los programas de gobierno de 1958-1964 y 1964-1970. El tercer aspecto son los que se derivan de los programas de Caminos y Puentes Federales quien participa como codeudor junto con NAFINSA, que se dedican también a el transporte terrestre con la modalidad que atiende específicamente carreteras de acceso y caminos de peaje. El 29% de los créditos al subsector fueron a estas actividades. Tenemos, entonces, que el transporte terrestre fue promovido de manera exclusiva ya desde la década de los sesenta; el ferroviario, por su parte, no recibiría sino hasta el 2 de junio de 1972 un nuevo crédito.

De esta breve apreciación del sector de infraestructura podemos delimitar sus cuatro rasgos básicos durante 1949-1968. La acentuada preferencia a la actividad eléctrica en cuanto a la magnitud de recursos y número de proyectos o programas apoyados; el incremento de proyectos vinculados a la expansión e integración del sistema nacional de carreteras. Por otro la-

do destaca la participación de NAFINSA como avalo codeudor en los proyectos en que las empresas ejecutantes están capacitadas para rembolsar los créditos y como deudor directo en los proyectos que no son susceptibles de ello. Por último resalta la incorporación selectiva a programas y/o proyectos localizados en los centros industriales y el fomento a la urbanización regional. Mas adelante se pretendiera trazar una aproximación analítica de estas características pero podemos adelantar que su racionalidad se vincula a las necesidades de capitalización sectorial de infraestructura moderna que la acumulación privada de capital reclamaba en principio para su estabilidad y mas adelante -es decir en los años a que nos estamos refiriendo aquí- para su expansión sostenida.

Nos referiremos ahora al sector Agropecuario que como mencionamos antes comienza a recibir créditos a partir de 1961. La información se observa en el Cuadro 3. Del total de 96.5 millones de dólares, el 74% fue a proyectos de riego y el 24% a

C U A D R O 3

Préstamos del Banco Mundial a México, 1961-1968

SECTOR AGROPECUARIO

(Millones de dólares).

Año Fiscal	Crédito Agrícola		Riego		Beneficiario	Participación de NAFINSA
	P	V	P	V		
1961			1	15.0	S.R.H.	Deudor Directo
1963			1	12.5	S.R.H.	Deudor Directo
1966	1	25.0			BANXICO	Deudor Directo
			1	19.0	S.R.H.	Deudor Directo
1968			1	25.0	S.R.H.	Deudor Directo

SHR: Secretaría de Recursos Hidraulicos
BANXICO: Banco de México

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, 1949-1968; NAFINSA: El Mercado de Valores, Vol. XLI, No. 29, julio 20 de 1981.

un programa de apoyo a agricultores. Este último fue intermediado por NAFINSA para el Banco de México para que este lo utilizara, según reza el reporte dado por el Banco Mundial, en "la realización de un programa de crédito del fondo de Garantía y Fomento para la Ganadería, Agricultura y Avicultura". El destino de la otra parte de los recursos fue la rehabilitación de sistemas de riego en varias zonas del país. El primero busco beneficiar a 22 distritos (cerca de 1,430,000 acres) en Culiacan, el Yaqui, Mayo y el Fuerte; el segundo también esperaba rehabilitar tres distritos que abastecan 332 mil hectáreas en el Bajo Rio Bravo, Ciudad Delicias y el Bajo Rio San Juan; el tercero se dirigió a la región central y septentrional del país, en especial la región de La Laguna y el cuarto a el distrito de riego del Rio Colorado.

El crecimiento en las asignaciones a la rehabilitación de riego guarda proporción con la magnitud de costas de los proyectos específicos por lo que no resulta estrictamente comparable con las aportaciones a otras actividades como los sistemas hidroeléctricos o los de expansión ferroviaria o de carreteras donde se opera con altos costos. Con todo no deja de ser significativo la incidencia que los proyectos de riego tienen en la productividad agrícola. Así, por ejemplo, el proyecto de 12.5 millones de dólares de 1963 tenia calculado un aumento de la producción a 10 millones de dólares, esto es que de cada dólar aportado por el Banco Mundial se esperaba un rendimiento de 0.83 dólares. Proporciones similares se esperaban en todos los demás proyectos. Esta atención que fue adquiriendo el sector

agropecuario tendría mayor importancia en los años setenta. Por lo pronto en los referentes al primer periodo tienen una importancia en las políticas agrícolas que pretendían aumentar la capitalización del sector debido a que permitían incrementar la productividad en las regiones más susceptibles de generar excedentes exportables. De ahí que su aportación a la industrialización se concentraría en dos formas concretas: transferencia de divisas y dotación de alimentos e insumos a precios estables o hacia la baja. La capitalización en el sector agropecuario debería, en consecuencia, fomentar la urbana.

Retengamos, para concluir estos breves comentarios, las tres características que los préstamos al sector agropecuario prestan. Primero que es a partir de estos que se inicia la diversificación sectorial en los programas del Banco Mundial; segundo que esta iniciación busca vincularse más estrechamente a un uso directamente productivo de los recursos aunque no se cuenta con un usuario único o predeterminado (como, por ejemplo, la CFE en el sector de infraestructura), sino una zona regional en especial; esto es que obtiene en singularidad subsectorial lo que cede en generalidad de usuarios directos; en tercer término, y en gran medida por lo recientemente señalado, aparece NAFINSA como el deudor directo de todas las operaciones.

Es posible afirmar que en estos años tanto los proyectos de infraestructura como los agropecuarios responden a una misma corriente de fomento a la industrialización del país aunque, claro está, se integran bajo mecanismos distintos. Conviene detenernos un momento en estos dos aspectos.

Esta corriente u oleada de fomento industrial no se inicia, por supuesto, con los préstamos del Banco Mundial ni en la década de los cincuenta. Aproximadamente su punto de partida se da en la segunda mitad de la década de los veinte y recorre todos los años treinta en su etapa que podríamos llamar de génesis institucional y material. En efecto en estos aún conflictivos años, la reconstrucción postrevolucionaria se combina con la reestructuración económica máxima cuando la crisis internacional vendría a precipitar la quiebra del modelo primario-exportador. Son años de difícil transición que están marcados por la tensión que implicaba la sustitución del perfil tradicional de la economía por un perfil moderno. En esta suerte de ajuste estructural existió una prioridad: el establecimiento de "un ambiente social y económica general que afecte (positivamente) las posibilidades de acumulación de capital" dado que "es una condición necesaria para una sostenida y rápida acumulación"^{10/}. La constitución de este ambiente social y económico significó un nuevo pacto social y la génesis de una nueva estructura social de acumulación^{11/} donde la industrialización habría de convertirse en el núcleo sectorial que habría de marcar las modalidades y ritmos de crecimiento del conjunto de la economía.

Plenamente asumido este proyecto de crecimiento por los diversos agentes económicos y sociales del país (o al menos quienes llegaron al poder o sus alrededores) pronto el Estado asumió el amparo de la planificación inductiva y la fórmula de economía

^{10/} Gordon (1980).

^{11/} Idem.

mixta, las tareas de fomentar y participar directamente en la transformación económica del país.

Fomentar y construir: por lo primero hubo de diseñar e instrumentar una política económica que otorgase incentivos (política fiscal), protección (política comercial), estabilidad (política monetaria), recursos (política financiera), clasificación e institucionalidad en la fuerza de trabajo (política salarial y educativa), ampliación del mercado interno (política agraria) y, de especial importancia, una infraestructura productiva y social idónea a la modernización que lo mismo demandaba la nacionalización de sectores estratégicos (petróleo, minería) que la electrificación acelerada, la apertura de caminos, la urbanización masiva y, en fin, la dotación de servicios e insumos para la industria.

Hacia finales de los treinta la economía del país ya se encontraba inmersa en este proceso de cambio. Su legado a la industrialización acelerada en las décadas posteriores no fue menor. Entre otras cosas, los paquetes de inversión en infraestructura se localizaban en casi todo el territorio nacional y fueron absorbiendo buena parte de los gastos del presupuesto federal y participando significativamente, en la formación del capital bruto del sector público: de 1925 a 1940, el gasto económico realizado por el Estado representó del 18% en el primer año al 38% en el segundo del total del gasto público; de igual manera los subsectores de infraestructura en la ciudad y el campo contribuían entre el 80% y el 77% durante 1935-1946 a la for

mación del capital del sector público^{12/}. A partir de 1940 y hasta finales de los sesenta la actividad económica del Estado continuaría estas actividades. De acuerdo con Hansen: "más de la mitad de inversión del sector público en estos años se destinó a gastos capitales de infraestructura en la agricultura, transporte y comunicaciones. La mayoría del dinero invertido en el sector agrícola se aplicó a la construcción de vastas redes de irrigación; como resultado, la superficie irrigada mediante sistemas hidráulicos de financiamiento público se ha elevado con una tasa de 4.9% anual desde 1950; ahora incluye más del 60% de toda la tierra irrigada de México en comparación con el 13% que era en 1940. (...) Desde 1940, grandes proporciones de la inversión pública se destinaron a los renglones de la energía eléctrica y el petróleo, lo que dió por resultado tasas anuales de crecimiento del 10% para la capacidad eléctrica instalada y del 6.6% para la producción de gas y petróleo"^{13/}.

El impulso dado a la industrialización fue, entonces, vital. Los signos del cambio recorren todo el tejido social del país. De 1940 a 1970 el PIB creció a una tasa anual promedio ponderada a precios de 1960- del 6.3% mientras que el sector industrial registró una tasa del 8%. El nivel de industrialización del país ascendió del 21% en 1940 al 33% en 1970 y ya para este último año el 23% de la población económicamente activa se localizaba en el sector industrial en tanto en 1940 ocu

12/ Hansen, op. cit.

13/ Idem.

paba el 15.5%. Fue el sector primario donde se concentraron los costos de este ascenso: su tasa de crecimiento durante el periodo no sólo fue inferior al promedio (4.5%) sino que siguió además una trayectoria descendiente; su participación en el producto global bajó del 19% en 1940 al 11.6% en 1970 al igual que su participación relativa en el empleo que de estar en un 65% en 1940 culmina en un 37% en 1970. El sector servicios mantuvo una tendencia cercana a la del producto total (del 6.2%) y su participación en el PIB pasó del 49% al 56% de 1940 a 1970 y en el empleo de 19% al 39.4% para los mismos años^{14/}.

No hay duda, entonces, que cuando se inician irregularmente (1949-1960) las aportaciones crediticias del Banco Mundial y cuando estas se regularizan (1961-1968) hay una corriente de fomento que ya se encontraba en una etapa de madurez pero en la cual no parecía ocioso inyectar recursos adicionales que ampliasen su amplitud y fortaleciese sus finanzas. Los años de despliegue que corresponden a el establecimiento de la infraestructura fueron financiados preferentemente con ahorro interno^{15/}. De 1939 a 1959 la inversión del sector público se financió con el 91% (1939-1950) y el 86% (1950-1959) con recursos domésticos, de los cuales entre el 77 y 76% promedio del ahorro del sector público. Para la siguiente década, sin embargo, la capacidad del sector público para sustentar sus proyectos de inversión se erosionó en un 68% debido a cuatro factores: el mon-

^{14/} Vargas (1982)

^{15/} Hansen, op. cit.

to de inversiones se incremento por encima del ritmo de capacidad de ahorro, la formación de precios de los bienes y servicios de las empresas paraestatales estuvo por debajo de los costos, el ahorro interno fue demandado crecientemente por el sector privado y, finalmente, los costos de mantenimiento y rehabilitación de la capacidad instalada fue aumentando. De ahí que el solicitar el concurso del ahorro externo bajo control de las instituciones multilaterales fuese un recurso que el sector público utilizara crecientemente justo en el momento en que la disponibilidad de liquidez de estas instancias -en especial el Banco Mundial-, les permitía dirigir su política hacia los países en desarrollo.

Es entonces bajo este contexto que se van construyendo los mecanismos de incorporación del Banco Mundial a la economía del país. Tres con los elementos a destacar y de hecho cada uno revela ciertas peculiaridades del desarrollo económico del país. El primero de ellos se refiere a la dinámica de la inversión que es propia a la infraestructura en los países en desarrollo. Al darse un proceso de ajuste estructural como el que vivió el país de 1925 a 1940, se genera una demanda social de infraestructura productiva que además de implicar inversiones de alto costo y con una rotación del capital a mediano o largo plazo han de realizarse de manera agrupada y con cierta simultaneidad en un plazo de tiempo relativamente corto. Ello induce a que sea el Estado quien se responsabilice de ello. El sector privado -y ello es una peculiaridad en los países en desarrollo-, se abstiene de invertir en estos sectores ya porque el "interés público" in

dicara que eran actividades estratégicas y en consecuencia propias al "interés nacional" representado por el Estado, ya porque su nivel de ahorro resultaba insuficiente a la magnitud de inversión, ya porque su escaso nivel de innovación tecnológica impondría costos aún mayores e ineficiencia, o bien finalmente, sus expectativas de ganancia a corto plazo no se convinaron adecuadamente con los plazos de maduración implícitos. Como quiera que sea fue el Estado que en la ciudad y el campo llevó a cabo el levantamiento de infraestructura. Y por ello el Estado en este ciclo de inversión es quien forma gran parte del ahorro nacional: solo una entidad pública podría concentrar el excedente necesario para tales proyectos.

Su incidencia no se reduce, sin embargo, a generar una mayor alta de inversión que de otra manera no se presentaría. Los efectos son mayores y en cierta medida con una prolongación que va actuando con rendimientos a escala en sus primeras etapas y con rendimientos estables y decrecientes posteriormente. Entre estos efectos cabe indicar cuatro: los efectos multiplicadores en la inversión, efectos de integración productiva (eslabonamientos "hacia atraz" y/o "hacia adelante"), efectos de integración del mercado (en un sentido vertical y horizontal) y los efectos de socialización de los costos de la acumulación privada. El gasto y costo de la infraestructura, en consecuencia, no se debe evaluar sólo por la dotación de bienes e insumos que proporciona sino ante todo porque a partir de ella se crea un ciclo de crecimiento e inversión que es presumible quarda vinculación de largo plazo y que a su vez proporciona los estímulos

que son necesarios para incrementar el nivel medio de productividad nacional y la consolidación del ajuste estructural. Ahora bien, conforme el ciclo de inversión en infraestructura pasa del agrupamiento inicial a un ciclo en que el paquete de inversiones se distribuye mas espaciadamente en el tiempo esos efectos directos e indirectos tiendan a estrechar su incidencia y en cierto modo a pasar de una "funcionalidad activa" a una "funcionalidad receptiva" en cuanto a los ciclos de inversión de los otros sectores. Ello es lo que en nuestra opinion acontece de 1940 a 1970, en especial a partir de la segunda mitad de los cincuenta en un proceso gradual de acuerdo a como el sector manufacturero fue volviendose el eje articulador del crecimiento económico.

