



## **CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

### **LIDERAZGO IDEOLÓGICO, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA:**

**LAS IDEAS DE LA CEPAL, EL FMI Y EL BM EN LA FORMULACIÓN DE LAS  
POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS DURANTE  
LAS DÉCADAS POSTERIORES A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.**

**TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:**

**JOSÉ ALEJANDRO REYES GUERRA**

**MÉXICO, D.F.**

**ABRIL DE 2009**

# ÍNDICE

Lista de siglas .....	p.1
Resumen .....	p. 4
Introducción .....	p. 5
Capítulo 1. La controversia sobre las políticas para combatir el desequilibrio externo y la inflación. ....	p. 18
Capítulo 2. Las políticas nacionales de desarrollo económico. ....	p. 41
Capítulo 3. La actuación de la CEPAL, del FMI y del BM en el marco de la políticas nacionales aplicadas por los gobiernos latinoamericanos durante las décadas de posguerra. ....	p. 73
Capítulo 4. Las iniciativas de cooperación económica internacional. ....	p. 105
Conclusión y reflexiones finales .....	p. 131
Bibliografía .....	p. 149
Apéndices .....	p. 157

## LISTA DE SIGLAS

AIF: Asociación Internacional de Fomento.

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

APP: Alianza para el Progreso.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

BM: Grupo del Banco Mundial.

CADE: Compañía Argentina de Electricidad.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

CFI: Corporación Financiera Internacional.

EUA: Estados Unidos de América.

Eximbank: Export-Import Bank of The United States.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (siglas por su nombre en inglés).

ICSID: Centro Internacional para la Solución de Disputas de Inversión (siglas por su nombre en inglés).

IED: Inversión Extranjera Directa.

MCCA: Mercado Común Centroamericano.

MIGA: Agencia Multilateral para Garantías de Inversión (siglas por su nombre en inglés).

NOEI: Nuevo Orden Económico Internacional.

SEGBA: Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires.

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (siglas por su nombre en inglés).

“Las ideas de los economistas y los filósofos políticos,  
tanto cuando tienen razón como cuando están equivocados,  
son más poderosas de lo que comúnmente se cree.  
De hecho, el mundo se rige por muy pocas cosas más.”

John Maynard Keynes,  
*Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 1936.

## RESUMEN

En esta tesis analizo el papel que desempeñaron la CEPAL, el FMI y el BM en la discusión, definición y elaboración de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos latinoamericanos durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Para ello, contrasto sus recomendaciones y colaboraciones de política económica en los planos nacional e internacional, comparando su participación en los tres grandes debates que marcaron sus principales ámbitos de influencia durante las décadas de la posguerra: la controversia sobre el desequilibrio externo y la inflación, las recomendaciones en torno a las políticas nacionales de desarrollo económico y, por último, las iniciativas de cooperación económica internacional.

Concluyo que la capacidad de incidencia de cada organismo en los procesos de elaboración de políticas económicas de los gobiernos latinoamericanos dependió de: las oportunidades y necesidades financieras que tuvieron los países en los que intervinieron, la habilidad con que cada organismo combinó sus respectivos recursos, y la forma como cada uno interactuó con el ambiente ideológico de la época.

# INTRODUCCIÓN

## OBJETIVO

Con esta tesis me propongo arrojar luz sobre la forma como los organismos internacionales participan en las políticas económicas de los países latinoamericanos, para lo cual me sirve identificar el papel que desempeñaron la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en su formulación durante el período histórico que comprende las casi tres décadas de expansión económica internacional que transcurrieron desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la mitad de la década de los setenta. Más específicamente, el período que analizo inicia con la creación y el arranque de estos organismos y termina con su participación en las últimas iniciativas de cooperación económica internacional antes de los choques petroleros de mediados de los años setenta, cuando inicia el declive del crecimiento económico internacional.

