

El Banco Mundial a cincuenta años de su creación: problemas y desafíos

FRANCISCO R. SAGASTI*

Introducción

La celebración del quincuagésimo aniversario de las instituciones de Bretton Woods ha dado lugar a estudios y reuniones, y a críticas y sugerencias sobre la función que deberán desempeñar en el futuro el Grupo del Banco Mundial¹ y el Fondo Monetario Internacional.

Entre las cuestiones que se han planteado en los debates acerca del pasado, el presente y el futuro de las instituciones de Bretton

1. El Grupo del Banco Mundial incluye cinco instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), que obtiene fondos de los mercados de capital y otorga préstamos a los países en desarrollo a tasas cercanas a las del mercado y requiere garantías de los gobiernos; la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), que se nutre de las contribuciones de las naciones más ricas y presta sin intereses a los países más pobres; la Corporación Financiera Internacional (CFI), que presta directamente al sector privado de los países en desarrollo sin garantías del gobierno; la Agencia de Garantías a la Inversión Multilateral (MIGA, por sus siglas en inglés), que promueve la inversión privada en las economías en desarrollo ofreciendo garantías para proteger a los inversionistas contra riesgos no comerciales como la guerra o la nacionalización, y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, que ayuda a resolver conflictos entre inversionistas extranjeros y los gobiernos de los países huéspedes. En este ensayo se hará referencia básicamente a los dos primeros miembros del Grupo del Banco Mundial.

* Jefe de Investigaciones, GRADE, Lima, Perú; exjefe de Planeación Estratégica en el Banco Mundial; expresidente del Comité Consultivo sobre Ciencia y Tecnología para el desarrollo, y exasesor de los ministros de Industria, Educación, Relaciones Exteriores y Planeación del gobierno de Perú. Traducción de Adriana Hierro.

Woods,² destacan tres que se refieren de manera específica al Banco Mundial y que, pese a su importancia, no han recibido suficiente atención: los objetivos de financiamiento y desarrollo del Banco Mundial y el asunto de la condicionalidad; las relaciones entre el Banco y otras instituciones de desarrollo, y los aspectos políticos y no económicos del desarrollo, en particular los nuevos temas incorporados a la agenda del desarrollo internacional (derechos humanos, democracia, variedades de economías de mercado, factores culturales y religiosos).

La misión del Banco Mundial: intermediación financiera, desarrollo y condicionalidad

La tensión esencial que actualmente caracteriza a las operaciones del Banco Mundial—su doble papel como institución financiera y de desarrollo—se manifiesta en el surgimiento de nuevas formas de fricción. Es preciso, así, que el Banco logre un delicado equilibrio entre sus propósitos financieros y de fomento. Al ampliar su rango de objetivos de desarrollo, en gran medida como respuesta a las presiones de un grupo de países miembros cada vez más numeroso y diverso, el organismo no debe perder

2. Véase, por ejemplo, Grupo del Banco Mundial, *Learning from the Past, Embracing the Future*, Washington, 1994, y Comisión de Bretton Woods, *Bretton Woods: Looking into the Future*, Washington, julio de 1994 (la versión al español se recoge en este número con el título "Bretton Woods: de cara al futuro). Para consultar un punto de vista radicalmente diferente, véase Doug Bandow e Ian Vásquez, *Perpetuating Poverty: The World Bank, the IMF and the Developing World*, The Cato Institute, Washington, 1994. Para una perspectiva latinoamericana véase en este número, SELA, "Reflexiones y propuestas para una mejor relación de las instituciones de Bretton Woods con América Latina y el Caribe".

de vista su faceta de financiamiento de doble función y la necesidad de realizar con eficiencia la labor de intermediación financiera.³

El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), integrante del Grupo del Banco Mundial, es el medio más eficaz para dar acceso a la mayoría de los países en desarrollo de ingresos medios a un financiamiento externo de costo relativamente bajo. La diferencia entre el capital pagado y el autorizado genera la mayor multiplicación de las participaciones de los 177 países accionistas del Banco Mundial: en la medida en que el Banco capta dinero con la emisión de bonos en los mercados internacionales de capital, se multiplican muchas veces las aportaciones relativamente pequeñas de los accionistas. Esta innovación institucional con 50 años de existencia hace parecer al Banco Mundial como extremadamente conservador, al mantener una relación pasivo-capital de uno a uno entre su capital autorizado y sus obligaciones.

