

LOS SENDEROS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: UN PANORAMA GENERAL SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DEL BANCO MUNDIAL

Isaac Enríquez Pérez*

RESUMEN

El presente artículo representa un esfuerzo por aproximarse a la interpretación del sentido que adquieren las decisiones y acciones del Grupo del Banco Mundial en materia de cooperación internacional para el desarrollo, partiendo de la tesis consistente en reconocer que la transformación de las estrategias y concepciones sobre el desarrollo esbozadas por este organismo internacional tiene implícita también la orientación que tomará la asistencia financiera con destino a las naciones subdesarrolladas. Adicionalmente, se reconoce que es la función epistémico-cognitiva del Banco la que mayor incidencia ejerce en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo en la medida que genera un lenguaje común entre los funcionarios nacionales con la finalidad de configurar una armonización, estandarización y homogeneización de las políticas públicas. Se trata pues, de empalmar la historia de las ideas de una organización interestatal como el Banco con la orientación que asumen las decisiones tomadas en materia de ayuda oficial para el desarrollo, reconociendo que estos préstamos se supeditan a sus prioridades de política y demás estrategias.

Palabras clave: cooperación internacional para el desarrollo, Banco Mundial, dialéctica desarrollo/subdesarrollo, desigualdad internacional, acción colectiva mundial, ayuda multilateral.

[105]

THE PATHS OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN COOPERATION FOR DEVELOPMENT: A GENERAL OVERVIEW OF THE EVOLUTION OF WORLD BANK STRATEGIES ABSTRACT

This article represents an effort to approach the interpretation of meaning they acquire the decisions and actions of the World Bank Group's international development cooperation, based on the thesis consists in recognizing that the transformation of strategies and conceptions of development outlined by this international organization guidance has also implied that take financial assistance aimed at developing nations; additionally, it is recognized that the function epistemic/cognitive Bank which exerts higher incidence in the dialectical development/underdevelopment to the extent that creates a common language between national officials in order to configure harmonization, standardization and homogenization of public policies. It's about then splice the history of ideas of an interstate organization like the Bank guidance assuming decisions concerning Official Development Assistance, recognizing that these loans are subordinated to its other policy priorities and strategies.

Keywords: International Development Cooperation, World Bank, dialectical development/underdevelopment, international inequality, global collective action, multilateral aid.

Fecha de recepción: 15/10/2015

Fecha de aprobación: 30/06/2016

* Sociólogo con un Posgrado en Historia del Pensamiento Económico y un Doctorado en Economía del Desarrollo. Académico en la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) y seleccionado como Investigador Junior por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Correo electrónico: isaacep@unam.mx

INTRODUCCIÓN

La naturaleza contradictoria del capitalismo y el combate del fenómeno de la desigualdad internacional precisan de la convergencia de múltiples actores y agentes políticos y socioeconómicos que ejercen una destacada gravitación e influencia en la economía mundial y la política internacional; de allí que los organismos internacionales sean relevantes para incidir en acciones colectivas globales y en políticas públicas nacionales que pretendan detonar procesos de cooperación para el desarrollo orientados a tratar de revertir las asimetrías internacionales.

Más aún, sin la colaboración de instituciones que incidan en las relaciones económicas y políticas internacionales resulta inviable estrechar lazos y coordinar acciones para enfrentar problemas comunes que desbordan las escalas nacionales. Desde las hambrunas, la pobreza extrema, la desigualdad (véase anexo 1) y la proliferación del VIH/sida en el África hasta los esfuerzos de América Latina por estructurar estrategias de desarrollo que le permitan reconstruir sus mercados internos y su tejido social, requieren de la iniciativa y cooperación de organismos internacionales como el Banco Mundial.

Desde su fundación, esta agencia tiende a modificar sus perspectivas y objetivos en torno a la cooperación internacional para el desarrollo, destacando el importante otorgamiento de préstamos para la edificación de infraestructura básica orientada, en un primer momento, a la articulación del mercado interno (1950-1970) y, posteriormente, a la expansión e integración del capitalismo (desde 1980 hasta la actualidad), matizado ello con la promoción de programas sociales para la reducción de la pobreza, la provisión de servicios básicos en los países subdesarrollados (a partir de la década de los setenta) y los financiamientos para revertir el deterioro ambiental (desde la década de los noventa).

[106]

Reconocido lo anterior, cabe preguntarse lo siguiente: ¿cómo evolucionan las perspectivas del Banco Mundial en torno a la cooperación internacional para el desarrollo y cuáles son los factores que inciden en esas transformaciones? ¿Cuál es la relación que guarda la visión de la cooperación internacional con los cambios en las concepciones sobre el desarrollo difundidas por este organismo? ¿Cuáles son las principales estrategias y prioridades definidas por el Banco a lo largo de casi siete décadas en materia de cooperación internacional para el desarrollo? ¿Es eficaz la ayuda oficial para el desarrollo destinada por el Banco en los esfuerzos mundiales por hacer funcional el subdesarrollo y la desigualdad social e internacional?

Planteadas estas cuestiones, cabe destacar que el objetivo principal de nuestra investigación consistió en señalar, explicar e interpretar –de manera general y sin descuidar las referencias empíricas– las principales directrices del Banco Mundial en el rubro de la cooperación internacional para el desarrollo, enfatizando en las rupturas, quiebres y continuidades de un pensamiento que no se torna homogéneo sino que adquiere especificidades según el momento histórico de que se trate; la correlación de fuerzas en las relaciones internacionales y los consensos y disensos entre los actores y agentes involucrados en el proceso de desarrollo; y las circunstancias y coyuntura del capitalismo en tanto modo de producción que precisa para su expansión de un conjunto de entramados institucionales –entre ellos los valores que subyacen a la cooperación internacional y a la acción colectiva mundial– que le brindan legitimidad y estabilidad sociopolítica.

Una tesis que recorrió de principio a fin nuestra investigación fue la siguiente: la cooperación internacional para el desarrollo históricamente es un mecanismo para compensar las asimetrías

y desigualdades suscitadas entre los países, de tal manera que su naturaleza y sentido consiste en hacerlas funcionales para no comprometer y desestabilizar los cauces convencionales que adoptan la expansión del capitalismo y los actores y agentes nacionales e internacionales que lo gestionan y legitiman; más aún, la evolución de las perspectivas sobre la cooperación internacional se vincula con las transformaciones experimentadas por las concepciones sobre el desarrollo esbozadas y difundidas por los organismos internacionales y los gobiernos de las naciones hegemónicas.

LA RELEVANCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL FOMENTO DEL PROCESO DE DESARROLLO

Para trascender las condiciones de subdesarrollo, pobreza y desigualdad (véase anexo 1 para contar con algunos datos al respecto), los países no solo necesitan de sus esfuerzos y recursos internos, sino que también precisan de la cooperación internacional y de un entramado institucional que está más allá de las soberanías nacionales y en el cual se toman decisiones estratégicas que inciden en la construcción de mercados y en la redistribución de la riqueza. Más aún, una gran cantidad de problemas de distinta índole desbordan con mucho las fronteras nacionales, y ameritan esfuerzos conjuntos que solo la acción colectiva mundial y la cooperación internacional pueden facilitar.

En este sentido, la cooperación internacional para el desarrollo puede contribuir a complementar el ahorro interno de los países beneficiarios, combatir la pobreza extrema padecida por amplias regiones de la población mundial (véanse cuadros 1 y 2 en anexos), corregir los alcances de las acciones del gobierno y su capacidad fiscal, así como a la provisión de bienes públicos globales.

Es de destacar también que la cooperación internacional para el desarrollo se gesta a partir de 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial y al desmontarse las ataduras del colonialismo clásico, con el objetivo de emprender una acción colectiva mundial orientada a prevenir una nueva catástrofe militar; reconstruir los territorios y los mercados de Europa y Japón devastados por la guerra; estabilizar y reactivar la economía mundial y evitar nuevas crisis; y coordinar acciones para hacer frente a las condiciones de subdesarrollo de amplias regiones del mundo que si bien contaban con una relativa independencia política, carecían de la necesaria autonomía económica.

Además, la génesis de este sistema de cooperación internacional para el desarrollo se vincula con la conflictividad ideológica y geopolítica que supuso la Guerra Fría; esto es, la ayuda externa representó un mecanismo orientado a legitimar y proyectar los intereses de la Unión Soviética y de los Estados Unidos, así como a cohesionar un amplio número de aliados en torno a cada una de estas potencias hegemónicas. Más aún, la cooperación internacional para el desarrollo –desplegada desde aquel entonces– privilegió compensar las desigualdades entre el norte y el sur, participar en el desarrollo de los países atrasados y pobres, perpetuar la influencia de antiguas metrópolis como Francia e Inglaterra en sus excolonias y ampliarla en los territorios de las nuevas naciones independientes (sobre esta interpretación véase Iglesia-Caruncho, 2005, capítulo 1). Es de notar que la política de contención emprendida por los Estados Unidos en aquella época se relacionó abiertamente con la gestación de una *diplomacia del desarrollo* que ejercieron sus agencias de cooperación internacional desde principios de la década de los sesenta.

