

OPERACIONES E IMPACTO DEL BANCO MUNDIAL EN AMÉRICA LATINA

Ma. Teresa GUTIÉRREZ HACES*

RESUMEN: Este ensayo se compone de dos partes. En la primera se analiza qué es el grupo del Banco Mundial, desde su fundación, su membresía, su sistema de votación, sus relaciones con otros organismos, la naturaleza de sus operaciones así como otras cuestiones de orden financiero. En la siguiente parte se hace referencia a los programas y operaciones del Banco Mundial en el mundo con especial atención en sus acciones en América Latina, subrayando asimismo cuáles son sus principales mecanismos de presión que la institución dispone y utiliza en la práctica.

El Banco Mundial, fundado en 1944, es a la fecha el mayor prestamista internacional en financiamiento de proyectos de desarrollo. Como organismo financiero internacional, es considerado por muchos como uno de los mecanismos de presión de los países imperialistas en la orientación de las políticas de desarrollo de los países llamados subdesarrollados. Junto con el Fondo Monetario Internacional y de manera complementaria a éste, desempeña un papel de suma relevancia para el futuro de América Latina y de su economía capitalista dependiente.

La prensa y los grandes medios de difusión se han hecho eco de los planteamientos nacionalistas y antiimperialistas que se oponen a las presiones de los organismos financieros internacionales; bastaría con recordar aquí la expresión de «genocidio económico» que lanzó

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Andre Gunder Frank contra la actuación en Chile del FMI y sus asesores monetaristas como Milton Friedman y los «Chicagó Boys».

La oposición interna a las injerencias de los organismos financieros en las políticas nacionales se ha ampliado efectivamente pero no es menos cierto que ésta no ha cesado de acrecentar su poder gracias al monto creciente de préstamos que se otorgan.

El funcionamiento real de los organismos financieros internacionales no ha sido bien conocido hasta la fecha. Para entender el alcance de su poder es preciso conocer sus objetivos, analizar sus políticas y evaluar las acciones específicas que emprende; en otros términos, la lucha misma contra el poder creciente de las «transnacionales del financiamiento externo», debe pasar por el conocimiento de su funcionamiento, sus fines y sus actuaciones.

Es bien evidente que organismos como el Grupo del Banco Mundial y el FMI se cuidan bien de revelar al mundo lo que son y lo que propugnan. El caso de la investigadora Teresa Hayter, y de sus peripecias para publicar su trabajo *La ayuda como imperialismo*,¹ ilustra bien el cuidado de dichos organismos en la divulgación de la información. Como lo observaba Ernest Feder,² nadie sabe bien cómo se gasta el dinero del Banco Mundial, y esto vale también para el Fondo, para el Banco Interamericano de Desarrollo y los otros organismos de financiamiento internacional. Resulta muy difícil para quien quiere analizar a dichos organismos obtener la información básica que requieren sus análisis: sólo queda la propia información que éstos mismos difunden con todo lo que implica tener que tratar con elementos incompletos, insólitamente agrupados.³

Para este ensayo se utilizaron los documentos divulgados por el Banco Mundial, así como de los pocos análisis críticos que se han logrado publicar al respecto. Por otro lado, este análisis no quiere llegar a conclusiones definitivas y menos a juicios irrefutables sobre la actuación del Banco Mundial: su objeto principal es ser un eslabón de la cadena de investigaciones necesarias para un mejor entendimiento del papel de los organismos financieros internacionales en el proceso de desarrollo de los países periféricos.

1. EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

1.1. *Fundación y membresía*⁴

El origen del Banco Mundial remonta a la conferencia monetaria y financiera de Bretton Woods, New Hampshire, EUA, que tuvo lugar en julio de 1944.

En esta conferencia los aliados de la Segunda Guerra Mundial, preocupados por el futuro monetario y financiero del bloque occidental al término del conflicto, idearon dos instituciones financieras complementarias: El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), más conocido como Banco Mundial (BM).

Dos organismos filiales del BIRF fueron creados posteriormente: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El primero inició sus operaciones en 1956 y el segundo en 1960.

El primer organismo se orienta básicamente préstamos para el sector privado de los países en desarrollo, y el segundo otorga créditos «blandos» o sea con condiciones financieras más fáciles⁵ para los países más pobres. El conglomerado de los tres organismos es conocido como Grupo del Banco Mundial (World Bank Group).

El Banco inició sus operaciones el 25 de junio de 1946 con 23 miembros iniciales. Actualmente 135 países son miembros del Banco. Cada miembro tiene que ser adscrito también al FMI, y la membresía al BM es a su turno condición previa para obtener créditos de la CFI.

Existe un sistema de «cuota» o suscripción que cada miembro es obligado en hacer, definida en base a su capacidad económica y financiera: al entrar al Banco Mundial, el nuevo miembro es invitado a pagar un 10% (1% en oro o en dólares), y el resto de la cuota es solicitada por el Banco en base a sus requerimientos para préstamos.

1.2. *Poder de voto*

El poder de voto de cada miembro es proporcional a la magnitud de su suscripción, lo que en base a lo anterior y en términos más honestos, significa que los países más fuertes económicamente controlan mayor número de votos.

En fechas recientes,⁶ la situación era la siguiente: 46.66% de votos

⁴ Referirse a «Questions and Answers», en *The World Bank*, marzo 1976.

