

Evolución del pensamiento sobre el desarrollo en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

Un análisis comparativo en América Latina

Evolution of Thought on Development in the International Monetary Fund and the World Bank

A Comparative Analysis in Latin America

RESUMEN

El presente documento realiza un análisis comparativo entre las funciones, objetivos y pensamiento del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con especial énfasis en sus concepciones sobre el desarrollo y la incidencia que ejercen en el diseño de las políticas públicas de gobiernos como los latinoamericanos. Se plantea la tesis de que, en sus esfuerzos por apuntalar la dinámica de la economía mundial y hacer frente a la naturaleza contradictoria y polarizante del capitalismo, estos organismos internacionales representan entramados institucionales que esbozan estrategias ad hoc para tratar las desigualdades sociales e internacionales suscitadas históricamente bajo la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. Se trata pues de interpretar la naturaleza, los alcances y las limitaciones del pensamiento sobre el desarrollo esbozado por ambas entidades, reconociendo las transformaciones y el sentido del capitalismo en las últimas seis décadas, así como las necesidades y problemáticas de las sociedades nacionales.

Palabras clave: organismos internacionales, pensamiento y concepciones sobre el desarrollo, planeación del desarrollo, modernización de las sociedades, Consenso de Washington, agenda económica y agenda social.

ABSTRACT

This paper makes a comparative analysis of the functions, objectives and thought on the International Monetary Fund and World Bank, with particular emphasis on their conceptions regarding the development and the impact that they wield on the design of public policies adopted by Latin American governments. This posits the thesis that, in their efforts to shore up the dynamics of the global economy and deal with the contradictory and polarizing nature of capitalism, these international organizations represent institutional structures that outline strategies *ad hoc* to social and international inequalities historically arising from the dialectic development/underdevelopment. This is therefore an attempt to interpret the nature,

31

* Profesor titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, isaacep@iiec.unam.mx

Recibido: marzo de 2010 / Aceptado: agosto de 2010

scope and limitations of thought on the development outlined by both entities, recognizing the transformations and the sense of capitalism over the past six decades, as well as the needs and issues of national societies.

Keywords: International organizations, thoughts and conceptions on development, development planning, modernization of societies, Washington Consensus, economic agenda, social agenda.

INTRODUCCIÓN

La configuración de la estructura económica mundial y el mismo fomento del proceso de desarrollo precisan de un entramado institucional que les brinde estabilidad y legitimidad en el amplio esfuerzo que supone la compensación de la desigualdad social e internacional. De ahí la importancia de los organismos internacionales y sus múltiples funciones y acciones desplegadas en la construcción de mercados, así como la promoción del bienestar social. Más aún, el diseño y adopción de las políticas públicas al interior de los países —especialmente en aquellos que se encuentran en condiciones de subdesarrollo, subordinación y dependencia— se encuentran influidos por el despliegue de la contundencia ideológica, el aparato epistémico y la gravitación política de los organismos internacionales, lo cual no sólo se expresa en sus documentos estratégicos, sino también en los foros de negociación, los regímenes internacionales que estipulan, y la preservación de relaciones internacionales asimétricas. De este modo, los organismos internacionales son uno de los

32

agentes que mayor gravitación ejercen en los procesos de armonización, homogeneización y estandarización de políticas públicas en el marco de la expansión e integración global del capitalismo. Desde 1945, la presencia de los organismos internacionales —especialmente de las organizaciones de Bretton Woods— resulta fundamental para modelar y estructurar las relaciones internacionales de los últimos sesenta años, así como la correlación de fuerzas que le son consustanciales a la misma economía mundial y a la política internacional. Es de destacar que estos agentes contribuyen también a erigir las bases institucionales de la acumulación del capital y definen los alcances y limitaciones del fomento al desarrollo.

La presencia de los organismos internacionales es una constante en el mundo desde el final de la Segunda Gran Guerra; sin embargo, su incidencia se despliega de manera diferenciada dependiendo de la correlación de fuerzas en las relaciones internacionales, la dinámica cambiante de la economía mundial, las problemáticas y necesidades de los países, y los objetivos y con-

cepciones de estas mismas instituciones multilaterales. Para el caso de América Latina, los organismos internacionales muestran distintas aristas y matices en sus actuaciones y su influencia en materia de políticas públicas, sobresaliendo de manera especial la gravitación que ejercen en el diseño y ejercicio de las directrices y estrategias de desarrollo.

Entre los organismos internacionales que mayor influencia ejercen en la planeación del desarrollo –especialmente en el diseño de la política económica– destacan el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dichas instituciones, si bien surgieron para estructurar el nuevo orden monetario internacional en la segunda posguerra, cuentan con un importante poder político y una capacidad cognitiva para definir prioridades y establecer directrices de política pública.

Reconocido lo anterior, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Cuáles son las concepciones sobre *el desarrollo* planteadas por el BM y el FMI desde su fundación? ¿Cómo evoluciona el pensamiento sobre este concepto en ambos organismos y cuál es la relación que guarda dicha evolución con las distintas estrategias difundidas entre los países latinoamericanos? Luego de plantear estas interrogantes, resulta preciso mencionar que el objetivo central del presente artículo consiste en identificar y explicar las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por estos organismos a lo largo de su historia; ello supone revisar y exponer de manera sucinta las distintas estrategias expuestas en algunos de sus principales documentos desde 1945, así como interpretar las rupturas y vaivenes evidenciados en su pensamiento e influencia en América Latina.

33

Cabe destacar una tesis que recorrió de principio a fin la presente investigación: la expansión de la economía mundial y de su respectivo proceso de acumulación de capital precisan de tejidos institucionales que les brinden estabilidad y legitimación política, y que, además, tiendan a hacer funcionales las desigualdades sociales e internacionales que le son propias a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. Esos propósitos primordiales son asumidos por el FMI y el BM, en tanto organizaciones complementarias en sus concepciones y convergentes en funciones que, si bien son distintas, terminan por articularse de manera compleja al momento de incidir en la estructura económica mundial y las relaciones de poder que les son consustanciales.

En suma, más que profundizar en el estudio de los efectos negativos derivados de las políticas promovidas por estos dos organismos internacionales, lo que pretendemos es interpretar y exponer la naturaleza y el sentido histó-

rico del pensamiento sobre el desarrollo esbozado por dichas agencias, especialmente de aquellas concepciones y estrategias que inciden en el diseño de las políticas públicas nacionales.

LA RELEVANCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA CONFIGURACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA MUNDIAL Y EL PROCESO DE DESARROLLO

Por su propia naturaleza y sus objetivos fundacionales, los organismos internacionales conforman entramados institucionales orientados a modelar y legitimar la estructura económica mundial y sus contradicciones fundamentales. Además, estos organismos, tanto las instituciones emanadas de la conferencia de Bretton Woods como el conjunto del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, despliegan desde sus orígenes una serie de funciones y acciones que procuran –en el marco de la correlación de fuerzas– moderar y encauzar la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

A grandes rasgos, los organismos internacionales –en tanto ámbitos para la configuración de nuevos valores y prácticas– contribuyen a la creación de normas y pautas de comportamiento que definen regímenes internacionales a partir de la conciliación y negociación entre los Estados que ceden porciones importantes de su soberanía. Se trata de entidades que proporcionan una mínima y necesaria institucionalidad de alcance mundial con la finalidad de perfilar y delimitar el sentido de la acción ejercida por los actores y agentes políticos y socioeconómicos que intervienen en la toma de decisiones.

34

Sin la contribución de las organizaciones multilaterales resulta imposible configurar regímenes internacionales que faciliten la coordinación de acciones colectivas que incidan en la estructuración de la política global y en la regulación de la economía mundial. Uno de sus principales objetivos consiste en procurar la homogeneización, armonización y estandarización de las políticas públicas a escala planetaria; de ahí que desplieguen importantes capacidades epistémicas orientadas a la investigación de las problemáticas mundiales y nacionales, la reflexión teórica en torno al proceso de desarrollo, y la construcción de datos estadísticos que apoyan la toma de decisiones, así como la hechura y ejercicio de la agenda pública.

Además de sus funciones en torno a la proyección, estabilización y legitimación de la estructura económica mundial, los organismos internacionales desempeñan –tras cumplir con la función de generar conocimientos teóricos

y empíricos— un importante papel en la construcción y promoción de fundamentos y directrices que modelan los alcances y naturaleza de las estrategias y políticas de desarrollo al interior de los países. Ello se expresa en la formación de *comunidades epistémicas*¹ (concepto introducido por Haas, 1992) integradas por el funcionariado especializado de los mismos organismos internacionales, académicos de *universidades globales*, consultores independientes contratados por el sector público, y miembros de gobiernos y parlamentos nacionales que comparten, todos ellos, códigos de comunicación y conducta, así como cosmovisiones en torno a problemáticas específicas de la realidad mundial.