Por su parte, los organismos internacionales que conforman las instituciones de Bretton Woods y el sistema de la Organización de las Naciones Unidas se edificaron para contribuir a los esfuerzos de estructurar una acción colectiva mundial que le brinde estabilidad y certidumbre a la economía mundial y a la política internacional que emergieron de la segunda posguerra. Si bien estos

[107]

organismos se fundaron con el predominio de los intereses de los países hegemónicos, orientan múltiples de sus objetivos y funciones a comprender e incidir –a partir de la *teledirección* que ejercen en las políticas públicas nacionales– sobre la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

De manera especial sobresale el papel desempeñado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el establecimiento de objetivos, prioridades y estrategias internacionales de desarrollo a partir del fomento de la cooperación internacional. El desmantelamiento del colonialismo clásico padecido por amplios territorios de Asia y África fue uno de los principales propósitos de las Naciones Unidas durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX. A partir de 1960, se establecieron los llamados *Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo* y se plantearon fines como el estímulo al crecimiento económico de los países subdesarrollados, así como la intervención en temáticas como el fomento de la industrialización, la generación de empleo y la ayuda internacional; en tanto que entre las décadas de los setenta y noventa se introducen objetivos relativos a la alfabetización, la escolarización, la salud, la eliminación o reducción del hambre, la supervivencia y el acceso al agua y al saneamiento.

Lo anterior en un esfuerzo por cuestionar el predominio de indicadores como el producto interno bruto y la preeminencia de la concepción sobre el desarrollo que lo redujo a sinónimo de crecimiento económico, al tiempo que se reconoció el fracaso de las estrategias iniciales de cooperación internacional y se trascendió a integrar dimensiones intangibles y sociales del proceso de desarrollo y a reconocer la corresponsabilidad social. Sobresalió también, allá por 1974, la Declaración y el Programa de Acción con vistas a un nuevo orden económico internacional en el seno de la misma Asamblea General de las Naciones Unidas; documentos que expresaron las demandas de los países no alineados y se orientaron a reivindicar la soberanía económica de las naciones subdesarrolladas y la necesidad de cambiar la correlación de fuerzas en las relaciones económicas internacionales.

[108]

Estas estrategias influyeron de una u otra forma en el conjunto del sistema de la Organización de las Naciones Unidas y de organismos internacionales como el Banco Mundial que colaboran, directa o indirectamente, con dicho sistema en el diseño de directrices de cooperación internacional para comprender y hacer frente a los problemas del subdesarrollo; al tiempo que el Banco –a la par del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos– se constituyó en parte importante de las estructuras de gobernanza de la ayuda oficial para el desarrollo.

En especial, el Banco Mundial se erige en una fuente de asistencia multilateral en materia financiera, técnica y cognitiva. Los recursos financieros que el Banco canaliza al mundo subdesarrollado no son –en su inmensa mayoría– “a fondo perdido”, sino que deben ser reembolsados al organismo: por ejemplo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) otorga –tras atraer sus fondos de los mercados financieros internacionales a través de la venta de bonos– préstamos, garantías e instrumentos para el control de riesgos a los gobiernos de los países subdesarrollados con ingresos medios y bajos que cuentan con un solvente historial crediticio y mantienen cierto acceso a los mercados privados de capital (desde su fundación en 1944 hasta el año fiscal 2006 concedió préstamos acumulados por 420 mil millones de dólares); la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ofrece préstamos flexibles, sin intereses y con un periodo de gracia de diez años (créditos o préstamos concesionales), así como donaciones a los gobiernos de las naciones pobres que no reúnen los requisitos para acceder a préstamos del BIRF (entre 1960 y 2006 asumió compromisos por 170 mil millones de dólares); la Corporación Financiera Internacional adjudica créditos directos –a tasas de mercado– y asistencia técnica para incentivar y catalizar las inversiones y proyectos

productivos de las empresas privadas en las naciones subdesarrolladas (entre 1956 y 2006 acumuló un portafolio por 21 600 millones de dólares); en tanto que el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones privilegia la creación de garantías contra pérdidas por conflictos sociales y riesgos políticos en transacciones económicas no comerciales, generando un ambiente propicio para la inversión privada, lo cual se traduce –en realidad– como la necesidad de evitar expropiaciones ejercidas por gobiernos nacionalistas (entre 1988 y 2006 entregó garantías por 16 mil millones de dólares); y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones interviene con asistencia técnica en la conciliación y arbitraje en materia de disputas de inversión, y en la procuración de confianza mutua entre los empresarios extranjeros y los gobiernos (Banco Mundial, 2009).

Por sus cuantiosos fondos financieros destacan principalmente el BIRF y la AIF, tal como se observa en el anexo 2. De tal manera que el Banco es un agente financiero crucial para canalizar recursos hacia ciertas políticas públicas; es también un agente patrocinador de proyectos de infraestructura física, ambiental y social dirigidos a comunidades focalizadas; aunque es en su función de agente político y epistémico/cognitivo con la cual –consideramos– ejerce una mayor incidencia en las concepciones sobre el desarrollo y en los cursos de acción que toman las políticas económicas y las políticas sociales en el sur del mundo, destacando en ello la asistencia técnica y la capacitación brindadas a funcionarios nacionales para que adquieran un lenguaje común e impulsen la armonización, homogeneización y estandarización de políticas públicas a escala planetaria.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LAS CONCEPCIONES Y ESTRATEGIAS DEL BANCO MUNDIAL

Históricamente, uno de los organismos internacionales que desempeña un papel destacado en el diseño y ejercicio de políticas públicas en los países subdesarrollados es el Banco Mundial. Oficialmente, el Banco tiene como una de sus finalidades el fomento del desarrollo económico y social y la contribución a la “lucha contra la pobreza” a través de mecanismos como el financiamiento multilateral reembolsable de proyectos específicos de desarrollo; en ese sentido, este organismo es la principal fuente de ayuda oficial para el desarrollo (sobre la evolución del financiamiento del Banco véase cuadro 4 en anexos).

[109]

Además, el Banco Mundial es una entidad capaz de movilizar un número importante de recursos humanos para la realización de investigaciones que ofrezcan conocimientos y estadísticas en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y al diseño de estrategias de política pública. Sin embargo, el papel de la cooperación internacional para el desarrollo tiende a cambiar en función de la evolución y transformaciones experimentadas por las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por este organismo internacional. Respondiendo al objetivo central del presente documento estos cambios son expuestos en las siguientes páginas.

La ayuda oficial para el desarrollo y su papel complementario en la formación de capital y en el proceso de modernización de las sociedades (1950-1968)

En sus orígenes, el Banco Mundial –conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional– se orientó a procurar la reorganización del sistema económico internacional en sus vertientes financiera, monetaria y comercial; específicamente, el Banco se desempeñaría como un mecanismo para la transferencia de recursos financieros necesarios –en un primer momento– para la reconstrucción de los países devastados por la guerra, y –posteriormente– para fomentar el desarrollo de aquellos que se insertaban de manera desventajosa en la economía mundial. Originalmente, el Banco

Mundial ejercería un papel de intermediario en los mercados internacionales de capitales con la finalidad de canalizar –hacia las naciones necesitadas– recursos para el desarrollo en condiciones concesionarias.

Conforme se consolidó la reconstrucción de Japón y de los países europeos que participaron en la Segunda Guerra Mundial, la atención de los problemas relacionados con el subdesarrollo ocupó un papel central en las prioridades y funciones del organismo; ello en correspondencia con la nueva *diplomacia del desarrollo* inaugurada por el presidente Harry S. Truman el 20 de enero de 1949. De ahí que hacia la década de los cincuenta el Banco Mundial se inspirara en las llamadas teorías de la modernización para esbozar una estrategia de desarrollo.

De esta forma, entre 1950 y 1968, el Banco difundió la concepción que asumió al desarrollo como un proceso de transformación en el cual se transita de una economía tradicional de base agrícola a una sociedad moderna regida por las actividades industriales y el consumo de masas; ello significó que la industrialización –en tanto fundamento de esta transición lineal– y la formación de capital se sustentarán en la construcción de infraestructura básica emprendida por el sector público. En esta estrategia, el crecimiento económico –en tanto componente fundamental para el desarrollo– precisa de relaciones entre la formación del ahorro y la inversión por un lado, y por el otro, entre la expansión productiva, ocupacional y de ingresos; además, el mismo proceso de crecimiento se vincula con la adopción de políticas de estabilización monetaria capaces de crear un entorno adecuado para la atracción de inversiones directas y financiamiento externo, y de ampliar las bases de formación del ahorro interno. Como el incremento del empleo y de los salarios es la base del crecimiento económico en esta estrategia, el desarrollo deriva por añadidura de este (para mayores detalles sobre esta concepción véanse Enríquez, 2009; Lichtensztejn y Baer, 1982; Sanahuja, 2001).

[110]

Dentro de estas estrategias de desarrollo, la cooperación internacional y la ayuda oficial son asumidas como mecanismos complementarios del ahorro interno que impulsa la formación de capital, financia la infraestructura básica, y detona de manera virtuosa el crecimiento económico (véase anexo 3). Al menos a ello se orientaron los préstamos otorgados por el Banco a países como México entre 1949 y finales de la década de los sesenta.