Ello se constata en cierto modo con la composición material de la infraestructura. Para los primeros años predomina la inversión en energía eléctrica, transporte terrestre y sistemas de riego; en la segunda etapa se diversifica y se dirige preferencialmente a comunicacion, transporte aéreo y otros. La diversificación es muestra de que las fuentes primarias ya han sido más o menos cubiertas y se han empezado a liberar recursos a sectores sino nuevos si poco desarrollados. A diferencia del paquete de inversión de la primera fase este nuevo paquete no viene necesariamente agrupado ni requiriendo de simultaneidad. Puede, en efecto, llevarse a cabo bajo un periodo de tiempo más amplio y con ciclos de inversión separadas. Por ello es que sus efectos de irradiación sobre el resto de actividades econó-

micas es menos importante al corto plazo aunque no por ello deja de participar en los cambios estructurales y en la renovación tecnológica.

En síntesis: el levantamiento de infraestructura refleja una prioridad de capitalización sectorial en los años de génesis y estabilidad de una estructura social de acumulación. Al asumir el Estado la responsabilidad de levantarla toma, en realidad, tres funciones: fomentar el crecimiento, inducir cambio estructural y socializar costos para la acumulación privada.

El segundo elemento consiste en la forma de financiamiento de esta inversión. Hemos apuntado que hasta finales de los sesenta tres cuartas partes del gasto público se sostenía con recursos internos y que a partir de entonces el crédito externo comenzó a aparecer como un recurso compensatorio de la brecha entre ahorro e inversión en el sector. Debemos agregar ahora que en esta compensación las instituciones nacionales de fomento -como NAFINSA para la infraestructura urbana y como las varias instituciones generales, especiales o indirectas^{16/}, juegan un papel de intermediación financiera muy relevante. Esta intermediación conlleva no sólo la movilización de recursos sino en un sentido más amplio un proceso de articulación entre la economía mexicana y la economía mundial. Existen dos argumentos de apoyo a esta afirmación. Uno tiene que ser con la desar

^{16/} Guzmán Ferrer (1971).

ticulación de la estructura industrial y el otro con la existencia de un sistema financiero doméstico no pleno^{17/}. Uno y otro, por cierto, están sujetos a una influencia mutua y en su conjunto expresan el desarrollo trunco que el país ha experimentado en los años de referencia.

Por desarticulación de la estructura industrial aludimos a una de las características más nocivas del sector: la carencia de un subsector (o un Departamento) de bienes de capital. Ello ha impedido una integración plena en las actividades industriales a la vez que ha fomentado por un lado una integración acentuada con los países desarrollados proveedores de estos bienes y por otro que exista una relación directa entre crecimiento y déficit de cuenta corriente. Por lo primero se tiene que buena parte de los efectos multiplicadores de inversión (pública y privada) se trasladan al exterior y se inhiba la formación de eslabonamiento productivo. El alto índice de importaciones de bienes de capital y de algunos insumos de elaboración compleja ante una baja penetración de mercados internacionales de la oferta industrial obliga a que permanentemente se utilicen mecanismos de transferencia de excedentes de otros sectores o cuando estos comienzan a mermar su capacidad ya no sólo de transferencia sino de autosostenimiento -que fue lo que sucedió en el sector agrícola-, a que el endeudamiento externo pase de ser de recurso compensatorio y eventual a uno de sostenimien

^{17/} Quijano (1981).

to constante^{18/}. Lo correspondiente a las empresas públicas es poco más grave ya que su oferta -con la excepción del petróleo, el que sin embargo, tardó cerca de cincuenta años en recuperar su nivel de producción de 1925-, no es transable internacionalmente y, por el tipo de actividad que desarrolla, es un gran importador de bienes complejos. Así, conforme se fue desarrollando el modelo industrializador -esto es conforme paso de la sustitución fácil de importaciones a la sustitución intermedia^{19/}, se fueron creando necesidades estructurales de financiamiento externo.

Ello se intensificó debido a la ausencia de un sistema financiero pleno, es decir que estuviese operando bajo condiciones que permitiesen el financiamiento de proyectos de inversión con un ciclo de reposición de mediano plazo como son los proyectos de bienes de capital y las de infraestructura. El sector bancario nacional en estos años más que involucrarse en la constitución de un capital financiero -en el sentido clásico del término que le otorgó la experiencia norteamericana y euro-

18/ Para ilustrar ello basta indicar que de 1961 a 1970 el déficit industrial -que alcanzaba entre el 12% y 11% del PIB- fue financiado por tres fuentes internas que erosionaron su capacidad de transferencia y una externa que la aumentó. El superávit agrario proporcionó de 1961 a 1965 el 49% de tal financiamiento y de 1965 a 1970 el 38%; el de servicios pasó del 43% al 36% y el petrolero del 1% al 0%. La deuda externa, en cambio, pasó del 7% al 26%. Cf. CIDE (1979). La aguda descapitalización del sector agrícola se refleja también en las cifras siguientes: de 1942 a 1962 el saldo neto entre los recursos captados por el sistema bancario del sector agrícola y los recursos canalizados a este por el mismo sistema que un saldo negativo acumulado de 2.5 mil millones de pesos (precios de 1960). Ello, por cierto, bajo una disminución constante entre las tasas de crecimiento anual en la captación y recepción. Cf. Guzmán Ferrer, op. cit. y Cardero (1984).

19/ Hernández Laos (1980).

pea^{20/}, actua como un intermediario pasivo, carente de un proyecto integral del desarrollo económico. La banca oficial, por su parte, actua -y actua- como una banca de segundo piso. La formación de sus pasivos proviene básicamente del crédito externo y en menor medida de los bonos que colocan en el exterior. Su participación en la captación del ahorro interno es, entonces, irrelevante. Ello trae dos consecuencias: la preponderancia de pasivos en moneda extranjera y el aumento de costos de captación. Los siguientes datos son elocuente muestra de lo dicho: de 1940 a 1970 la participación de las instituciones nacionales de crédito nunca paso del 30% en cuanto al manejo de los recursos bancarios del país por un lado; de 1957 a 1970 el nivel de pasivos en moneda extranjera de estas mismas instituciones pasó del 31% al 42%^{21/}, por otro lado. Su estructura de activos se vinculó estrechamente a las empresas públicas (más del 56% de la cartera de NAFINSA, por ejemplo, se concentraba en entidades paraestatales) con lo que se cierra el círculo de intermediación entre el Estado y el sector externo.

En conclusión: la falta de una operación financiera involucrada con proyectos industriales y de infraestructura a largo y mediano plazo refleja y amplía la ausencia de un departamento de bienes de capital que amplie los ciclos de capitalización: "a una industrialización no plena corresponde un sistema

20/ Michalet y Andreff y Pastré en Estévez y Lichtensztein (1981).

21/ Cardero, op. cit.

financiero no pleno^{22/}. De ahí que las instituciones nacionales de crédito, en especial NAFINSA, sean las principales demandantes del crédito del Banco Mundial: intermedian recursos pero con ellos la incorporación del Banco Mundial como una instancia de opinión y, en cierta medida, de presión sobre la conducción y el desempeño de la economía del país.

Esta labor de intermediación ligada a su esfera concreta en el sector de infraestructura en las operaciones del Banco Mundial nos indica el tercer elemento a resaltar. Si como hemos visto, el Banco Mundial comienza a proporcionar recursos financieros al país en un momento en que este transita por una etapa en su ciclo de acumulación en que las prioridades de inversión pública han encontrado su punto de estabilidad bajo un contexto de funcionamiento macroeconómico no pleno, podemos afirmar que la racionalidad económica que lleva consigo la actividad del Banco Mundial responde al conjunto de intereses que al interior del país y fuera de él se integran de una manera que podríamos llamar orgánica más que aleatoria. En otras palabras: la política del Banco Mundial en estos años se inscribe a las tendencias de desnacionalización y oligopolización que caracterizaban la vida económica de este período: incentiva que circuitos de capital y ciclos de inversión generados en los pafses desarrollados se armonicen a las especificidades de la acumulación del país. La transnacionalización no es solamente la

22/ Quijano, op. cit.

instalación de empresas internacionales alude también a los mecanismos financieros privados y multilaterales. De ahí que la relevancia del Banco Mundial sea más cualitativa que cuantitativa. Los rasgos que presenta en este periodo de 1949-1968 se matizaron, diversificaron y ampliaron durante 1969-1983; sin embargo, su perfil básico y esencial ya está plenamente expresado en este primer periodo.

En segunda pasaremos a analizar lo correspondiente al segundo periodo no sin antes señalar que de acuerdo a lo visto hasta ahora no resulta difícil concidir con una de las primeras analistas críticas de las políticas del Banco Mundial hacia los países en desarrollo quien en un estudio realizado en 1970 -y financiado por cierto por el Banco Mundial-, y que por tanto investigó la etapa a que nos hemos referido, afirmó que: "En general, la ayuda (que proporciona el Banco Mundial) está a la disposición de aquellos países cuyas situaciones de política interna, posturas de política exterior, tratamiento de las inversiones extranjeras privadas, políticas de exportación, etc., se consideran convenientes, potencialmente convenientes o al menos aceptables por los países o instituciones que conceden la ayuda y que, aparentemente, no amenazan sus intereses"^{23/}.

^{23/} Hayter (1972).

II. 1969-1983: LOS IMPERATIVOS DE LA CRISIS.

1. Panorama Global.

La actividad crediticia del Banco Mundial, según hemos visto antes, adquiere en estos años una expansión sin precedentes y observa una reformulación estratégica de su localización sectorial al amparo de un discurso ideológico renovado y ajustado a las señales económicas y políticas de una crisis internacional que no tardó en revelar su naturaleza estructural. Los préstamos que concedió el Banco Mundial al conjunto de sus prestatarios -129 países para 1947-1983-, se incrementó en ocho veces en relación al volumen concedido en 1947-1968. Este acelerado crecimiento no fue, sin embargo, simétrico en lo que corresponde a las distintas regiones en desarrollo. Mientras en África y Asia el incremento fue de un monto diez veces mayor (pasó de 7.2 mil millones de dólares a 71.6 mil), en América Latina la proporción fue de 7.5 veces (de 3.4 mil millones a 25.6 mil) en Europa y otros países fue apenas del 3.5 (de 2.6 mil millones a 9 mil). Ello indica que cada una de las regiones recibió cerca del 90% de su total de recursos aprobados por el Banco Mundial en este segundo período. En este panorama la evolución relativa de México es bastante similar a la observada en América Latina y a la referida al conjunto de operaciones del Banco Mundial. En efecto, de 1969 a 1983, México accede a un volumen de recursos 7.8 veces mayor que el monto de 1947-1968, y en consecuencia el 89% de sus créditos totales se percibieron en este segundo período.

Ello indica que mientras que todos los países prestatarios y cada una de las regiones económicas alteraban su posición relativa como prestatarios del Banco, México mantuvo en 1969-1983 el mismo coeficiente de participación que obtuviese en 1947-1968: el 6%. Esta constancia se repite en cuanto al conjunto de América Latina ya que su captación del 23% de los recursos para la región se dio a los dos periodos. En cuanto al total en los países en desarrollo disminuyó el peso de México pues paso del 10.6% al 6.1%, promediando un 5.7%. Estos datos se condensan en el lugar privilegiado que México guarda como prestatario del Banco Mundial. Para cifras del Banco Mundial exclusivamente -excluyendo la AIF-, Brasil, México, Indonesia e India son, en ese orden, los cuatro países que recibieron mas recursos de 1947 a 1983^{24/}. Si agregáramos a la CFI, son de nuevo Brasil y México, seguidos por Yugoslavia, Turquía e India quienes concentraron la mayor parte de los compromisos acumulados hasta 1983^{25/}.

Tenemos entonces que los recursos asignados a México se incrementaron paralelamente a las otorgados por el Banco Mundial lo que permitió sostener su participación relativa en

24/ Si añadimos la AIF, agencia que no ha concedido préstamos ni a Brasil ni a México, se mantienen los mismos países en otro orden: India, Indonesia, Brasil y México. Considerando exclusivamente las operaciones de la AIF, India sólo concentra el 38.2% del volumen total. Toda la información presentada en el texto proviene de los Informes Anuales del Banco Mundial, salvo se indique lo contrario.

25/ IFC, Annual Report, 1983

la captación total en un 6%. En términos absolutos en estos años recibió un volumen de 5,952.5 millones de dólares. Entre otras cosas ello significó que la regularidad en las operaciones con el Banco Mundial iniciada hacia principios de los sesenta no sólo se mantuvo sino que a su vez aumento el número de proyectos convencidos anualmente. Mas o menos hasta 1971 el número de proyectos anuales era de uno o dos (sólo en 1966 y 1968 se aprobaron 3), a partir de 1972 el promedio anual aumentó: 1972 a 1979 es de 4 proyectos y de 1978 a 1983 de 5. Ello por cierto se vió acompañado por un incremento per capita del volumen recibido por proyecto: en el primer periodo la relación era en promedio de 40.4 millones de dólares por proyecto y en el segundo de 100.8 millones, es decir 2.5 veces más.

Este conjunto de fenómenos están asociados directamente a dos hechos: el incremento de la liquidez internacional y el proceso de endeudamiento del sector público mexicano. Más adelante veremos como se articulan ambos hechos y como se incorpora el Banco Mundial en ellos. Por ahora baste indicar que si bien hubo un acentuamiento de la privatización de las fuentes crediticias a lo largo de la década de los setenta esta ya era en 1970 muy alta (del orden del 57%) por lo que la participación relativa del Banco Mundial como acreedor del sector público aunque disminuye no pierde su gravitación cualitativa. Ello se enfatiza sobre todo en la formación de pasivos de las instituciones nacionales de fomento aumento que guarda gran interés aquí. Pero, insistimos, en páginas posteriores

nos detendremos en esto. La información del Cuadro 4 nos muestra la evolución del total de recursos en localización sectorial y las condiciones de contratación.