Las instituciones de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como organismos internacionales

Luego de enfrentar la crisis de 1929 y sobre todo al finalizar la Segunda Gran Guerra, fue acuciante la necesidad de reestructurar a fondo el conjunto de la economía mundial y, especialmente, el sistema monetario y financiero internacional. Paralelamente a las reuniones que dieron origen al sistema de la Organización de las Naciones Unidas, se realizó el día 22 de julio de 1944 en New Hampshire (Estados Unidos) la llamada *Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas de Bretton Woods*. Dicho evento dio pie a la emergencia y configuración de un nuevo orden económico mundial y el ascenso de los Estados Unidos como potencia hegemónica tras la probable derrota militar de los países del Eje. De esta forma, el principal propósito de la Conferencia de Bretton Woods consistió en lograr la estabilización de las unidades monetarias y el crédito en las naciones asistentes, de tal manera que la reconstrucción de posguerra se realizase de manera acelerada y sobre bases sólidas.

De esta Conferencia surgieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).² Este último,

¹ Una *comunidad epistémica* es una red de profesionales y expertos altamente especializados en asuntos y problemas públicos, capaces de interactuar en espacios globales de decisión y formar parte de entidades y organizaciones que ejercen un minucioso control —y, por tanto, construyen poder— sobre el conocimiento, la información y las técnicas relativos a la configuración y diseño de la política económica y social.

² Otra de las organizaciones emanadas de los procesos de negociación orientados a modelar el mundo de la segunda posguerra y a regular las transacciones monetario/financieras y, especialmente, las operaciones comerciales internacionales, fue el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) negociado a finales de 1947 y puesto en vigor el primero de enero de 1948. Es de destacar que con estas organizaciones se buscó el objetivo de regular y gestionar el comercio internacional, así como las implicaciones

conocido como el Grupo del BM, actualmente está compuesto por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), creada en 1960 con el objetivo de otorgar préstamos en condiciones favorables a los países pobres; la Corporación Financiera Internacional (CFI) fundada en 1956 con la finalidad de incentivar el crecimiento de la inversión directamente productiva, de actuar en la creación de instituciones financieras y en el impulso de mercados de capitales locales, así como de realizar inversiones en acciones que en el futuro fueron trasladadas a la iniciativa privada; la Agencia Multilateral de Garantías de Inversiones (AMGI), a su vez, fue fundada en 1988 para promover la inversión extranjera directa en las naciones subdesarrolladas; el Centro Internacional para la Resolución de Disputas de Inversiones (CIRDI), inaugurado en 1966, se orientó a resolver las diferencias entre los gobiernos nacionales y los inversionistas extranjeros; además del mismo BIRF que se especializa en otorgar financiamiento condicionado a los países miembros agobiados por el subdesarrollo y la pobreza (González Fernández, 2002; Calvo Hornero, 1997).

En la actualidad, los procesos de desarrollo y de integración económica a escala global se comprenden, en gran medida, a partir de la influencia –positiva o negativa– ejercida por el BM y el FMI; entidades que cuentan con el objetivo fundacional de propiciar la cooperación internacional en materia monetaria y facilitar un equilibrado, pero relativo, crecimiento del comercio mundial mediante la creación de un sistema de pagos multilaterales para las transacciones corrientes.

36 Si bien los objetivos de estas organizaciones fueron distintos, desde sus orígenes, aunque no contrarios, hoy en día en muchos casos sus funciones se complementan y entrecruzan, a tal grado que tienden a presentarse colisiones en sus directrices y estrategias de desarrollo.

En tanto pilares fundamentales del orden económico, financiero y político que se estructuró después de 1945, el FMI y el BM se orientaron en sus primeros años a la sólida reconstrucción de las economías nacionales, la infraestructura y el sistema productivo perjudicados por el largo conflicto bélico. De ahí que luego de promover la reconstrucción y el crecimiento econó-

financieras derivadas de los intercambios de mercancías y servicios. Si bien el GATT no se interesó explícitamente en el diseño de estrategias de desarrollo, conforme crecieron e intensificaron las transacciones propias del comercio internacional, la incidencia de este acuerdo –mediante las rondas de negociaciones realizadas en diferentes momentos– fue relevante en el diseño de políticas económicas, especialmente al dar origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC), entidad que resulta fundamental para comprender la actual regulación de los flujos comerciales internacionales, la solución de disputas y controversias entre países miembros, y la formación e integración de bloques comerciales regionales.

mico de Europa y Japón, y tras garantizar el despliegue de la hegemonía de los Estados Unidos, las dos instituciones emanadas de Bretton Woods –especialmente el BM– reconvirtieron sus objetivos hacia el crecimiento económico y el fomento del desarrollo entre los países subdesarrollados,³ e incentivaron –luego de promover el desarrollo de los países atrasados– la inserción de las economías nacionales en el recién creado sistema monetario y financiero internacional (González Fernández, 2002: 112, 114). Desde aquellos años, tanto el FMI como el BM ejercen una importante gravitación e influencia en regiones como la latinoamericana a partir de la promoción de estrategias de desarrollo y el diseño de regímenes internacionales, códigos de conducta, pautas de comportamiento y directrices para la hechura de las políticas públicas –especialmente de la política económica– de las naciones subdesarrolladas.

EL PENSAMIENTO Y LAS CONCEPCIONES SOBRE EL DESARROLLO EN EL BANCO MUNDIAL Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y SU RECEPCIÓN EN AMÉRICA LATINA: TRAZOS GENERALES PARA UN ESTUDIO COMPARADO

Luego de finalizar la Segunda Gran Guerra, un amplio espectro de las relaciones internacionales y de los intereses y objetivos del sistema de la Organización de las Naciones Unidas se concentró en los desequilibrios de la economía mundial y las condiciones de subdesarrollo de múltiples países que accedieron en sus regiones a fases de independencia política, o que pretendían –como en el caso de América Latina– lograr la independencia económica y la reivindicación de su autonomía en materia de toma de decisiones estratégicas.

Las dos décadas posteriores a 1945, se caracterizaron por el generalizado optimismo y la vocación en torno a la búsqueda de alternativas de desarrollo en un contexto de expansión de la economía mundial. Los esfuerzos iniciales de industrialización de sus economías emprendidos por varios gobiernos latinoamericanos, durante la década de los años treinta del siglo XX, condujeron a sustituir la importación de algunos productos básicos de consumo popular y, en ese sentido, la región se convirtió en un referente importante para la asimilación y ejercicio de estrategias que privilegiaron la modernización

37

³ Para mayores detalles sobre este viraje véase Lichtensztejn y Baer, 1982.

de las sociedades, así como también lo fue —en condiciones onerosas— durante las últimas décadas para la adopción de políticas de ajuste y cambio estructural orientadas a la consolidación de un nuevo patrón de acumulación. De este modo, tal como se expondrá en el resto del presente documento, la evolución del pensamiento sobre el desarrollo esbozado y promovido por el FMI y el BM se caracteriza por rupturas y continuidades condicionadas mediante la dinámica de la estructura económica mundial y las especificidades de las coyunturas, de tal manera que sus concepciones responden en última instancia al proceso de valorización, revalorización y acumulación del capital a escala planetaria.

El desarrollo como crecimiento económico y reorganización/estabilización de la economía mundial: la supremacía de la síntesis neoclásica/keynesiana (1945-1968)

38

Durante los años posteriores a 1945 se experimentó una fase expansiva de la economía mundial bajo el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, y a la par de la recuperación económica de Japón y varios países europeos devastados por la guerra, se gestó la necesidad de comprender, explicar e interpretar su proceso de desarrollo y los obstáculos enfrentados por los países atrasados que por aquel entonces superaron el colonialismo clásico, o se perfilaban a consolidar un capitalismo sobre bases autónomas y menos dependiente del modelo primario/exportador. Por estos años, se gesta la llamada *economía del desarrollo* y varias disciplinas de las ciencias sociales tienden a interesarse por la investigación en torno a los orígenes y causas del subdesarrollo; en este contexto académico comienza a generalizarse una concepción que interpretó el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico y que fue asumida en el discurso y prácticas de los nacientes organismos internacionales.

La teoría económica propuesta por John Maynard Keynes y especialmente su vulgarización entre los círculos que en aquel entonces tomaban las decisiones en materia de política pública, fue el correlato de la referida concepción del desarrollo. Como el capitalismo posee una naturaleza contradictoria y dotada de desequilibrios que no se corrigen automáticamente mediante el mecanismo de precios de mercado, Keynes privilegió la intervención deliberada del Estado en el proceso económico con la finalidad de abatir el desempleo y generar y administrar la demanda efectiva. De esta forma, al no vis-

lumbrar un sistema económico equilibrado en el largo plazo, el economista británico esbozó una macroeconomía del desequilibrio que no correspondía del todo con los objetivos, intereses y estrategias pretendidas por el funcionariado de los organismos internacionales. De ahí que estos actores se inclinaron por la llamada *síntesis neoclásica/keynesiana* planteada en 1937 por John R. Hicks.