Como la escasez de ahorro interno y de inversión obstaculizaban el “despegue” o *take-off* en los países subdesarrollados, la ayuda externa cumpliría la función de eliminar los cuellos de botella –en el ámbito del ahorro, las divisas o la tecnología– mediante la provisión de capital de inversión que el ahorro interno no generaba o que los mercados internacionales de capital privado no arriesgarían; de ahí que –en consonancia con los planteamientos teóricos de W. Arthur Lewis y Paul Rosenstein-Rodan y con la finalidad de superar las limitaciones de los créditos a proyectos concretos– se planteará una estrategia de *big push* a través de cuantiosos flujos de capital para financiar programas económicos de gran aliento (Sanahuja, 2001).

Sin embargo, los limitados recursos del Banco se concentraron –como parte de ambiciosos programas y planes nacionales de desarrollo– en el financiamiento de obras de infraestructura básica que hicieran frente a la carencia de capital físico necesario para detonar el referido proceso de industrialización modernizadora que apoyara el objetivo estratégico y prioritario del crecimiento económico.

En estos primeros años, el Banco Mundial desestimó la inversión en políticas sociales porque los proyectos derivados de ellas en ámbitos como la salud y la educación no tendrían a ser rentables

ni a contribuir directamente al proceso productivo. De ahí que dos terceras partes de su ayuda al desarrollo se destinase a la construcción de centrales térmicas, presas y embalses para generación de electricidad, así como a infraestructura para los transportes y las telecomunicaciones (Sanahuja, 2001). Proyectos que sin duda favorecieron el proceso de transnacionalización y monopolización de amplios sectores económicos de los países subdesarrollados.

Entre estos proyectos de infraestructura financiados por el Banco, especialmente en naciones de ingresos medios, destacan las centrales hidroeléctricas edificadas en Chile a partir de 1948 mediante préstamos por 13,5 millones de dólares; los proyectos de cuencas hidrológicas para la planeación regional y la programación de la inversión pública emprendidos en México entre 1947 y 1958 (Banco de México, 1948; Comisión de Inversiones y Presidencia de la República, 1953); así como la central hidroeléctrica de Kariba (Zimbabue y Zambia) y la presa de Akosombo (Ghana) financiadas en África.

Como parte de las demandas de los países subdesarrollados para lograr ayuda al desarrollo de carácter concesional, se crea en 1960 la AIF. Ello abrió mayores cauces para el financiamiento de proyectos sociales, de tal forma que, poco a poco, el organismo comenzó a abandonar las restrictivas políticas de préstamos que aplicó desde su fundación.

Pese a ello, la concepción sobre el desarrollo que privilegió el crecimiento económico con base en la construcción de infraestructura física fue cuestionada en el plano internacional hacia finales de los años sesenta en el escenario de los movimientos sociales que conformaron la revolución mundial de 1968. Ello significó también el agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, el fin de los *años dorados del capitalismo*, y la consideración de los efectos sociales y ambientales negativos derivados de estrategias que privilegiaron las dimensiones materiales del desarrollo.

[111]

La interdependencia como fundamento de la cooperación internacional para la satisfacción de las necesidades básicas y el apuntalamiento del nuevo orden económico internacional (1970-1980)

Con el nombramiento de Robert Strange McNamara en la presidencia del Grupo Banco Mundial en 1968, el organismo experimenta un viraje significativo respecto a las funciones que desempeñó durante los veinte años previos. Las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco evolucionaron de tal modo que cobró una notable importancia el tema de la “lucha contra la pobreza” en el contexto del interés geoestratégico por la seguridad internacional de cara a las amenazas del bloque soviético y de los movimientos de liberación nacional (un importante relato sobre los discursos y objetivos de McNamara es ofrecido por George y Sabelli, 1994). De ahí que desde finales de la década de los sesenta y prácticamente durante la década de los setenta, las estrategias de desarrollo difundidas por el Banco se subsumieron a una concepción estrictamente geopolítica de la *diplomacia del desarrollo*.

Hacia 1969, la elaboración del llamado *Informe Pearson* (Pearson *et al.*, 1969) restó importancia a aquella ayuda para el desarrollo orientada al estímulo del crecimiento económico mediante la construcción de infraestructura básica y el aumento de las inversiones, y se introdujo la necesidad de atender la dinámica de la economía internacional y los desequilibrios sociales internos derivados de problemáticas en rubros como el rezago del campo y la agricultura, la educación, el desempleo, el crecimiento demográfico, el suministro de agua, la nutrición y la redistribución del ingreso.

Este documento supuso un cambio de orientación en las directrices de la ayuda oficial otorgada por el Banco Mundial y la transición a una concepción sobre el desarrollo que incorporó los problemas del sector agrícola y la satisfacción de las necesidades sociales básicas de los sectores populares segregados por la pobreza y las distorsiones territoriales y sociales que generaron las estrategias de industrialización a ultranza durante las décadas previas. El llamado principal de este informe recaía en los países capitalistas desarrollados, descuidando a las naciones del este.

Más aún, la misma crisis de la economía mundial suscitada durante la década de los setenta y principios de los años ochenta condujo al organismo a desplegar funciones hasta entonces inéditas en áreas como la satisfacción de las necesidades sociales básicas y la llamada “lucha contra la pobreza” bajo el firme propósito de procurar la seguridad política y el desarrollo energético, así como de emprender y legitimar ajustes estructurales en sectores manufactureros y de exportación. El trasfondo de estas nuevas medidas consistió en generar una considerable dotación de recursos y la inserción productiva a escala internacional de los países subdesarrollados con cierta base industrial (Lichtensztein y Baer, 1982).

En el contexto de la crisis estructural y organizacional del capitalismo y de la expansión de los movimientos de liberación nacional que defendían reivindicaciones populares, el Banco Mundial reconoció que el crecimiento económico no deriva de manera mecánica y por añadidura –en un efecto de “derrame” o *trickle down*– en el generalizado bienestar social de amplias franjas de la población que padecía la pobreza en múltiples rincones del mundo; de ahí que se introdujese la *estrategia de la satisfacción de las necesidades sociales básicas* (véase anexo 3); la cual tuvo como finalidad elevar la productividad para aumentar los empleos y los ingresos de la población, e incrementar la provisión de servicios básicos en rubros como el control de la natalidad, la salud y la educación.

[112]

Sin embargo –pese al interés por el azote de la llamada pobreza absoluta que arguyó McNamara–, en última instancia, la estrategia de la satisfacción de las necesidades básicas se subordinó al objetivo primordial del crecimiento económico y de las dimensiones materiales del desarrollo; gestándose, a partir de ello, la primera contradicción entre la agenda económica y la agenda social del organismo.

Paralelamente a esta estrategia y en el marco de las conflictivas relaciones económicas y políticas internacionales de la década de los setenta, el Banco Mundial promueve en 1977 –aunque es de destacar que no financia ni dirige– la convocatoria para la realización del *Diálogo Norte-Sur*; a partir de lo cual el organismo se erigió en un foro para el diseño y adopción de estrategias y acciones en materia de relaciones internacionales y cooperación para el desarrollo. Como resultado de estas deliberaciones se configuró el *Informe Brandt*, documento que alertó sobre los riesgos de caos en el mundo de entonces, al tiempo que enfatizó en los problemas vinculados con el desarrollo internacional y esbozó categorías como la de sobrevivencia del orden transnacional, interdependencia (entendida como la necesidad de asegurar el acceso y la regulación del comercio internacional en materia de suministro de materias primas y energéticos) y la de seguridad que privilegia la provisión de un entorno adecuado para las inversiones privadas extranjeras; no sin descuidar las problemáticas monetarias, comerciales, financieras, armamentistas, alimentarias, demográficas, ambientales y energéticas de la época.

Este *Informe* se inscribe en el contexto de profundización de la crisis económica que afectó a la economía internacional durante la década de los setenta, así como en la necesidad de ampliar el diálogo con las naciones del Este; de tal forma que se recurre a la noción de “mutualidad de

intereses” (“interés mutuo en el cambio”) en los esfuerzos por construir soluciones a los problemas internacionales, trascender el concepto de seguridad limitado a lo estrictamente militar, y de colocar en el centro del debate la reforma de la estructura de las relaciones económicas internacionales, especialmente en rubros como el comercio y el sistema monetario y financiero.

A grandes rasgos, durante la década del setenta, el Banco Mundial asumió que la interdependencia sería el fundamento de la cooperación internacional orientada a la satisfacción de las necesidades básicas, la “lucha contra la pobreza”, la preservación de la seguridad internacional y el apuntalamiento del nuevo orden económico internacional. En esta concepción, la pobreza solo sería contrarrestada a través de una mayor intervención política directa –con lo cual el Banco otorgó, en promedio, préstamos por 8 700 millones de dólares al año (véase cuadro 4 en anexos)–; y, más que el estímulo de la producción, los recursos crediticios serían asignados a la atención de necesidades sociales elementales.

Hacia 1973 el Banco impulsó polémicos y fallidos proyectos de desarrollo rural –los cuales comprendieron el 30 % de sus préstamos otorgados en aquellos años– que pretendían combatir la pobreza entre los pequeños agricultores mediante créditos y asistencia técnica para insumos agrícolas y dotación de infraestructuras de regadío, electricidad y carreteras (sobre esto último véanse Peet, 2004; Sanahuja, 2001). Paralelamente a la estrategia de la “Revolución verde”, el Banco invirtió en sectores y temáticas como la planeación urbana, la salud y la educación (estos últimos dos absorbieron el 5,4 % de los préstamos entre 1968 y 1978). Sobresalió por aquellos años el llamado proyecto Polonoeste en Brasil que, dotado de un préstamo de 444 millones de dólares concedido por el Banco, representó una estrategia fracasada de colonización adoptada por el gobierno de ese país a través de la construcción de asentamientos rurales, carreteras, centrales hidroeléctricas e infraestructura minera en los linderos del río Amazonas.