⁵ En tasa de interés, plazo de gracia y plazo de reembolso.

⁶ A 30 de junio de 1980. Datos calculados en base al apéndice S, del Informe 1980 mencionando el poder de voto de cada país miembro del Banco.

¹ Teresa Hayter, *Aid as Imperialism*, Penguin Books, Londres, 1973.

² En una serie de artículos publicados en *unomásuno*.

³ Por ejemplo la agrupación de países en regiones tan heterogéneas como el grupo «Europa, Oriente Medio y África del Norte».

eran compartidos por Estados Unidos (21.95%), Reino Unido (8.14%), RFA (5.54%), Francia (5.52%) y Japón (5.51%).⁷

En otros términos, cinco países se comparten casi la mitad de los votos, contra 130. Resalta que los Estados Unidos dominan la escena; México comparte un escueto 3.74% de los votos con otros países latinoamericanos.

Los cinco países primero mencionados ejercen además su derecho de voto individualmente. En otros términos toman decisiones directas y nombran sus directores ejecutivos; los demás comparten un porcentaje de votos, lo que implica la necesidad de acuerdos de grupo para votar y la elección de un representante del grupo.

Es muy difícil estimar cuál es el poder de voto real de los países muy industrializados, ya que los bloques de votos parecen a veces aleatorios (¿o elegidos a propósito?), como es el caso del conglomerado «Austria, Bélgica, Luxemburgo y Turquía». Empero, la identificación de algunos grupos homogéneos (como los países nórdicos) y el hecho del liderazgo de los países más fuertes en los grupos heterogéneos (que se traduce por la nacionalidad del director representante), nos permite afirmar que fácilmente de un 55% a un 60% de los votos están controlados por los países industrializados. Esto nos hace concluir que el llamado «Tercer Mundo» sólo recibe el dinero, ya que el control al alto nivel está ejercido por las potencias industriales.⁸ Ante este hecho el Banco Mundial⁹ comenta que no hay «fuerte influencia de los puntos de vista de las potencias occidentales y especialmente de los Estados Unidos, ya que son más de 100 países que toman las decisiones». Tampoco —afirma— hay derecho de veto como en las Naciones Unidas, pero el «grupo de los cinco» (que reúne más o menos 47% de los votos) puede obviamente oponerse a un asunto que requiera de la mayoría simple.

En fechas recientes, parece que existen fuertes presiones en el grupo dominante para alcanzar el liderazgo. La RFA, quien tiene una fuerza económica cada vez mayor, pugna por ello. (Ver en el apartado 1.5 algunas cuestiones financieras.)

⁷ En 1978 (Informe 1979) el porcentaje era de 43.99%, lo que permite ver el peso en incremento de los cinco «grandes».

⁹ «Questions and Answers», *op. cit.*, p. 7.

1.3. Relaciones con otros organismos

Con el FMI, el Banco Mundial mantiene estrechos contactos a pesar de tener, en principio, campos de acción muy diferentes.¹⁰

El FMI se orienta a préstamos de corto plazo para equilibrio de balanza de pagos, mientras el Banco Mundial actúa como prestamista para proyectos específicos orientados al fomento del desarrollo.¹¹

Obvio es que las dos actuaciones son totalmente complementarias: las medidas de estabilización económica que impone el FMI a los gobiernos que tienen que recurrir a sus préstamos son tomadas como marco de referencia por el Banco Mundial; la selección de proyectos de desarrollo, objeto de la atención de éste, es considerada por el FMI como el mecanismo de implementación de sus estrategias «macro».

En la práctica, la relación FMI-BM tiene todos los rasgos del matrimonio de interés; sus oficinas son contiguas en Washington, comparten biblioteca, y los altos ejecutivos tienen frecuentes reuniones.

Con las Naciones Unidas, el Banco mantiene buenas relaciones formales, y es un organismo especializado de éstas; participa a veces como agencia de ejecución para programas de asistencia técnica auspiciados por las Naciones Unidas. En sus respectivas filosofías del desarrollo existen divergencias de opinión entre los dos organismos, ya que las Naciones Unidas incluyen a numerosos países socialistas y consecuentemente a técnicos de estos países, cuyos puntos de vista difieren, a veces radicalmente, de los expresados por el Banco Mundial. En otros términos, las posiciones de las Naciones Unidas parecen más abiertas y balanceadas que las del Banco Mundial.

1.4. Estructura de las operaciones y mecanismos de operación

El Banco y la AIF, clasifican los préstamos en 14 sectores de actividad que a continuación mencionamos:

- Agricultura y desarrollo rural.
- Agua potable y alcantarillado.
- Asistencia técnica.
- Desarrollo urbano.

¹⁰ Cheryl Payer: «The Debt Trap», Penguin Books, 1974, pp. 215-217.

¹¹ Por la importancia de la afirmación oficial de lo que el Banco Mundial contribuye al desarrollo, analizaremos en el capítulo IV, qué tipo de ideología acerca del desarrollo sustenta sus acciones.

- Educación.
- Empresas de pequeña escala.
- Energía (electricidad, petróleo, gas, carbón).
- Fines generales.
- Industria.
- Instituciones financieras de desarrollo.
- Población, salud y nutrición.
- Telecomunicaciones.
- Transportes.
- Turismo.

El Banco ha prestado inicialmente 500 millones de dólares para la reconstrucción de Europa, pero luego se ha orientado fundamentalmente a financiar los llamados «países pobres».