El segundo factor a resaltar es la pronunciada alteración en la distribución sectorial de los préstamos. Si de 1949 a 1968 el sector de infraestructura recibió más cerca del 90% de los créditos ahora se observa una distribución más abierta en un contexto de desplazamientos sectoriales. De acuerdo a la información del Cuadro 1 se tiene que el sector agroindustrial percibió el 46.3% del total de recursos (12.6% en el primer período) mientras que el de infraestructura ahora solo captó el 23.7% (87.4% en 1949-1968) y que los sectores industriales con el 26.5%, educativo -el 1.5%, y de turismo -2.0%-, se incorporaron como nuevas actividades sujetos de crédito.

Esta estructuración sectorial no presupuso que el principal sector afectado -el de infraestructura- viese disminuido su acceso al crédito. Refiere más bien a un crecimiento desigual en las magnitudes sectoriales. El sector agropecuario aumento en 23.6 veces el monto de sus recursos mientras que el de infraestructura lo hizo en sólo 2.1 veces. Al mismo tiempo se observa una regularidad diferenciada por sectores en cuanto a la frecuencia de operaciones convenidas. Mientras que para el sector educativo y de turismo se otorgaron préstamos de una manera más bien eventual, el sector agropecuario a partir de 1973 y hasta 1983 manifiesta una alta regularidad semejante a la que

PRESTAMOS AGRICOLAS POR EL BANCO MUNDIAL A MEXICO, 1969-1983
(en millones de dólares)

AÑO FISCAL	Millones (M)	Proyectos (P)	S E C T O R										CONDICIONES		FECHA DE CULMINACION
			AGROPECUARIO		INDUSTRIA		INFRAESTRUCTURA		EDUCACION		TURISMO		Tasa de interés (%)	Plazos (años)	
			V	P	V	P	V	P	V	P	V	P			
1969	65.0	1	65.0	1									6.5	20	12-VI-69
1970	146.8	2			146.8 (125.0) (21.8)	2							7.0 7.0	20 25	27-IV-70 26-VI-70
1971	75.0	1	75.0	1									7.0	25	6-VI-71
1972	277.0	5			35.0 (35.0)	1	240.0 (20.0) (75.0) (125.0)	3			22.0 (22.0)	1	7.25 7.25 7.25 7.25 7.25	23 25 26 20/25 20	19-V-72 17-IV-72 3-IV-72 2-VI-72 23-VI-72
1973	200.0	2	110.0 (110.0)	1			90.0	1					7.25 7.25	20 23	18-VI-73 18-VI-73
1974	309.0	5	124.0 (77.0) (47.0)	2	70.0 (70.0)	1	90.0 (90.0)	2					7.25 7.25 7.25 7.25 7.25	20 15 20 25 25	18-VI-73 18-VI-73 12-IX-73 1-III-74 1-III-74 1-III-74
1975	360.0	4	310.0 (110.0) (150.0) (50.0)	3	50.0 (50.0)	1							7.25 8.0 8.5 8.5	20 25 20 14	28-VI-74 15-XI-74 22-V-75 22-V-75
1976	315.0	4	125.0 (125.0)	1	50.0 (50.0)	1	140.0 (100.0) (40.0)	2					7.25 8.5 8.5 8.5	20 16 24 24	11-III-76 20-IV-76 30-IV-76 30-IV-76
1977	277.0	3	120.0 (120.0)	1	35.0 (95.0)	1					42.0 (42.0)	1	8.0 5.2 8.2	15 17 17	14-VII-76 5-VI-77 5-VII-77
1978	469.5	6	256.0 (56.0) (200.0)	2	147.0 (47.0) (100.0)	2	16.5 (16.5)	1			50.0 (50.0)	1	7.45 7.5 7.5 7.5 7.5 7.5	17 15 17 17 17 17	28-II-79 27-IV-78 27-IV-78 27-IV-78 2-V-78 16-V-78
1979	552.0	5	177.0 ^{2/} (60.0) (92.0)	2	255.0 (80.0) (175.0)	2	120.0 (120.0)	1					7.35 7.0 7.0 7.9 7.9	17 17 15 17 17	21-XII-78 20-III-79 12-IV-79 24-V-79 31-V-79
1980	300.0	3	160.0 (160.0)	1	140.0 (40.0) (100.0)	2							8.25 8.25 8.25	17 17 17	25-III-80 29-IV-80 24-VI-80
1981	1001.0	7	628.0 (325.0) (73.0) (280.0)	3			453.0 (125.0) (150.0) (14.0) (164.0)	4					8.25 9.25 9.25 9.25 9.6 9.6	17 15 15 15 16 16	8-VII-80 14-V-80 4-XI-80 16-XII-80 22-I-81 26-III-81 12-IV-81
1982	657.3	5	355.0 (175.0) (180.0)	2	212.3 (152.3) (60.0)	2					90.0 (90.0)	1	9.6 9.6 11.6 11.6 11.6	15 15 15 15 15	21-VII-81 21-VII-81 16-III-82 13-III-82 25-IV-82
1983	887.9	6	253.4 (138.4) (115.0)	2	525.0 (175.0) (350.0)	2	109.5 (9.2) (100.3)	2					11.6 11.6 * * *	15 15 15 15 15	1-VII-82 3-VII-82 19-IV-82 17-V-83 23-VI-83 23-VI-83
Total	5925	59	2758.4	22	1579.3	15	1410.8	18	90.0	1	114.0	3			

Notas: 1/ 74.7 millones de dólares con 20 años de plazo y 0.3 con 25

2/ Incluye 25.5 millones de dólares complementarios que no se contabilizan como operación aparte.

3/ Otorgados a tipos de interés variable / N.D. = no disponible.

Fuente: Banco Mundial, Informes Anuales, 1969 - 1983 y NAFINSA, op. cit.

adquiera el sector industrial en 1974; el sector de infraestructura, por su parte así como observa años en que se le aprueban varios proyectos observa a su vez varios años en que ninguno se le concede. Esta regularidad mediana contrasta con la regularidad-alta de la industria y, sobre todo, la del sector agropecuario. Como resultado de ambas situaciones -las magnitudes de siguales de los montos y la regularidad distinta-, la densidad de recursos por proyectos vario de sector a sector. Así el índice para los proyectos agropecuarios fue de 125 millones de dólares por proyecto, de 105 para los industriales y de 78.4 para los de infraestructura, en tanto el promedio fue de 100.8.

Lo anterior puede resumirse en los siguientes términos: por cada dólar que dejó de percibir el sector de infraestructura, 0.53 se trasladaron al sector agropecuario, 0.42 al industrial y 0.3 y 0.2 a turismo y educación respectivamente. Este índice de desplazamiento nos advierte, y en cierto modo cuantifica parcialmente, los desplazamientos en las prioridades sectoriales de capitalización de acuerdo a las etapas en que se encuentra el ciclo económico del país. La ampliación de actividades al interior de cada sector impulso, por lo demás, este proceso de desplazamiento. En efecto, se fueron añadiendo subsectores en respuesta a una demanda que tiene dos fuentes: por un lado la demanda proveniente del sector agropecuario que combinaba la necesidad de recapitalización de la agricultura campesina con las prerrogativas de la agricultura capitalista, por otro lado la demanda urbana e industrial combinaba proyectos de

infraestructura productiva nueva (comunicación y aeropuertos) con ciertos proyectos de urbanización y cierta diversificación industrial. Se constituyó, en suma, una localización sectorial más rica y que guarda, como se verá más adelante, una correspondencia con la estrategia de política económica entonces vigente.

En cuanto a esta diversificación sectorial sólo resta agregar lo relativo al renglón de Necesidades Básicas. Como hemos indicado en este renglón participan subsectores diversos. Del sector agropecuario, están los proyectos denominados de Desarrollo Regional y que percibieron 653.4 millones de dólares; del sector de infraestructura participan los de Desarrollo Urbano y los de Agua y Alcantarillado que respectivamente recibieron 189.7 millones y 355.2; del sector industrial está el fomento a la Pequeña y Mediana Industria para lo cual se asignaron 362 millones; finalmente el sector educativo fue sujeto de un crédito por 90 millones. En total 1,650.4 millones de dólares que representa el 27% del total de créditos del período 1969-1983. Su distribución porcentual reoincide en lo observado anteriormente: el 11% fue para agropecuario, el 9.2% infraestructura, el 6% a industria y el 1.5% a educación. De nuevo se observa también que la proporción a Necesidades Básicas dada al país es cercana a lo observado en América Latina.

Como tercer elemento de análisis están las condiciones de contratación prevalecientes. Aquí se constata que al igual que el período anterior son las tendencias prevalecientes en los

mercados internacionales los que marcan la trayectoria e intensidad de los costos del capital y de los plazos de amortización. En estos años ello equivalió a un deterioro sostenido en uno y otro indicador. En consecuencia se observó que conforme se dió este proceso las condiciones de captación con que el mismo Banco Mundial recurre como prestatario se deterioraron y se trasladaron a sus operaciones como acreedor: el aumento de costos en la formación de sus pasivos implicó el aumento de costos de sus activos. Además de ello la brecha concesional que existe entre los préstamos del Banco Mundial y los del mercado privado internacional se vio disminuido ya que tanto las tasas de interés como los plazos de amortización del Banco Mundial fueron ajustándose hacia "arriba" en el primer caso y hacia "abajo" en el segundo. La información del Cuadro 5 es relevante en este sentido. Allí se observa como a pesar de ciertas oscilaciones hay una trayectoria en que el deterioro se combina con la disminución relativa de la brecha concesional. Esta situación desembocó con el establecimiento de tasas flexibles en sustitución de las tasas fijas en 1983. En este año los 4 últimos créditos otorgados, por cierto los de mayor monto en ese año, se firmaron bajo tasas variables. Ello introduce a las operaciones del Banco la incertidumbre que desde 1977 prevalece en los mercados financieros privados^{26/}, y ciertamente, de acuerdo a las tenden-

26/ En ese año seis de los más importantes bancos de Estados Unidos -el Bank of America, el Chase, el First National of Chicago, el First National of Boston, el City Corporation y el Morgan- tenían entre el 50% y el 74% de sus préstamos a tasas variables. Cf. Quijano, op. cit.

CUADRO 5

Condiciones de contratación de préstamos, 1970-1983

	TASAS DE INTERES (Promedio anual)					PLAZOS AMORTIZACION/AÑOS				
	1	2	3	(3-1)	(3-2)	1	2	3	(3-1)	(3-2)
1970	7.0	n.d	7.0	0.0	0.0	14.2	n.d	20	6.8	-
1971	6.9	7.2	7.0	0.1	0.2	13.2	n.d	25	11.8	-
1972	6.9	7.2	7.2	0.3	0.0	13.0	16.0	20	7.0	4
1973	8.3	7.3	7.2	1.1	0.1	13.5	17.0	20	6.5	3
1974	9.2	7.4	7.2	2.0	0.2	12.3	18.6	22	9.7	3.4
1975	8.3	8.3	8.5	-0.2	0.2	10.1	17.5	23	12.9	5.5
1976	7.5	8.7	8.5	-1.0	0.2	10.3	14.2	20	9.7	5.8
1977	8.0	8.2	8.4	-0.4	-0.2	9.4	12.6	17	4.4	4.4
1978	9.4	7.5	7.4	2.0	0.1	10.2	12.2	17	6.8	4.7
1979	11.2	7.7	7.5	3.7	0.2	10.4	12.2	17	6.6	4.8
1980	11.7	n.d	8.2	3.5	-	10.8	n.d	17	6.2	-
1981	14.2	n.d	9.5	5.7	-	10.6	n.d	16	5.4	-
1982	12.9	n.d	10.0	2.9	-	10.1	n.d	15	4.9	-
1983	11.1	n.d	11.6	0.5	-	10.1	n.d	15	4.9	-

Columna 1: Condiciones promedio para América Latina en los mercados de capital.

Columna 2: Condiciones promedio de los préstamos del Banco Mundial

Columna 3: Condiciones promedio de los préstamos del Banco Mundial a México.

Fuente: Banco Mundial, Informe anual, (años respectivos) y World Debt Tables 1979.

cias de los años recientes, afectara negativamente los costos de contratación en un contexto donde además los plazos de reembolso han sido erosionados. Si antes el acceso a los préstamos del Banco Mundial posee un coeficiente de variabilidad inferior a los provenientes de fuentes privadas, ahora ya se han anulado estas diferencias. Mayores costos, plazos de retorno menos y más incertidumbre es, en fin, el perfil de condiciones que México fue acordado con el Banco Mundial en estos años.

El cuarto punto sobre el que queremos llamar la atención esta relacionado con el conjunto de impactos que los distintos proyectos tienen sobre la balanza de pagos. Y aquí cabe hacer una separación: por un lado están los proyectos que en cierta medida permanece desvinculados del sector externo, son los proyectos que se asumieron como portadores de la satisfacción a las Necesidades Básicas; por otro lado tendríamos los proyectos que o bien directamente buscan apoyar a empresas o actividades volcadas al exterior o bien algunas otras que por su efecto sustitutivo de importaciones pueden aligerar las cuentas externas. Estas dos últimas aportaciones se resolverían en una formación positiva neta de divisas. Se pretende integrar los proyectos a una serie de planteamientos de reestructuración estructural que orienten la actividad económica del país hacia la economía mundial. En nombre de la competitividad, eficiencia y solidez -virtudes deseables, por supuesto, pero que no se presentan exclusivamente en función de ampliar los márgenes de apertura externa-, los criterios de la política crediticia del

Banco fueron alterando su matiz o mejor trataron de complementar los provenientes de la etapa de capitalización infraestructural. Este último sector, incluso, fue modificando su composición intersectorial en favor de actividades nuevas asociadas a una infraestructura comercial externa.