[113]

Sin embargo, hacia finales de la década de los setenta la destacada intervención del sector público en el proceso económico derivó en una crisis fiscal en múltiples países subdesarrollados, de tal modo que hacia los primeros años de la década de los ochenta los desequilibrios macroeconómicos y la *crisis de la deuda* se precipitaron sobre regiones como América Latina, y el cumplimiento de los compromisos del servicio de la deuda –en una circunstancia donde la banca privada transnacional suspendió el crédito– y la corrección de la balanza de pagos pasaron a representar los principales puntos de atención del Banco Mundial.

Paralelamente a la creciente desregulación y apertura irrestricta de los mercados financieros internacionales y de los mercados de “eurodólares”, el Banco contribuyó a la crisis de la deuda a través de la promoción de estrategias de crecimiento excesivamente dependientes de los créditos externos, el otorgamiento de sus préstamos a economías nacionales con finanzas públicas frágiles y vulnerables, y de la generación de un optimismo desbordado entre los países que se endeudaban aceleradamente hacia finales de los años setenta.

La estabilización macroeconómica y el servicio de la deuda como prioridades de la cooperación internacional promovida por el Banco Mundial (1982-1995)

Con la ruptura de los mercados internacionales de capital a principios de los ochenta, las organizaciones de Bretton Woods dieron un giro radical en sus funciones al transitar del otorgamiento de ayuda oficial y financiamiento de programas de estabilización que contrarrestasen el desequilibrio de la balanza de pagos, a la función de intermediarios entre los acreedores de la banca privada y

comercial transnacional y los gobiernos deudores de las naciones subdesarrolladas. Esto es, en el caso de regiones como América Latina, el Banco Mundial se erigió –conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional– en un orquestador del proceso de renegociación de la deuda y en un promotor del ajuste y el cambio estructural orientados al cumplimiento del pago del servicio de la deuda y a restablecer la solvencia crediticia de los países deudores.

De esta forma, el Banco privilegió –en la primera mitad de la década de los ochenta– la coordinación de esfuerzos internacionales orientados a ofrecer un marco coherente para la política macroeconómica y la selección de proyectos que guiasen las acciones de los donantes y las naciones acreedoras (sobre este argumento véase Bacha y Feinberg, 1986). En aquellos años, con el retiro de los acreedores privados, el Banco Mundial alcanzó un mayor poder de negociación ante los países deudores, así como en la adopción de reformas macroeconómicas y la concesión de préstamos para el ajuste de la balanza de pagos, la estabilización de los principales indicadores macroeconómicos y la procuración de la eficiencia microeconómica. Más aún, la condicionalidad –orientada en un pasado a las dimensiones financieras y técnicas– se relacionó con el otorgamiento de préstamos para el proceso de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales de múltiples países subdesarrollados; de ahí que la redefinición de las políticas económicas y del financiamiento externo constituyesen dos maneras alternativas para alcanzar objetivos de crecimiento económico en un contexto extremadamente volátil como el de la década de los ochenta.

Detrás de estas nuevas estrategias subyacía la influencia de la *teoría económica deflacionario/monetarista* y el mismo *fundamentalismo de mercado* propugnado por el Fondo Monetario Internacional. Bajo estos supuestos –expresados de manera acabada hacia finales de la década de los ochenta en el Consenso de Washington–, se cuestionó y desmontó de forma regresiva el Estado desarrollista y la activa intervención del sector público en el proceso económico.

[114]

Al enfatizar el equilibrio de los principales indicadores macroeconómicos –especialmente de la balanza de pagos y la inflación–, el Banco Mundial subordinó y subsumió –durante la década de los ochenta y la primera mitad de los años noventa– sus concepciones sobre el desarrollo a los procesos de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales con miras a su re inserción en el mercado mundial; desvaneciendo con ello los esfuerzos en materia de cooperación internacional y privilegiando políticas económicas de choque y recesivas que no tardaron –por aquellos años– en hacer sentir sus efectos sociales negativos en regiones como América Latina, Europa del Este y Asia Central, África Subsahariana y Asia Meridional (véase anexo 1).

A partir de 1980 y en el contexto de la *crisis de la deuda*, los países subdesarrollados de ingreso medio fueron el objetivo de los llamados “créditos de ajuste estructural” (*structural adjustment loans*) a largo plazo, los cuales –en tanto instrumentos de desembolso rápido que llegaron a representar el 25 % del financiamiento concedido por el Banco– privilegiarían préstamos con base en la adopción no de proyectos concretos como en el pasado, sino de ciertas políticas económicas que contribuyesen –con el propósito de atraer divisas internacionales– a una industrialización orientada hacia las exportaciones de insumos maquilados y a la irrestricta apertura comercial.

Estas renovadas directrices y estrategias del Banco Mundial se plantearon en documentos como el *Informe sobre el desarrollo mundial 1983. La gestión en el proceso de desarrollo* (Banco Mundial, 1983) y el *Informe sobre el desarrollo mundial 1987. La industrialización y el comercio exterior* (Banco Mundial, 1987). De tal manera que la creencia neoclásica del virtuosismo del mecanismo de mercado en la asignación de los recursos y de la riqueza ocupó el lugar central que la agenda de la “lucha contra

la pobreza” adquirió durante la presidencia de Robert McNamara, al tiempo que este dogma también eclipsó la intervención del Estado en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

En este inédito escenario, una nueva corriente de economistas, técnicos y expertos con orientaciones ideológicas conservadoras e identificados plenamente con la teoría económica neoclásica se insertan en la estructura organizativa y decisoria del Banco, dejando atrás –así– la vertiente normativa de la *síntesis neoclásica/keynesiana*. Aunado a ello, el gobierno de los Estados Unidos adoptó una actitud hostil e indiferente hacia los bancos multilaterales de desarrollo tras considerarlos sujetos de sospechas por sus “tendencias socialistas” y la dirección estatal del desarrollo; ello, incluso, llevó a ese gobierno a amagar con la posible reducción de sus aportaciones financieras a estas organizaciones internacionales (sobre esto último véase Peet, 2004).

En estas circunstancias, el financiamiento del Banco Mundial –en abierto traslape subordinado con las estrategias del Fondo Monetario Internacional– se orientó a una ayuda de corte multilateral, reembolsable y condicional, en la que los “créditos de ajuste estructural” –otorgados en términos de cien millones de dólares anuales por país que los demandó urgentemente en África y América Latina– influyeron principalmente en las políticas macroeconómicas y en la readecuación de las instituciones con miras a materializar, facilitar y profundizar los procesos de estabilización, privatización, redefinición de la regulación económica y apertura de las economías nacionales (véase anexo 3).

A partir de lo anterior, el Banco difundió decididamente y desde la década de los ochenta, entre las economías subdesarrolladas, un modelo de política económica que privilegió el incremento de la competitividad internacional a través de la vocación exportadora de las economías nacionales, la remoción de los aranceles y la adopción de tipos de cambio adecuados; la procuración de la estabilidad macroeconómica mediante la reducción del déficit fiscal y la moderación del gasto público; el abatimiento de la inflación; y la readecuación de las regulaciones económicas en materia de control de precios, flexibilización del mercado de trabajo y atracción de la inversión extranjera (para mayores detalles consúltese Banco Mundial, 1987).

En el fondo de estos planteamientos, el organismo privilegió una acción colectiva internacional orientada a la armonización, estandarización y homogeneización de las estrategias de política económica, sin tomar en cuenta la atención a las desigualdades propias de la economía mundial y solo privilegiando la resolución de los problemas relacionados con el servicio de la deuda y los equilibrios macroeconómicos.

En específico, destacaron –en un país como México– los préstamos condicionados por 11 500 millones de dólares –con su respectiva asistencia técnica para la evaluación, control y supervisión– de los programas entre 1982 y 1990 en rubros como la reforma estructural de la política comercial (*trade policy loans*), la reforma y posible privatización del sector energético, las actividades mineras y la industria siderúrgica, las comunicaciones y transportes, la biodiversidad y el agua, el sector agrícola, la apertura financiera, la provisión de viviendas, la lucha contra la pobreza y la cualificación de los trabajadores (Saxe-Fernández y Delgado-Ramos, 2004).

Con el préstamo ME-2918 (AGSAL I) concedido en 1988 se emprendió la reforma de la propiedad de la tierra (individualización y privatización de la propiedad del ejido colectivo) en el campo mexicano y la reestructuración profunda de los mercados agrícolas con miras a la eliminación de los subsidios universales para los alimentos y de los créditos y subvenciones para los insumos agrícolas, la supresión de los precios de garantía de los granos básicos, la irrestricta apertura externa

[115]

del comercio agrícola, y a desmontar las empresas públicas orientadas a las actividades agropecuarias. En tanto que el Segundo Programa de Ajuste Estructural Agrario (AGSAL II), dotado de un préstamo de 400 millones de dólares, se orientó – mediante la adopción del Programa de Apoyos Directos al Campo – a controlar y eliminar posibles movilizaciones sociales derivadas del desmantelamiento del sector agrícola, el aumento de la dependencia alimentaria tras la importación de granos básicos, y de la finalización del reparto agrario (Saxe-Fernández y Delgado-Ramos, 2004).