El Banco no determina sus prioridades sectoriales en base a los proyectos que logre identificar o con aquellos que un gobierno le presente, sino que tiene bien identificadas sus prioridades derivadas de sus estudios. En base a éstas rastrea las posibilidades de intervención en el país. También elabora el Banco numerosos documentos tanto de análisis sectorial como teóricos, estudios de caso, etcétera.

Tales documentos accesibles al público en general son de gran utilidad para quienes desean analizar los puntos de vista del Banco. Los documentos de política sectorial, reúnen los puntos de vista del Banco, empero, los «informes de trabajo» (*working paper's*) generalmente elaborados por consultores externos, “no comprometen al Banco”. En la práctica, si se asume que son encargados por el Banco, y «filtrados» seguramente, se puede afirmar que reflejan una gran parte de su filosofía, y permiten apreciar sus planteamientos teóricos y sus manejos específicos.

Tampoco es de menospreciar la actividad del Banco en materia de asistencia técnica: generalmente en las operaciones crediticias, el Banco trata de integrar algún componente de asistencia técnica, por lo cual financia la preparación y evaluación de nuevos proyectos, así como presta asistencia técnica en relación a los estudios necesarios para el desarrollo del objeto de crédito. Ya mencionamos su colaboración con las Naciones Unidas (con el PNUD¹² en particular) en la asistencia técnica.

Finalmente, el Banco ha creado un «Instituto de Desarrollo Económico» que brinda cursos en Washington y en diversos países, y sin lugar a duda actúa como vehículo de la ideología del Banco entre

los altos funcionarios nacionales. Su presupuesto se acercó al 3% del presupuesto administrativo del Banco (para el ejercicio 1o. de julio del 78-30 de junio del 79).

Para otorgar un crédito, el Banco opera por etapas, mandando misiones de evaluación compuestas de personal del Banco y eventuales consultores, cuya función es revisar los avances del país en materia de preparación del proyecto, y si es necesario apoyándola. Sin lugar a duda desde las primeras misiones, el Banco puede y trata efectivamente de orientar el contenido del proyecto para satisfacer sus propias aspiraciones e imponer sus políticas en la materia del crédito.

Al llegar finalmente a una versión suficientemente desarrollada y adaptada al punto de vista del Banco (con un plazo a veces de dos años o más), se procede a las negociaciones oficiales de gobierno a Banco, para definir las cláusulas del contrato y llegar a su firma que hace efectivo el préstamo y permite iniciar los desembolsos. Obvio es que existe un seguimiento del proyecto por medio de misiones de supervisión que reportan a autoridades superiores en vista a modificar el contenido del proyecto o inclusive suspenderlo en base a la evolución de los acontecimientos.

En relación a las prioridades de asignación, se definirán en un próximo capítulo; repetimos que no son prioridades definitivas ni internacionales, ya que el Banco se ajusta a las evoluciones tanto del desarrollo de la economía mundial como a las prioridades locales que identifican sus reportes económicos.

1.5. Algunas cuestiones financieras

El Banco financia los proyectos por medio de empréstitos obtenidos en los mercados internacionales,¹³ ya que de las suscripciones de los países miembros sólo un 10% ha sido efectivamente pagado y es utilizable para sus operaciones. El 90% restante puede ser requerido por el Banco, “si no puede cumplir con sus obligaciones por concepto de su deuda, recurriendo a sus otros activos”.¹⁴

A la fecha, el manejo financiero y crediticio del Banco ha sido tal que no se ha tenido que recurrir al capital suscrito y no pagado.

Desde 1948, el Banco ha tenido utilidades en todos sus ejercicios. Facilitando recursos propios y obteniendo préstamos al 7.4%,¹⁵ el

¹³ Eugene H. Rotberg, “El Banco Mundial, Una evaluación financiera”, publicación del Banco Mundial, marzo de 1978.

¹⁴ *Id.*, p. 16.

¹⁵ Datos del mismo documento a marzo de 1978.

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

costo final para él es de 6%, y las tasas de interés superiores que cobra le aseguran utilidades muy satisfactorias para los cuales prevé incrementos en el futuro.

El coeficiente del endeudamiento a 1977 era muy bajo: comparado capital pagado, reservas e ingresos netos contra deuda pendiente el coeficiente daba 3.93 a 1 en ese año, netamente inferior a lo que ocurre con instituciones comerciales.

El Banco está consciente de que la erosión de su capital por los efectos de la inflación, conjuntamente con el incremento de las necesidades de recursos para el desarrollo, van a requerir un incremento general de capital.

El informe anual 1978 manifiesta que profundos cambios en cuanto a magnitud de requerimientos, distribución regional y composición sectorial de las operaciones del Banco se vislumbran, de tal suerte que un incremento general de capital se vuelve urgente.

En relación a las tasas de interés, el Banco presta actualmente cerca de 8.5%, tasa de disminución ya que se han abaratado los empréstitos del Banco.

Del análisis de los empréstitos del Banco en el ejercicio 1978,¹⁶ resalta que más o menos la mitad corresponde a ofertas públicas y otro cuantioso porcentaje a colocaciones con bancos centrales y gobierno. Resulta también que los prestamistas principales son la RFA, Japón, Suiza y Estados Unidos.