## JUSTIFICACIÓN

Las relaciones económicas internacionales tienden a institucionalizarse a través de organismos intergubernamentales que tienen la capacidad de expresar e instrumentar los diferentes intereses que prevalecen en ellas. Creo que estudiar la participación de la CEPAL, el FMI y el BM en los debates nacionales e internacionales de las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial puede ayudar a comprender la naturaleza del sistema económico

internacional en que operaron y el papel que pudieron desempeñar en él. El análisis de los mecanismos utilizados por estos organismos internacionales para realizar sus labores en los países de América Latina debe servir para identificar con mayor precisión las formas cómo las presiones nacionales e internacionales interactúan dentro de los marcos institucionales más aptos para resolver sus movimientos y desequilibrios.

De ahí el interés de analizar un período histórico particular en el que, bajo una gama de condiciones económicas específicas, los gobiernos de los países latinoamericanos optaron por ciertas vías para posicionarse en la economía mundial, proceso que estuvo acompañado de cerca por las tareas que desempeñaron los organismos internacionales en estudio. Comprender el grado y la dirección de la incidencia que estos organismos internacionales lograron tener en las diferentes políticas económicas que pudieron ser aplicadas en los países latinoamericanos y a lo largo de sus relaciones con el exterior, es necesario para obtener una visión más clara de la forma cómo operan las instancias que abren y cierran las posibilidades de inserción de estos países en la economía mundial, y de los puntos de conflicto donde las oportunidades de acción en una dirección u otra tienen mayores consecuencias.

En la actual coyuntura económica internacional, el tema cobra especial relevancia y resulta de interés un ejercicio analítico que permita prever, dentro de un cuadro de comportamientos conocidos y disponibles, las reacciones de los diferentes actores e instituciones ante la grave crisis financiera proveniente de los Estados Unidos. La perspectiva histórica en este estudio quizá pueda ayudar a construirnos una idea de la capacidad de respuesta que tendrán las instituciones nacionales e internacionales actuales y la orientación que adoptarán para absorber las presiones económicas, políticas y sociales que se presenten.



Por otra parte, es importante analizar y entender el papel de la ideología<sup>1</sup> en este ámbito donde se entrecruzan la economía y la política. Reconocer que la ideología puede ser transformada en un recurso de poder como cualquier otro, susceptible de ser construido y capaz de afectar las opciones y los resultados de las acciones gubernamentales, es fundamental para comprender la manera en que los grupos sociales participan en, y reaccionan ante, las diferentes políticas económicas y, por lo tanto, es un aspecto importante en la evaluación de las formas en que los organismos internacionales logran intervenir en su definición. Por ello, en el análisis que hago sobre la influencia de la CEPAL, el FMI y el BM, dedico una especial atención al plano en el que las ideas que utilizaron cobraron relevancia política.

## **PROBLEMÁTICA**

Las instituciones son un tema central en el estudio de las relaciones internacionales. Al decidir investigar una serie de problemas sobre economía política internacional, como lo son las cuestiones relativas a las condiciones financieras y comerciales que han enfrentado los países latinoamericanos en distintas etapas del siglo XX, y las formas como vincularon sus políticas de desarrollo económico a ellas, opté por centrarme en tres instituciones internacionales que me parecieron tener mucho que decir respecto a las opciones disponibles para los países de la región y la forma como han sido concebidas. Por distintas razones, la

---

<sup>1</sup> En este trabajo uso el concepto de ideología con base en la definición que hace Albert Hirschmann en su artículo "Ideologies of Economic Development in Latin America": "The term 'ideology' (of economic development) is used here, without derogatory connotation, to designate any moderately consistent body of beliefs, ideas or propositions, tested or untested, that aims at explaining Latin America's economic backwardness and at indicating its cure" (en *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985, p. 279).

CEPAL, el FMI y el BM han estado muy cerca de la formulación de las políticas económicas y los proyectos de desarrollo en los países latinoamericanos<sup>2</sup>.