En suma, durante la década de los ochenta los llamados “créditos de ajuste estructural” se ejercieron – con el firme objetivo de propiciar la estabilización de corto plazo – a partir de la apremiante necesidad de restablecer los mínimos equilibrios de la balanza de pagos y de responder a los compromisos contraídos por múltiples países subdesarrollados con motivo del servicio de la deuda; así, solo la adopción sistemática, radical y profunda de las estrategias de ajuste y cambio estructural garantizaría la reducción de las obligaciones de los países deudores en detrimento del mercado y el consumo internos y de la inversión productiva.

Estas estrategias – que ante todo fueron recesivas y contraccionistas de la actividad económica – no contuvieron la crisis, sino que la pronunciaron y agravaron hasta derivar en efectos sociales y ambientales negativos como la proliferación del desempleo, la caída de los salarios y el ingreso, el incremento de la desigualdad social y la agudización de la pobreza entre amplios sectores populares de los países asiáticos, africanos y latinoamericanos (véase anexo 1).

[116] Con los préstamos concedidos en aquellos lustros, el Banco Mundial contribuyó a la “transferencia de riesgos” de la banca privada transnacional a los organismos financieros internacionales, cuyas estrategias no lograron favorecer a los países deudores ni contener la transferencia de excedentes desde los países subdesarrollados, sí propiciaron las condiciones para evitar la generalizada suspensión de pagos y el incremento de las quiebras de otros bancos comerciales privados.

Para el segundo lustro de la década de los ochenta, el Banco Mundial introduce en sus directrices y concepciones sobre el desarrollo una mínima y moderada atención a los efectos sociales negativos derivados del proceso de ajuste y cambio estructural emprendido en múltiples naciones subdesarrolladas. En respuesta a las críticas y masivas movilizaciones sociales, el Banco promueve el diseño y ejercicio de políticas de compensación para proveer “redes de seguridad social” y “fondos sociales de emergencia” orientados a brindar atención a los sectores populares depauperados mediante la provisión de subsidios a la alimentación, servicios sanitarios básicos y medidas para la generación de empleo. En esencia, son directrices de política social que – según el criterio de ajuste/compensación – matizarían y complementarían, en una especie de labor de “apagafuegos”, las estrategias de política económica de largo plazo contenidas en el Consenso de Washington.

Esta estrategia de “lucha contra la pobreza” – implícita en los fondos de emergencia social – ejercida por el Banco Mundial durante aquellos años, privilegió contener o contrarrestar los efectos sociales negativos derivados de sus políticas económicas recesivas a través de directrices de política social que privilegian un asistencialismo renovado que no se dirige a la provisión de servicios básicos universales, sino que pretende – mediante acciones focalizadas – atender necesidades y demandas concretas de estratos sociales específicos que padecen la pobreza extrema; al tiempo que tiende a privatizar importantes sectores de servicios sanitarios y educativos, y a eliminar los subsidios anteriormente destinados a la alimentación y al transporte público; descentraliza la ejecución de los proyectos sociales, cede atribuciones a las organizaciones no gubernamentales y apela a la corresponsabilidad de los sectores populares beneficiarios. Un caso emblemático en América Latina

de este tipo de políticas sociales fue el Programa Nacional de Solidaridad, adoptado en México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari entre 1988 y 1994.

Sin embargo, este papel subordinado del Banco Mundial a las directrices del Fondo Monetario Internacional en los programas de ajuste estructural fue ampliamente criticado por motivos como las prácticas antidemocráticas y escasamente transparentes que caracterizaron la toma de decisiones al interior de esos organismos; la rígida y estricta condicionalidad a que fueron sujetas las políticas económicas de los gobiernos que atrajeron dichos programas; los costos sociales y ambientales expresados en el sustancial incremento del desempleo, la pobreza y la degradación de ecosistemas; la deficiente gestión y supervisión interna de los proyectos; y la exigua coordinación del Banco con el conjunto del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas (Gómez y Sanahuja, 1999).

Por no mencionar el predominio de los objetivos de estabilidad macroeconómica sobre los relativos a la atención de la pobreza y la desigualdad social, o el distanciamiento –por aquellos años– de las estrategias del Banco respecto a las directrices de desarrollo consensuadas y difundidas por otros organismos internacionales con una orientación menos dogmática.

Cabe argumentar que a pesar de los cuantiosos recursos financieros canalizados por el Banco Mundial a los países subdesarrollados y de la cooperación internacional para el desarrollo promovida por esta organización, los efectos sociales y ambientales negativos derivados de la adopción de las estrategias de estabilización, privatización, redefinición de la regulación económica y apertura de las economías nacionales no lograron revertirse sino que incluso se agravaron, profundizaron y tendieron a perpetuarse con la irradiación de crisis financieras de alcance global como las que experimentó México a finales de 1994 y en Rusia y el sudeste asiático entre 1997 y 1998.

[117]

La cooperación internacional para la provisión de bienes públicos globales y la reintroducción de la agenda de la “lucha contra la pobreza” como fundamentos de la estrategia del desarrollo sostenible (1996-2012)

Hacia el segundo lustro de la década de los noventa, el Banco Mundial toma una mínima distancia del *fundamentalismo de mercado* llevado a sus últimas consecuencias en los años previos, e incorpora en sus estrategias –sin entrar en contradicción con los postulados básicos del Consenso de Washington sino con el afán de matizarlos, apuntalarlos y perpetuarlos– un conjunto de dimensiones del desarrollo que devienen en una titubeante y subordinada agenda social y ambiental que comienza a ganar terreno en el primer decenio del siglo XXI (sobre esa agenda ambiental véase Enríquez, 2014).

Las inconsistencias e insuficiencias de las estrategias de estabilización, privatización, redefinición de la regulación económica y apertura de la economía nacional generaron alrededor del mundo un conjunto de cuestionamientos y críticas provenientes de múltiples académicos, consultores, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, lo cual derivó –hacia la segunda mitad de la década de los noventa– en un relativo viraje de las concepciones sobre el desarrollo difundidas por el Banco Mundial y, por tanto, de sus directrices y estrategias en torno a la cooperación internacional para el desarrollo.

Las reformas institucionales fueron la segunda generación de políticas orientadas a profundizar y apuntalar el proceso de ajuste y cambio estructural emprendido desde los años ochenta. La procuración del Estado de derecho y la adecuada impartición de justicia, la eficacia de las administraciones públicas y la rendición de cuentas, la flexibilización de los mercados de trabajo,

la eficiencia y calidad de las inversiones en educación, el mejoramiento de los entornos legales, la solidez de los mercados financieros, entre otras medidas, fueron planteadas por el organismo para revertir las brechas institucionales entre los países desarrollados y los subdesarrollados, así como para perfeccionar las medidas inspiradas en el Consenso de Washington (véanse Banco Mundial, 1997; Banco Mundial, 2001b; Burki y Perry, 1998).

Paralelamente a estas prioridades –y haciendo eco de las múltiples protestas sociales globales encabezadas por los movimientos antisistémicos–, el Banco Mundial –en coordinación con el Fondo Monetario Internacional– plantea la llamada *Iniciativa para los países pobres muy endeudados* con el propósito de atender el grillete del endeudamiento externo que pesa sobre las naciones que experimentan una mayor incidencia de la pobreza. Mediante esta iniciativa se trata de impulsar esfuerzos para coordinar las acciones entre los variados actores y agentes de la comunidad financiera internacional con la finalidad de que los 41 países pobres y más endeudados tomados en cuenta, mejoren su desempeño macroeconómico y adopten programas para la reducción de la pobreza. Especialmente, el Banco Mundial condonaría a estos países seleccionados –tras el diseño de los *Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*– el 50 % de los intereses anuales a pagar por la deuda contraída con la AIF.

[118] De acuerdo con lo anterior, el Banco Mundial plantea en 1998 el *Marco integral de desarrollo* con la finalidad de esbozar y sustentar un enfoque global u holístico del proceso de desarrollo en el cual se combinaron analíticamente –reconociendo las relaciones de interdependencia entre los distintos sectores económicos– las directrices del Consenso de Washington con temáticas y agendas como la “lucha contra la pobreza”, la provisión de redes de seguridad social, el mejoramiento de los servicios educativos y sanitarios, y la introducción de consideraciones medioambientales y de género en las políticas públicas y las estrategias de desarrollo.

A través de este esfuerzo, el Banco orientó sus directrices de cooperación internacional con otros agentes como los organismos multilaterales, las agencias especializadas de los países donantes, representantes del empresariado privado, los países receptores de la ayuda y con organizaciones no gubernamentales internacionales. El objetivo último del *Marco integral de desarrollo* consistió en encauzar el diseño de las estrategias nacionales para la “lucha contra la pobreza” por senderos en los cuales el propio gobierno de la nación que recibe los créditos las dirija y se compenetre o identifique con ellas, de tal manera que se pretendió dejar atrás el privilegio que tuvo la ayuda oficial y el crédito canalizados a proyectos y comenzar a privilegiar una asistencia para los individuos y sus necesidades sociales inmediatas (véase Banco Mundial, 2000).