Del total de 3 636.2 millones de dólares que el Banco obtuvo de mercados internacionales, 30% provienen de emisiones de bonos, pagarés o préstamos con el sector público o privado de la RFA.

Tal situación explica por qué este país está pugnando para una mayor fuerza en las decisiones del Banco, ya que presta mucho más que los Estados Unidos (20%) pero sólo disfruta del 5.54% de votos debido al monto de su suscripción.

Por lo que refiere a la AIF, las condiciones a sus prestatarios son más accesibles: plazo final de vencimiento de 50 años y cargo por servicio de 0.75%, lo que es evidentemente muy «blando» y solamente aplicado a países con ingresos *per capita* inferiores a 250 dólares.

La AIF está financiada por las suscripciones de sus 120 miembros, contribuciones especiales de miembros ricos, transferencias del Banco Mundial y sus propios ingresos.

¹⁶ Informe Anual 1979, p. 115.

2. REPARTICIÓN DE LOS CRÉDITOS EN EL MUNDO

El Banco ha dividido el mundo en seis regiones: África Oriental, África Occidental, Asia del Este y Pacífico, Asia Meridional, Europa, Medio Oriente y África del Norte y finalmente América Latina y el Caribe.

A 30 de junio de 1980, el total acumulado de las operaciones crediticias aprobadas por el Bancso y la AIF sumaron 79 911.2 millones de dólares, con 59 341.4 millones prestados por el Banco Mundial (74.26%) y 20 569.8 millones por la AIF.

2.1. *Repartición sectorial de los créditos*

Existe una diferencia neta y clara entre las reparticiones sectoriales de créditos en las operaciones del Banco Mundial y los de AIF.

El Banco ha otorgado cerca de 20% del total de su financiamiento al sector «Agricultura y Desarrollo Rural» y otro 21% en «Energía». El «Transporte» ha sido su mayor preocupación con casi 22% del total acumulado.

«Desarrollo Industrial» y «Empresas de Pequeña Escala», que el Banco maneja como dos sectores distintos, acumulan 9% de los créditos.

Se ve entonces que sólo entre cuatro sectores se concentra cerca de 72% de toda la actividad del Banco.

En cuanto a la AIF, de lejos su mayor preocupación se relaciona con el sector «Agricultura y Desarrollo Rural», que por sí solo concentra 37.4% del total acumulado de sus actividades. Por orden de importancia decreciente, siguen los «Transportes» (15.3%), «Energía» (12.8%) y «Fines Generales» (11.83%). El sector industrial sólo importa por 31% del total.

Agricultura y Desarrollo Rural. El Banco Mundial y la AIF manejan como principal prioridad sectorial a la agricultura y el desarrollo rural. En los últimos años, la participación de este sector se ha incrementado considerablemente.

En Nairobi en 1973, Robert McNamara expresó frente a la Junta de Gobernadores que la meta del sector debía ser el apoyo a los campesinos de bajos ingresos, a través de programas de desarrollo rural. El objetivo manifiesto era de disminuir la pobreza absoluta en el campo, aumentando la productividad del pequeño agricultor. A largo plazo, la meta es mantener un nivel suficiente de empleo e ingreso en el campo como para detener la pobreza rural y evitar la transforma-

ción de un ejército de reserva latente en flotante, por medio de su migración a las ciudades y su incorporación en los estratos marginados.

El Banco tiene una conciencia muy aguda de que un proceso de modernización del campo desenfundado, y la pauperización resultante de las masas rurales, aunado a su migración a las ciudades, es una mezcla detonante de gran potencia capaz de desestabilizar las formulaciones económicas y sociales subdesarrolladas.

En este caso, la función manifiesta del Banco es apoyar a los gobiernos nacionales para que contrarresten esta situación. (Para las transnacionales que explotan el agro no es una preocupación a pesar de que pueda afectar sus intereses a largo plazo.)

Otro objetivo de las importaciones y crecientes asignaciones al rubro «Agricultura y Desarrollo Rural» es el aumento de la producción de alimentos tanto para enfrentar la crisis alimenticia mundial como para aumentar los ingresos de los países subdesarrollados por medio de las exportaciones.

Transportes y telecomunicaciones. En materia de transportes, el Banco ha tenido hasta ahora una acción importante. Considera que las facilidades de movimiento para bienes y personas son esenciales dentro del proceso de acumulación. La filosofía del Banco rechaza dentro de lo posible el transporte por ferrocarril, ya que generalmente se da dentro de una empresa nacionalizada. Al contrario, busca apoyar al transporte por carretera ya que éste resulta muy dependiente de la producción de los países desarrollados: maquinaria y materiales para construcción de carreteras, y adquisición de los mismos vehículos. En lo referente a las telecomunicaciones éstas captan el 2.8% del total prestado entre los dos organismos lo que es relativamente bajo.

Energía. El sector eléctrico ha sido también una preocupación importante del Banco ya que junto con «Transportes», «Agua Potable y Alcantarillado», la dotación de electricidad es condición básica para la producción industrial u otras actividades como turismo.

“Tras los aumentos espectaculares de los precios del petróleo desde fines de 1973, que mejoraron considerablemente las economías de producción de las fuentes de costos más elevados, el Banco inició el estudio de sus políticas de financiamiento en el sector de energía”.¹⁷ No se podía ser más claro en cuanto al origen de sus preocupaciones en la materia.