Equivale, en realidad, a un programa de garantías intergubernamentales que permite al Banco captar capital a bajo costo y prestarlo con un margen de utilidad relativamente reducido. Por otro lado, pese a que unas cuantas economías de industrialización reciente ganaron el acceso a los mercados internacionales de capital durante la década pasada, para muchos países en desarrollo sería imposible obtener financiamiento a largo plazo en condiciones tan favorables en los mercados internacionales de capital.

Además de su conservadora relación pasivo-capital de uno a uno, el que el Banco Mundial sea el acreedor preferido, pues nunca ha tenido un incumplimiento (pese a que varios países han acumulado pagos atrasados) ni ha tenido que renegociar sus préstamos (pese a que el "enfoque especial" para los países en mora adoptado en 1991 sea una excepción), da seguridad adicional a los tenedores de bonos de la institución.

La necesidad de imponer condiciones a los préstamos puede justificarse si se considera que los que otorga a los países miembros constituyen el único activo del Banco. Ese crédito genera el flujo de ingresos con que se paga a los tenedores de bonos que, a su vez, permiten a la institución mantener su elevada solvencia en los mercados internacionales de capital y captar más fondos a bajo costo para prestar a los países miembros. Sin la condicionalidad será más probable que se generen créditos no productivos, lo que encarecería al Banco Mundial la captación de dinero en los mercados internacionales de capital, en perjuicio de sus miembros prestatarios.

Dado que los países endeudados han reformado sus políticas económicas y reconocen la necesidad de manejar con firmeza

3. El Banco Mundial se refiere a esas dos funciones como sus papeles "financiero" y "consultivo". Grupo del Banco Mundial, *Learning from the Past, Embracing the Future*, op. cit., p. 27.

la macroeconomía, ha aumentado el sentido de pertenencia de las políticas que antes se consideraban condiciones, con lo que se han disuelto algunas de las controversias en torno al uso de la condicionalidad.⁴

Los países con bajos ingresos tienen acceso a los recursos de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), provenientes de las reposiciones periódicas de países donantes. La AID, integrante del Grupo del Banco Mundial, es una fuente muy eficaz de financiamiento a la inversión en condiciones muy favorables para alcanzar objetivos generales de desarrollo. El papel de intermediación financiera de la AID depende de la credibilidad del Banco Mundial entre los gobiernos de los países donantes y de que éstos consideren que el mecanismo multilateral ofrecido por el Banco es más eficaz y más eficiente que la canalización de recursos mediante convenios bilaterales.

A pesar de que las naciones donantes han manifestado serias dudas sobre la forma en que el Banco Mundial define las condiciones de financiamiento, en especial a los países con bajos ingresos, la condicionalidad es uno de los medios con que la institución asegura sus fuentes de financiamiento en condiciones muy favorables.

Si bien estos argumentos presentan obvios problemas por la naturaleza y el tipo de condiciones de acceso a los fondos del Banco Mundial —tanto los préstamos del BIRD como de la AID—, su atención se enfoca al hecho de que sin la confianza de los mercados internacionales de capital y de los gobiernos donantes, el Banco no podría desempeñar su función de intermediación financiera. En cualesquiera otros objetivos o demandas que se vinculen con la función de desarrollo del Banco Mundial, debe tomarse en cuenta la necesidad de preservar su integridad financiera y sus buenos antecedentes ante los mercados de capital y los gobiernos donantes, algunos de los cuales han manifestado su escepticismo sobre las operaciones del Banco Mundial.⁵

4. Sin embargo, no debe exagerarse la aceptación de los países en desarrollo de los postulados del "Consenso de Washington" sobre los cambios a las políticas económicas. Se seguirá considerando que muchas estipulaciones de las políticas del Banco Mundial para el manejo de la política macroeconómica son imposiciones indeseables, toleradas como una condición para el acceso al financiamiento. Aun en América Latina, donde se ha producido un giro ideológico importante con respecto a la política económica y el papel del Estado, se encuentra muy lejos de la realidad creer que los gobiernos, los grupos de oposición y el público en general han reconocido la necesidad de reformar las políticas. Moisés Naim, "Latin America; Post-adjustment Blues", *Foreign Policy*, núm. 93, 1993, pp. 133-150, y Stephen Haggard y Robert Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

5. Los argumentos relativos a la misión financiera del Banco Mundial también se aplican a los bancos regionales de desarrollo (BRD), los cuales tienen el mismo tipo de estructura de capital y algunos también tienen préstamos blandos.