Este renovado interés del Banco por la generalización de la pobreza se manifestó de forma acabada en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza* (Banco Mundial, 2001a). En este documento estratégico, el organismo analiza –sin dejar de lado la prioridad del proceso de ajuste y cambio estructural– las dimensiones sociales, institucionales y culturales implícitas en los esfuerzos para el combate de la pobreza en los países subdesarrollados; al tiempo que coloca un énfasis en la cooperación internacional para el desarrollo y en la participación de los países desarrollados en esta agenda social.

El Banco traza la idea de reformar la cooperación internacional para el desarrollo con la finalidad de combatir la pobreza a través del logro de la eficacia de la ayuda oficial y el alivio de la carga de la deuda experimentada por las naciones pobres; a la par de ello y sin descartar la importancia del financiamiento externo para el desarrollo, se enfatizan dimensiones intangibles e institucionales de

la cooperación internacional como las facilidades concedidas a los países pobres para que sus productos ingresen en condiciones favorables a los mercados de los países desarrollados; los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad y los riesgos provocados por las crisis económico-financieras mediante la reforma del sistema financiero internacional; la adecuada provisión de bienes públicos globales en rubros como el medioambiente, los conocimientos y la tecnología; y la mayor representación y participación de las naciones pobres en los foros y organismos internacionales.

Además, sobresale la introducción de la innovación conceptual –para el Banco, claro está– de que el fenómeno de la pobreza no se relaciona únicamente con la falta de crecimiento económico, sino también con la desigualdad de ingresos y la carencia de justicia en el proceso de distribución de la riqueza. En tanto que en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2006* se analiza el fenómeno de las desigualdades globales y las relaciones de complementariedad y reciprocidad entre la equidad y el desarrollo en el entendido de que la primera remite a la igualdad de oportunidades para el individuo propiciada por las instituciones y las políticas que corrigen los fallos del mercado y la distribución de los activos, las oportunidades económicas y el poder político (Banco Mundial, 2005).

Con la introducción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2000, el Banco Mundial interviene en esfuerzos y tareas de cooperación internacional que lo vinculan con una red de organismos internacionales que tradicionalmente plantean y difunden una diferente –y en el mejor de los casos complementaria– concepción sobre el desarrollo y asumen distintas funciones en el escenario de la división técnica del trabajo que comparten.

En el contexto de esta acción colectiva mundial orientada a la “lucha contra la pobreza”, la promoción del desarrollo y la provisión de asistencia técnica y financiera, el Banco forma parte de los renovados esfuerzos para emprender una alianza internacional que impulse el cumplimiento de esos objetivos y metas. Particularmente, el Banco Mundial –en conjunción con el Fondo Monetario Internacional– analiza y estudia los progresos y los resultados derivados del cumplimiento de dichos objetivos y metas, brinda asistencia técnica y asesoramiento en materia de diseño y adopción de políticas públicas, otorga créditos, moviliza la ayuda oficial para el desarrollo ofrecida por los donantes, y procura la reducción de la deuda externa de los países más pobres.

[119]

A grandes rasgos, este relativo viraje hacia una concepción de desarrollo sostenible incorpora –si bien en relaciones de subordinación respecto a la agenda económica– una agenda social y una agenda ambiental que redefinen el discurso del Banco Mundial y lo sitúan en un nuevo mecanismo de cooperación internacional: la provisión de bienes públicos globales.

Los bienes públicos globales se generan a través de la acción colectiva mundial y de la cooperación internacional, y trascienden los mecanismos tradicionales limitados a la ayuda oficial para el desarrollo. La provisión de los bienes públicos globales garantiza intervenciones dinámicas que, en la perspectiva del Banco Mundial, pueden derivar en el fomento del desarrollo sostenible y en la reducción de los niveles de pobreza a escala planetaria (véase anexo 3). Desde esta óptica, la cooperación internacional para el desarrollo refuerza las acciones de los gobiernos nacionales en la búsqueda de sus objetivos estratégicos en un contexto de creciente apertura económica y sobreexposición a los procesos de globalización.

Es una concepción que –a diferencia de las directrices difundidas entre 1980 y 1995– enfatiza –desde un enfoque *neokeynesiano*– las complementariedades entre el Estado y el mecanismo

de mercado, y que si bien mantiene al individuo como objetivo último del desarrollo, se apela a mínimos esfuerzos de cooperación internacional que van más allá de la transferencia unilateral de recursos financieros.

En el marco de su concepción sobre el llamado desarrollo sostenible, el Banco Mundial orienta importantes recursos multilaterales a entidades como la Unidad de Financiamiento del Carbono como parte de las inversiones que se destinan a los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio. Los fondos de dicha unidad provienen de varios gobiernos y de empresas relacionadas con el sector energético y no se canalizan en la forma de créditos para financiar proyectos, sino mediante la realización de contratos para la compra de reducciones de emisiones de dióxido de carbono en los países subdesarrollados y a favor de las empresas que contribuyen.

Desde el 2008 destaca también la creación –en coordinación con los bancos regionales de desarrollo– de los Fondos de Inversión en el Clima, que privilegian el financiamiento de intervenciones programáticas a través de 7200 millones de dólares comprometidos desde ese año. Con la finalidad de comprar proyectos capaces de reducir las emisiones de dióxido de carbono y gases de efecto invernadero, el Banco impulsa una estrategia dinamizadora como la *Umbrella Carbon Facility* e impulsa el Fondo de Carbono para el Desarrollo Comunitario. Tal como se observa en el gráfico 3 del anexo 2, la temática relacionada con las estrategias para atemperar el cambio climático comprende casi el 2 % de los proyectos financiados por el Banco.

[120] Pese a estas nuevas orientaciones del Banco Mundial, la realidad es que en materia de cooperación internacional para el desarrollo el organismo no logra materializar un papel crucial en la provisión de fondos de ayuda para las naciones subdesarrolladas; y ello le conduce a una crisis de identidad como organización interestatal que en sus objetivos fundacionales consagró las labores de fomento y de contribución a la acción colectiva mundial.

CONSIDERACIONES FINALES

Luego de trazar las líneas generales de las directrices del Banco Mundial en materia de cooperación internacional para el desarrollo y de identificar e interpretar los distintos puntos de inflexión experimentados por las prioridades de ese organismos internacional, resulta posible concluir que sus esfuerzos en materia de ayuda oficial para el desarrollo (véase anexo 2) y sus contribuciones a la acción colectiva mundial se ciñen a los imperativos de impulsar la expansión y consolidación del capitalismo en amplios territorios de los países subdesarrollados, de tal manera que el combate de fenómenos como la pobreza y la compensación de las desigualdades internacionales resulten funcionales a esa lógica.

Más aún, detrás de los intentos del Banco por proveer préstamos y recursos financieros concesionales subyace la intención de influir –a través de sus documentos estratégicos y sus misiones de asistencia técnica– en el diseño y ejercicio de las políticas públicas nacionales en los países que solicitan sus servicios; ello es una constante desde sus orígenes y responde –en no pocas ocasiones– a las demandas y necesidades propias de la acumulación de capital a escala planetaria.

En la misma evolución de las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco Mundial se presenta, históricamente, una tensión constante entre la agenda económica –muchas veces relacionada y condicionada por los intereses de la comunidad financiera internacional y de la banca privada transnacional– y una agenda social (incluyéndose en los últimos años una agenda ambiental)

que desde el interior del organismo absorbe las contribuciones, protestas y denuncias de los movimientos sociales, de las organizaciones no gubernamentales, de los académicos y las *universidades globales* y de los gobiernos nacionales que muestran posturas progresistas en torno al desarrollo.

No se trata de un pensamiento lineal y homogéneo en el tiempo, sino de un conjunto de perspectivas que evolucionan a la luz de las contradicciones del capitalismo, de los efectos sociales y ambientales negativos derivados tras la adopción acrítica de las políticas públicas, y de la correlación de fuerzas que se presenta en las asimétricas relaciones internacionales. De ahí que la cooperación internacional para el desarrollo se erige –no siempre sin fricciones, contradicciones e intereses ocultos– en un mecanismo de compensación de las desigualdades internacionales y en un entramado institucional que supone valores orientados a frenar la lógica desbocada del mercado.

Por último, luego de analizar brevemente los alcances y limitaciones de la cooperación internacional para el desarrollo promovida por el Banco Mundial cabe cuestionarse lo siguiente: ¿cómo transformar las funciones del Banco de cara a la generalizada crisis que enfrenta la cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad? ¿Cómo trascender los mecanismos tradicionales de transferencia de recursos financieros adoptados por el Banco, de tal modo que se estructuren estrategias complejas que los trasciendan y privilegien las necesidades vitales y las decisiones de los países subdesarrollados? ¿Cómo modificar los cauces de la cooperación internacional para el desarrollo con la finalidad de hacer frente a la actual crisis económica-financiera que ejerce mayores efectos negativos sobre los países subdesarrollados y pobres? ¿Cuáles son los mínimos planteamientos –teóricos y políticos– para incidir en la modificación de las concepciones sobre el desarrollo difundidas por organismos internacionales como el Banco Mundial?