Su objetivo en materia de petróleo y gas es apoyar a países ali-

¹⁷ Banco Mundial, *Informe Anual 1978*.

neados con las potencias capitalistas para desarrollar una capacidad de producción capaz de sustituir o por lo menos competir con el grupo de la OPEP. En otros términos frente a las presiones del «Sindicato de Países Petroleros» quiere crear «países esquiroleros».

El 30 de junio de 1977 se concedió el primer préstamo para prospección de petróleo y gas, por un monto de 150 millones de dólares; fue otorgado a la India.

El Banco plantea que podría apoyar hasta 8 proyectos anuales a partir de 1981 con un programa de operaciones de 500 millones de dólares.

Desarrollo industrial. En la materia, el Banco Mundial y la AIF no prestan directamente a empresas privadas (lo que es función de la CFI), sino que apoyan a iniciativas de los Estados para que éstos desarrollen programas de apoyo: créditos, construcción de infraestructura (como naves industriales), preparación de estudios de preinversión, etcétera.

La AIF invierte relativamente poco en este sector; en efecto, como se verá más a detalle en el análisis de asignación por regiones, sus acciones se orientan a países más pobres, principalmente los de Asia Meridional, donde no existen todavía ventajas comparativas suficientes como para acelerar su desarrollo industrial (en comparación con otras localizaciones como América Latina).

Otros sectores. Los demás sectores tienen mucho menor importancia a pesar de las grandes declaraciones de principio en torno a su importancia.

«Agua Potable y Alcantarillado», que puede ser asimilada con «Desarrollo Urbano» cubren 6.5% (para los dos) como participación en los financiamientos del Banco Mundial, y 5%, un porcentaje similar en los de la AIF; lo cual no tiene comparación con la enorme publicidad en torno a los mismos. En la materia, el Grupo del Banco Mundial defiende una mayor ayuda a los sectores más pobres de la población urbana, que son los que viven más al margen de la atención del Estado. De manera similar al caso de desarrollo rural, vemos que el Banco y la AIF buscan ayudar a los gobiernos para atender necesidades relativamente emergentes o con un alto grado de riesgo político, como son los asentamientos marginales.

En materia de «Población y Nutrición», hubo algunos proyectos del Banco, pero resultan menos importantes que otros debido a que estos temas son tratados por organismos internacionales especializados como la FAO.

Similarmente la «Educación», con un promedio de 3.9% para los dos organismos, no es una preocupación básica del Banco.

El «Turismo» es un sector muy poco relevante en el Banco. En fechas muy recientes se ha decidido que el Banco no tratará más estos proyectos.

Con seguridad se debe a que el Banco se proponía inicialmente apoyar a gobiernos que participen en acciones que son de alta rentabilidad y por lo tanto deben ser dejadas a la iniciativa privada.

Falta «Asistencia Técnica» y «Fines Generales»: El concepto de asistencia técnica es claro: cubre financiamiento a algunos estudios, programas de capacitación, prestación de servicios de consultores externos, etcétera, que se consideran como un elemento clave de la difusión de la ideología y técnicas del Banco, a pesar de su bajo peso en el monto total de los financiamientos. Dentro del concepto de «Fines Generales» en 1978 se han incluido préstamos para reconstrucción en Líbano, y para facilitar divisas en Bangladesh y Jamaica. En estos dos últimos casos, se percibe la función de reparto monetario del Banco. Sería interesante conseguir mayor información al respecto de esta componente de «Fines Generales» (lo que no se pudo lograr para este trabajo), ya que el Banco canaliza 4.2% del monto total de financiamiento a estas actividades y en el caso de la AIF, son 11.8%.

Es necesario aclarar que en el caso del Banco Mundial, 57.4% del total de financiamiento para fines generales se asignaron a Europa, Oriente Medio y norte de África, e incluyen los \$ 497 millones concedidos a la reconstrucción de Europa antes de 1952. Por lo que a AIF refiere, 89.7% fueron asignados a Asia Meridional.

2.2. Asignación regional de los préstamos

América Latina y el Caribe son los principales deudores del Banco Mundial con 31.9% del total de créditos otorgados; siguen Europa, Medio Oriente y África del Norte con 28.5% y Asia Oriental con 22.8%.

Por lo que se refiere a créditos de la AIF, 58.1% fueron asignados a Asia Meridional, lo que sin lugar a duda corresponde a que es una de las regiones más pobres del mundo que más requiere de créditos «blandos». El máximo deudor es la India que por sí solo recibió 14% del monto y es el país más endeudado con el Banco con más de \$ 11 000 millones de deuda, contra poco más de 5 300 a su seguidor directo, Brasil.

2.3. Créditos para América Latina

Con 19 495.0 millones de dólares, América Latina es el deudor principal del Banco y el AIF conjuntamente.

No hay lugar a duda que los países a los que se les adjudican «milagros económicos», como Brasil y México son los que mayor préstamos han recibido: Brasil y México, con 27.3 y 21.1%, respectivamente, de los créditos a América Latina, son los mayores deudores, acumulando casi 50% de la misma. Son también en el mismo orden, el segundo y tercer deudor del Banco, a escala mundial, después de la India.

Aparte de ellos sólo destacan Colombia y Argentina con 14.3 y 6.9%, respectivamente. Los países centroamericanos sólo recibieron cerca de un 10% del total asignado a América Latina.