Si bien los problemas que estos tres organismos atienden no están contenidos en un solo campo temático, gran parte de las actividades que realizan y el tipo de asistencia que brindan a los gobiernos sí se entrecruzan en su mayoría a lo largo de tres grandes áreas de política interconectadas: las políticas económicas nacionales de corto plazo (estabilización interna y externa); las políticas económicas nacionales de largo plazo (desarrollo económico, inversión y solvencia crediticia de largo plazo); y las iniciativas de cooperación económica internacional (tratados comerciales, programas financieros y adaptación de regímenes legales para resolución de controversias). Debido a las tareas que estos organismos internacionales pueden llegar a asumir en la promoción, formulación y aplicación de este tipo de políticas gubernamentales, son significativas las responsabilidades que tienden a adquirir en la definición de las opciones, condiciones, reglas y recursos con que los países latinoamericanos conforman sus políticas económicas y sus relaciones con otras economías.

Al dirigir mi atención a esta problemática, ubico parte de mi estudio dentro del conjunto de escuelas de pensamiento que se centran en las relaciones económicas de los países latinoamericanos con el resto del mundo y la forma como estos países adoptan

---

<sup>2</sup> La literatura sobre estos organismos internacionales es vasta, pero algunos estudios sobresalientes sobre sus actividades durante las décadas de posguerra son R. Bielschovsky "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña" en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 9-61; J. Hodara, *Prebisch y la CEPAL, Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, El Colegio de México, México, 1987; O. Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1983; R. García Heras, "La Argentina y los organismos financieros internacionales (1955-1963)", *El trimestre económico*, 67:268 (Oct-Dec 2000), pp. 523- 556; A. Buira, "La programación financiera y la condicionalidad del FMI", *El Trimestre Económico*, 50:197 (enero-marzo 1983), pp. 117-149; F. Suárez Dávila, "La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI", *Comercio Exterior*, 44:10 (1994), pp. 853-864; V. Urquidi, *Otro siglo perdido: las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005; E. Mason y R. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1973; y J. Kofas ("The Politics of Austerity: The IMF and U.S. Foreign Policy in Bolivia, 1956-1964", *The Journal of Developing Areas*, 29 (1995), pp. 213-236; "The Politics of Foreign Debt: The IMF, the World Bank, and U.S. Foreign policy in Chile, 1946-1952", *The Journal of Developing Areas*, 31 (1997), pp. 157-182; "The IMF, the World Bank, and U.S. Foreign Policy in Ecuador, 1956-1966", *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 5, (Sep 2001), pp. 50-83).

diferentes arreglos institucionales para acomodar sus intereses y aprovechar oportunidades de desarrollo económico dentro de esas relaciones. Dos referentes analíticos en esta tendencia son las corrientes teóricas conocidas como la teoría del subdesarrollo y la teoría de la dependencia<sup>3</sup>.

Por otra parte, el enfoque que utilizo para identificar estas relaciones mediante el análisis de las actividades de ciertos organismos internacionales se inscribe dentro de una corriente de estudio más específica y reciente, que no nada más se preocupa por el papel que tienen ciertas instituciones en las relaciones internacionales, sino que también pone de relieve la importancia que las ideas, el conocimiento y las ideologías tienen en la forma como la instituciones reconfiguran, consolidan o legitiman ciertas relaciones de poder en el sistema económico internacional. Ngaire Woods llama a este enfoque "neo-gramsciano" y lo clasifica como una variante del institucionalismo en el estudio de problemas de economía política internacional<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Algunos de los trabajos clásicos al respecto son del propio Raúl Prebisch (*Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1963, recopilado en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 427-461) y algunos intelectuales cercanos a la CEPAL como F. H. Cardoso y E. Faletto, "Dependencia y Desarrollo en América Latina", CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 475-499; y A. G. Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Siglo Veintiuno, México, 1976. Barbara Stallings es una estudiosa prolífica en esta línea de investigación y ofrece una síntesis de estas corrientes teóricas y sus bibliografías hasta la década de los noventa en "La influencia internacional en las políticas económicas: Deuda, estabilización y reforma estructural" en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (comps.), *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, CEREC, 1994, pp. 59-67.