Las posibles respuestas a estos interrogantes se encuentran en la determinación para reivindicar –tanto en las élites políticas como en la academia– el pensamiento utópico y la imaginación creadora que incentivan la configuración de proyectos alternativos de desarrollo en un contexto signado por la incertidumbre y la generalizada crisis civilizatoria que amerita cada vez más de una renovada y profunda acción colectiva interestatal.

[121]

ANEXO 1.

Cuadro 1. Población mundial en situación de pobreza extrema (un dólar diario per cápita) distribuida por regiones, entre 1981 y 2010 (en millones de personas y en porcentaje)

| Regiones internacionales | 1981 | 1984 | 1987 | 1990 | 1993 | 1996 | 1999 | 2002 | 2004 | 2010 |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Europa del Este y Asia Central | 3.0 (0.70%) | 2.27 (0.51%) | 1.61 (0.35%) | 2.16 (0.46%) | 16.94 (3.60%) | 20.87 (4.42%) | 17.90 (3.78%) | 6.01 (1.27%) | 4.42 (0.94%) | 14.00 (5.33%) |
| Asia Oriental-Pacífico | 796.40 (57.73%) | 564.30 (39.02%) | 428.76 (28.23%) | 476.22 (29.84%) | 420.22 (25.23%) | 279.09 (16.14%) | 276.54 (15.46%) | 226.77 (12.33%) | 169.13 (9.05%) | 211.00 (10.51) |
| Incluida China | 633.66 (63.76%) | 425.27 (41.02%) | 310.43 (28.64%) | 374.33 (32.98%) | 334.21 (28.36%) | 211.44 (17.37%) | 222.78 (17.77%) | 176.61 (13.79%) | 128.36 (9.90%) | 94.00 (6.92%) |
| Asia Meridional | 455.18 (49.57%) | 445.05 (45.43%) | 471.14 (45.11%) | 479.10 (43.04%) | 436.74 (36.87%) | 452.91 (36.06%) | 463.40 (34.92%) | 469.55 (33.56%) | 446.20 (30.84%) | 557.00 (32.8%) |
| Incluida India | 363.72 (51.75%) | 359.41 (47.94%) | 368.60 (46.15%) | 376.44 (44.31%) | 376.14 (41.82%) | 378.91 (39.94%) | 376.25 (37.66%) | 377.84 (36.03%) | 370.67 (34.33%) | 416.00 (32.51%) |
| África del Norte y Oriente Medio (Estados Árabes) | 8.81 (5.08%) | 7.26 (3.82%) | 6.41 (3.09%) | 5.26 (2.33%) | 4.53 (1.87%) | 4.38 (1.69%) | 5.67 (2.08%) | 4.88 (1.69%) | 4.40 (1.47%) | 25.00 (7.13%) |
| África Subsahariana | 167.53 (42.26%) | 199.78 (46.20%) | 222.80 (47.22%) | 240.34 (46.73%) | 252.26 (45.47%) | 286.21 (47.72%) | 296.07 (45.77%) | 296.11 (42.63%) | 298.30 (41.10%) | 371.00 (39.15%) |
| América Latina y el Caribe | 39.35 (10.77%) | 50.90 (13.07%) | 50.00 (12.09%) | 44.60 (10.19%) | 38.83 (8.42%) | 42.96 (8.87%) | 49.03 (9.66%) | 48.13 (9.09%) | 47.02 (8.64%) | 34.00 (6.54%) |
| Total | 1470.28 (40.14%) | 1269.56 (32.72%) | 1180.73 (28.72%) | 1247.68 (28.66%) | 1170.17 (25.56%) | 1087.81 (22.66%) | 1108.61 (22.10%) | 1051.46 (20.13%) | 969.48 (18.09%) | 1212.0 (17.56%) |

Fuente: Shaohua Chen and Martin Ravallion (2007), "Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981-2004"; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso*.

Cuadro 2. Población mundial en situación de pobreza de ingreso (dos dólares diarios per cápita) distribuida por regiones, entre 1981 y 2008 (en millones de personas y en porcentaje)

| Regiones internacionales | 1981 | 1984 | 1987 | 1990 | 1993 | 1996 | 1999 | 2002 | 2004 | 2008 |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| Europa del Este y Asia Central | 19.78 (4.60%) | 17.38 (3.93%) | 14.03 (3.08%) | 20.07 (4.31%) | 77.83 (16.53%) | 84.88 (17.97%) | 87.94 (18.57%) | 60.75 (12.88%) | 46.25 (9.79%) | 10.4 (2.2%) |
| Asia Oriental-Pacífico | 1169.74 (84.80%) | 1115.97 (77.17%) | 1040.71 (68.53%) | 1112.93 (69.73%) | 1083.21 (65.04%) | 907.83 (52.49%) | 882.70 (49.34%) | 766.26 (41.68%) | 683.83 (36.58%) | 659.2 (33.2%) |
| Incluida China | 875.77 (88.12%) | 819.11 (79.00%) | 744.07 (68.64%) | 819.11 (72.16%) | 802.86 (68.13%) | 649.47 (53.34%) | 627.55 (50.05%) | 524.24 (40.94%) | 452.25 (34.89%) | 394.6 (29.8%) |
| Asia Meridional | 813.04 (88.53%) | 852.39 (87.01%) | 904.21 (86.57%) | 953.00 (85.62%) | 973.99 (82.22%) | 1031.48 (82.12%) | 1067.15 (80.41%) | 1115.54 (79.73%) | 1115.77 (77.12%) | 1124.6 (70.9%) |
| Incluida India | 624.92 (88.92%) | 658.92 (87.89%) | 694.71 (86.98%) | 733.13 (86.30%) | 767.39 (85.33%) | 798.07 (84.12%) | 825.93 (82.67%) | 853.32 (81.37%) | 867.62 (80.36%) | |
| África del Norte y Oriente Medio (Estados Árabes) | 50.56 (29.16%) | 48.62 (25.59%) | 50.24 (24.24%) | 48.91 (21.69%) | 51.80 (21.41%) | 55.40 (21.40%) | 64.50 (23.62%) | 60.92 (21.09%) | 59.13 (19.70%) | 44.4 (13.9%) |
| África Subsahariana | 295.46 (74.52%) | 332.87 (76.98%) | 365.02 (77.36%) | 396.32 (77.05%) | 422.11 (76.09%) | 458.37 (76.42%) | 490.58 (75.85%) | 512.62 (73.81%) | 522.34 (71.97%) | 562.3 (69.2%) |
| América Latina y el Caribe | 103.90 (28.45%) | 125.58 (32.25%) | 122.30 (29.57%) | 114.85 (26.25%) | 111.08 (24.09%) | 122.30 (25.24%) | 128.44 (25.31%) | 131.14 (24.76%) | 120.62 (22.17%) | 70.5 (12.4%) |
| Total | 2452.47 (66.96%) | 2492.81 (64.25%) | 2496.50 (60.73%) | 2646.09 (60.79%) | 2721.72 (59.44%) | 2665.66 (55.52%) | 2721.31 (54.24%) | 2647.22 (50.69%) | 2547.94 (47.55%) | 2866.1 (43.3) |

Fuente: Shaohua Chen and Martin Ravallion (2007), "Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981-2004"; Banco Mundial (varios años).

Cuadro 3. Índice de Gini por región (1990-2008)

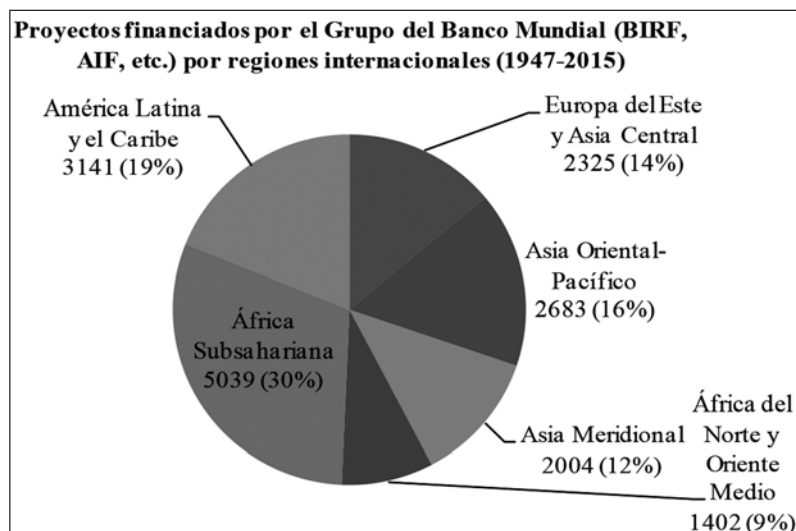
| Regiones internacionales | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2008 | 2010 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Europa del Este y Asia Central | 34.0 | 32.0 | 28.0 | 26.7 | 33.2 | 35.4 | 33.6 |
| Asia oriental y meridional | 36.8 | 36.8 | 36.8 | 36.4 | 40.0 | 40.4 | 35.0 |
| África del Norte y Oriente Medio | 41.3 | 41.9 | 40.4 | 39.2 | 39.2 | 39.2 | 36.0 |
| África Subsahariana | 49.9 | 48.1 | 43.4 | 49.1 | 46.1 | 44.2 | 44.4 |
| América Latina y el Caribe | 53.2 | 49.0 | 49.7 | 46.9 | 49.2 | 48.3 | 43.8 |
| Países desarrollados | 35.0 | 34.7 | 33.2 | 27.4 | 30.8 | 30.9 | 30.0 |

Fuente: Frederick Solt (2009), "Standardizing the World Income Inequality Database"; Alvaredo y Gasparini (2014), *Handbook of Income Distribution 2*; UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2012*.