Algo similar se observa, por lo demás en el sector agropecuario y el industrial. No deja de llamar a observación el hecho de que se llegase a una rejerarquización en la importancia estratégica de los sectores: allí donde antes predominaba un esfuerzo por ampliar las magnitud del mercado interno y en articulación ahora predomina el cálculo de efectos sobre las posibilidades de integración a la economía mundial. Y para una integración plena se requiere una balanza de pagos equilibrada. Ortiz Mena en su oportunidad ponderó lo que llamo un desequilibrio externo sano; ahora este discurso ya no parece funcional^{27/}. No resulta sorprendente este giro si se ubica en el tipo de fenómenos que ya para finales de los setenta venía obstaculizando los procesos de crecimiento en América Latina y, por supuesto, en México: los desequilibrios de balanza de pagos generados por la dinámica financiera, por la acumulación de una deuda externa que se fue desvinculando progresivamente de las necesidades del aparato productor de bienes y servicios. La internacionalización financiera y el acento puesto en proyectos orientados al exterior son dos instancias de un mismo fenómeno: la ar-

^{27/} Ortiz Mena, loc. cit.

ticulación de la economía mexicana a el núcleo de la economía mundial. Los impactos sobre la balanza de pagos de los proyectos del Banco Mundial no son ponderables exclusivamente en términos contables.

Una última observación al respecto. Si en un primer momento los impactos sobre la balanza de pagos se referirían ante todo a la ausencia de presiones sobre la capacidad de pagos del país ahora se refieren a los mecanismos estructurales -es decir que devienen del aparato productivo-, que afectan a dicha capacidad de pagos. Lo paradójico del asunto es que en los años en que se procura esta aiteración son los años en que la capacidad de pagos del país ya había sobrepasado los márgenes convencionales de prudencia y se ingresaba a una espiral financiera que a mediados de 1982 obliqarfa a una moratoria involuntaria de pagos. No debe olvidarse, por lo demás, que por un lado los plazos de vencimientos de los créditos del Banco Mundial habían perdido amplitud y que por otro lado justo en estos mismos años comienza a reclamar su devolución el capital concedido en las décadas anteriores. Pareciese, entonces, que todo confabulaba para que los problemas de balanza de pagos se convirtiesen en los problemas de viabilidad de los procesos de crecimiento del país y del ajuste estructural que se busca instrumentar como fórmula o programa de solución de la crisis.

El quinto elemento relevante es la participación de las institucionales nacionales de fomento. Aquí hay dos hechos: uno es la creciente intermediación de NAFINSA y la incorpora-

ción de Banobras en determinados proyectos de infraestructura social y productiva y marginalmente de otras instituciones bancarias oficiales, como el Banco Nacional Pesquero y Portuario y el Banco Nacional de Crédito Externo. El segundo hecho alude a la posibilidad que se abrió para que NAFINSA manejase recursos con criterios más discrecionales y que no estarían sujetos necesariamente a la supervisión técnica del Banco Mundial. De los 59 proyectos que se convinieron en este periodo, NAFINSA participó en 49 de ellos como deudor directo (39) o como codeudor (8) abarcando todas los sectores y subsectores a excepción del rubro Desarrollo Urbano donde Banobras se responsabilizó de los tres proyectos de este. Banobras además participó en tres proyectos de Agua y Alcantarillado y 2 de transporte. Los dos restantes proyectos tuvieron a el Banco Mundial Pesquero y Portuario como responsable de un proyecto en el rubro de transporte portuario y al Banco Nacional de Comercio Exterior en un proyecto de promoción a exportaciones no petroleras.

En el total NAFINSA concentró el 82% que en estos años aprobó el Banco Mundial, Banobras el 12% y los otros dos bancos el 6%. Sectorialmente en las actividades agropecuarias, de educación y de turismo el 100% de los recursos fue a NAFINSA, el 48 en infraestructura y el 78% en industria. Como codeudor NAFINSA apoyo a diversas instituciones oficiales: la CFE, Ferrocarriles Nacionales de México, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Guanos y Fertilizantes de México. Como deudor directo traslado recursos también a varias dependencias públicas: la Secretaría

de Obras Públicas, la Secretaría de Marina, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el Banco de México, PIDER, la Secretaría de Agricultura y, finalmente, concretó cinco proyectos inscritos en sus propios programas de fomento.

La ampliación institucional de los prestatarios y el incremento significativo de las operaciones de NAFINSA guardan estrecha relación con los procesos de intermediación financiera a que las instituciones nacionales de fomento se inscribieron con peculiar fuerza en estos años. Por ejemplo Nafinsa incremento en 3.6 veces la magnitud de recursos externos que movilizo de 1970 a 1979 al pasar de 540.7 millones de dólares a 1964.5 millones. Igualmente Banobras a partir de 1973 incremento crecientemente su deuda externa y de una magnitud de 33 millones de dólares que tenía como saldo en 1972 paso a 816.8 en 1978 y 1,630.4 en 1979. Tres entidades públicas no financieras que al menos por una ocasión convinieron con el Banco Mundial también aumentaron significativamente sus pasivos externos. El sector eléctrico; por ejemplo, de una deuda de 990 millones en 1970 pasó a una de 5,823 en 1979, el sector de teléfonos de 271 millones en 1972 a 765 en 1979, y Lázaro Cárdenas Altos Hornos de 84 millones a inicios de la década de los setenta concluye con un saldo de 668 millones^{28/}.

En suma, los mecanismos de intermediación que ya se

^{28/} Quijano, op. cit.

habían gestado en el período anterior, adquieren en estos años una expansión inusitada. No sorprende que buena parte de la deuda externa del país este asociada al sector público y en particular al menos una porción de esta haya sido utilizada para incrementar y diversificar el producto nacional. O dicho en otros términos: la autonomización de la deuda externa descansó sobre todo en los circuitos privados y en la contratación de flujos de compensación de la balanza de pagos y de estabilidad monetaria.

Para concluir esta revisión del panorama general recapitulemos sus principales rasgos: se observa una expansión sin precedentes de los volúmenes contratados en términos globales y en su dimensión sectorial; una diversificación sectorial e intersectorial que permitió simultáneamente atender a proyectos de infraestructura, productivos y de orden social; las condiciones de contratación fueron deteriorándose independientemente del tipo de proyecto que se financiase; hay una vinculación más estrecha y directa con los problemas de balanza de pagos y, por último, hay una ampliación relativa en el marco institucional involucrado que intensificó la intermediación del capital externo con el sector público.

2. Panorama Sectorial

Veamos primero el sector de infraestructura. La información se aprecia en el Cuadro 6. Hemos dividido en dos subsectores el social con el cual se pretende urbanizar y dotar

CUADRO No. 6

PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL A MEXICO, 1969-1981

SECTOR DE INFRAESTRUCTURA

(millones de dólares)

AÑO FISCAL	SUBSECTOR								Beneficiario	Participación NAPINSA	
	SOCIAL				PRODUCTIVA						
	Agua y Alcantarillado		Desarrollo urbano		Energía		Transporte				
P	V	P	V	P	V	P	V				
1970					1	125.0				C.F.E. S.O.P.	Codeudor Deudor Directo
1972							2	95.0 (20.0) (75.0)		S.M./CNCP F.N.M.	Deudor directo Codeudor
1973	1	90.0			1	125.0				C.F.E. S.R.H.	Codeudor Deudor Directo
1974							2	115.0 (90.0)		S.O.P.	Deudor Directo
1976							1	(25.0) 100.0		S.O.P. F.N.M.	Deudor (ir. Codeudor
1978	1	40.0								BANCBRAS	N.P.
1979			1	16.5						BANCBRAS	N.P.
1981	1	125.0					1	120.0		BANCBRAS	N.P.
							2	164.0 (150.0) (14.0)		BANCBRAS B.N.P.P.	N.P. N.P.
			1	164.0						BANCBRAS	N.P.
1983			1	9.2						BANCBRAS	N.P.
	1	100.3								BANCBRAS	N.P.
Total	4	355.3	3	189.7	2	250.0	9	615.8			

C.F.E. Comisión Federal de Electricidad
S.O.P. Secretaría de Obras Públicas
S.M./CNCP Secretaría de Marina/Comisión Nacional Coordinadora de Puentes
F.N.M. Ferrocarriles Nacionales de México
S.R.H. Secretaría de Recursos Hidráulicos
BANCBRAS Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
B.N.P.P. Banco Nacional Pequeño y Portuario
N.P. No participa
P. Proyectos
V. Volumen

Fuente: Banco Mundial: Informe Anual, (años respectivos)

de servicios públicos a distintas zonas de las ciudades. Este subsector recibió 545 millones de dólares (el 38.6% del total para infraestructura) de los cuales 355.3 fueron para 4 proyectos de Agua y Alcantarillado y 189.7 para 3 programas de Desarrollo Urbano. Estos siete proyectos se inscriben en la estrategia de Necesidades básicas y ofrecen la peculiaridad de concentrarse en programas eminentemente urbanas. El primero de ellos, por ejemplo, se destinó a la "ejecución de varios proyectos de aprovechamiento de aguas subterráneas y de superficie a fin de incrementar el abastecimiento de agua potable de la zona metropolitana de la ciudad de México se beneficiarán principalmente a los sectores de más bajo ingreso"^{29/}, mientras que los referentes a 1981 y 1983 se inscriben a programas más amplios que incluyen la asesoría técnica, el levantamiento de redes de distribución y el tratamiento de agua y que además esperan beneficiar a ciudades de tamaño medio o bien a pequeñas ciudades del norte del país del Estado de Sinaloa. Otra característica de estos proyectos es que el Banco Mundial aporta en promedio el 44.7% del costo total no siendo su contribución por cada proyecto inferior al 39% ni superior al 57%. El resto, es decir el 55.3% en promedio, proviene de fuentes oficiales como Banobras y la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Por su parte los proyectos de Desarrollo urbano su contenido refiere a crear la infraestructura de vivienda y servicios sociales en un amplio campo de actividades que lo mismo cubren instalaciones municipales como créditos a artesanos y

empresas de pequeña escala en tres Estados del sureste del país (préstamo de 1981) o bien ampara proyectos de consultoría tendientes a estudiar la descentralización de la Ciudad de México (préstamo de 1983). Hay, entonces, una numerosa disposición de los recursos que Banobras, única entidad que contrato crédito en este subsector, administra. El volumen de capital en estos proyectos es, inferior a lo comprometido en otros, y el margen de aportación del Banco Mundial es también inferior pues llega al 36.5% como promedio.

El otro subsector de infraestructura cubre los proyectos de infraestructura productiva los que percibieron el 61.4% del total al sector que se dirigieron de manera prioritaria a programas de transporte y en menor medida al sector eléctrico. Aquí destacan tres peculiaridades. Por un lado a diferencia del primer periodo en que los programas energéticos recibieron prioridad, ahora apenas si recibió dos aprobaciones una de las cuales más que inscribirse a un nuevo programa complementa otros ya iniciados y el otro apoyo un programa que más que expandir la capacidad generadora del sector pretende ampliar y diversificar la distribución de la capacidad ya instalada. La descripción que el Report Annual del Banco Mundial de 1970 hace del préstamo a la CFE parece una despedida: "El nuevo préstamo -anotan- es el último de una serie que ha contribuido a la expansión del sector de energía desde 1949". Por lo demás la aportación de los créditos del Banco Mundial en relación al costo total de los proyectos apenas llega al 9% como promedio.

Por otro lado este relegamiento al sector energético fue compensado por el apoyo dado a las actividades de transporte. De los 9 proyectos que fueron financiados, dos se localizaron en transporte portuario (34 millones de dólares), tres más a ferrocarriles (325 millones, uno a aeropuertos (25 millones) y tres a carreteras (231.8 millones). La amplitud subsectorial de estos proyectos se corresponde además con un margen institucional mayor al de los otros sectores y a una distribución regional más amplia. En efecto, buena parte de estos proyectos se desarrollaron en diversas regiones del país. Además su finalidad es integrar espacios económicos, ampliar sus redes de comunicación aunque, debe mencionarse, siempre entre centros urbanos. El costo de los proyectos fue financiado con estos préstamos en un 14.5% como promedio, dándose sin embargo, casos en que dicha aportación alcanzó el 58% y otros el 9.8%. Curiosamente en los proyectos de mayor costo la aportación del Banco Mundial estuvo por debajo del promedio y en los de menor costo por encima.

Finalmente debe indicarse que los préstamos a este subsector parecen reflejar en cierto modo la privatización de la deuda externa de algunas de las entidades o empresas prestarias. El caso más notorio es el de la CFE quien justo en el momento (en 1972) que recibe el último crédito del Banco Mundial comienza un acelerado proceso de endeudamiento externo. Ya lo mencionamos antes pero conviene insistir: sus pasivos externos crecieron a una tasa promedio anual del 53% durante

1970-1979. De factor privilegiado durante el periodo de 1949 a 1968, el sector eléctrico hubo de conformar sus pasivos en condiciones más onerosas que antes y alterar su política interna de precios.

El sector industrial por su parte ofrece varios rasgos de importancia. A partir de 1972 en que por primera vez se apoyo al sector -con un crédito al Programa de Fondo de Equipamiento Industrial de NAFINSA-, fue claro que se iniciaba un esfuerzo por apoyar la reestructuración del sector. Incluimos en este análisis las operaciones de la Corporación Financiera Internacional (CFI) debido a que, como veremos, estas están concentradas en las actividades industriales de la empresa privada^{30/}. La información sobre las actividades del Banco Mundial aparecen en el Cuadro 7 y las de la CFI en el Cuadro 8.

Como se observa en el Cuadro 7, fueron las instituciones financieras de desarrollo quien recibieron el mayor volumen de recursos del sector: de los 15 proyectos aprobados NAFINSA ya como intermediador o como beneficiario directo participa en diez con el 81% de los recursos totales del sector. De estos diez proyectos cuatro fueron directamente a la Pequeña y Mediana empresa y seis a programas del Banco de México o de la

^{30/} Ello explica de paso, que hasta ahora se introduzca en nuestro examen a la CFI. Sus aportaciones a otros sectores es nula y su actividad en los años de 1956 a 1968 con el país apenas es significativa.