<sup>4</sup> Ngaire Woods, ("International Political Economy in an Age of Globalization" en John Baylis and Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 336). Algunos estudios en esta línea son de M. Blank, *Der neue Cepalismo: eine Alternative zum Neoliberalismus?* Trabajo de maestría en Ciencias Sociales para la Universidad Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, 2002 [sin publicar]; A. Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, 1995; J. Hodara, "Aportes prebischianos a la identidad latinoamericana", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 5:2, (1994), pp. 125-128; J. Nye, "La UNCTAD bajo Prebisch: la estructura de influencia", *Foro Internacional*, vol. XII, núm. 3, enero- marzo (1972), pp. 308-339; J. Teichman, "The World Bank and Policy Reform in México and Argentina" en *Latin American politics and Society*, 46:1 (2004), pp. 39-74; S. Gill y D. Law, "Global Hegemony and the Structural Power of Capital" en *International Studies Quarterly*, (1989) 33, pp. 475- 499; W. Ascher, "New Development Approaches and the Adaptability of international Agencies: The Case of the World Bank", *International Organization*, vol. 37, núm. 3 (1983), pp. 415-439; N. Stern y F. Ferreira, "The World Bank as Intellectual Actor" en Devesh Kapur, J.P. Lewis and Richard Webb (eds.), *The World Bank: its first half century*. Volume 2: perspectives. Brookings Institution,

Este enfoque justifica la comparación que hago entre tres instituciones internacionales, que si bien comparten a grandes rasgos una serie de ámbitos de asistencia gubernamental, tienen diferencias fundamentales en sus facultades y capacidades específicas; la diferencia es aún más marcada en el contraste de una de ellas con las otras dos: la CEPAL, no tiene ninguna atribución para asistir financieramente a los gobiernos, lo que la distancia enormemente de las responsabilidades, tareas y capacidades que caracterizan al FMI y el BM, cuyas funciones y áreas de trabajo son organizativamente semejantes<sup>5</sup>. Sin embargo, la

---

Washington D.C., 1997, pp. 523-609; J. Toye y R. Toye, *The World Bank as a Knowledge Agency*, Overarching Concerns Programme Paper Number 11, United Nations Research Institute for Social Development, 2005; S. Haggard y R. Kaufman, "Introducción: Las instituciones y el ajuste económico" en Haggard y Robert R. Kaufman (comps.), *op. cit.*, pp. 15-56; B. Stallings, *art. cit.*, pp. 59-117; y K. Sikkink, *Developmentalism and democracy: Ideas, institutions, and economic policy making in Brazil and Argentina (1954-1962)*, UMI, Michigan, 1988. Muchos de los trabajos mencionados aquí y en la nota 2 han estudiado las actividades y las ideas de la CEPAL, el FMI y el BM, sin embargo, no encontré un planteamiento que haya comparado a estos tres organismos en un mismo análisis, lo cual busco aportar con esta tesis.