División de funciones con otras instituciones de financiamiento y fomento

Para el logro de sus objetivos de desarrollo, en su doble papel como institución de fomento, el Banco Mundial interactúa con otras organizaciones de desarrollo multilaterales, bilaterales, privadas y no gubernamentales, dedicadas a actividades similares. Uno de los problemas medulares a que se enfrenta el Banco en su quincuagésimo aniversario es identificar su ventaja comparativa en un escenario de desarrollo internacional que ha sufrido enormes cambios.⁶ A este respecto, podría ayudar considerablemente que el Banco Mundial anunciara claramente sus criterios sobre las posibles relaciones complementarias, competitivas y de colaboración e, incluso, sobre la posible división de funciones con otros organismos de desarrollo y financiamiento.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

Las relaciones entre el Banco y el FMI se encuentran entre los puntos principales de la agenda de las instituciones de Bretton Woods en su quincuagésimo aniversario. Durante los ochenta las diferencias entre las funciones de ambos organismos se volvieron un poco confusas, por lo que algunos críticos han planteado la posibilidad de fusionarlos.

En los ochenta el Banco Mundial amplió su esfera de acción más allá del crédito a la inversión y empezó a otorgar préstamos para apoyar reformas a las políticas. Ello tuvo repercusiones importantes en el organismo, pues se registraron cambios en materia de confidencialidad, en los procedimientos de crédito y en la combinación de especialidades del personal; hubo además la necesidad de atender la estabilidad macroeconómica y nuevos asuntos, como la reducción del servicio de la deuda y la privatización. Estos cambios crearon a fines de los ochenta algunas dificultades en la división de funciones del Banco Mundial y el Fondo.

A principios de los noventa, varios países muy endeudados celebraron convenios con bancos comerciales y acreedores bilaterales para reducir el servicio de la deuda, y negociaciones con instituciones multilaterales, lo que les permitió eliminar restricciones importantes al financiamiento externo. Por otro lado, las naciones en desarrollo se pronunciaron, aunque en grados diferentes, por el Consenso de Washington sobre políticas

6. Uno de los "principios rectores más importantes para el futuro" del Banco Mundial es la asociación: "El Grupo del Banco Mundial intentará celebrar alianzas estratégicas con sus socios en la comunidad de desarrollo internacional, utilizando la experiencia y la ventaja comparativa de cada organización para un mayor beneficio de sus prestatarios". Grupo del Banco Mundial, *Learning from the Past, Embracing the Future*, op. cit., p. 28. Se trata de un adiós a la actitud "individualista" de los últimos años de la mayoría de los altos directivos del Banco Mundial.

macroeconómicas. Hasta ahora casi todas esas economías reconocen la importancia de las políticas monetarias y fiscales no inflacionarias, de la mayor apertura al comercio y la inversión extranjera, de definir un papel más específico y eficiente para el Estado y de inducir una asignación de recursos con base en el mercado.

Nuevos retos han surgido a medida que los países de la otrora Unión Soviética se han integrado a las instituciones de Bretton Woods; esas naciones han sufrido una transformación extremadamente compleja de economías centralizadas a economías de mercado. Los primeros estudios sobre las políticas e intervenciones necesarias para proceder con estas transformaciones provinieron de un esfuerzo conjunto, con una clara división de funciones del FMI, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). El FMI tomó la vanguardia en los asuntos de política macroeconómica; el Banco en los sectores clave de la economía y la OCDE y el BERD atendieron la ayuda técnica y el sector privado.

En la actualidad es evidente que el Banco Mundial no necesita dedicar una parte importante de sus recursos financieros y profesionales a la labor de corto plazo de apuntalar las bases macroeconómicas en aras del crecimiento de sus prestatarios (como hiciera cuando los créditos de desembolso rápido ascendieron a casi 30% de los préstamos totales a fines de los ochenta y principios de los noventa). Ahora ya puede redirigir esos fondos a inversiones que promuevan un crecimiento a largo plazo y que abatan la pobreza y mejoren la calidad de vida.

Bancos regionales de desarrollo

El renovado interés en las inversiones coloca en primer plano la división de funciones entre el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo (BRD). Ello es así porque la mayoría de éstos aumentó su capital durante los ochenta y actuó en forma agresiva para ampliar su financiamiento a la inversión, tanto para proyectos como para programas sectoriales. Algunos de los accionistas comunes del Banco Mundial y los BRD (en particular los países miembros no prestatarios) han manifestado en diferentes ocasiones su interés en que se mejore la coordinación y se reduzca la duplicación de funciones entre las instituciones. Sin embargo, los miembros prestatarios quizá tengan una perspectiva diferente, pues verían con buenos ojos e incluso desearían la competencia entre los BRD y el Banco Mundial —en especial porque este último ha incrementado los créditos a la inversión—, por lo que cualquier intento para elevar la coordinación lo considerarían una "confabulación" contra los prestatarios.