Los préstamos para agricultura y desarrollo rural se han intensificado notablemente por lo que se planteó anteriormente acerca de la necesidad de incrementar los ingresos y el empleo rural.

Por lo que se refiere a la construcción de infraestructura como es electricidad, telecomunicaciones y transporte, su participación ha bajado sensiblemente, ya que en América Latina se cuenta ya con la infraestructura económica de base para la producción y la distribución.

Una partida digna de mencionar es el desarrollo urbano y los créditos para la dotación de agua potable y alcantarillado que han aumentado sensiblemente en América Latina y el Caribe, en comparación con otros sectores y regiones.

Tan elevada participación surge de la agudeza de los problemas urbanos de Latinoamérica. Como dice el Banco, «Entre las regiones en desarrollo, ésta se singulariza por los niveles de urbanización alcanzado, el tamaño de sus grandes ciudades y las tasas de crecimiento urbano».¹

La preocupación del Banco no se limita a la dotación de los principales servicios, sino que su interés se cifra en desarrollar soluciones de vivienda accesibles a los muy bajos ingresos como es la dotación de lotes con urbanización progresiva y la vivienda por autoconstrucción. También un interés muy especial se da a los programas de empleo: en los programas urbanos, el Banco contempla generalmente líneas de crédito y programas de capacitación para las empresas pequeñas y talleres, ya que gran parte de los ingresos de los llamados «marginados», se deriva de estas actividades. El objetivo del Banco es desarrollar empresas con alto porcentaje de uso de mano de obra.

Independientemente de que cada política urbana específica del Ban-

¹ Informe Anual del Banco Mundial 1978, p. 44.

co debería ser objeto de un análisis crítico (política de suelo, de vivienda, de dotación de servicios, etcétera) se ve que la acción del Banco en materia urbana deriva de dos consideraciones:

- El carácter explosivo del crecimiento urbano, para la estabilidad del sistema social.
- Una ampliación del mercado de la vivienda y de los servicios urbanos para las masas que, sin lugar a duda, es una oportunidad magnífica para la acumulación en el sector de la construcción.

En materia de educación, el Banco se adapta también a las necesidades de la población urbana más pobre a través de programas de educación básica.

Dentro del análisis de la actuación del Banco en América Latina sería interesante conocer el impacto de sus operaciones en la corriente de recursos externos. Entre 1970 y 1976 el monto de las operaciones conjuntas Banco Mundial y AIF, representaron no menos de 10% del incremento de la deuda externa (incluyen su parte comprometida pero no desembolsada).

Este análisis permite palpar la importancia de las operaciones del Banco Mundial y la AIF en cuanto a su monto en la composición de la deuda externa de los países latinoamericanos, por lo que resultan tanto más importantes sus mecanismos de presión que se analizan en el siguiente apartado.

Faltaría considerar los préstamos de la corporación de Fomento Industrial (CFI); su informe 1978 presenta un cuadro de préstamos acumulados a junio del año pasado, y resulta que son 40% o sea 829.9 millones de dólares, los que se han prestado a varios países de América Latina. Otra vez, se entiende *el interés del Grupo del Banco Mundial en la región como catalizador de la acumulación*. En el caso de la CFI, 20% del total de sus préstamos han sido para Brasil, o sea 50% de las asignaciones a América Latina (datos de 1978).

2.4. Formas de presión del Banco

Se maneja generalmente que los organismos financieros internacionales son un instrumento de presión para imponer las políticas económicas y financieras o los modelos de desarrollo de los países industrializados a los llamados subdesarrollados.

Sin lugar a duda tal afirmación es correcta, pero no pueden compararse los tipos de presiones ejercidos por los diversos organismos:

en el caso del Banco Mundial, los métodos de presión son más sutiles que los del FMI, quizás porque su campo de acción es más pragmático (el Banco Mundial presta para proyectos específicos). Las formas de presión o de injerencia del Banco son diversas, y las analizaremos a continuación.

2.4.1. *Selección de países*: Aunque el Banco se defiende de hacerlo, nadie pudiera poner en duda que existen criterios muy claros para la selección de países beneficiados.

El primero de ellos está ligado a la existencia de condiciones económicas «favorables» en el país lo que se analizaría después (2.4.2). Por otra parte, el Banco acepta prestar a países socialistas no por obligación, porque sean miembros del Banco, sino porque el mecanismo mismo del endeudamiento, *el tipo de proyectos que acepta financiar y los patrones técnicos que difunde el Banco son una forma de penetración ideológica, de la concepción burguesa capitalista de la economía*.

Inversamente, el Banco Mundial no duda en financiar a regímenes dictatoriales como fue el caso de Nicaragua, donde todavía durante el ejercicio 1977-1978 otorgó dos créditos para agua potable y alcantarillado destinados a Managua y a zonas rurales, por un monto de 13 millones de dólares.

Teresa Hayter¹⁹ cita que en Brasil, bajo Goulart, se suspendieron los créditos; en Colombia lo mismo ocurrió de 1956 a 1958 bajo Rojas Pinilla; en Bolivia, un tiempo después de la Revolución del 52; y obvio es en Cuba. Todo lo anterior no deja duda sobre las orientaciones de las políticas de préstamo del Banco Mundial y de aprovechamiento como medio de presión de las potencias imperialistas sobre la orientación política de los países del «Tercer Mundo».