La *síntesis neoclásica/keynesiana* fue formulada a través de la creativa combinación de la macroeconomía keynesiana y la microeconomía neoclásica. Con la macroeconomía keynesiana se exploraron los problemas de desempleo y la inflación en el corto plazo y se sugería una activa política económica para evitar ciclos depresivos y altos niveles de desempleo; sin embargo, quienes cultivaron esta tradición y, sobre todo, quienes adoptaron y ejercieron esas medidas y estrategias, omitieron que –en el largo plazo– una de las contradicciones de la política monetaria expansiva es el acelerado aumento de los precios. Por su parte, la microeconomía neoclásica, mediante su teoría del crecimiento económico, esbozó la idea de que el capitalismo está dotado de una dinámica interna de ajuste automático que propicia un equilibrio estable y balanceado en el largo plazo. Este equilibrio se alcanza con la intervención del sector público de orientación keynesiana que recurre –bajo el principio de invertir todo lo que se ahorra– al gasto fiscal y al ajuste de la tasa de interés (Hicks, 1937; Villarreal, 1986: 64–80). Tomando en cuenta este sistema de argumentos, Hicks consideró que la teoría económica de Keynes se tornaba compatible y complementaria con los supuestos propios de la teoría económica neoclásica.

39

Estos supuestos teóricos inspiraron gran parte de las estrategias y acciones de las instituciones de Bretton Woods y del mismo sistema de la Organización de las Naciones Unidas durante el largo periodo transcurrido entre 1945 y finales de los años sesenta.

Por su parte, el FMI se gestó como la piedra angular del sistema monetario internacional de la segunda posguerra. Oficialmente, el objetivo fundacional del Fondo consistió en contribuir al funcionamiento adecuado y a la estabilidad de la economía mundial a través de una serie de acciones colectivas capaces de cohesionar a los países e impactar en el conjunto de las relaciones internacionales. La función inicial de este organismo –y que en parte fue la posición defendida por el mismo Keynes en las deliberaciones de 1944– se orientó a impedir la recurrencia de la depresión económica y de una generalizada crisis mundial a través de la presión sobre los gobiernos para que

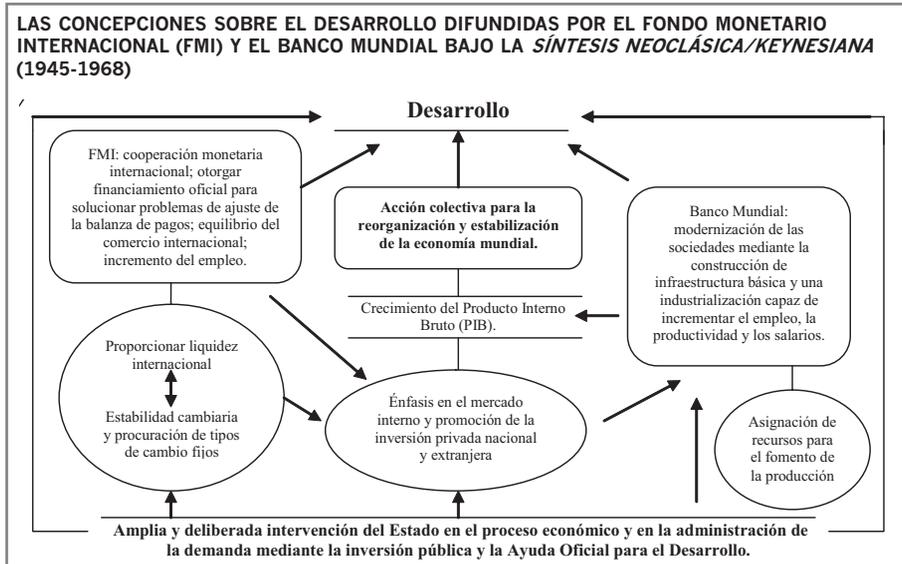
estimulasen la demanda agregada, recurriendo incluso a políticas fiscales expansionistas que tendiesen a aumentar el gasto público y recortar los impuestos (Aglietta y Moatti, 2002; González Fernández, 2000: 89-111; y 2002).

En sus primeros años, y con base en su Convenio Constitutivo, el FMI se orientó a promover la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional para contribuir a que las políticas económicas nacionales se orientasen a la procuración de altos niveles de empleo e ingreso real, así como al desarrollo de los recursos productivos; promover la estabilidad cambiaria para evitar las depreciaciones; fijar un sistema multilateral de pagos en las operaciones monetarias entre los países miembros, y ofrecer los recursos del organismo para corregir los desequilibrios en las balanzas de pagos, de tal manera que la duración y magnitud de éstos disminuyera. En síntesis, sólo el creciente comercio internacional beneficiaría a los países involucrados puesto que algunos poseen ventajas comparativas gestadas –en el marco de la división internacional del trabajo– a partir de los diferenciales de productividad y costos derivados de la abundancia o escasez de los recursos; además, estas ventajas comparativas se extenderían al plano internacional en la medida que se promoviera un sistema de tipos de cambio fijo.

40 Las estrategias adoptadas y promovidas por el Fondo durante sus primeros años privilegiaron revitalizar y reorganizar el sistema financiero y monetario internacional afectado por la Gran Depresión, y canalizaron el necesario financiamiento para la reconstrucción y restablecimiento de la actividad económica en los países europeos afectados por la Segunda Gran Guerra. Con estos créditos otorgados se facilitaría el aumento de la necesaria liquidez internacional para favorecer las transacciones en el comercio internacional e incentivar el crecimiento de la economía mundial.

De esta forma, la concepción sobre el desarrollo difundida por el FMI entre 1945 y 1968 enfatizó la necesidad de lograr un crecimiento económico dado por la estabilidad en los mercados cambiarios y la convertibilidad de las monedas mediante tipos de cambio fijos. Ambos objetivos contribuirían a equilibrar el comercio internacional ajustando las balanzas de pagos, aumentar el empleo y a desplegar la actividad productiva (diagrama 1).

Más aún, el FMI –a diferencia de la CEPAL que ubicó las causas de los problemas macroeconómicos en la estructura productiva– planteó que el déficit de la balanza de pagos y las tendencias inflacionarias derivan del exceso de demanda provocado por erróneas políticas cambiarias, fiscales, mo-

DIAGRAMA 1

Fuente: elaboración propia.

netarias, crediticias y salariales, de tal modo que los desequilibrios de la balanza de pagos se relacionan con la proliferación de la inflación (Lichtensztein y Baer, 1986: 64, 69).

41

Por su parte, el BM, durante sus dos primeras décadas de existencia, se compenetró profundamente con las llamadas teorías de la modernización; de ahí que esta agencia internacional concibió el desarrollo como un proceso de transformación de las sociedades tradicionales –caracterizadas por el despliegue de actividades agrícolas– en sociedades modernas que adquieren dinamismo mediante el fomento de la industrialización apoyada en el ahorro, el aumento de la productividad y la formación de capital, así como en la construcción de infraestructura básica promovida por los gobiernos a través de la inversión pública y la atracción de Ayuda Oficial para el Desarrollo (consúltese diagrama 1). Esto significa que la concepción del BM durante estos años postuló que el desarrollo es un proceso de modernización sustentado en la industrialización sustitutiva de importaciones orientada al estímulo del crecimiento económico. Dicho crecimiento resultaría además de la simbiosis entre la formación del ahorro y la inversión, así como de la correspondencia

entre el aumento de la producción, la creación de empleos y el incremento de los ingresos (Lichtensztein y Baer, 1982).

De esta forma y como parte del aumento del empleo y los salarios, se perfila un crecimiento económico del cual se desprende –en un “efecto de derrame” o *spill over*– de manera “natural” y automática el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social generalizado de la población. En suma, en esta perspectiva, el desarrollo es definido –en el marco de la implantación y difusión de la referida *síntesis neoclásica/keynesiana*– como sinónimo de crecimiento del Producto Interno Bruto.

En el periodo transcurrido entre 1945 y 1968, el BM –paralelamente al apoyo de sectores como la agricultura y el turismo– otorgó financiamiento a proyectos de infraestructura básica en rubros como la energía eléctrica, las comunicaciones y el transporte –carreteras, puertos marítimos, vías férreas, aeropuertos, etcétera–, el suministro de agua potable y alcantarillado, y las telecomunicaciones, los cuales fomentarían y profundizarían el proceso de industrialización en los países subdesarrollados (Banco Mundial, 1972).