Las relaciones institucionales con los BRD se han caracterizado por la cooperación, la rivalidad y la competencia. Con frecuencia los BRD adoptan muchos de los criterios operacionales del Banco Mundial, aunque en ocasiones ofrecen términos y con-

diciones de financiamiento más atractivos (por ejemplo, en los últimos años las tasas del BID se han reducido y son aproximadamente un punto porcentual inferiores a las del Banco Mundial). Sucede que los prestatarios consideran que los bancos regionales están más al tanto de sus intereses y necesidades; tal opinión se refuerza con el hecho de que el personal de esas instituciones suele comprender mejor las realidades políticas y sociales de sus respectivas regiones. En vista de que los BRD son organismos financieros menos maduros, están en mejor posición que el Banco Mundial en sus relaciones con los prestatarios, tanto en flujos como en transferencias netas.

Casi todos los BRD experimentaron cambios significativos a principios de los noventa. Recientemente el BID duplicó su capital, convirtiéndose en la principal fuente de financiamiento para América Latina, aún más que el Banco Mundial, tanto en términos absolutos como en flujos y transferencias netas. Después de que a principios de los noventa el BID coordinó estrechamente sus operaciones sectoriales con el Banco Mundial, en la actualidad ha empezado a manejar en forma más independiente tanto sus inversiones por sector como sus operaciones de ajuste. El BID se ha reorganizado para ser más eficiente y ha incursionado en nuevas áreas, como la ayuda técnica y el financiamiento para mejorar el funcionamiento de los poderes Judicial y Legislativo de los países latinoamericanos, así como el apoyo a las investigaciones sobre el régimen democrático en la región.

El Banco Africano de Desarrollo es un socio dispuesto pero débil, que se enfrenta a serias dificultades y está muy lejos de disputarle al Banco Mundial el liderazgo regional. El Banco Asiático de Desarrollo ha tenido algunos problemas en las negociaciones para incrementar su capital debido fundamentalmente a diferencias de opinión entre los accionistas sobre la función que debe cumplir (por ejemplo, apoyar a los sectores público y privado y otorgar financiamiento a China y Vietnam). Con el posible ingreso de nuevos miembros de Asia Central y con un importante incremento de capital, durante los últimos años noventa el Banco podría aumentar de manera significativa el número, la complejidad y el alcance de sus operaciones. Después de experimentar importantes dificultades al iniciar operaciones y agobiado de problemas, el BERD está adquiriendo gradualmente más importancia en las economías de Europa Oriental y de la otrora Unión Soviética. El Banco Islámico de Desarrollo es una institución más bien pequeña que podría llegar a desempeñar un papel importante en algunos países y en unos cuantos sectores.

En el informe del Banco Mundial, con motivo de su quincuagésimo aniversario, se señala el propósito de "estrechar más su colaboración con los bancos regionales de desarrollo, incluidos los intercambios de trabajo técnico, un mejor cofinanciamiento y una adecuada división de funciones".⁷ Éste es un inicio pro-

metedor para el desarrollo de nuevas ideas acerca de las relaciones institucionales más adecuadas y eficientes entre el Banco Mundial y los BRD.

Donantes bilaterales

A pesar de que se dispone de un presupuesto restringido para ayuda y de que en la mayoría de las naciones industrializadas ha disminuido el apoyo gubernamental a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), los donantes bilaterales desean una mejor coordinación de la asistencia para que su cooperación sea más eficiente y alcance una mayor repercusión. El Banco Mundial ha patrocinado múltiples iniciativas, casi todas con éxito, para constituir un fondo para los países con bajos ingresos: consorcios de donantes, grupos consultivos y grupos consultivos nacionales, así como medidas para coordinar la asistencia con los BRD. Desde la perspectiva de los donantes, en la medida en que disminuye, o se estanca, el ritmo de crecimiento de los recursos para la AOD, es más probable que crezca la tentación de usarlos directamente como instrumentos de política exterior (canalizándolos primordialmente por medio de organismos bilaterales). A este respecto, la movilización y la coordinación, por conducto del Banco Mundial, de los flujos de financiamiento en condiciones muy favorables, bien pueden convertirse en la opción menos satisfactoria para algunos países donantes (las últimas negociaciones de la AID pusieron de manifiesto las dificultades para captar recursos adicionales para el ambiente: el "incremento en pro de la Tierra" no se materializó).