CUADRO 7

PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL A MEXICO, 1969-1983. SECTOR INDUSTRIAL. (MILLONES DE DOLARES)

Año Fiscal	Fertilizantes y abonos		Hierro y Acero		Pequeña y Med. Ind.		I.F.D. ^{1/}		Beneficiario	Participación de NAFINSA
	P	V	P	V	P	V	P	V		
1972							1	35.0 ^{2/}	BANXICO	Deudor Directo
1974			1	70.0					Sid. L. C.	Codeudor
1975	1	50.0							G. y F.	Codeudor
1976							1	50.0	BANXICO	Deudor Directo
1977			1	95.0					Sid. L. C.	Codeudor
1978					1	47.0 ^{3/} (47.0)	1	100.0 ^{2/}	NAFINSA	Deudor Directo
								(100.0)	BANXICO	Deudor Directo
1979	1	80.0 (80.0)					1	175.0	G. y F.	Codeudor
								(175.0)	BANXICO	Deudor Directo
1980					2	140.0 (40.0) (100.0)			SEPAFIN	Deudor Directo
									NAFINSA	Deudor Directo
1982							2	212.3 ^{4/} (152.3)	NAFINSA	Deudor Directo
								(60.0)	NAFINSA	Deudor Directo
1983					1	175.0 ^{3/} (175.0)	1	350.0 ^{2/}	NAFINSA	Deudor Directo
								(350.0)	B.N.C.E.	N. D.
Total	2	130.0	2	165.0	4	362.0	7	922.3		

1/ Instituciones Financieras de Desarrollo. 2/ Programa del Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) de NAFINSA. 3/ Canalizado por NAFINSA. 4/ Incluye programas anticontaminantes (60.0 millones de dólares) y financiamiento al programa de bienes de capital (152.3). 5/ Para el Fondo de Fomento de Exportación del Banco Nacional de Comercio Exterior.

N.P.: No participó. BANXICO: Banco de México. Sid. L. C.: Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas. G y F: Guanos y Fertilizantes de México. SEPAFIN: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. B.N.C.E.: Banco Nacional de Comercio Exterior.

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, (años respectivos).

misma NAFINSA. El préstamo restante fue responsabilidad del Banco Nacional de Comercio Exterior. En total, pues, para las instituciones financieras fue del 1,284.3 mil millones de dólares.

Ahora bien, la utilización de estos recursos se ha destinado para cubrir diversos fines, entre ellos, incluso, un programa destinado según el Annual Report del Banco Mundial de 1982 a apoyar un programa de "reducción de la polución" que será apoyado mediante la provisión de créditos a industrias que contemplen inversiones en el control de la polución". Estos fines pueden resumirse en un sólo objetivo: reducir la brecha externa del sector. La estrategia se apoya tanto en el aumento de las exportaciones y la sustitución de importaciones. Por ello de entre los siete créditos a las instituciones nacionales de fomento al menos cinco de ellas pretenden explícitamente recircular los recursos e empresas privadas que ofrezcan mayores posibilidades de incrementar su mercado externo o incidir en la producción de bienes con alta importación. Así se otorgó un préstamo (en 1982 por 152.3 millones de dólares) que se incluye en el Programa de Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital; otro más (1983, por 350 millones) para el Fondo para el Fomento de las Exportaciones a partir del cual se ofrece crédito para inversión en capital fijo, asistencia técnica y programas de capacitación privada u oficial; tres líneas de crédito (1972, 35 millones; 1976, 50 millones y 1978, 100 millones) asociadas a el Programa para el Fondo de Equipa-

miento Industrial (FONEI) que se orientan directamente a empresas que puedan "mejorar la posición de balance de pagos del país^{31/}".

También, por supuesto, se ha tratado de atender otras dos prioridades: incrementar el nivel de integración interna y el nivel de empleo. La pequeña y mediana empresa aparecen entonces como las más viables para ello debido a que son intensivas en mano de obra y a que su oferta se ajusta mejor a las necesidades de las grandes empresas exportadoras que a una eventual bajada de mercado internacional. Por ejemplo como resultado de los programas de 1978 y 1983 se calcula que cada uno crearía 20 mil puestos de trabajo permanentes y del último proyecto se espera que preservarán entre 20 y 30 mil empleos ya existentes. Debemos agregar que explícitamente se señala que el tipo de empresa apoyada aquí es la localizada en los centros urbanos del país en particular donde se encuentren instaladas las empresas que serían sus demandantes. La única excepción al respecto es el proyecto de 47.0 millones que en 1978 se acordó para apoyar a la minería.

Finalmente los otros dos sectores apoyados son el de Hierro y Acero y el de Fertilizantes y Abonos. En realidad se vincularon con proyectos de dos empresas en particular: la siderúrgica Lázaro Cárdenas y la de Guanos y Fertilizantes de México. A la primera se le concedieron dos créditos para el le-

^{31/} Banco Mundial, Informe Anual, 1978

vantamiento del proyecto aunque el segundo se canceló. Más afortunada la segunda empresa recibió los préstamos al primero de ellos para la construcción de dos plantas de urca y una de paration y el segundo para la construcción de un complejo manufacturero en Michoacán dedicado a los fertilizantes fosfatos. A este último proyecto se le atribuyen efectos de eslabonamiento productivo en la costa occidental del país y se esperaba que cubriese la mayor parte de la demanda de fertilizantes del mercado interno.

Otro aspecto a destacar es el relativamente alto nivel de aportación de los recursos del Banco Mundial en relación al costo de los proyectos. El promedio es del 29.8% siendo superior en los de la Pequeña y Mediana Industria (41.6%) y las de las Instituciones Nacionales de Desarrollo (31.4%); inferior en Hierro y Acero (10.3) y similar en Fertilizantes y Abonos (30%). Bajo estos promedios se ocultan proyectos que alcanzaron hasta el 77% y otros el 10%. Por último, los programas de FONEI carecen de un cálculo de costo final ya que su uso es más bien de acuerdo a los proyectos de empresas privadas y no en función de programas oficiales: su uso, en fin, es más flexible o si se quiere más aleatorio.

Con respecto a las actividades de la CFI destacan tres hechos. El primero a señalar es un comportamiento procíclico en relación a la situación macroeconómica del país. De las 20 operaciones o convenios, quince se realizaron de 1978 a

32/ Desconocemos las razones de la cancelación. El proyecto debería apoyar la ampliación de los servicios de la Siderúrgica.

1981, es decir en los años mal llamados de la "administración de la abundancia"; durante 1971 y 1975, en cambio, hubo apenas cuatro convenios. Para 1982 y 1983 ya no se registro ningún proyecto: la crisis aparto a los inversionistas extranjeros y a la CFI. Este tipo de conducta se explica además por la disminución de la tasa de inversión interna y la crisis de solvencia que un buen número de empresas privadas empezaron a manifestar despues de aventurarse hacia la conquista de la liquidez de los mercados privados. Ello es paradigmático en el caso del Grupo Monterrey, prestatario de la CFI, y otros grupos financieros que alian el capital nacional al extranjero.

De ahí se deriva la segunda característica: las operaciones de la CFI exclusivamente con grupos financieros ya consolidados y en expansión^{33/}. Ninguna de las empresas prestatarias esta excenta de vínculos patrimoniales con uno u otro grupo financiero. Más aún parece ser que el acceso a los recursos de la CFI dependiera de ello, o bien de sus asociaciones con compañías transnacionales. Aquí se expresa con gran claridad aquello que por diversas razones se ha denominado la alianza tripartita del capital bancario internacional, el capital transnacional y el capital nacional. La CFI actua como catalizadora de esta vinculación: por cada dólar aportado por la CFI le acompaña en promedio 2.2 dólares de inversionistas extranje

33/ Aunque la historia de los grupos financieros del país -fuera de los chismes y los anecdotarios amarillistas- esta por escribirse, Nuncio (1982) ofrece un sugerente y, en ocasiones, novedizo retrato en familia del Grupo Monterrey.

CUADRO 3

ESTADO DE PRESTAMO E INVERSIONES CON ACCIONES DE LA CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL CON MEXICO. AL 30 DE JUNIO DE 1983. (MILLONES DE DOLARES).

Ramo/ Empresa (año fiscal) ^{2/}	Ejercicio Original ^{1/}		TOTAL
	CFI (Totales)	Coparticipe	
TOTAL	168.9	375.3	544.2
ACERO	20.5	18.4	38.9
Fundidora Monterrey (1962, 1965, 1966, 1968)	5.3	18.4	23.7
Mexinox S. A. (1975, 1978)	15.2	-	15.2
Cables Eléctricos	5.0	13.0	18.0
Conductores Monterrey (1979)	5.0	13.0	18.0
Cemento	26.3	89.5	115.8
Cementos Veracruz (1972, 1979)	11.3	4.5	15.8
Empresas Tolteca de México (1979)	15.0	85.0	100.0
Minerfa	30.0	80.0	110.0
Mina Real de Angeles (1980)	30.0	80.0	110.0
Pulpa y Papel	23.4	48.5	71.9
Papeles Ponderosa (1978, 1981)	7.9	4.5	12.4
Celulósicos Centauro (1981)	15.5	44.0	59.5
Químicos y petroquímicos	19.0	-	19.0
Tereftalatos Mexicanos (1978)	19.0	-	19.0
Tableros de Fibra	8.0	17.0	25.0
Industrias Resistol (1980)	8.0	17.0	25.0
Textiles	8.0	4.0	12.0
Celanese Mexicana (1971)	8.0	4.0	12.0
Turismo	4.4	-	4.4
Cancún Aristos Hotel (1974, 1981)	1.3	-	1.3
Hotel Camino Real Ixtala (1979, 1981)	3.1	-	3.1
Vidrio	15.0	99.9	114.9
Vidrio Plano de México y Vidrio Flotado (1980)	15.0	99.9	114.9
Varios Productos alimenticios	9.3	5.0	14.3
Corporación Agroindustrial (1981)	9.3	5.0	14.3

1/ Incluye: Fondos provistos por la CFI, fondos que proveen los coparticipes mediante la compra de derechos de inversión de la CFI y fondos provistos por otras instituciones financieras en asociación con la CFI. Los datos incluyen saldos desembolsados y no desembolsados.

2/ Año fiscal en que se firmó el convenio.

FUENTE: CFI; Annual Report, 1983.

ros, lo que significa que del total de recursos (préstamos y acciones) intermediados por la CFI el 67% proviene directamente de inversionistas extranjeros. El 31% restante con los fondos que la CFI captó de la banca internacional.

El tercer aspecto se refiere a la gran diversidad sectorial que hay en los convenios: once actividades distintas se financiaron, la mayoría de las cuales tienen un alto contenido tecnológico. Destacan por los montos comprometidos las ramas de Cemento (el 21% del total), Vidrio (21%) y Minería (20%), Pulpa y Papel (13%) y Acero (7%); el restante 18% se distribuye más o menos a porciones semejantes en las otras seis ramas. No hay, entonces, una correspondencia explícita con lo observado con los préstamos canalizados por la ventanilla del Banco Mundial al sector industrial salvo en un aspecto: el fomentar la integración al mercado mundial. La CFI más que una política sectorial definida sigue una política de aprovechamiento de capacidades instaladas aparentemente de poco riesgo y alta rentabilidad. Se asocia a empresas solventes y con mercados estables. En cierto modo su labor catalizadora es al mismo tiempo una guía de inversión para el capital extranjero. Ello se confirmaría al observar que las condiciones de los flujos que provee la CFI no difieren de los existentes en el mercado privado. De ahí que las empresas prestatarias no soliciten recursos a la CFI para aprovechar condiciones concesionales y una estructura de pasivos menos onerosas sino para convocar a la inversión en función de que "sin la asistencia de la CFI, no

podrían, tal como hayan sido propuestas atraer un financiamien-
to suficiente en condiciones razonables y de manera oportu-
na"^{34/}.

Veamos ahora el sector agropecuario. Su distribución subsectorial indica que los proyectos de riego fueron los de mayor prioridad al concentrar el 37.5% del total de recursos en ocho proyectos; le siguen los proyectos de Desarrollo Regio-
nal con el 23.7% y los de Ganadería con el 18%, finalmente los de Crédito Agrícola y los incluidos en el rubro de Otros perci-
bieron el 11.8% y el 9% respectivamente. El Cuadro 9 contiene la información. Hay dos aspectos que destacar. Por un lado el hecho de que hay una doble orientación en los objetivos se-
guidos: o bien se busca fomentar la capitalización del sector y su orientación exportadora o bien se busca incrementar el nivel medio de productividad a través de la satisfacción de

34/ CFI, Annual Report, 1981. Debido a los informes de activi-
dades de la CFI no desagregan el tipo de condiciones de
contratación ni incluyen de manera regular el costo total
de los proyectos que cofinancio no ha sido posible anali-
zar estos aspectos. Presuponemos, sin embargo, que sus con-
diciones son muy similares a los prevalecientes en los mer-
cados privados. Para apoyar esta suposición conviene citar
un breve comentario que se incluye en el Informe Anual de
1982 de la CFI: "Del total aprobado, \$ 599.5 millones (de
dólares) correspondieron a préstamos, otorgados a los ti-
pos comerciales de interés prevalecientes. El préstamo tí-
pico se concedió con un plazo de siete años y un periodo
de gracia de tres años". Sinceramente creemos que México
responde al préstamo típico más que al concesionario, por
lo que afirmamos que más que el crédito de la CFI se busca
aprovechar su labor catalizadora. Por último debemos ad-
vertir que nuestras apreciaciones se basan más en el repor-
te anual de los Estados de Préstamo e Inversiones en Accio-
nes de la CFI y en el Resumen de Compromisos Brutos Acumu-
lados que en las descripciones de los ejercicios fiscales.
La razón de ello es que aquellos incluye" las operaciones
realmente ejercidas en tanto estas las aprobadas pero no
ejercidas adn.

las necesidades básicas. La agricultura capitalista y la campesina son sujeto de crédito simultáneamente. Por otro lado esta simultaneidad busca articular a ambas formas de producción con un sólo proceso: la modernización integral del sector. Modernización concebida como una capitalización por lo que el modelo a seguir esta en el sector capitalista. Se trata, entonces de encaminar las formas de producción de las familias campesinas de bajos ingresos hacia su integración a formas de producción, comercialización y distribución pretendidamente más dinámicas y productivas. La estrategia combina una serie de cambios en la vida rural que lo mismo busca alterar hábitos de cultivo como ampliar la monetarización de los intercambios. De ahí que buena parte de los proyectos -al menos 17 de los 22- más que atender un propósito único tengan un matiz multisectorial y multirregional a partir de lo cual elevar los efectos multiplicadores de las inversiones. La otra parte de los proyectos si bien más circunscritos a objetivos más particular también están diseñados para maximizar sus beneficios.