42 Pese a que una región como América Latina logró entre 1950 y 1970 importantes tasas de crecimiento económico –cercas a 6% anual en varios países–, se expandió la planta industrial y se amplió la clase media radicada en las zonas urbanas, el modelo de desarrollo hacia dentro basado en la industrialización para la sustitución de importaciones evidenció profundas contradicciones y desequilibrios al agudizarse el rezago del sector agropecuario, y al erosionarse las cadenas productivas en los mercados internos. Todo ello se deterioró aún más con la generalización de las prácticas proteccionistas que obstruyeron la propensión de los países a exportar sus productos, así como con el posicionamiento de los monopolios transnacionales en los sectores productivos de mayor dinamismo, y el fomento de un crecimiento económico sobre la base del gasto público deficitario y la deuda externa.

La crisis estructural de la economía mundial: el desarrollo como reestructuración de las economías nacionales y su inserción en los mercados internacionales bajo la irrupción de la contrarrevolución neoclásica (1973-1990)

La concepción del desarrollo que –sin consideración de las dimensiones medioambientales y sociales– identificó este proceso fundamentalmente con el crecimiento económico y el bienestar material de las sociedades, así como el mismo orden económico y político internacional legitimado por el libera-

lismo, fueron cuestionados profundamente por la necesidad de cambio social y la efervescencia expresadas en los movimientos sociales y estudiantiles que le dieron forma a la revolución mundial de 1968. De ahí que la década de los sesenta significase no sólo el agotamiento y declive de los llamados *años dorados del capitalismo* y del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, sino también una transformación cultural que trastocó la organización burocrática y piramidal de la sociedad para transitar –si bien de manera paulatina y no del todo– a relaciones horizontales en la empresa, la política, la academia y la familia.

Este cuestionamiento de la concepción convencional del desarrollo, difundida principalmente por los organismos internacionales, fue protagonizado por los movimientos ecologistas y por aquellos que reivindicaron los derechos de la mujer; de tal manera que el debate se situó en la esfera académica a través de los nuevos planteamientos teóricos, y en el ámbito político al abrirse la posibilidad de diseñar y concertar nuevas estrategias de desarrollo. En estas circunstancias, durante la década de los setenta y en el plano de los organismos internacionales, se redefinieron los fundamentos y alcances de los llamados *Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, se realizó en Estocolmo la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano* (1972) y se declaró la *Década de las mujeres* de 1975 a 1985.

Las instituciones de Bretton Woods no quedaron al margen de estas transformaciones, y menos aún luego de la crisis de los tratados convenidos en 1944 y del fin del patrón monetario oro/dólar. La *recesión inflacionaria* que se generalizó a partir de 1973 en los principales países industrializados y su asimilación en países subdesarrollados como los latinoamericanos a través de la crisis de la deuda desatada en 1982, supuso un cambio de rumbo en las estrategias del BM y el FMI. Este último organismo desempeñó un papel marginal durante las dos décadas previas en la gestión de la economía mundial (Lichtensztein y Baer, 1986: 35-45).

La ruptura en la orientación de los organismos económicos internacionales y el cambio en sus concepciones sobre el desarrollo se acompañaron del agotamiento de la *síntesis neoclásica/keynesiana* y de la irrupción de la teoría económica deflacionario/monetarista. El reposicionamiento de la teoría económica neoclásica en su vertiente del monetarismo representó una contrarrevolución frente al Estado de orientación keynesiana, las políticas que privilegiaron la formación de la demanda y la generalización de los desequilibrios relacionados con la inflación. Uno de los mayores exponentes de estos plan-

teamientos fue el economista estadounidense Milton Friedman (1979), (Friedman y Friedman, 1992), quien definió la inflación como un fenómeno monetario generado por el acelerado aumento de la cantidad de dinero con relación a la producción de bienes y servicios disponibles para ser comprados y, además, asumió que los orígenes de este fenómeno se encuentran en las administraciones públicas deficitarias que financian sus políticas expansivas mediante la irrestricta impresión de dinero.

Reconocido lo anterior, es de destacar que el FMI transitó –al precipitarse la crisis de la deuda y desorganizarse los mercados financieros internacionales– del otorgamiento de financiamiento oficial para diseñar y adoptar estrategias de estabilización canalizadas a hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos y los desajustes de las balanzas de pagos, hacia funciones de supervisión de las políticas económicas nacionales para ceñirlas a criterios de disciplina macroeconómica y condicionalidad. Este viraje significó que, de la promoción de la acción colectiva internacional para presionar en el ejercicio de políticas económicas expansionistas, el organismo comenzara, en 1982, a desempeñar funciones de intermediación entre los gobiernos sofocados por el endeudamiento y los acreedores de los bancos privados transnacionales.

44

A raíz de la crisis de la deuda, la nueva función del FMI se concentró en diseñar los mecanismos para privilegiar la renegociación del servicio de ésta en América Latina, a la vez que presionó mediante las condiciones impuestas a acreedores y deudores, así como a través de una nueva directriz que relacionó la concesión de nuevos créditos y la reestructuración de la deuda contraída por los países subdesarrollados a las exigencias de la banca privada transnacional (Lisboa Bacha y Rodríguez, 1986). A partir de ello, el poder y la influencia del Fondo creció considerablemente frente a organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), entre otros.

El creciente poder y la influencia del FMI se expresaron de manera abierta y contundente en las cláusulas de condicionalidad contenidas en las Cartas de Intención; éstas incidieron en el diseño y ejercicio de las políticas económicas de los gobiernos deudores. Así, como la estabilidad de las principales variables macroeconómicas fue la prioridad del organismo, su concepción monetarista privilegió la contracción de la demanda agregada y la moderación de la oferta monetaria.

De esta manera, el Fondo esbozó desde los años setenta una concepción del desarrollo integrada por los siguientes rasgos: a) el mercado y la acción

del empresariado privado son los mecanismos más adecuados para la asignación y distribución de los recursos, por ello –y al ser fuente de desequilibrios macroeconómicos– resulta preciso constreñir la intervención del sector público en el proceso económico; *b*) la prioridad –e incluso obsesión– por el abatimiento de la inflación a través de la moderación de la oferta monetaria y la reducción del déficit fiscal; *c*) la apertura irrestricta de las economías nacionales a la competencia que suponen los mercados internacionales, de tal forma que el mercado interno sea subsumido en el objetivo de equilibrar la balanza de pagos mediante el estímulo de la industria manufacturera orientada a las exportaciones; *d*) brindar mínimas condiciones institucionales para la atracción de la inversión extranjera: apertura comercial y financiera, adopción de reformas laborales que flexibilicen el mercado de trabajo y repriman los salarios, empleo de mecanismos que eviten tipos de cambio sobrevaluados, privatización de empresas públicas, y definición de transparentes derechos de propiedad; y *e*) el aumento de las tasas de interés para estimular el ahorro interno, atraer inversiones extranjeras, frenar las fugas masivas de capital y propiciar el retorno de los que emigraron a otras latitudes (Rhombert y Heller, 1977; Crockett, 1981; Larosiére, 1982; FMI, 1996).

De manera complementaria a lo anterior, el supuesto del “cambio estructural” adoptado por el FMI desde principios de los años ochenta se refiere a la corrección de las distorsiones e ineficiencias de la gestión económica que afectan la estabilidad de los precios internos, el equilibrio de las relaciones económicas internacionales y la asignación óptima de los recursos (Lichtensztejn y Baer, 1986: 80).

Paralelamente a estas directrices y en abierta correspondencia con los planteamientos teóricos de Bela A. Balassa (1981; 1989), Anne O. Krueger (1978; 1992) y Jagdish Bhagwati (1978; 1991), el FMI observó en la industrialización manufacturera orientada hacia las exportaciones y en la inserción de las economías subdesarrolladas dentro de los circuitos comerciales mundiales, los mecanismos apropiados para superar los desequilibrios externos y la posibilidad de lograr un superávit en la balanza de pagos para responder a las obligaciones contraídas con motivo del servicio de la deuda.

Por su parte, el BM también emprendió un proceso de redefinición de sus concepciones sobre el desarrollo. Luego de aflorar los efectos sociales y ambientales negativos derivados de las estrategias que privilegiaron el crecimiento económico y tras comenzar a erosionarse la influencia de las teorías de la modernización en el diseño de las políticas públicas de los países sub-

desarrollados, el BM adoptó entre 1972 y 1980 la *estrategia de la satisfacción de las necesidades básicas* para complementar y replantear las directrices de desarrollo seguidas en las dos décadas precedentes y para reaccionar ante la crisis estructural y organizacional de la economía mundial.

Con la publicación en 1969 del documento titulado *Partners in Development*, mejor conocido como el *Informe Pearson*, el BM replantea su concepción sobre el desarrollo y, al trascender el objetivo último del crecimiento económico y la expansión de las dimensiones materiales, transita hacia una perspectiva que toma en cuenta las dimensiones sociales del desarrollo y relaciona las problemáticas sociopolíticas internas de los países con los desequilibrios de la misma economía internacional.