2.4.2. *Condiciones generales de préstamo*: La famosa expresión de «préstamos atados»²⁰ ha sido popularizada para expresar que los organismos financieros prestan bajo condiciones restrictivas que tienden a orientar la economía en su línea ideológica propia.

Es cierto que todos los organismos practican esta política en grado mayor o menor, y bajo dos formas las condiciones generales,

¹⁹ *Op. cit.*, p. 64.

²⁰ En inglés se utiliza la palabra «lverage» que significa «palancada, presión». No existe traducción directa, sino que se habla generalmente de «préstamos atados» refiriéndose a condiciones o presiones impuestas al otorgamiento del crédito.

previas al proyecto e independiente de él, son el primer mecanismo de presiones; el organismo prestatario trata de dirigir la política económica por medio de la imposición de medidas generales sobre la conducta de la economía por parte del gobierno. La segunda forma de presión se da mediante la imposición de ciertos patrones «técnicos» para la formulación y ejecución de un proyecto específico: consiste en imponer normas de construcción, políticas «siendo técnicas» sobre beneficiarios, etcétera (ver 2.4.3).

En cuanto a imposición de condiciones generales previas al préstamo, es reconocido que el FMI tiene la mayor influencia al respecto, lo que se deriva de su ingerencia directa en el campo de la política económica global. Mencionamos dos ejemplos bien conocidos: el de Chile, donde se impusieron políticas económicas de corte monetarista, y cuyos resultados fueron calificados por Andre Gunder Frank de genocidio económico en sus cartas a Milton Friedman. El otro caso es el de México, donde el FMI se valió de la situación de fines de 1976 y 1977, consecuencia de la devaluación, para imponer drásticas medidas de la misma índole. Es la fecha en que México reembolsó el préstamo al FMI, pero las medidas siguen vigentes, para las afirmaciones de independencia del gobierno mexicano frente al Fondo.

En el Banco, el panorama es algo diferente; como se mencionaba en un capítulo anterior, el Banco ha sido cada vez más empujado a intervenir en el campo de la política económica ya que depende de ésta el éxito de sus proyectos específicos. Por esta razón, nadie puede negar que exista un traslape con la actividad del Fondo.

Generalmente el Banco no está en posición de influir sobre la política económica global del país a través del préstamo para un solo proyecto. Por lo que debe enfrentar a la situación en dos frentes: imponer al país ciertas cláusulas en el contrato de préstamo que refuercen sus tendencias ideológicas, y negociar globalmente con el más alto nivel de decisión, las orientaciones económicas que quiere que el país en cuestión siga.

Para influir en las políticas económicas generales, el Banco se vale del envío de misiones económicas encargadas de evaluar la bondad de la coyuntura económica del país, y la calidad de las políticas económicas aplicadas en el momento.

Dichos reportes sufren varias modificaciones y revisiones, y son negociados con los gobiernos. De ninguna manera se permite que se divulgue su contenido al público en general; sólo es accesible a los funcionarios de más alto nivel, tanto en el Banco como en el país: cualquier fuga, cual sea su origen, pueden provocar consecuencias catastróficas para las relaciones entre el Banco y el país ya que los

reportes no siempre alaban las actuales políticas, y tal tipo de críticas sólo se admiten a cierto nivel.

El hecho de que el Banco maneje prácticas como el reporte económico y este objeto de negociaciones antes de llegar a una versión aceptable por las dos partes indica dos cosas: primera, que hay efectivamente ingerencia del Banco Mundial en la política económica general de los países; segunda, que la necesidad de los créditos obliga a los países a negociar arreglos con el Banco; esto significa presiones manifiestas, no tan abiertas posiblemente como las del FMI, pero claras y efectivas de cualquier forma.

Teresa Hayter subraya que hasta 1968, aproximadamente hubo menciones claras de las políticas de presiones del Banco en sus reportes y documentos oficiales. En los últimos años, el Banco es mucho más cauteloso, ya que su imagen no siempre es la mejor en regiones como América Latina, y prefiere manejarse únicamente en las altas esferas de los gobiernos donde recibe generalmente una acogida relativamente favorable a sus medidas, sin tener que hacerlas públicas.

2.4.3. Condiciones específicas de proyecto: Si generalmente se hace amplia referencia a los mecanismos de presión del Banco Mundial sobre la política económica global, poca atención se presta a las condiciones de otorgamiento de cada préstamo.

En los contratos de préstamo (*loan agreement*), el Banco impone una serie de condiciones sobre la ejecución del proyecto que son mecanismos para guiar las políticas nacionales, más concretas que las condiciones generales.

Esta etapa misma es la finalización de un proceso a veces muy largo y tedioso por el cual se identifica el proyecto, define y evalúa sus componentes.

Lejos de ser un proceso únicamente técnico, las etapas de identificación, formulación y evaluación de los proyectos por el Banco son un momento fuerte de penetración ideológica y de imposición de orientaciones políticas concretas.

El Banco, que trabaja con técnicos locales en esta etapa, maneja políticas sectoriales muy definidas²¹ y trata de imponerlas en los proyectos. También maneja muchos patrones estereotipados de proyectos que resultan generalmente difícil arrebatar por falta de tiempo en las negociaciones. Al respecto el Banco produce una multitud de estudios (*papers*) de amplia difusión que sirven para evaluar sus concepciones técnicas e ideológicas.

²¹ Son objeto de documentos de política sectorial de amplia divulgación y gran relevancia para entender la filosofía del Banco.