De entre los proyectos con una clara intención multisectorial se encuentran los de Crédito Agrícola, los de Desarrollo Regional y al menos uno comprendido en la columna de Otros, el de 1971. Se tiene entonces, bajo estos subsectores, y proyectos acordados de 1971 a 1983 por un monto de 1053.4 millones de dólares. Este volumen cubre en promedio el 38% del

CUADRO 2
PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL A MEXICO, 1979-1983. SECTOR AGROPECUARIO. (MILLONES DE DOLARES)

Año Fiscal	Crédito Agrícola		Desarrollo Regional		Ganadería		Riego		Otros ^{1/}		Beneficiario	Participación de CAFINSA
	P	V	P	V	P	V	P	V	P	V		
1969					1	65.0					BANXICO	Deudor Directo
1971									1	75.0	BANXICO	Deudor Directo
1973					1	110.0					BANXICO	Deudor Directo
1974								2	124.0			
									(77.0)		S.R.H.	Deudor Directo
									(47.0)		S.R.H.	Deudor Directo
1975			2	160.0			1	150.0				
				(50.0)							S.R.H.	Deudor Directo
				(110.0)							PIDER	Deudor Directo
									(150.0)		S.R.H.	Deudor Directo
1976					1	125.0					BANXICO	Deudor Directo
1977			1	120.0							PIDER	Deudor Directo
1978					1	200.0			1	56.0		
						(200.0)				(56.0)	BANXICO	Deudor Directo
											S.A.R.H.	Deudor Directo
1979			1	60.0			1	117.0 ^{2/}				
				(60.0)							S.A.R.H.	Deudor Directo
											S.A.R.H.	Deudor Directo
1980								1	160.0		S.A.R.H.	Deudor Directo
1981	1	325.0						2	303.0			
		(325.0)									BANXICO	Deudor Directo
									(23.0)		S.A.R.H.	Deudor Directo
									(280.0)		S.A.R.H.	Deudor Directo
1982			1	175.0			1	180.0				
				(175.0)							N.D.	Deudor Directo
									(180.0)		S.A.R.H.	Deudor Directo
1983			1	138.4					1	115.0		
				(138.0)						(115.0)	N.D.	Deudor Directo
											N.D.	Deudor Directo
TOTAL	1	325.0	6	653.4	4	500.0	8	1034.0	3	246.0		

^{1/} Incluye Multisectoriales (1971), Investigación y Extensión (1978) y Agroindustria (1983).

^{2/} Incluye 25 millones de dólares por concepto de un giro complementario de una operación acordada en 1974

BANXICO: Banco de México

PIDER: Programa Integral del Desarrollo Rural (Secretaría de la Presidencia)

S.A.R.H.: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

N.D.: No disponible

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual, (años respectivos).

costo total de los proyectos y es notable la diversidad de fines que tienen encomendados. Véase por ejemplo los siguientes datos. De acuerdo a las descripciones de los contratos de cinco de estos proyectos se calculaba beneficiar a 437 mil familias de campesinos y a más de un millón y cuarto de personas con programas localizados en más de 30 regiones del país y que cubrían: empresas agroindustriales, extensión y alteración de cultivos, apoyo a la ganadería, pesca, incremento de alimentos, apertura de caminos, habilitación de sistemas de riego y de drenaje, creación de empleo, mejoramiento de tierras, adquisición de maquinaria e implementos agrícolas, etc. Como se percibe hay un amplio paquete de inversiones para un amplio y diversificado paquete de objetivos. Esta variedad de fines presupone, en consecuencia, una administración de los recursos enfocada por criterios sectoriales íntegros que superan el enfoque subsectorial o por ramas que caracteriza a la mayoría de los préstamos en infraestructura o en la industria. También el sujeto social, al menos así declarado, beneficiario es diverso aunque se pretende privilegiar a los grupos de menor ingreso^{35/}.

Los proyectos a la ganadería por su parte se comenzaron a conceder hasta finales de la década de los sesenta. Pretender un incremento en la oferta de carne y leche especialmen

^{35/} Mas adelante se discutirá quienes son los grupos favorecidos. Adelantamos que según algunos autores no son los grupos de menor ingreso quienes retienen los beneficios.

te a través de la asistencia técnica, la dotación de maquinaria y el mejoramiento de los insumos. Al mismo tiempo buscan generar un excedente exportable que permita cubrir sus gastos de importación de maquinaria y mejorar las cuentas externas del sector. Por lo general el monto de los créditos cubren el 36% del costo total de los proyectos. El fomento a la ganadería tiene además tres características que por el momento solo enunciaremos. Por un lado su localización geográfica tiende a favorecer las regiones del norte del país debido a su cercanía con los mercados norteamericanos; por otra parte se inscribe dentro de lo que algunos especialistas en el ramo denominan una "ganaderización" de la actividad agropecuaria del país y que parece afectar la capacidad de oferta de alimentos para el mercado interno; finalmente a pesar de que en su diseño se pretende difundir beneficios a amplias capas sociales no resulta difícil pensar que sus beneficiarios directos se localizan dentro de los sectores que concentran los recursos (capital y tierra) del sector.

Dos proyectos incorporados al rubro de Otros se vinculan a la distribución de alimentos y el apoyo a las agroindustrias. Estos han sido directamente diseñados para cubrir actividades del sector privado. Se busca intensificar la integración entre producción y distribución de modo tal que haya una disminución en los costos que se refleje en los precios que el consumidor encuentra en el mercado final. Adicionalmente se pretende generar empleos permanentes con un nivel de producción superior al promedio del sector que sirva como "señal" o

indicador para la orientación de nuevas inversiones. La agroindustria tendría un efecto de inducción o efecto demostración de las ventajas de eslabonar productivamente la actividad rural con la industrial. Del costo total de los proyectos las aportaciones del Banco Mundial ascienden al 45.2% que es junto con los proyectos de Desarrollo Regional el índice más alto del sector.

Finalmente los programas de riego son no sólo los más importantes en el sector -concentran el 38% de los créditos a la actividad agropecuaria-, sino que de entre todos los subsectores a que destinaron recursos durante 1969-1983 es el que con mucho más atención recibió. Fueron ocho proyectos en total con un índice del 37.3% en cuanto a la aportación del Banco Mundial a los costos totales. De 1974 a 1975 se concretaron tres de los proyectos y de 1979 a 1982 los cinco restantes. Su localización trata de aprovechar las corrientes del Rio Panuco, el Rio Sinaloa, el Rio Grande, el Rio Balsas y Fuerte Rio, para dotar de irrigación a cerca de, según sus cálculos, 984 mil hectáreas. Sus beneficios, también sus propios cálculos, alcanzarían a aproximadamente a dos millones de familias rurales y crearían empleo estable a más de 20 mil campesinos. La magnitud de sus pretendidas ventajas se correspondería, entonces, a la magnitud de recursos que se le destinaron.

Los proyectos de riego, que por cierto no excluyen eventualmente el fomento directo a algunos ramos del sector como la ganadería y el cultivo intensivo, parecen ser entonces

algo más que una necesidad infraestructural de mediano plazo. Presuponen al corto plazo una alteración en los métodos de cultivo que permita ir incorporando bienes de capital e insumos (fertilizantes, semillas mejoradas, etc.) que redunden en un aumento de la productividad por hectárea y una rotación y diversificación mayor en los cultivos. Como vimos antes los proyectos de riego son ya desde finales del primer periodo (1949-1968) un punto de gran relevancia en los procesos de modernización del país. En este segundo periodo cobran mayor relevancia en cuanto se introducen en las tendencias de polarización del sector agropecuario: el contar con sistemas de riego se volvió un indicador de el tipo de agricultura que se desarrollaba. La agricultura campesina es, en términos generales, de temporal mientras que la moderna o capitalista de riego. Hemos de agregar que los proyectos del Banco Mundial tendieron a favorecer a esta última y así a que se acentuara la heterogeneidad estructural del sector. Ello por cierto al amparo de la política estatal ya que el total de los proyectos fueron administrados por la Secretaría del ramo (Secretaría de Recursos Hidráulicos primero y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos posteriormente). Los costos de esta infraestructura han sido socializados. Los beneficios privatizados. Esta lógica de distribución entre costo-beneficio permea toda la estrategia del sector agropecuario pero se enfatiza en los programas de riego.

Para concluir esta revisión del panorama sectorial de los préstamos del Banco Mundial en esta segunda etapa unas

cuantas observaciones sobre los cuatro proyectos restantes. Uno de ellos fue el dirigido a un programa educacional que tenía un costo total de 214.8 millones de dólares de los cuales el Banco aportó el 42%. Su propósito era levantar y/o remodelar 99 centros de capacitación técnica en que 800 maestros adiestraron a 20 mil trabajadores. Este tipo de proyectos se ajusta plenamente a el tipo de educación que el Banco Mundial privilegia en la formación de capital humano. La vinculación directa con los procesos productivos, la clasificación inducida en la mano de obra son factores que facilitarían su absorción productiva. Este proyecto aprobado en 1982 fue el único registrado de 1949 a 1983.

Los otros tres proyectos se asentaron en el sector turístico. El primero -de 1972-, se localizó en Ixtapan y cubrió programas de infraestructura; el segundo -de 1977-, a Baja California y el tercero -de 1979-, a el Fondo Nacional de Fomento al Turismo para su programa de 1977-1979. Estos dos últimos financian tanto la creación de servicios como la construcción, ampliación y remodelación de hoteles. Estos proyectos pretenden atender sobre todo a un turismo de ingreso alto y medio en particular aquel que implique divisas. Elevar la aportación neta del sector a la balanza de pagos es su finalidad última aunque claro reporta creación de empleo y efecto multiplicadores sobre algunas ramas económicas como la construcción. De los tres proyectos el último supone una distribución menos apegada a proyectos específicos debido a que apoya un programa intersectorial que NAFINSA administra.

La participación relativa de estos dos últimos sectores no es muy significativa en el monto total de los recursos aprobados por el Banco Mundial de 1969 a 1983. El dirigido a Educación representa el 1.5% mientras que los referidos a Turismo el 1.9%. De hecho parecen más operaciones eventuales que expresión de una política más definida hacia estos sectores. Su gravitación en el conjunto de la política crediticia del Banco Mundial a México es por ello poco relevante.

En realidad los aspectos relevantes de esta política se encuentran localizados en las políticas seguidas en la industria, la infraestructura y especialmente en el sector agropecuario. Pasaremos ahora a tratar de identificar las pautas estratégicas seguidas.

3. Panorama Estratégico

Para delinear los perfiles básicos que la estrategia crediticia del Banco Mundial toma en esta segunda etapa debemos referirnos a un proceso de asimilación de parte del Banco de las tendencias económicas del país que apuntalaban a un crecimiento sin cambio estructural que desembocaría, después de pasar por el desarrollo compartido (1970-1976) y la administración de la "abundancia" (1977-1982), en una crisis estructural. Esta asimilación descansa en los mecanismos de integración que se crearon durante los años de 1949-1968 y que como vimos antes aluden a una articulación estratégica procíclica en cuanto a las prioridades de inversión entonces bajo respon-

sabilidad del Estado. En estos años se asiste a una redefinición de dichas prioridades en función de tres criterios macroeconómicos que progresivamente fueron señalados por la política económica del Estado como esenciales en su intento de reordenar la vida económica del país.

Estos criterios son: reorientar el modelo de desarrollo hacia el exterior pasando de las normas adecuadas a la sustitución de importaciones a las de un proceso de sustitución de exportaciones; modernizar aceleradamente la dinámica económica del sector agropecuario y compensar bajo programas sociales las desigualdades económicas y sociales acumuladas. Hay en estos criterios el reconocimiento de que los circuitos virtuosos del crecimiento económico se convirtieron gradualmente en círculos perversos por un lado y que el orden social vigente podría verse seriamente cuestionado por los desagravios políticos y sociales que el autoritarismo y la injusticia distributiva crearon. El legado del "desarrollo estabilizador" no dejaba margen para el optimismo. Tello lo ha sintetizado del siguiente modo: "...junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaban la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero, la insuficiencia agropecuaria, la ineficiencia industrial, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público"^{36/}

^{36/} Tello (1979).

Por su parte José Alvarado apuntaba, sin duda confirmando las más pesimistas predicciones que Casio Villegas hiciese treinta años antes, que para inicios de los setenta era claro que "La Revolución, en el umbral de la sesentena, se ha convertido en una matrona con las mejillas pintadas que baila, cada 20 de noviembre, con los capitanes de la iniciativa privada, y muchos revolucionarios, hoy senectos pero enriquecidos, se han hecho compadres de la aristocracia"^{37/}.

En fin que los mecanismos de crecimiento no podían seguir funcionando sin dejar de crear intervalos más cortos e intensos desequilibrios internos y externos que restringiesen el crecimiento y maximizaran los signos de la crisis. La crisis, sobre todo a partir de 1973, comenzó a gobernar la vida económica y social del país. Pero esta crisis formaba parte de una crisis mayor: la de la economía internacional. Una y otra redimensionaron las tareas de ajusete que parecían impostergables. De una y otra también se derivaron prácticas de regulación y entre estas las de mayor peso fue la deuda externa. Tenemos entonces que por un lado la crisis nacional vinculada a la internacional se expresaron en una creciente demanda de ahorro externo y en una no menos creciente liquidez u oferta en manos de los bancos. Este es el contexto que de 1969 a 1981, con su intervalo de expansión de la economía mexicana de 1979 a 1981, tiene la práctica crediticia del Banco Mundial. En lo

^{37/} Alvarado (1976).

que sigue veremos como se adecuo a los tres criterios macroeco-
nómicos que hemos señalado y, en especial, el modo en que se
ubican como una estrategia de administración de la crisis.