El *Informe Pearson* fue el primer antecedente de la mencionada *estrategia de la satisfacción de las necesidades básicas*. Esta estrategia se orientó a combatir la pobreza e incrementar el suministro de servicios básicos en materia de control del crecimiento poblacional, educación y salud en los países subdesarrollados (Banco Mundial, 1975), y a propiciar la seguridad política al interior de los países con la finalidad de detonar la reestructuración de los sectores manufacturero y exportador para lograr con ello una ventajosa inserción de los países en la economía internacional (Lichtensztejn y Baer, 1982). Más que negar la importancia del crecimiento económico, la *estrategia del crecimiento con equidad* lo combinó con el objetivo de la satisfacción de las necesidades sociales básicas en aras de ejercer el control político sobre los grupos inconformes y propiciar la necesaria legitimación sociopolítica que facilite los incipientes procesos de ajuste y cambio estructural que comenzaron a gestarse por aquellos años y que apuntaron a la transnacionalización de las economías dotadas de cierta base industrial mediante su especialización productiva y la exportación de manufacturas.

46

En el año de 1977 se celebra –bajo el patrocinio del BM– el llamado Diálogo Norte-Sur como parte del Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo, dirigida por Willy Brandt. A través del Informe Brandt se reflexiona en torno al llamado nuevo orden económico mundial; se exploran las posibilidades de supervivencia; se convoca –en aras de la interdependencia– a un diálogo entre las naciones desarrolladas y subdesarrolladas tratando de beneficiar a estas últimas con una mayor Ayuda Oficial para el Desarrollo, y se propone colaborar en el rubro de la regulación de las transacciones comerciales internacionales de materias primas, así como en el ámbito de la procuración de la seguridad política que propicie el

establecimiento de inversiones extranjeras en las naciones atrasadas. Hacia la década de los ochenta, de la reflexión y la amplia intervención en temas como el combate a la pobreza durante los años setenta, este organismo internacional tendió a privilegiar el mecanismo de mercado en la asignación de recursos, así como la abierta promoción, entre los países subdesarrollados, del comercio internacional y la estrategia de la industrialización orientada a la exportaciones (esto se observa en Banco Mundial, 1983; 1987).

Las prioridades de la apertura de los mercados financieros y la integración global del capitalismo: los objetivos de desarrollo regidos y subsumidos por el Consenso de Washington (1991-1997)

El parteaguas representado por la crisis de la deuda y la ruptura de los mercados financieros internacionales significó una profunda reconfiguración de las estrategias y concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el FMI y el BM. Más aún, la misma generalización de las políticas deflacionarias y contraccionistas orientadas a restablecer los mínimos equilibrios macroeconómicos en las economías latinoamericanas condujo –hacia finales de la década de los ochenta– a la sistematización de un conjunto de políticas económicas en el llamado Consenso de Washington (para mayores detalles sobre estas medidas véase la síntesis ofrecida por Williamson, 1991).

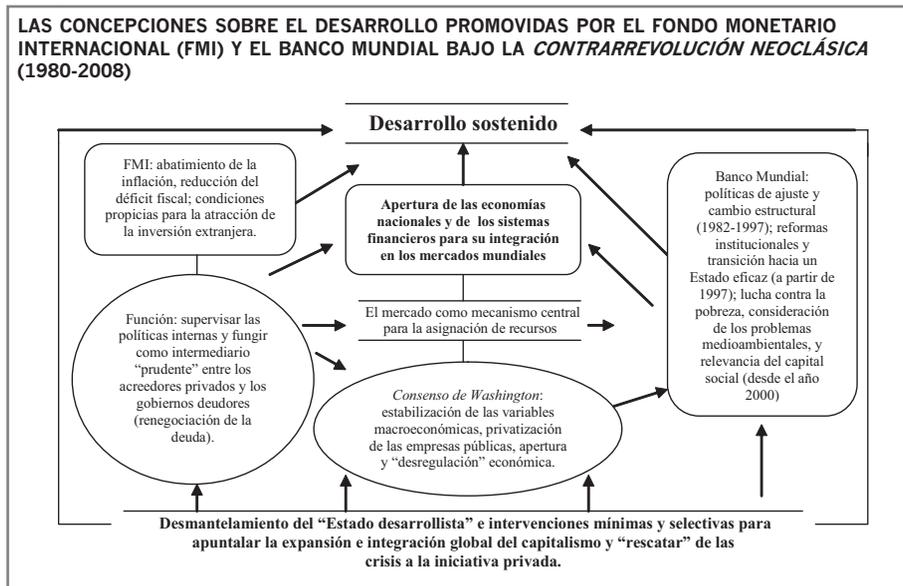
Una de las expresiones más acabadas del Consenso de Washington, desde los años ochenta, es la apertura irrestricta de los mercados financieros en los países subdesarrollados. Hacia la década de los noventa, la expansión de las actividades financieras y las operaciones especulativas fungió como un instrumento para ampliar el patrón de acumulación de la manufactura flexible diseñado para hacer frente a la crisis de productividad, al estancamiento de las inversiones productivas y a la caída de la tasa de ganancia de las principales empresas de talla mundial; esto es, como las transacciones bancarias no dependían de los beneficios empresariales, sino de la creación de activos financieros aptos para la especulación, la estructuración de redes financieras globales fue uno de los propósitos centrales en las estrategias difundidas por organismos internacionales como el FMI y el BM.

Durante gran parte de la década de los noventa, los países latinoamericanos acentuaron la adopción de las políticas de ajuste y cambio estructural inspiradas en el aludido Consenso de Washington; además, la región experimentó la irradiación mundial de la “burbuja financiera” durante esos años.

Ello, aunado al avance de los sistemas internacionales de producción integrada y a la creación de procesos de integración regional que moldean los circuitos mercantiles mundiales, facilitó la expansión y consolidación global del capitalismo.

En el marco de estos procesos de alcance mundial, el FMI es uno de los principales animadores de la estructuración de las redes financieras globales y de la proliferación de las transacciones especulativas ejercidas por los agentes financieros privados. Tal como se observa en el diagrama 2, este organismo adoptó para América Latina –desde la década de los ochenta– una concepción del desarrollo que privilegiaba la estabilidad de las variables macroeconómicas a través del ajuste monetario; ello en detrimento del crecimiento económico y del pleno empleo. Como la prioridad consistió en promover la expansión de los mercados financieros y las operaciones especulativas, el Fondo asumió que el problema consistía en la intervención del sector público y la solución se centraba en el mecanismo del llamado “libre mercado”; de ahí la urgencia de emprender –bajo la influencia del enfoque monetarista de la balanza de pagos– una apertura irrestricta y acelerada res-

DIAGRAMA 2



Fuente: elaboración propia.

pecto al comercio exterior y a los movimientos de capital. En ese sentido, esta agencia reconoce que la integración de los países en la economía global es parte crucial de toda estrategia que pretenda el aumento de los niveles de vida entre su población; más aún, el organismo asume que el ajuste macroeconómico, las reformas estructurales, el movimiento irrestricto otorgado a los flujos masivos de capital financiero y la estrategia orientada al exterior, impulsan el proceso de desarrollo y procuran el bienestar social de los sectores populares en condición de pobreza (argumentos esbozados en FMI, 1995; 1996).

Más aún, este organismo financiero postula que la apertura irrestricta de las economías nacionales precisa de mercados financieros nacionales, sujetos a la competencia internacional; una eficaz gestión de los asuntos públicos y las empresas; una correcta y disciplinada gestión macroeconómica; la armonización y estandarización de los objetivos de las políticas públicas nacionales con los propios de la comunidad internacional; además de privilegiar a la iniciativa privada como el agente central para la inversión y el estímulo del crecimiento.

En este tenor, el BM –en correspondencia con los planteamientos del FMI– continúa privilegiando a la iniciativa privada y al mercado como los principales mecanismos para la asignación de los recursos y la redistribución de la riqueza (diagrama 2). Más aún, durante gran parte de la década de los noventa, este organismo profundiza en la adopción de las estrategias de estabilización, privatización, apertura, redefinición y adecuación de la regulación económica. Esto significó, en el caso de regiones como América Latina, enmarcar o subsumir los objetivos de desarrollo en los márgenes de las directrices del Consenso de Washington, los cuales derivaron en el despliegue de complejos procesos de ajuste y cambio estructural que erosionaron el proteccionismo de las economías nacionales, desmantelaron definitivamente el Estado desarrollista y tendieron a corregir los desequilibrios de la balanza de pagos.