Como toda institución concedora de las condiciones económicas y políticas tanto en los países beneficiarios cuanto en los donantes, el Banco Mundial está en condiciones de movilizar recursos concesionarios en gran escala. La función del organismo de coordinar la asistencia en forma global e independiente podría generar un equilibrio saludable de las nuevas tendencias a la concentración regional de la AOD y la armonización más estrecha con los intereses políticos y de seguridad de los donantes. Para ello sería necesario que el Banco Mundial destacara su papel como "corredor honesto" (*honest broker*) entre donantes y beneficiarios y asumiera una posición más activa como vocero de los intereses de los países beneficiarios. Por otro lado, el posible surgimiento de Japón como el donante de asistencia más grande del mundo, sugiere que es esencial que el Banco Mundial continúe colaborando estrechamente con los programas japoneses de asistencia para el desarrollo, más allá del cofinanciamiento de programas y proyectos o del manejo de fondos fiduciarios relativamente pequeños para sectores o países específicos.

En su carácter de líder de la coordinación de la asistencia, el Banco Mundial también tendrá que prestar mayor atención a las prioridades de los donantes en cuanto al empleo de la asistencia concesionaria. Por ejemplo, el financiamiento para la reducción de la deuda de los bancos comerciales ha perdido cada vez más popularidad entre los donantes, especialmente porque és-

7. Grupo del Banco Mundial, *Learning from the Past, Embracing the Future*, op. cit., p. 28.

tos consideran que hay necesidades más apremiantes, como el abatimiento de la pobreza, la ayuda humanitaria y la sustentabilidad del ambiente. En estos casos, el Banco bien puede dejar de encargarse de las aplicaciones de recursos concesionarios de menor prioridad, para que sean los donantes los que se hagan cargo, por ejemplo, de programas como el Mecanismo de Reducción de la Deuda de la AID.

El Sistema de las Naciones Unidas

Durante las dos últimas décadas, el Banco Mundial adoptó un enfoque de igual a igual en sus relaciones con el Sistema de las Naciones Unidas para tratar de aislarse de las actividades de naturaleza política de esta última y preservar su independencia en asuntos económicos y técnicos.

Asimismo, el Banco y los organismos de las Naciones Unidas han colaborado con éxito en muchas ocasiones; el primero incluso ha fungido como entidad ejecutora en muchos proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El doloroso y lento proceso de reestructuración por el que atraviesa la ONU ha dado lugar a nuevas oportunidades para redefinir las relaciones entre el Banco Mundial y el sistema de la Organización.

El Banco Mundial encara demandas crecientes de ayuda técnica por parte de sus prestatarios, así como presiones de los países donantes para incorporar una serie de consideraciones "políticas" (derechos humanos, buen gobierno, democracia y cuestiones relacionadas con la diferenciación de sexos). Una mayor y más estrecha colaboración con algunas instituciones de la ONU sería una forma eficaz de enfrentar esas nuevas demandas.

Un punto de partida para ese esfuerzo de colaboración podría ser la revisión profunda de las interacciones del Banco Mundial con el sistema de las Naciones Unidas respecto a la aportación de asistencia técnica a los países miembros. El Banco estableció hace poco tiempo su propio fondo (aunque muy limitado) no reembolsable para dicha asistencia; ha visto la proliferación de fondos fiduciarios para propósitos específicos y se enfrenta a nuevas demandas de ayuda técnica, en particular de los países de la desintegrada Unión Soviética. Asimismo, con un nuevo administrador al mando, el PNUD ha experimentado cambios programáticos y estructurales para mejorar la distribución de la asistencia técnica y ejercer un liderazgo más firme en la comunidad internacional para el desarrollo. En lugar de fomentar la competencia entre las dos instituciones, el Banco Mundial debe colaborar con el PNUD para mejorar la eficiencia global de los programas de asistencia técnica multilateral y de desarrollo de la competitividad. Esto haría posible, por ejemplo, combinar la amplia red de representantes residentes del PNUD y sus recursos con la experiencia tanto del personal del Banco Mundial en cuestiones técnicas y económicas como del Instituto de Desarrollo Económico (IDE) en materia de capacitación, así como

fomentar el trabajo de equipo y un enfoque más coherente de la aportación de asistencia técnica a los países en desarrollo.⁸

Empresas del sector privado y organizaciones independientes

Durante las últimas décadas, algunos accionistas han presionado al Banco Mundial para que extienda su apoyo directo al sector privado y aliente en los países en desarrollo un entorno económico orientado al mercado. En sus relaciones con el sector privado el Banco se enfrenta a demandas divergentes tanto en escala internacional como por parte de los países en desarrollo. En un extremo se encuentran quienes apoyan el retorno del Banco a sus tradicionales funciones de respaldo a las inversiones del sector público en infraestructura y a los sectores sociales; en el otro, quienes se pronuncian en favor de que otorgue créditos directos a las instituciones del sector privado sin garantía del gobierno. En medio, hay varias opciones para que el Banco Mundial amplíe su función de catalizador de las inversiones privadas: cofinanciamiento, préstamos para privatizar empresas públicas, garantías a la inversión y otros incentivos.