Veamos en primer término la relación entre deuda ex-
terna pública y el endeudamiento con el Banco Mundial. De
acuerdo a la información del Cuadro 10 las tasas de crecimiento
de los saldos de la deuda externa pública y los saldos de ende-
udamiento con el Banco Mundial fueron muy aproximadas: del 18%
y del 16% respectivamente durante 1969-1983. Ello ha implica-
do que si bien la proporción del endeudamiento del Banco Mun-
dial en relación al total de la deuda pública haya disminuido
-del 14.3% en 1969 al 10.7% en 1983- ello no significó que lo
hiciera con la misma intensidad en que se dio la privatización
de la deuda externa total que si para 1970 tenía un índice del
57.2% para 1976 ya era del 83.2% y para los años ochenta cerca
del 90%. En otros términos: el acelerado proceso de endeuda-
miento bajo fuentes privadas fue acompañado por un aceleramien-
to paralelo en la formación de pasivos con el Banco Mundial de
tal modo que este apenas si vio decrecer su participación rela-
tiva en la deuda del sector público.

Las implicaciones de lo anterior para nuestro tema
son de dos ordenes. En principio porque parte del endeudamien-
to público se debió en forma significativa al endeudamiento de
empresas públicas que decidieron recurrir a los mercados priva-
dos u oficiales en búsqueda de apoyo a sus programas de expan-

CUADRO 10

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA Y ENDEUDAMIENTO CON EL BANCO MUNDIAL 1969-1983. (MILLONES DE DOLARES) SALDOS ANUALES.

	V o l u m e n			Tasas de crecimiento	
	(1)	(2)	2/1	(1)	(2)
1949-1968	5,330.0	767.3	14.4	-	-
1969	5,810.0	832.3	14.3	9.0	8.4
1970	6,250.0	979.1	15.6	7.6	17.6
1971	6,660.0	1,054.2	15.8	6.6	7.6
1972	6,820.0	1,331.0	19.5	2.4	26.2
1973	6,440.0	1,531.0	18.1	23.8	15.0
1974	11,370.0	1,840.0	16.2	34.7	20.2
1975	15,700.0	2,200.1	14.0	38.1	19.6
1976	20,846.0	2,515.1	12.0	32.7	14.3
1977	23,833.7	2,772.1	11.6	14.3	10.2
1978	26,422.5	3,241.6	12.2	10.9	16.9
1979	29,757.2	3,793.6	12.7	12.6	17.0
1980	33,872.7	4,093.6	12.1	13.8	8.0
1981	52,156.0	5,174.6	9.9	54.0	26.4
1982	58,145.6	5,831.9	10.0	11.4	12.7
1983	62,632.4	6,719.8	10.7	9.1	15.2

Columnas: (1) Deuda Pública Externa
(2) Endeudamiento con el Banco Mundial

FUENTE: Columna 1: Guillermo Ortíz y Jaime Serra Puche: La carga de la deuda externa de México, mimeo, 1984.

Columna 2: Banco Mundial, Informe Anual, años respectivos

sión, modernización o rehabilitación. Este fue el caso de PEMEX, Teléfonos de México y la Compañía Federal de Electricidad y Altos Hornos (Lázaro Cárdenas), estos dos últimos prestatarios del Banco Mundial^{38/}. De ahí que el sector energético apenas si recurriese en dos ocasiones a la ventanilla del Banco Mundial y que de 1973 a la fecha dejara de percibir recursos de la institución. El resultado de este hecho fue que las solicitudes de crédito realizadas al Banco Mundial pudieran desplazar su localización sectorial y subsectorial y por consiguiente vincularse hacia cualquier otra de las prioridades de capitalización. Y en efecto es debido a esto último que se explica en última instancia el desligamiento del Banco Mundial al sector energético. Dos argumentos respaldan esta observación.

En primer lugar el ciclo de inversión en infraestructura había rebasado ya para inicios de la década de los setenta la ola de promoción de lo que denominamos el paquete de inversiones agrupadas y bajo aplicación simultánea. La inversión en el sector eléctrico presuponia, entonces, que se habían alcanzado los niveles de maduración que convertían a la CFE en una empresa solvente para acudir a los mercados privados de ca

^{38/} Quijano, *op. cit.* Según los datos de Quijano, que provienen de la Dirección General de Crédito Público de la SHCP, el sector eléctrico pasó del 30% de 1970 al 20% en 1979 en su participación relativa al endeudamiento externo del sector público. La Siderúrgica Lázaro Cárdenas siguió una trayectoria similar al pasar del 2.6% de 1972 al 2.4 de 1979.

pital, es decir que podría sustentar sus costos comerciales. Adicionalmente a ello se dió en estos años una liberalización gradual en las tarifas de los servicios del sector para evitar su rezago ante el desencadenamiento inflacionario que de 1873 dió por concluida la estabilidad precedente. En segundo lugar ante los evidentes signos de crisis en el sector agropecuario, la necesidad de reajustar la industria y de aumentar el gasto social, se generó una demanda de recursos que alteraría la estructura distributiva de los préstamos del Banco Mundial por lo que se abandonarfa el énfasis selectivo a la energía eléctrica, al igual que en el conjunto de la deuda externa pública.

La segunda implicación a que nos referimos consiste en la participación que las instituciones nacionales de desarrollo tuvieron en el proceso de endeudamiento público. NAFINSA y BANOBRAS que son las de mayor peso como prestatarias del Banco Mundial observaron una importante labor de intermediación entre el capital externo y el gasto público. Sólo basta indicar que la deuda externa de NAFINSA paso de 186.2 millones de dólares en 1970 a 2,369 millones, es decir que tuvo una tasa de crecimiento promedio anual del 32.6%. Si durante el período anterior se creó este mecanismo de intermediación en este año se acentuó siguiendo, las tendencias de privatización del conjunto de la deuda externa del movimiento de deuda externa de NAFINSA el 56.3% corresponde en 1970 a fuentes privadas, para 1979 el 70%^{39/}.

^{39/} Idem.

En síntesis: a la gran expansión y privatización del endeudamiento externo del sector público correspondió una expansión similar en el nivel del endeudamiento con el Banco Mundial que a la vez que readecuó su política sectorial fomentó la intermediación ante las agencias de desarrollo nacionales. Ello nos indica un primer elemento del cambio estratégico en las políticas del Banco Mundial hacia México pero no es suficiente para explicar la orientación de este cambio. Debemos avanzar en este sentido.

Hemos dicho que hay un cambio en las prioridades de inversión sectorial que se apegan a los tres criterios de reordenamiento de la economía del país. En estos criterios se apoyó a sí mismo, las estrategias de diversificación sectorial del Banco Mundial.

El primer criterio puede enunciarse del siguiente modo : se requería alterar estructuralmente el perfil del sector industrial. Ya para fines de los sesenta parecía evidente que el ciclo de sustitución de importaciones iniciado en la posguerra ingresaba a una etapa de agotamiento relativo sin que el sector industrial -en especial las manufacturas-, hubiesen generado de manera normal una base de transición hacia una fase de crecimiento en que los imperativos tecnológicos y de integración interna fuesen complejos y mayores. Hasta entonces la

industria nacional acusaba un escaso nivel de integración sobre todo por el poco desarrollo del sector de bienes de capital y de insumos intermedios sofisticados por un lado, así como una endeble capacidad para penetrar en los mercados externos por el otro. Ello imponía una alta vulnerabilidad ante los ciclos externos de los sectores no industriales que financiaban la brecha comercial del sector industrial. Así mismo un proteccionismo poco selectivo indujo que el proceso de aprendizaje del sector obviase la actualización y promoción tecnológica y recurriera permanentemente al exterior para su dotación técnica. De ahí que la ineficiencia, la desarticulación interna y la incompetitividad fuesen los rasgos más preocupantes del sector.

También de estos rasgos se derivó una estrategia alternativa que pretendía inducir una reestructuración del sector. Esta se podría sintetizar como una estrategia de sustitución de exportaciones a partir de la cual se fomentaría de manera constante la integración, el recambio tecnológico y las exportaciones no tradicionales. Prácticamente de 1970 a 1982 es ta fue, con los naturales matices sexenales, la orientación que se le ha querido imprimir al sector. A ella también se han inscrito los proyectos crediticios del Banco Mundial. Su incorporación no resulta extraña, ya que de hecho esta sustitución de exportaciones no implica sino una intensificación en los niveles de articulación con la economía mundial. Ahora bien, esta sustitución de exportacio-

nes no debe entenderse como una eliminación drástica de los mecanismos y las políticas que aspiran a relajar las restricciones a la sustitución de importaciones ahí donde parecen existir márgenes apreciables como son las ramas de bienes de capital y de ciertos bienes intermedios.

Más aún podría afirmarse que la sustitución de exportaciones más que excluir a la de importaciones la complementa y re define su papel en el conjunto del sector. Por un tiempo seguiría siendo el principal sector de arrastre pero paulatinamente de legará ese papel a las exportaciones no tradicionales. Hay entonces un imperativo de ajuste estructural. En términos vinculados a los ciclos económicos se trata de ir generando las bases de una nueva estructura de acumulación. De ahí que, por definición, la reestructuración industrial sea un período de transición por lo que resulta hasta cierto punto inevitable la intensificación de los desequilibrios internos y externos del sector. Para compensar esta intensificación deben, por tanto, instrumentarse políticas que eviten su prolongación. El gasto público por un lado y el apoyo a la pequeña y mediana industria cobran entonces una gran importancia. Estas últimas han de atenuar el incremento del desempleo y elevar la sustitución de importaciones de insumos, mientras el primero ha de atenuar el impacto de la caída de la inversión privada. La participación del ahorro externo (préstamos o inversión) es también un punto de sostenimiento en el período de ajuste. En suma, los procesos de ajuste estructural vinieron a conformar la estrategia sobre la cual se induciría una recuperación y una reestructuración del sector industrial.

El desarrollo del sector a lo largo de la década de los setenta manifestó ciertos signos de recuperación pero no es de reestructuración. El nivel de industrialización del país prácticamente se mantuvo inalterado permaneciendo alrededor del 30%. Sus tasas de crecimiento ahora, por primera vez desde la década de los cuarenta, fueron inferiores a la del PIB global y observaron una gran vulnerabilidad ante el gasto público y la inestabilidad monetaria. Su composición interna si bien diversificó su oferta de bienes intermedios mantuvo rezagado al sector de bienes de capital. Ante la alta disponibilidad de divisas derivadas del auge petrolero y de deuda externa se posibilitó temporalmente evadir los ciclos de estancamiento del comercio internacional. Sin embargo, como hemos anotado, todo este crecimiento no fue acompañado por una firme reestructuración de los mecanismos de expansión del sector. Al advenir la crisis en 1982-1983, las tasas anuales del conjunto de la industria fueron de -2.8 y del 8.7 muy superiores a las también negativas del PIB global. (0.5 y 5.3 en 1982 y 1983 respectivamente).

Las crecientes dificultades del sector industrial para proseguir su desarrollo estan pues asociadas a su peculiar conformación estructural. De ahí que sólo bajo un proyecto de ajuste estructural pueda recuperar su crecimiento sin verse agobiado ciclicamente a desequilibrios restrictivos. Este es a grandes rasgos el imperativo que enfrenta el sector y al cual el Banco Mundial incorpora su asistencia crediticia toda vez que el contenido que da al concepto de ajuste estructural es aquel que co-

responde a las tendencias de la nueva división internacional del trabajo que comandan los países centrales. Los requerimientos de relocalización de la inversión de estas tendencias se endogenizan en el mercado doméstico y se busca su armonización.

El segundo criterio corresponde a la modernización plena del sector agropecuario. Esta modernización ofrece dos características fundamentales. La primera es aquella por medio de la cual se fomenta la tecnificación acelerada de agricultura privada para incrementar su oferta exportable. Para ello es necesario ampliar la base de infraestructura de la región donde se localiza preferencialmente este tipo de agricultura además de incorporar las innovaciones científicas que redundarían en un incremento en la productividad media. La segunda característica se refiere a la economía campesina. Como es conocido^{40/} este tipo de economía ha observado un gran rezago en sus niveles de productividad en comparación a la agricultura moderna -que, por cierto, no ha sido ajena a los procesos de transnacionalización-, mismo que se ha traducido en una permanente situación de pobreza masiva y emigración hacia los centros industriales del país o hacia las fronteras del norte.

^{40/} Sánchez (1980) ofrece una caracterización regional sobre la economía campesina en México. Por su parte Esteva (1980) presenta un diagnóstico global sobre la situación del México rural.

Esta situación se ha visto expresada en una pérdida de dinamismo del sector ya desde mediados de la década de los sesenta. Sus aportaciones en divisas, insumos y alimentos a la capitalización industrial fueron disminuyendo gradualmente al tiempo que sus tasas de crecimiento se resagaron incluso de las observadas en la población. Recuperar el dinamismo del sector fue entonces ya no sólo un reclamo económico sino que se convirtió en una necesidad política impostergable. El amparo de diversos programas el Estado trató durante los años de referencia de superar esta crisis del sector. Se habló entonces de autosuficiencia alimentaria, de dotación de créditos, asistencia técnica y de incremento en los niveles de educación del campesinado como las tareas más urgentes a realizar.

Había entonces dos prioridades: continuar con la modernización de la agricultura de mercado y proveer de recursos al sector campesino para que dinamizara su producción. La participación del Banco Mundial ha pretendido atender a uno y otro imperativo. Su asignación de créditos ha sido, sin embargo, orientada a que la brecha entre la economía campesina y la de mercado se cierre incorporando gradualmente la primera a la segunda. Es decir introduciendo en los sectores regionales tradicionales las normas de productividad, expansión, distribución que rigen la acumulación privada del sector. De ahí que pese a que los préstamos del Banco Mundial aparentemente benefician a los grupos sociales de bajos ingresos del campo tiendan a reeditar más proporcionalmente a los grandes propietarios. Estudios de casos como

los que Feder o Collins y Moore Lappe^{41/} han demostrado ello. Sólo agregamos que si en algún sector se evidencia lo que se ha denominado el "progresismo conservador" del Banco Mundial es en el agropecuario. Su estrategia de resolución de la crisis del sector parece muy alejada de las necesidades de los agentes sociales a quien va dirigida y muy cercano, en cambio, a aquellos sectores que poseen no poca responsabilidad de la situación de aquellos.