Sin embargo, cabe destacar que si bien continuó existiendo una preponderancia de las directrices monetaristas del FMI sobre el BM, ésta última entidad marcó, desde principios de la década de los noventa, una mínima distancia con relación a las medidas del Consenso de Washington al tomar en cuenta los efectos sociales negativos derivados de la adopción de estas políticas económicas en los países subdesarrollados (obsérvese esto en Banco Mundial, 1991).

Las consecuencias derivadas del precipitado ejercicio de las estrategias de ajuste y cambio estructural promovidas –en completa simbiosis con las élites nacionales– por el FMI y el BM se tornaron gravosas para América Latina puesto que se generalizaron y acentuaron los problemas de pobreza, marginación y exclusión social; fue profundizada la inserción subordinada de la región en la economía mundial; se dismantelaron gran parte de los aparatos productivos nacionales, y los mercados internos fueron debilitados y desestructurados; aumentó el poder de la iniciativa privada en desmedro de las capacidades y potestades del Estado en materia de desarrollo; tendió a acentuarse la dependencia financiero/tecnológica y a erosionarse la capacidad para la toma de decisiones estratégicas en el ámbito nacional.

La irrupción de las crisis financieras globales y la generalización y profundización de la pobreza y la pauperización social: de la segunda generación de reformas a las disputas entre la agenda económica y la agenda social del desarrollo (1998-2008)

50

Desde la segunda mitad de la década de los noventa, una de las constantes de la economía mundial contemporánea es la incertidumbre y volatilidad que caracteriza a los mercados financieros. Esta generalizada inestabilidad es causada por el predominio de la ideología del fundamentalismo de mercado que legitimó –desde finales de los años ochenta– al conjunto de procesos que desembocaron en la irrestricta y precipitada apertura, desregulación y desestatización de economías nacionales como las latinoamericanas.

Las crisis financieras globales de la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, tarde o temprano transfirieron sus costos reales a los sistemas productivos y bancarios nacionales, y en no pocos casos, multitud de países subdesarrollados se enfrentaron a procesos de desnacionalización respecto al control de los activos y el ejercicio de la toma de decisiones.

Cabe subrayar que los desequilibrios monetarios, y la consiguiente inestabilidad en los mercados financieros y cambiarios, demostraron durante estos años la creciente inviabilidad de organismos internacionales como el FMI y el BM. El mismo Joseph E. Stiglitz (2002; 2003b) argumenta que las instituciones de Bretton Woods se alejaron de objetivos fundacionales como la procuración –a través de mínimos equilibrios monetarios internacionales– de la estabilidad económica mundial, y la necesidad de evitar depresiones y crisis generalizadas y recurrentes.

A grandes rasgos, el “boom especulativo” experimentado a nivel mundial desde finales de la década de los ochenta derivó en crisis financieras y bancarias de alcance global que afectaron de manera considerable las estructuras productivas de variados países subdesarrollados al quebrar, por la falta de liquidez, un importante número de empresas que incluso llegaron a clausurar sus operaciones y despedir a gran cantidad de trabajadores. El aumento del desempleo, fenómeno constante en estos años, incrementó los niveles de pobreza y exclusión social profundizando así la desigualdad, la inestabilidad sociopolítica y la economía informal y criminal. Más aún, pese a que organismos internacionales como el FMI se erigieron como parte de la salvación respecto a las recurrentes crisis financieras, sus políticas de ajuste y cambio estructural no controlaron el pánico de los inversores privados; por lo contrario, su intervención acrecentó la incertidumbre, tal como ocurrió en Rusia y Corea del Sur; de ahí que del objetivo fundacional de procurar un orden monetario internacional, el organismo transitó a ser agente activo de los desórdenes financieros (sobre este último argumento véase Aglietta y Moatti, 2002; Stiglitz, 2002).

En el marco de las crisis financieras que cada vez tendían a generalizarse y extenderse a través del contagio y el efecto dominó, los organismos internacionales redefinieron sus planteamientos respecto a la gestión de la expansión e integración global del capitalismo y a los efectos sociales negativos que en especial fueron causados por la recurrente inestabilidad y los desequilibrios financieros en los países subdesarrollados. De esta manera, las reformas a la arquitectura financiera internacional, el combate a la pobreza y el fortalecimiento de las instituciones pasaron a ser algunas de las temáticas que, al menos en el discurso, redefinían las concepciones sobre el desarrollo difundidas por las agencias multilaterales.

Después de la recesión experimentada en el sudeste asiático, el FMI comienza a interesarse por la volatilidad, las crisis periódicas y los efectos de contagio que entrañan las corrientes internacionales de capital privado. A partir de esto, propone lograr que los flujos de capital sean más previsibles, contar con una solidez del sector financiero, y más aún, tender a la prevención de las crisis y a la estabilización de los mercados. En los discursos de sus funcionarios, se continúa sosteniendo la importancia de un crecimiento económico equilibrado y no inflacionario mediante la puesta en práctica de políticas compatibles con la estabilidad macroeconómica y la competitividad en los mercados internacionales, así como de la remoción de las barreras

proteccionistas impuestas al comercio exterior; además de sanear las finanzas públicas para enfrentar la deuda pública de los países; instrumentar políticas monetarias orientadas a mantener la inflación bajo control; diseñar políticas macroeconómicas prudentes; intensificar las reformas empresariales, financieras e institucionales; y corregir el tono expansivo de las políticas fiscales y monetarias (Aninat, 2000).

Respecto al combate a la pobreza, el organismo recomienda políticas sociales que tiendan a generar condiciones apropiadas para el despliegue de las políticas económicas inspiradas en el Consenso de Washington; de ahí que desde hace varios años, sugiere a la construcción de redes de protección social que contrarresten el aumento del desempleo y la erosión del ingreso de la población, de tal forma que más que la provisión directa y universal de servicios y asistencia social por parte del Estado, sólo se transfieran recursos monetarios mediante mecanismos de focalización a aquellos sectores marginados de la sociedad. Ello se observa en políticas sociales como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y el Programa Oportunidades ampliamente promovidos en México desde la segunda mitad de los años noventa.

A partir de 1996, en colaboración con el BM, el Fondo adoptó la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) con la finalidad de gestionar y aliviar la deuda de países marginados en regiones como África, Asia y América Latina (Honduras, Nicaragua, Bolivia, Haití), y contribuir con ello a la reducción de la pobreza.

52 Más aún, de cara al cuestionamiento que suscitó el FMI por su papel en la crisis financiera del sudeste asiático y sus impactos globales, el organismo introdujo en su discurso el interés por el tema de la pobreza y el crecimiento. Ello se expresa en el programa llamado Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza (SCLP) adoptado en septiembre de 1999 con el objetivo de reducirla a través de préstamos con bajas tasas de interés a los países miembros más pobres, sin comprometer la estabilidad de las variables macroeconómicas y el pago del servicio de la deuda. Además, este programa intenta resolver el problema de la gobernanza necesaria para la eficaz gestión macroeconómica mediante la racionalización del gasto público, la transparencia y la rendición de cuentas. Este programa supone una colaboración conjunta entre el FMI y el BM; y si bien existe una declarada intención de dividir responsabilidades, al final de cuentas predomina la condicionalidad en materia de reformas estructurales bajo la impronta de la disciplina macroeconómica.

Respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, delineados por la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2000 con la finalidad de reducir la pobreza a la mitad hacia 2015 y mejorar las condiciones de vida de amplios sectores sociales y países marginados, el FMI –en colaboración con el BM y además de examinar ambas agencias el avance de los objetivos– brinda asesoramiento en el diseño de políticas públicas, asistencia técnica y crédito, contribuye al alivio de la deuda y fomenta/moviliza la ayuda de los donantes. Además, el Fondo propicia la apertura de los mercados para las exportaciones de los países pobres, así como la estabilidad macroeconómica internacional.

A grandes rasgos, la actual concepción asumida por el FMI entiende el desarrollo como crecimiento económico sostenido que propicia –de manera automática y por añadidura– la reducción de la pobreza sin trascender las medidas del Consenso de Washington, sino en el marco de ellas.

En consonancia con lo anterior y ante los alcances de las crisis financieras que se sucedieron desde 1994, se gestó un déficit institucional en países como los latinoamericanos; esta situación desvirtuó el discurso legitimador que promovía la profundización de las estrategias de ajuste y cambio estructural.