Lo anterior también pone de manifiesto el asunto de las relaciones entre la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Mundial, así como la necesidad de desarrollar una idea clara de la división de funciones y la escala de actividades de estos dos organismos del Grupo del Banco Mundial. Una posibilidad extrema es fortalecer la CFI para garantizar que su financiamiento se oriente exclusivamente al sector privado, incluido el cofinanciamiento de los proyectos de inversión privada y el financiamiento de programas de privatización. Otra alternativa, aunque también extrema, es que la CFI y el Banco Mundial se integren por completo.

El Banco Mundial también mantiene vínculos con la comunidad académica internacional, principalmente con los economistas de habla inglesa, las organizaciones no gubernamentales (ONG) —lazos que se han institucionalizado por conducto del Comité Banco Mundial-ONG— y con periodistas por medio de su Departamento de Relaciones Exteriores. Algunas empresas consultoras y fundaciones privadas también han participado en las actividades del Banco Mundial (estudios, préstamos, pres-

8. Durante los últimos años, el autor ha estado en contacto con el nuevo personal del PNUD y del Banco Mundial, fundamentalmente como conferencista en programas de capacitación. Al autor le ha impresionado la experiencia en cuestiones técnicas y económicas del personal del Banco Mundial, pero no tanto su conocimiento de la escena política, su experiencia en los países en desarrollo y su sensibilidad hacia los asuntos relativos al desarrollo no económico. Lo contrario ocurrió con el personal del PNUD: su conocimiento, sensibilidad y experiencia respecto a los aspectos políticos, culturales y sociales del desarrollo compensaban sus limitaciones en cuanto a los asuntos técnicos y económicos. Los países en desarrollo se beneficiarían mucho si estas dos instituciones multilaterales pudieran establecer alianzas más eficientes para la asistencia técnica y el desarrollo de la competitividad.

tación de servicios técnicos y administrativos). Sin tratar de crear un plan maestro rígido de sus relaciones con una amplia gama de instituciones académicas, ONG, empresas del sector privado, medios de comunicación y organizaciones independientes, es evidente que el Banco Mundial debe intensificar sus relaciones con grupos consultores y empresas privadas de países en desarrollo, con la comunidad académica no anglohablante, con los medios electrónicos de comunicación (en especial, la televisión internacional) y fundaciones privadas.

Todo lo expuesto señala la necesidad de adoptar una perspectiva más proactiva de las relaciones entre el Banco Mundial y una gran variedad de instituciones de desarrollo y financiamiento. Además de identificar su ventaja comparativa, el Banco Mundial debe explorar la posibilidad de desempeñar un papel activo en el fortalecimiento de algunas organizaciones de fomento y de crear otras para el mejor logro de sus propios objetivos.

Aspectos políticos y no económicos del desarrollo

En los últimos años se han presentado cambios profundos en la concepción de las estrategias de desarrollo y se han analizado asuntos políticos y no económicos en el marco de los debates sobre el desarrollo internacional. Recientemente se incorporaron a la agenda del desarrollo internacional asuntos tales como los derechos humanos, la democratización, la transparencia en la toma de decisiones y, en general, tesis relacionadas con la idea del buen gobierno (entendido en un sentido mucho más amplio que el que sostiene el Banco Mundial).⁹ Por otro lado, la caída de las economías de planificación centralizada ha sacado a la luz que no existe concepto alguno de lo que son, o deberían ser, las estrategias de desarrollo basadas en el mercado, y que los países en desarrollo deben tomar decisiones estratégicas respecto a las funciones del Estado, el mercado y la sociedad civil en sus procesos de desarrollo. Por último, también se han incorporado en los debates sobre el desarrollo innumerables asuntos de índole no económica, como cultura, etnicidad, religión, valores espirituales y preocupaciones de carácter ético.

Estos asuntos permanecerán en la agenda del desarrollo internacional en el futuro previsible. El quincuagésimo aniversario de las instituciones de Bretton Woods brinda la ocasión para plantearlos y poner a prueba las prácticas del Banco Mundial en relación con los aspectos políticos y no económicos del desarrollo.