[122]

ANEXO 2.

Gráfico 1



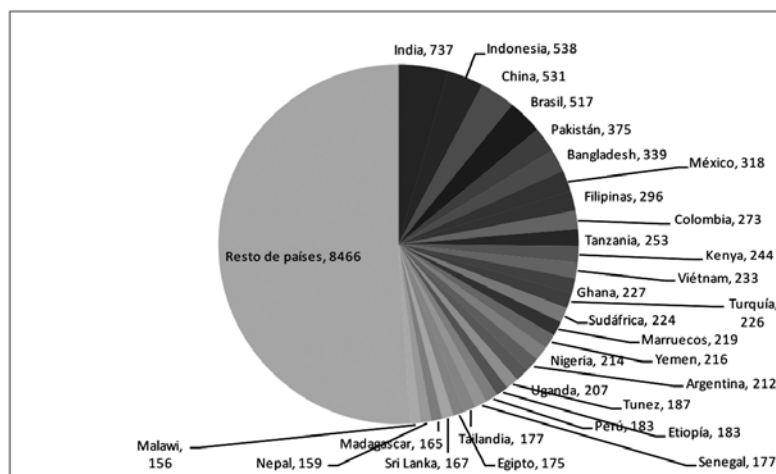
Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Cuadro 4. Financiamiento por año otorgado por el Grupo del Banco Mundial (1947-2015), en miles de millones de dólares

| Año | Monto | Año | Monto | Año | Monto | Año | Monto | Año | Monto | Año | Monto |
|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|--------------|---------------|
| 1947 | 0.25 | 1959 | 0.70 | 1971 | 2.51 | 1983 | 14.48 | 1995 | 22.52 | 2007 | 24.70 |
| 1948 | 0.30 | 1960 | 0.66 | 1972 | 2.97 | 1984 | 15.48 | 1996 | 21.33 | 2008 | 24.70 |
| 1949 | 0.14 | 1961 | 0.71 | 1973 | 3.37 | 1985 | 14.34 | 1997 | 19.15 | 2009 | 46.91 |
| 1950 | 0.17 | 1962 | 1.02 | 1974 | 4.31 | 1986 | 16.33 | 1998 | 28.28 | 2010 | 58.75 |
| 1951 | 0.30 | 1963 | 0.71 | 1975 | 5.89 | 1987 | 17.62 | 1999 | 29.15 | 2011 | 43.01 |
| 1952 | 0.30 | 1964 | 1.09 | 1976 | 6.63 | 1988 | 19.17 | 2000 | 15.28 | 2012 | 35.34 |
| 1953 | 0.18 | 1965 | 1.33 | 1977 | 7.04 | 1989 | 21.37 | 2001 | 17.25 | 2013 | 31.55 |
| 1954 | 0.32 | 1966 | 1.12 | 1978 | 8.41 | 1990 | 20.65 | 2002 | 19.41 | 2014 | 40.84 |
| 1955 | 0.41 | 1967 | 1.13 | 1979 | 9.99 | 1991 | 22.55 | 2003 | 18.51 | 2015 | 42.49 |
| 1956 | 0.40 | 1968 | 0.95 | 1980 | 11.51 | 1992 | 21.70 | 2004 | 20.08 | | |
| 1957 | 0.37 | 1969 | 1.78 | 1981 | 12.29 | 1993 | 23.52 | 2005 | 22.31 | | |
| 1958 | 0.71 | 1970 | 2.19 | 1982 | 13.02 | 1994 | 20.79 | 2006 | 23.64 | Total | 938.38 |

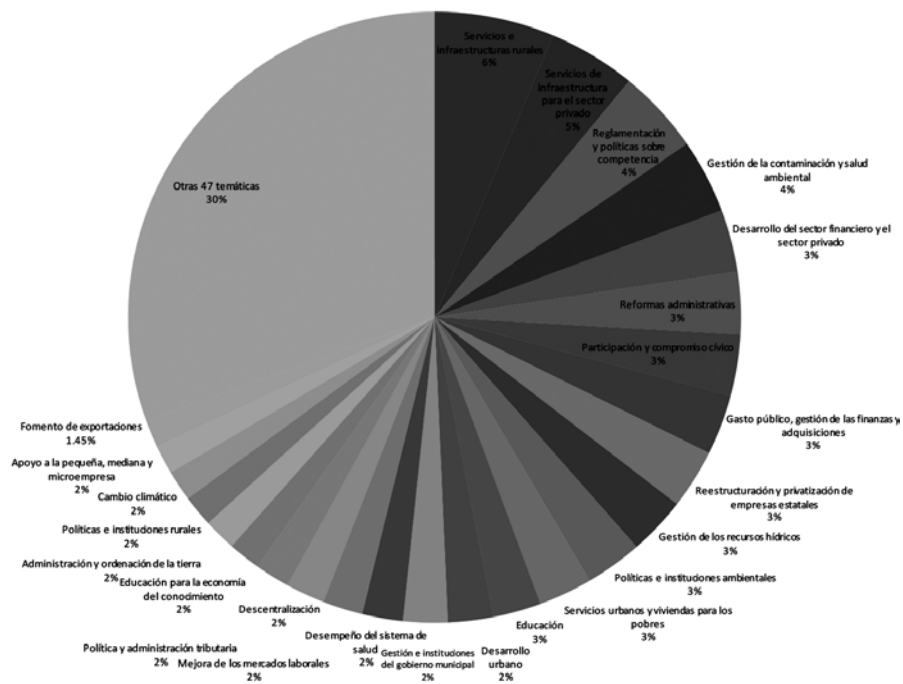
Elaborado con base en datos del Banco Mundial.

Gráfico 2. Cantidad de proyectos por países (los treinta principales) beneficiados por los préstamos del Banco Mundial (1947-2015)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Gráfico 3. Las 25 temáticas privilegiadas por el Grupo del Banco Mundial, porcentaje de la cantidad de proyectos por temática (1947-2015)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

[124]

REFERENCIAS

- Bacha, E. y Feinberg, R. E. (1986). El Banco Mundial y el ajuste estructural en América Latina. En: *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana* (pp. 78-104). Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Banco de México. (1948). Proyecto de inversiones del gobierno federal y dependencias descentralizadas 1947-1952. En: *Antología de la planeación en México (1917-1985). La programación de la inversión pública y la planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958). Volumen II*. Ciudad de México: Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. (1983). *Informe sobre el desarrollo mundial 1983. La gestión en el proceso de desarrollo*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (1987). *Informe sobre el desarrollo mundial 1987. La industrialización y el comercio exterior*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (1991). *Informe sobre el desarrollo mundial, 1991. La tarea acuciante del desarrollo*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000. En el umbral del siglo XXI*. Madrid/Barcelona/Ciudad de México: Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2001a). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*. Washington: Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2001b). *Informe sobre el desarrollo mundial, 2002. Instituciones para los mercados. Panorama general*. Washington: Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2005). *Informe sobre el desarrollo mundial 2006. Equidad y desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial, Mundi-Prensa, Mayol Ediciones.
- Banco Mundial. (2009). *Una guía del Banco Mundial* (2ª ed.). Madrid: Banco Mundial, Mundi-Prensa, Mayol Ediciones.
- Burki, S. J. y Perry, G. E. (1998). *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Comisión de Inversiones y Presidencia de la República. (1953). Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. En: *Antología de la planeación en México (1917-1985). La programación de la inversión pública y la planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958). Volumen II* (pp. 647-841). Ciudad de México: Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica.
- Enríquez, I. (2009). La evolución de las concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial y su incidencia en América Latina: un panorama general. *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*, IV(1), enero-junio, pp. 111-140.
- Enríquez, I. (2014). La perspectiva del desarrollo sostenible en el pensamiento del Banco Mundial: la asimétrica simbiosis entre la agenda económica y la agenda ambiental. *Realidad Económica. Revista de Ciencias Sociales*, 287, octubre-noviembre, pp. 118-140.
- George, S. y Sabelli, F. (1994). *La religión del crédito. El Banco Mundial y su imperio secular*. Barcelona: Colección Intermón.
- Gómez, M. y Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. Madrid: Cideal.
- Iglesia-Caruncho, M. (2005). *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid: Instituto Universitario de Cooperación y Desarrollo, Los Libros de la Catarata.
- Lichtensztejn, S. y Baer, M. (1982). *Políticas globales en el capitalismo: el Banco Mundial*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Pearson, L. B. et al. (1969). *Partners in development. Report of the Commission on International Development*. Nueva York: Praeger.
- Pee, R. (2004). *La maldita trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio*. Navarra: Ediciones Laetoli.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: PNUD-Naciones Unidas.
- Sanahuja, J. A. (2001). *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermón, Oxfam, Colección Libros de Encuentro.
- Saxe-Fernández, J. y Delgado-Ramos, G. C. (2004). *Imperialismo y Banco Mundial*. Madrid: Editorial Popular.
- Shaohua, C. y Ravallion, M. (2007). Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(43), october.

[125]