Frente a ello, el BM aborda la relevancia de las instituciones en el proceso de desarrollo con el objetivo de subsanar las deficiencias de las políticas económicas inspiradas en el Consenso de Washington (véase Banco Mundial, 1997a y 2001b; Burki y Perry, 1998). Esta segunda generación de reformas –motivada por los aportes de las teorías del nuevo institucionalismo económico– se orienta a la formación y consolidación de instituciones apropiadas para la expansión del proceso económico y del mercado en tanto mecanismo último para la asignación de los recursos. Estas reformas institucionales en rubros como la educación, los sistemas financieros, la procuración de justicia y la administración pública, representan una de las vertientes fundamentales del pensamiento sobre el desarrollo creado y difundido por el BM desde finales de los años noventa. Para este organismo, el cambio institucional resulta sustancial para incentivar la inversión privada, fomentar el crecimiento económico y emprender la lucha contra la pobreza y la desigualdad (Burki y Perry, 1998). Se trata, en última instancia, de instituciones apropiadas para el funcionamiento eficaz de los mercados, la minimización de los riesgos y el incremento de la rentabilidad de las transacciones (Banco Mundial, 2001b).

Paralelamente a esta interpretación, el BM sostiene que el Estado es una entidad complementaria de los esfuerzos del empresariado privado, así como

un promotor del crecimiento económico; de ahí la importancia de fomentar un sector público eficaz y revitalizado que propicie un mínimo entorno institucional al despliegue del proceso de desarrollo (Banco Mundial, 1997a). Estas reformas institucionales y la promoción de un gobierno eficaz, se encuentran en completa correspondencia con el imperativo de la estabilidad macroeconómica, la corrección de los fallos e imperfecciones del mercado, y el mejoramiento del entorno para el establecimiento de las inversiones privadas (sobre este último punto consúltese Banco Mundial, 2005).

Si bien estas reformas institucionales tendieron a matizar el fundamentalismo de mercado promovido fervorosamente desde principios de la década de los ochenta por el FMI y el BM a través de las medidas del Consenso de Washington, es hacia finales de la década de los noventa que al interior de este último organismo se gesta un movimiento intelectual que reivindica, redefine y actualiza las tesis esbozadas por John Maynard Keynes. Este enfoque nekeynesiano –liderado principalmente por Joseph E. Stiglitz (2002; 2003b)– apuesta por la complementariedad entre el sector público y el mercado, y comienza a plantear una agenda social que se distancia de –pero que a su vez interactúa con– la ortodoxia propia de las estrategias de estabilización, redefinición y adecuación de la regulación económica, apertura y privatización.

54

En los mismos márgenes de la agenda económica promovida por el BM, durante los primeros años del siglo XXI –y pese a la salida de Stiglitz de la estructura organizativa de la entidad– la agenda social reabre el debate en torno al fenómeno de la pobreza y a las necesarias estrategias para combatirla (consúltese Banco Mundial, 2001a); posiciona oficialmente los efectos negativos de la privatización de los servicios básicos sobre amplias masas empobrecidas y marginadas de la población mundial (Banco Mundial, 2003), e incita a la configuración de un *Consenso Post-Washington* (Stiglitz, 2003a) para regiones como la latinoamericana que experimentaron el fracaso e inviabilidad de las políticas de ajuste y cambio estructural.

Esta incorporación del tratamiento de la pobreza en las concepciones sobre el desarrollo, planteadas por el BM en los últimos años, se complementa con el interés por la interacción entre la equidad y el desarrollo en un contexto de creciente desigualdad (Banco Mundial, 2005), la integración de la juventud en la lucha contra la pobreza y el fomento del crecimiento económico (Banco Mundial, 2006), la reivindicación de la relevancia de la agricultura en el proceso de desarrollo (Banco Mundial, 2008) y con el replanteamiento

de los estudios sobre el desarrollo desde una perspectiva multidisciplinaria, a la luz de las realidades y problemáticas contemporáneas (Meier y Stiglitz, 2001). Más aún, el pensamiento sobre el desarrollo estructurado al interior del BM tiende a hacerse complejo (diagrama 2) al incluir la sustentabilidad del desarrollo como una temática transversal, en la medida en que las estrategias económicas y la agenda social se relacionan abiertamente con la necesidad de restablecer los mínimos equilibrios medioambientales (obsérvese Banco Mundial, 2002); y, también, al extenderse a un concepto como el de capital social (Banco Mundial, 1997b; 1999), el cual remite al empoderamiento y autogestión de las comunidades locales con la finalidad de detonar su crecimiento económico para abatir la pobreza y marginación de sus habitantes.

En América Latina, esta transformación de las concepciones sobre el desarrollo y la reivindicación de problemáticas como la pobreza en el seno de los organismos internacionales analizados, coincidió con el ascenso de gobiernos progresistas⁴ al poder político de varios países de la región. Esto es, desde los primeros años del siglo XXI y tras el fracaso de las políticas deflacionarias, en naciones sudamericanas como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela, se dio un viraje en el discurso y orientación de las estrategias de política económica, de tal forma que sus élites gobernantes se distanciaron del fundamentalismo de mercado difundido por entidades como el FMI y el BM.

La emergencia de un discurso de corte nacionalista y las reformas constitucionales emprendidas por estos gobiernos sudamericanos, configuró –en el marco de la bonanza económica de la región suscitada entre 2004 y 2008– una nueva correlación de fuerzas que tiende a modificar la presencia del Cono Sur en la negociación de regímenes internacionales. Piénsese por ejemplo en la activa presencia de Brasil en las últimas reuniones de la Organización Mundial de Comercio, o en la reciente postura del gobierno argentino respecto a la negociación de la deuda externa. Más aún, varios gobiernos latinoamericanos, en aras de reivindicar su soberanía en la toma de decisio-

⁴ Tomando distancia del concepto de gobiernos neopopulistas –no siempre desembarazado de una connotación despectiva–, llamamos gobiernos progresistas a aquellos regímenes políticos que, surgidos en varios países sudamericanos a lo largo de la última década, se caracterizan por una orientación discursiva apegada a un nacionalismo de nuevo cuño que no niega la relevancia de la economía global, pero que cuestiona las relaciones internacionales asimétricas y los procesos de desnacionalización desplegados en las décadas de los ochenta y noventa; de ahí que se pronuncien por una reivindicación de las decisiones nacionales y –en ciertos casos– por el control del Estado sobre actividades y recursos estratégicos.

nes estratégicas y a contracorriente de las directrices difundidas desde 1980 por los organismos económicos internacionales, ejecutaron la expropiación y nacionalización de bienes y recursos naturales importantes para su proceso de desarrollo.

CONSIDERACIONES FINALES

Tanto el FMI como el BM desempeñan funciones esenciales para la estructuración y expansión de la economía mundial puesto que sin mínimos tejidos institucionales resulta inviable la construcción de mercados y la procuración del bienestar social. Todavía más, organismos internacionales como los analizados son fundamentales para la creación de valores y normas que le brindan cauce a la polarización y contradicción inherentes al capitalismo. A la par de la proyección y apuntalamiento que realizan de la economía mundial y la política internacional, estas entidades multilaterales esbozan un conjunto de directrices y estrategias que conforman su pensamiento en torno al proceso de desarrollo y que, en no pocas ocasiones, legitiman sus acciones e intereses reales.

56

Por un lado, el BM posee un pensamiento sobre el desarrollo que no es homogéneo en el tiempo, sino que responde a los distintos contextos históricos y a las necesidades de la economía mundial, e intercala la agenda económica con el liberalismo social y un mínimo interés en los temas de la lucha contra la pobreza; por otro, el FMI presenta una continuidad en sus concepciones a partir de sostener y defender –desde una perspectiva ortodoxa– el supuesto del crecimiento económico como prioridad. Aunque ambos organismos están influidos –desde sus orígenes– por la visión e intereses de los agentes financieros y la banca privada transnacional, el BM posee un pensamiento sobre el desarrollo menos “encasillado” y más apegado a los referentes empíricos proporcionados por los países en los cuales se ejercen sus recomendaciones y directrices, de tal manera que, tras la contribución de distintos enfoques teóricos planteados en el ámbito académico, sus concepciones tienden a hacerse más complejas, menos economicistas y más abiertas a distintas esferas de la realidad. Sin embargo, en la actualidad, ambas agencias –en sintonía con el mismo sistema de la Organización de las Naciones Unidas, el funcionariado de los gobiernos nacionales, los académicos y *think-tanks* influyentes– se erigen en una *comunidad epistémica* articulada y complementaria que se orienta a fomentar la expansión e integración global del capitalismo.

Es de destacar que pese a las especificidades de ambos organismos, a lo largo de su historia se presenta el posicionamiento de una entidad sobre otra, tal como ocurrió con la mayor presencia del FMI luego de la crisis de la deuda y el opacamiento de las funciones y concepciones del BM entre 1982 y 1997. Además, se observa –especialmente entre 1997 y el presente– una colisión y traslape de funciones en temas como la lucha contra la pobreza y el cumplimiento de los mismos *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, situación que conduce a la asunción de papeles que no le corresponden al FMI y que tiene como trasfondo una confusión conceptual respecto a los objetivos concretos de ambos organismos. Sin embargo, es de destacar que la difusión de una agenda social en los organismos financieros internacionales no ejerce una contundente y generalizada oposición a la lógica del *fundamentalismo de mercado* practicada durante los años ochenta y noventa; sino que más bien, como en el caso del Fondo, temas relacionados con la lucha contra la pobreza funcionan como una “argucia ideológica y legitimadora” de sus políticas económicas.