Buen gobierno

Los críticos y observadores que se pronuncian en favor de que el Banco Mundial participe en forma más activa en pro del buen

gobierno argumentarán que los derechos humanos, la democracia y los asuntos afines deben incorporarse como condiciones formales para tener acceso a los préstamos del organismo. Además de los impedimentos legales derivados del Convenio Constitutivo del Banco Mundial, existen otras muchas razones para pensar que ese enfoque puede ser contraproducente, tanto para los defensores del buen gobierno y el Banco Mundial cuanto para los prestatarios.¹⁰

Sin embargo, alentadas por la experiencia reciente del Banco Mundial en África, es probable que aumenten las presiones para que se acreciente la condicionalidad "política", en particular para la ayuda en términos muy favorables en un entorno de recursos limitados. El Banco Mundial debe desarrollar sus propios criterios sobre los aspectos más políticos del ejercicio del poder, lo que significa ir más allá del informe *Governance and Development*—que cubre aspectos tales como la transparencia en la toma de decisiones del gobierno, la reducción del gasto militar, la erradicación de la corrupción y el mejoramiento de la impartición de justicia— y establecer criterios sobre la relación entre desarrollo y derechos humanos, libertades democráticas, igualdad de sexos y asuntos similares. El Banco ya tiene gran experiencia en varios asuntos relativos a los aspectos "políticos" del buen gobierno, que podría resaltarse e integrarse para presentar un informe sobre lo que el Banco Mundial puede y no puede hacer—o debe y no debe hacer— para promover el buen gobierno.

El Banco Mundial podría emprender muchas otras iniciativas para adoptar una posición más activa en los aspectos del ejercicio del poder del desarrollo económico según prevé el Convenio Constitutivo, pero sin abandonar su enfoque conservador de la condicionalidad y su enfoque no político del financiamiento. Por ejemplo, el Banco podría promover diálogos multilaterales con prestatarios y otros organismos financieros de desarrollo;¹¹ apoyar estudios e investigaciones sobre estos asuntos (quizá instituir un premio anual del Banco Mundial para designar el mejor ensayo sobre el ejercicio del poder o la economía política del desarrollo, con el copatrocinio de alguna asociación académica o profesional); el Banco, junto con prestatarios y otros organismos de fomento (por ejemplo, el PNUD) podría emprender estudios sobre problemas del ejercicio del poder en cada país, como las consecuencias distributivas y políticas de los programas de ajuste. Dada la importancia de los conflictos étnicos, el Banco Mundial podría patrocinar estudios o encuentros sobre etnicidad y desarrollo, y establecer un modesto subsidio para apoyar a instituciones académicas y organizaciones nacionales no gubernamentales de países prestatarios en la realización de programas de estudio sobre derechos humanos, igualdad de sexos, gasto militar y otros aspectos del

9. El Banco Mundial, *Governance and Development*, Washington, 1992.

10. Un análisis excelente del tema se encuentra en Joan Nelson, *Encouraging Democracy: What Role or Conditioned Aid?*, Overseas Development Council, Washington, 1992.

11. Ésta es una sugerencia de Nelson, *ibid.*, p. 54.

buen gobierno (esto podría llevarse a cabo en forma conjunta con fundaciones privadas).¹²

Diversas economías de mercado

La desintegración de la URSS y otras naciones de planificación centralizada dejó el campo libre a diferentes estrategias de desarrollo orientadas al mercado. Ello pondrá de relieve las diferencias entre puntos de vista opuestos sobre las funciones del Estado, el mercado y la sociedad civil (que incluye organizaciones no gubernamentales), aunque tomando en cuenta las necesidades del mercado en el marco del desarrollo.¹³ A medida que se intensifique la competencia entre las diversas estrategias de desarrollo capitalista, como la "japonesa", la "anglosajona" y la "europea" o "rhenaniana", el Banco Mundial tendrá que desarrollar un enfoque más plural y elaborado de las estrategias para el desarrollo económico y de su vinculación con los sistemas políticos. Estos asuntos, entre los que se incluye la economía política de la transición de las economías centralizadas a las de mercado, figuran de manera prominente en los debates sobre la función de las instituciones de Bretton Woods en los países de la disuelta Unión Soviética y de Europa Central.