Estos dos criterios señalados -el localizado en la industria y en la agricultura-, corresponden directamente a los imperativos de capitalización que en parte caracterizan al ciclo económico del país. En ambos se expresa la necesidad doble de reestructurar y redinamizar, lo que no es sino una expresión de crisis. El panorama estratégico que predomina en estos años el actuar del Banco Mundial trata de responder a esta doble peculiaridad. Por ello sus préstamos directamente productivos se inscriben en tres lógicas: apoyo a empresas o programas sectoriales que estén en posibilidades de incidir en la reestructuración debido a su orientación hacia los mercados externos sean industriales o agropecuarios; apoyo a proyectos regionales o multisectoriales que fomenten la modernización de algunas actividades orientadas al mercado interno pero que puedan, a su vez, sustituir importaciones; y, finalmente apoyo a programas de infraestructura, urbana y rural, con un alto índice de efectos productivos directos o indirectos.

41/ Collins y Moore Lappe (1982) y Feder (1977-1984).

Esta lógica tripartita es, por último, complementada por el tercer criterio o imperativo a señalar: la compensación de desgravios económicos acumulados. Llamesele apoyo a la satisfacción de Necesidades básicas o programas de asistencia social su real significado es claramente político. Dicho de otro modo: un préstamo de previsión social. Intentan compensar justo aquello que la organización económica prevaleciente genera de manera directa: la marginación. Esta marginación que podemos entender como un proceso de integración no plena a los mecanismos de regulación económica y política^{42/} es concebida como una fuente de conflictos sociales que en un momento dado pueden cuestionar y deslegitimizar dichos mecanismos. Debido a la magnitud de la marginación que registra la sociedad mexicana ello deja de ser un mero costo social del desarrollo para relevarse como el verdadero rostro de este. Aquí la lógica de la actuación del Banco Mundial no obstante su encubrimiento economisista está radicalmente vinculado al sistema de poder. El cálculo de sus efectos es un cálculo sobre las formas de mediar los efectos que la reestructuración del capitalismo mexicano genera en la vida social.

Con ello se cierra la articulación estratégica que, pensamos, ha guiado la política del Banco Mundial hacia México no sólo en este último período sino desde el origen de sus relaciones con el país.

^{42/} Germani (1980).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO III

- ALVARADO, José (1976): Escritos, México, Fondo de Cultura Económica.
- BAER, Monica y LICHTENSZTEJN, Samuel (1982): Políticas globales del capitalismo. El Banco Mundial, México, CIDE
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR- Navarrete, J.E. (editor) (1971): México: La política del nuevo gobierno, México, B.N.C.E.
- BAZANT, Jan (1968): Historia de la deuda exterior de México (1823-1946), México, El Colegio de México.
- CARDERO, María Elena (1984): Patrón monetario y acumulación en México. Nacionalización y control de cambios, México, Siglo veintiuno editores.
- CIDE-Departamento de Economía Mexicana: Economía Mexicana, (editorial), México, CIDE, No. 1.
- COLLINS, Joseph y MORRE Lappé, Frances (1982): Comer es primero. Más allá del mito de la escasez, México, Siglo veintiuno editores
- ESTEVA, Gustavo (1980): La batalla del México rural, México, Siglo veintiuno editores.
- ESTEVEZ, Jaime y LICHTENSZTEJN, Samuel (editores) (1981): Nueva fase del capital financiero. Elementos teóricos y experiencias en América Latina, México, CEESTEM-ILET-Nueva Imagen.
- FEDER, ERNEST (1977) : El imperialismo fresco. Una investigación sobre los mecanismos de dependencia de la agricultura mexicana. México, Editorial Campesina
- (1978): Violencia y despojo del campesino: Latifundismo y explotación capitalista en América Latina., México, Siglo veintiuno editores.

GERMANI, Gino (1980): El concepto de marginalidad, Buenos Aires, Nueva Visión.

GORDON, David M. (1980): Etapas de acumulación y ciclos económicos largos, México, Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, CIDE, No. 7.

GREEN, Rosanio (1976): El endeudamiento público externo de México, 1940-1973, México, El Colegio de México.

(1981): Estado y banca transnacional en México, CEESTEM-Nueva Imagen.

GUZMAN, Ferrer, Martín Luis (1971): Extensión del crédito agropecuario al minifundio en NAVARRETE, Ifigenaria M. (editora): Bienestar campesino y desarrollo económico, México, Fondo de Cultura Económica.

HANSEN, Roger D. (1982): La política del desarrollo mexicano, México, Siglo veintiuno editores.

HAYTER, Teresa (1972): Ayuda e imperialismo, Barcelona, Planeta.

HERNANDES L., Enrique (1980): Origen de la crisis económica de México: el agotamiento del modelo de sustitución de comportaciones, México, mimeo.

KRAUZE, Enrique (1981): La reconstrucción económica, 1924-1928, Historia de la Revolución Mexicana (t. 10), México, El Colegio de México.

NUNCIO, Abraham (1-82): El grupo Monterrey, México, Nueva Imagen.

ORTIZ, Mena, Antonio (1965): Los créditos exteriores y el desarrollo industrial, México, NAFINSA, El Mercado de Valores, Año XXV, No. 47, Nov.

— ° — (1969): Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México, México, Investigación Fiscal, No. 47, Nov.

QUIJANO, José Manuel (1981): México: Estado y banca privada, México, CIDE.

SANCHEZ Burgos, Guadalupe (1980): La región fundamental de economía campesina en México, México, CIDER-Nueva Imagen.

TELLO, Carlos (1979): La política económica en México, 1970-1976, Siglo veintiuno editores.

TORRES R. Blanca: México en la segunda guerra mundial, 1940-1952. Historia de la Revolución Mexicana (t.19), México, El Colegio de México.

VARGAS, Claudio (1982): El sector terciario, en Anuario Económico. México 1982, México, Editorial Somos.

CONCLUSIONES

1.

El Banco Mundial surge como una instancia para institucionalizar determinados objetivos y tareas, en el ámbito financiero, que demandaba la situación económica y política prevaliente hacia mediados de la década de los cuarenta. Bretton Woods representó el punto máximo de un proceso de transformación de la economía mundial tensando por el traslado de la hegemonía británica a la hegemonía norteamericana. De ahí la relevancia de la confrontación del Plan Keynes y el Plan White. Asu-
mido en sus puntos esenciales este último el Banco Mundial asumió dos tareas: el apoyo a la reconstrucción postbélica en Europa y Japón y el fomento a los países en desarrollo. En ambas su papel central era intermediar la transferencia de excedentes financieros procurando que su utilización respondiese a los imperativos que dictaba la nueva hegemonía o al menos que no los cuestionase.

Para garantizar que así fuese se diseñó una estructura administrativa al interior del Banco Mundial que permitiese a los representantes norteamericanos controlar las decisiones claves y mantener los puestos de dirección. Así la forma de asignar los votos, las modalidades de captación de recursos, la conformación del staff profesional, la asesoría de agencias gubernamentales de Estados Unidos y la designación de los presidentes del Banco se han revelado como los mecanismos básicos para ejercer dicho control. Esta situación se presenta también en las dos filiales que el Banco Mundial creó: la Corporación Financie-

ra Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). De este modo el Grupo Banco Mundial adquirió un valor estratégico en la política económica internacional de los Estados Unidos. Conforme este país ha visto erosionada su hegemonía los mecanismos de control lo han reflejado. Con todo continúan como regidores de las desventuras y aventuras del Banco Mundial.

Estas desventuras y aventuras del Banco Mundial pueden observarse en tres períodos: en el primero de ellos (1945-1957) se incorporan a los programas de reconstrucción postbélica y marginalmente ejercen sus labores de fomento a los países en desarrollo. Pese a ello, sus aportaciones al proceso de reconstrucción son poco relevantes. Hacia finales de la década de los cincuenta van dirigiendo su atención hacia Asia, Africa y América Latina. Así comienza su segunda fase: la que abarca los años de 1958-1968 y que le reporta un crecimiento en sus operaciones crediticias y una diversificación institucional con la creación de la CFI (1956) y la AIF (1960) por medio de las cuales pretendió, respectivamente, intensificar el nivel de flujos de capital privado de riesgo hacia los países en desarrollo e incorporar parcialmente a los circuitos de circulación del capital financiero a países con escaso acceso a los mercados privados de capital. La tercera etapa cubre el inicio y desarrollo de la crisis económica internacional: 1968-1983. En estos años el Banco Mundial amplía su práctica crediticia y expande su labor de intermediación financiera ante la liberalización de

recursos así como también intenta una renovación de sus concepciones teóricas-ideológicas sobre el desarrollo. Son años en que el Banco abandona el papel secundario que había tenido en los dos periodos precedentes para asumir un rango relevante en el escenario internacional.

2.

Durante esta trayectoria el Banco Mundial amparo su política crediticia bajo una concepción teórica del desarrollo que sin alterar sus principios vitales manifesto dos etapas: en la primera -que predominó de 1946 a 1968-, se sostuvo un "esquema circular de crecimiento" que al orientarse hacia la modernización de las economías en desarrollo asignó al capital privado la rectoría del proceso mientras que el sector público deberá alentar a estos capitales al socializar los costos de la infraestructura demandada por la industrialización y al diseñar políticas de estabilización que permitan el libre juego de las leyes del mercado ya que estas son entendidas como el mecanismo clave para equilibrar y sanear las economías y como las portadoras de una distribución de los beneficios del crecimiento en función de la productividad marginal de los factores productivos.

Posteriormente y bajo la inspiración del Informe Pearson (1969), la llegada de McNamara a la presidencia del Banco Mundial y las persistencias en las desigualdades sociales de los países en desarrollo se asume una renovación ideológica en que sin abandonar el esquema de crecimiento precedente, se in-

corporan consideraciones de orden político al amparo de un discurso sobre los niveles de satisfacción de las necesidades básicas y consideraciones pertinentes a un cambio estructural impulsado por la crisis. Unas y otras consideraciones no son sino un intento para adecuar la práctica crediticia del Banco Mundial y sus filiales a las señales que la crisis económica internacional envía como parte de su proceso de intensificación y prolongamiento. Volcar hacia el exterior las economías en desarrollo en conjunción con su apertura por un lado y prevenir conflictos sociales derivados de este ajuste y de la acumulación de desagravios sociales son la respuesta del Banco Mundial a tales señales.

La práctica crediticia seguida por el Banco Mundial ha correspondido a estas dos fases de sus preocupaciones teóricas. De 1946 a 1968 sus créditos en infraestructura, al sector industrial y agropecuario que se aprobaron para las regiones en desarrollo intentaron ampliar los espacios de acumulación del capital internacional y el doméstico. Por un lado el énfasis dado en estos años al sector de infraestructura obedece al imperativo de consolidar (socializando costos) la etapa de despegue de la industrialización; por otro lado sus aportaciones a los sectores industrial y agropecuario se correspondieron a una perspectiva fundada en el aprovechamiento de ventajas comparativas, es decir en función de una orientación hacia el mercado externo. Este fue de manera general el propósito hacia la América Latina y en el los recursos de dos ventanillas (BIRF y CFI)

se distribuyeron preferentemente hacia los países con un desarrollo superior al promedio regional y que por sus características eran más susceptibles de explotar la acumulación. La participación de la AIF fue marginal.

Para el segundo periodo se observa una diversificación sectorial y geográfica muy relevante apoyada en la gran expansión de operaciones. Se amplió el número de proyectos sujetos a créditos además de que se crearon los préstamos a programas multisectoriales y/o intersectoriales y cerca de un cuarto del total de recursos se asignó a necesidades básicas. La cobertura regional también se amplió y varios países recibieron por vez primera créditos. Con todo cabe señalar que los patrones de distribución apenas si se redujeron en lo que corresponde a América Latina. De igual manera se puede advertir que se busca con mayor énfasis -dado que ahora se disponía de mayores recursos- la reorientación hacia los mercados internacionales de ciertos sectores productivos por lo que la participación relativa de los préstamos en infraestructura disminuyó. El saldo de este periodo de 1968-1983 si bien más rico y complejo que el precedente reitero las tendencias que en términos de priorización de apoyo a la transnacionalización ya dominaban en éste.

3.

El caso mexicano confirma el predominio de esta priorización en la política del Banco Mundial. Las características del caso mexicano pueden sintetizarse del siguiente modo: de

1949 a 1968 se regularizan las operaciones crediticias del Banco Mundial con México bajo un marcado énfasis en la infraestructura eléctrica que apenas se compesó con créditos al sector agropecuario. Las condiciones de crédito si bien menos onerosas que las comerciales fueron deteriorandose. NAFINSA toma, como aval, deudor directo o codeudor, una participación directa en todas las operaciones. La racionalidad explícita de los proyectos esta asociada por un lado a el desarrollo trunco del sector industrial y financiero del país lo que conlleva a que NAFINSA asuma una función de intermediación entre el capital externo y el Estado mexicano; por otro lado se vincula a las etapas del ciclo económico entonces prevalecientes, es decir a las características del "desarrollo estabilizador".

De 1969 a 1983 se da un giro cualitativo debido al legado crítico del "desarrollo estabilizador" y a la transmisión de la crisis internacional hacia México. Las prioridades de capitalización se alteraron en función de dos problemas: la recuperación de la dinámica económica y la reestructuración estructural del sistema económico. El Banco Mundial asimila estos procesos porque ve en ellos una instancia de conformación de mecanismos de integración hacia la economía mundial. Sus préstamos se orientan a tres objetivos: apoyar el ajuste estructural en tanto es entendido como un ajuste aperturista y de reorientación plena e integral de las actividades industriales y agropecuarias más dinámicas; apoyar la recuperación en sectores con una oferta que si bien no del todo exportable se eslabone a las

empresas o sectores exportadores como dotadores de insumos sobre todo aquellos con un margen óptimo de sustitución de importaciones; apoyar programas de bienestar social como una inversión de cálculo político o prevención de conflictos sociales. Cada uno de estos objetivos expresa también la correspondencia entre los ciclos económicos del país y los criterios de asignación crediticia del Banco Mundial. Esta correspondencia se apoyó con mayor fuerza que antes en la labor de intermediación de NAFINSA y otras instituciones públicas bajo un contexto de endeudamiento acelerado del sector público.

4.

La política del Banco Mundial hacia México puede, finalmente, ser entendida como una política que guarda sospechosas similitudes con las políticas que tanto al interior del país como fuera de él han conducido a que conceptos como democracia, justicia social e independencia sean más realidad como anhelos que como realidades cotidianas. Y si la frase es terrible, la realidad es peor.