Por su parte, al diseñar sus estrategias de desarrollo, los gobiernos latinoamericanos reciben la influencia y recomendación de múltiples organismos internacionales (para el caso de México consúltese Enríquez Pérez, 2008), y en esa relación destacan entidades poderosas como el FMI y el BM, los cuales, a la par de dependencias como la misma CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se disputan la interpretación de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y el control en el diseño de las políticas económicas y las políticas sociales adoptadas en esta región del mundo.

Finalmente, tras valorar la evolución y los alcances del pensamiento sobre el desarrollo esbozado por el FMI y el BM, se abren varias interrogantes: ¿cuáles son las funciones de ambos organismos internacionales en un contexto histórico signado por las recurrentes crisis económico/financieras?, ¿es viable la continuidad de ambas entidades?, ¿resulta posible ampliar y diversificar las concepciones sobre el desarrollo en dos instituciones que padecen una crisis de identidad desde hace varias décadas?, ¿cómo incorporar, en el diseño de las políticas públicas nacionales, las directrices de organismos internacionales que presentan un pensamiento sobre el desarrollo menos ortodoxo y más acorde con las problemáticas específicas de los países?, ¿cómo reivindicar y lograr la autonomía en la toma de decisiones ejercida por el funcionariado nacional sin desconocer y rechazar abiertamente las directrices y estrategias de política pública difundidas por los dos organismos estudiados? Éstas y otras interro-

gantes sólo encontrarán posibles respuestas en la medida que sea trascendida la ideología del *fundamentalismo de mercado* y sea reivindicada la relevancia del pensamiento utópico de cara a la efervescencia y reconfiguración de una realidad mundial signada por la crisis y la incertidumbre. 🐼

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, Michel y Sandra Moatti (2002), *El F.M.I. Del orden monetario a los desórdenes financieros*, 254 p., Madrid: Akal [1ª. ed. en francés: 2000].
- Aninat, Eduardo (2000), *Una globalización para todos*, discurso pronunciado ante la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, 14 de marzo de 2000, Berlín. Consultado en marzo de 2003, en www.imf.org/external/np/speeches/2000/031400s.htm
- Balassa, Bela A. (1981), *The newly industrializing countries in the world economy*, New York: Pergamon.
- Balassa, Bela A. (1989), *Comparative advantage, trade policy and economic development*, New York: New York University.
- Banco Mundial (1972), *Operaciones del Banco Mundial. Programas y normas sobre diversos sectores*, 587 p., Madrid: Tecnos.
- Banco Mundial (1975), *The assault on world poverty. Problems of rural development education and health*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Banco Mundial (1983), *Informe sobre el desarrollo mundial 1983. La gestión en el proceso de desarrollo*, Washington, D. C.; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Banco Mundial (1987), *Informe sobre el desarrollo mundial 1987. La industrialización y el comercio exterior*, Washington, D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Banco Mundial (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*, Washington, D. C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Banco Mundial (1997a), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, 292 p., Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 58 Banco Mundial (1997b), “Social capital: The missing link”, en World Bank, *Expanding the measure of wealth: indicators of environmentally sustainable development*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series, núm. 17, Washington, D. C.: World Bank.
- Banco Mundial (1999), *Social capital for development*, Washington, D. C.: The World Bank, Consultado en diciembre de 1999 en: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm>.
- Banco Mundial (2001a), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, 335 p., Washington: Mundi-Prensa Libros - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. [1ª. ed. en inglés: septiembre de 2000].
- Banco Mundial (2001b), *Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados*, Washington: Mundi-Prensa Libros - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. [1ª. ed. en inglés: septiembre de 2001].
- Banco Mundial (2002), *Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida*, Washington: Mundi-Prensa Libros - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. [1ª. ed. en inglés: agosto de 2002].
- Banco Mundial (2003), *Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Servicios para los pobres*, Washington: Banco Mundial. [1ª. ed. en inglés: 2003].
- Banco Mundial (2004), *Informe sobre el desarrollo mundial 2005. Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos*, Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2005), *Informe sobre el desarrollo mundial 2006. Equidad y desarrollo*, 250 p., Colom-

- bia: Banco Mundial - Mundi-Prensa – Mayol.
- Banco Mundial (2006), *Informe sobre el desarrollo mundial 2007. El desarrollo y la nueva generación*, 263 p., Bogotá, Colombia: Banco Mundial - Mundi-Prensa – Mayol.
- Banco Mundial (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, 301 p., Bogotá: Colombia: Banco Mundial -Mundi-Prensa - Mayol. [1ª. ed. en inglés: 2007].
- Bhagwati, Jagdish N. (1978), *Anatomy and consequences of exchange control regimes*, Cambridge: Ballinger.
- Bhagwati, Jagdish N. (1991), *El proteccionismo*, 150 p., Madrid: Alianza. [1ª. ed. en inglés: 1989].
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, 176 p., Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. [1ª. ed. en inglés: 1988].
- Calvo Hornero, Ma. Antonia (1997), *Organización económica internacional*, 4ª. ed., 563 p. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. [1ª. ed.: 1994].
- Crockett, Andrew D. (1981), “Stabilization policies in developing countries: some policy considerations”, en: *IMF Staff Papers*, vol. 28, núm. 1, marzo, Washington, D. C.: International Monetary Found.
- Enriquez Pérez, Isaac (2008) *La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas*, col. Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 283 p., Málaga, España: Universidad de Málaga. Consultada en enero de 2009, en: www.eumed.net/libros/2008c/453.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1995), “El FMI sigue adaptándose al nuevo entorno mundial”, en: *Boletín del FMI*, vol. 25, núm. 17, Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1996), *Capital account convertibility: review of experience and implications for IMF policies*, Washington, D. C.: International Monetary Found.
- Friedman, Milton (1979), “Un marco teórico para el análisis monetario”, en: *El marco monetario de Milton Friedman. Un debate con sus críticos*, Robert J. Gordon (Ed.), 2ª. ed. en español, pp. 13-77, México: Premia. [1ª. ed. en inglés: 1974].
- Friedman, Milton y Rose Friedman (1992), *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, 2ª. ed. en español, 434 p., España: Grijalbo. [1ª. ed. en inglés: 1980].
- González Fernández, Sara (2000), *El sistema monetario internacional y el mercado de divisas*, 163 p., Madrid: Pirámide.
- González Fernández, Sara (2002), *Organización económica internacional. Relaciones y organismos fundamentales*, 253 p., Madrid: Pirámide.
- Haas, Peter M. (1992), *Knowledge, power and international policy coordination*, vol. 46, núm. 1, invierno, International Organization Review: Springer.
- Hicks, John Richard (1937), “Mr. Keynes and the ‘Classics’; a suggested interpretation”, en: *Econometrica*, vol. 5, núm. 2, abril, pp. 147-159, USA: Wiley-Blackwell.
- Krueger, Anne O. (1978), *Liberalization attempts and consequences*, Cambridge: Ballinger.
- Krueger, Anne O. (1992), *Economic policy reform in developing countries*, Oxford: Blackwell.
- Larosière, Jacques de (1982), “La necesidad de ajuste económico internacional: función del FMI”, en: *Boletín del FMI*, 15 de marzo, Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.
- Lichtensztein, Samuel y Monica Baer (1982), *Políticas globales en el capitalismo: El Banco Mundial*, 158 p., México. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Lichtensztein, Samuel y Monica Baer (1986), *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: estrategias y políticas del poder financiero*, 215 p., Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Lisboa Bacha, Edmar y Miguel Rodríguez Mendoza (1986), “El FMI y el Banco Mundial: un memorándum latinoamericano”, en: Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *El F.M.I., el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, pp. 11-59, México: Siglo Veintiuno – SELA.
- Meier, Gerald M. y Joseph E. Stiglitz (2001), *Frontiers of development economics. The future in perspective*, USA: World Bank - Oxford University Press.
- Pearson, Lester B. et al. (1969), *Partners in development. Report of the Commission on International*

- Development*, New York: Praeger.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, 348 p., Buenos Aires: Taurus. [1ª. ed., en inglés: 2002].
- Stiglitz, Joseph E. (2003a), “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, en: *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto, pp. 7-40, Santiago de Chile: Naciones Unidas-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.
- Stiglitz, Joseph E. (2003b), *The roaring nineties: A new history of the world's most prosperous decade*, New York: W. W. Norton.
- Villarreal, René F (1986), *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, 545 p., México: Fondo de Cultura Económica – Océano.
- Williamson, John (1991), *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, 87 p., México: Gernika. [1ª. ed., en inglés: 1990].