En un reciente estudio del Banco Mundial con financiamiento japonés sobre la experiencia de Asia Oriental¹⁴ en materia de crecimiento económico y desarrollo, se pone de manifiesto la voluntad de algunos de los principales accionistas de explorar alternativas a lo que el personal del Banco Mundial considera el "modelo dominante anglosajón de desarrollo". Es esencial que el Banco aliente debates internos sobre tales asuntos y que analice las consecuencias que otros puntos de vista sobre el desarrollo basado en el mercado pueden tener en las prácticas, las prioridades y la condicionalidad del Banco.

Aspectos no económicos del desarrollo

Los factores culturales, las alianzas étnicas, los valores espirituales, la religión y la ética también podrían desempeñar un papel

12. Por ejemplo, el BID estableció un subsidio relativamente pequeño (cerca de 2 millones de dólares anuales) para financiar la investigación de los problemas del desarrollo económico de América Latina. Anualmente, el BID designa cuatro o cinco temas e invita a las instituciones académicas, que ya trabajan en las áreas elegidas, a que presenten propuestas. Las instituciones seleccionadas reciben cerca de 50 000 dólares de financiamiento complementario y se les invita a que durante un año colaboren con una red regional de investigación.

13. Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *World Development Report 1991, The Challenge of Development*, y Michel Albert, *Capitalisme Contre Capitalisme*, Éditions du Seuil, París, 1991, y Charles Ilampden-Turner y Alfons Trompenars, *The Seven Cultures of Capitalism*, Doubleday, Nueva York, 1993.

14. Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, 1993; Danny Leipziger y Vinod Thomas, *The Lessons of Asia: an Overview of Country Experience*, Banco Mundial, Washington, 1993.

cada vez más destacado en los debates sobre el desarrollo. Varios críticos y observadores del Banco Mundial plantearon estas cuestiones durante el quincuagésimo aniversario de las instituciones de Bretton Woods, aunque en mucho menor medida que los demás asuntos comprendidos en este ensayo, centrando su atención en el hecho de que el Banco no las ha tomado en cuenta.

A pesar de que el Banco Mundial no ha tratado antes estos asuntos es evidente que será muy difícil soslayarlos en el futuro. Por ejemplo, el organismo deberá atender los asuntos religiosos de las sociedades islámicas en sus planteamientos respecto a la pobreza, la seguridad y la igualdad de sexos (en los que las organizaciones y tradiciones religiosas desempeñan un papel importante). En América Latina, la iglesia católica criticó recientemente los programas de ajuste "neoliberal", al señalar que son moral y éticamente reprobables por sus efectos negativos en la población de escasos recursos. Sería difícil adoptar el enfoque occidental del "Imperio de la Ley" en los casos donde no existe un límite claro entre las funciones de la iglesia y el Estado. Por último, toda vez que las guerras y otras formas de conflicto menoscaban las precarias ventajas ganadas tras varios años de esfuerzo para alcanzar el desarrollo en África, Europa central, Asia sudoriental y Asia central, sería prácticamente imposible que el Banco se mantuviera al margen de estas cuestiones políticas tan intensas.

Algunos miembros del personal del Banco Mundial han dedicado años a analizar cuestiones éticas y espirituales en reuniones informales y seminarios (el "grupo de los viernes en la mañana" quizá sea el mejor ejemplo).¹⁵ Habida cuenta de que el personal del Banco tiene diferentes orígenes culturales, étnicos y religiosos, esas reuniones pueden constituir una buena base para establecer el criterio de que representan materia de preocupación para el personal de la institución, a pesar de que el Banco no puede abordar estos asuntos explícitamente en sus actividades.

Además de realizar estudios sobre tan complejos asuntos, el Banco Mundial debe organizar seminarios, conferencias y programas de capacitación para su personal sobre derechos humanos, ejercicio del poder, diversas economías de mercado, conflictos étnicos, igualdad de sexos y tesis similares.¹⁶ Esto puede ayudar a compensar la ampliamente difundida opinión de que el personal del Banco Mundial es "arrogante" y "displicente", y también puede ser de gran utilidad en la creación y puesta en práctica de proyectos de inversión y programas de ajuste. ●

15. David Beckman, Ramgopal Agarwala, Sven Burmoster e Ismael Serageldin, *Friday Morning Reflections at the World Bank: Essays on Values and Development*, Seven Locks Press, Washington, 1991.

16. Con frecuencia sorprende la falta de conocimientos del personal del Banco Mundial respecto a otros puntos de vista y formas de pensar sobre cuestiones de desarrollo, que tienden a descartarse cuando difieren de lo que un crítico denominó la concepción "blanca anglosajona y protestante (WASP)" del Banco Mundial respecto al crecimiento y el desarrollo económicos.