En algunos países con fuertes tradiciones intelectuales y una sólida tecnocracia al poder, no le resulta tan fácil al Banco imponer sus conceptos, pero hay que reconocer que en la mayoría de los países es partido ganado de antemano. En múltiples casos, las misiones encargadas de evaluar los proyectos, incluyen a consultores de renombre internacional que no tienen mayor problema para ganar una decisión.

Ya mencionamos antes que el papel del Instituto de Desarrollo Económico del Banco, funciona como centro de capacitación para técnicos locales de alto nivel, como vehículo de la ideología del Banco en las capas más elevadas de las tecnocracias. Es sin lugar a duda, otro de los mecanismos del Banco para lograr sus fines.

Finalmente la negociación del contrato de préstamo es otra etapa durante la cual el Banco trata de imponer sus puntos de vista. Enfrentándose a representantes del gobierno (y en la mayoría de los casos, no a los técnicos que discutieron el contenido del proyecto), el Banco tiene bastantes facilidades para imponer sus vistas, amparándose en su larga experiencia y los textos de contratos anteriores.

2.4.4. Efectividad de las presiones: Son muchos los factores que influyen en la efectividad de los esfuerzos del Banco para orientar las políticas de los países a los que presta.

- Para empezar, el Banco se ha ganado en muchos países la imagen de “obtuso” dentro de la tecnocracia, justamente por negarse muchas veces a discutir sus prototipos de proyectos.
- Además los sentimientos nacionalistas han sido también un factor importante en el rechazo de las presiones.
- También vale interrogarse sobre el bien fundado de las presiones del Banco Mundial, sobre política económica general de los países, cuando otras instituciones tienen mucho más bases para hacerlo como es el caso del FMI.

Pensamos que la verdadera presión del Banco no la logra en las políticas económicas generales sino más bien en la penetración cada vez más envolvente de una concepción unidireccional del desarrollo, a través de la imposición de los criterios del Banco en materia de diseño de los proyectos.

A la fecha, tener que ejecutar esta clase de proyectos no puede dejar de orientar la tecnocracia hacia el modelo de desarrollo que plantea el Banco. De esto, a aceptar las políticas generales del Banco en vista de fortalecer un “marco favorable en la economía para el buen éxito de los proyectos”, no hay más que un paso que la tecnocracia puede dar sin mayor complicación.

3. Conclusiones

El Grupo del Banco Mundial es uno de los organismos que mayor impacto tiene en la formulación de los proyectos de desarrollo.

Por sus mecanismos administrativos, resulta que es utilizado por las grandes potencias capitalistas como una forma de presión sobre los países que tienen que recurrir a él para tratar de salir del subdesarrollo.

Como instrumento del imperialismo mundial el Banco refleja sus contradicciones internas: este ensayo ha permitido visualizar algunos, como la pugna interimperialista entre los Estados Unidos y la República Federal Alemana. Otra sería la contradicción entre la voluntad de apoyar la acumulación de capital (el objetivo “crecimiento económico”) y la necesidad de promover cierta distribución del producto, no de la riqueza para evitar que el sistema social capitalista llegue a la crisis que precipite su caída inexorable.

El Banco Mundial como Grupo, ha disociado sus actividades orientadas al apoyo directo a la acumulación privada (CFI), y el sostenimiento del Estado en su papel de fomento a la acumulación tanto en los países llamados “en vía de desarrollo” (a través del Banco Mundial), y los francamente “subdesarrollados” (por medio de la AIF).

El Grupo ha sostenido principalmente los sectores agrícolas de desarrollo rural e industrial así como la infraestructura económica (transporte, energía, electricidad).

En fechas relativamente recientes, y por la agudización de las contradicciones sociales, el Banco ha emprendido una política de financiamiento a la “redistribución” como es el caso de los proyectos urbanos, principalmente América Latina donde las tensiones son mayores.

Se ha visto que el Banco modela los montos y la distribución de sus créditos en base a cuidadosos análisis de las coyunturas económicas, políticas y sociales de las regiones y los países. Además utiliza presiones sobre los gobiernos para lograr imponer sus fines específicos: negación o restricción de los créditos, “negociaciones” de pre-condiciones económicas y presiones en la formulación y la negociación de los créditos, son los medios de los cuales dispone para satisfacer sus intereses: lograr una extensión e intensificación del desarrollo del capitalismo a través del control del financiamiento del desarrollo de los países periféricos, para el mayor beneficio de las potencias imperialistas.

SUMMARY: The article is divided into two parts. The first analyzes the World Bank and its foundation, membership, vote system, inter-institutional relations and financial structure. The second considers the programs and operations of the Bank throughout the world, with special reference to Latin America, highlighting the pressure instruments it has at its disposal and can apply when necessary.

RÉSUMÉ: Cet essai se compose de deux parties. Dans la première, l'on analyse ce qui c'est le groupe de la Banque Mondiale, en y incluant sa fondation, ses membres, son système de vote, ses relations avec d'autres organismes, la nature et la structure de ses opérations, ainsi que d'autres questions d'ordre financier. Dans la deuxième partie, l'on fait référence aux programmes et opérations de la Banque Mondiale dans le monde, avec qu'une spéciale attention sur ceux réalisés à l'Amérique Latine, en y soulignant aussi quels sont les principaux mécanismes de pression dont l'institution dispose et utilise dans la pratique.