<sup>5</sup> A diferencia del FMI y el BM, la CEPAL nació a partir de una propuesta del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1947 de crear una comisión regional para América Latina que brindara asistencia técnica a sus países miembros a fin de "a) estudiar y buscar los medios de resolver los problemas más urgentes resultantes de los desajustes originados por la guerra; b) elevar el nivel de la actividad económica; c) integrar la economía de América Latina con la del resto del mundo; d) coordinar actividades con organismos especializados." Según J. Hodara, las preocupaciones de los gobiernos latinoamericanos que dieron origen a la CEPAL fueron: mitigar el carácter agro-exportador de las economías, reducir la vulnerabilidad externa y propiciar la industrialización ("*Orígenes de la CEPAL*", *Comercio Exterior* 37:5, (1987), p. 386). Por su parte, el FMI y el BM tuvieron su origen institucional en la famosa Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, en 1944, con el fin de establecer las bases de un nuevo sistema monetario y financiero internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ambos organismos fueron integrados formalmente al sistema de las Naciones Unidas como agencias especializadas, sin embargo se les reconoció un claro carácter independiente y la obligación de operar según sus propias cartas constitutivas. Los propósitos originales del FMI fueron: fomentar la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomentar la estabilidad cambiaria; coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos; poner a disposición de los países miembros con dificultades de balanza de pagos los recursos de la institución. Para estos fines el FMI desarrolló actividades de supervisión de las políticas de sus países miembros, de asistencia técnica y de asistencia financiera. El BM tuvo como propósitos originales promover los flujos de inversiones internacionales para fines de reconstrucción en territorios afectados por la guerra y de desarrollo en países necesitados de recursos productivos; para ello también desarrolló actividades de supervisión, asistencia técnica y financiera. Ambos organismos tienen una estructura de toma de decisiones en la que cada Estado miembro tiene un poder de voto proporcional a la cantidad de recursos que provee a la institución, lo cual garantiza a las potencias económicas una gran influencia a su interior. El FMI obtiene sus recursos mediante las cuotas de cada Estado miembro, mientras que el BM utiliza también los mercados de bonos para financiar sus proyectos (Ver la información en sus páginas web oficiales y en sus convenios constitutivos: [www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm) y [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)). Además de ser instituciones de asistencia técnica, el FMI y el BM son instituciones financieras, con la responsabilidad de tomar y dar dinero a las autoridades gubernamentales de sus Estados miembros. Las diferencias en la naturaleza institucional de la CEPAL, el FMI y el BM explican buena parte de sus disparidades en lo que se refiere al alcance de su actividad y a la conducta intelectual que asumen frente a los dilemas económicos que enfrentan sus países miembros.

comparación entre los tres organismos internacionales me parece válida, debido a que se centra en uno de los atributos que los tres comparten por igual: su responsabilidad de asesorar técnicamente a los gobiernos en la formulación y aplicación de programas, y la autoridad de generar, circular y difundir información a lo largo de diversos circuitos gubernamentales para ello.

La cualidad distintiva de este tipo de instituciones es que poseen los medios para producir, adquirir, reunir y difundir información y conceptos técnicamente válidos, es decir, que pueden movilizar y concentrar los recursos necesarios para generar conocimiento especializado y acumular experiencia en su área de asesoría, y gozan de reconocimiento oficial para socializarlo a través de diversos foros y circuitos de elaboración técnica dentro de instancias gubernamentales y a lo largo de espacios de participación de grupos de la sociedad civil, incluyendo otras instituciones de generación de conocimiento como universidades e institutos especializados. Parte de esta labor consiste en organizar foros de discusión donde se abre la posibilidad de que entren en diálogo distintos actores con diferentes ideas e intereses. Siendo el conocimiento, la información y las ideas uno de sus principales recursos institucionales, cobran especial importancia los marcos conceptuales que estos organismos utilizan para orientar su actividad intelectual y justificar sus recomendaciones<sup>6</sup>.

En este plano, los organismos internacionales analizados cuentan con un segundo atributo que se deriva del anterior: al estar encargados de producir recursos técnicos para indicar las soluciones a una serie de problemas económicos o sociales que pueden enfrentar los gobiernos, también garantizan que dichas soluciones son válidas debido a que cuentan

---

<sup>6</sup> Debo en gran medida este planteamiento analítico sobre la naturaleza de las instituciones internacionales de asesoría técnica al trabajo que compartió conmigo la profesora Martina Blank a través de su tesis de maestría (*op. cit.*) y el seminario que ofreció sobre la CEPAL en el Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín en el año 2006. Algunos de los autores que han enriquecido este tipo de planteamientos son Sikkink *op. cit.*, Teichman, *art. cit.*, y Escobar, *op. cit.*.

con un trabajo técnico especializado que las respalda. La asesoría de los organismos internacionales de asistencia técnica otorga cierta legitimidad a las políticas que ponen en marcha los gobiernos, pues el respaldo técnico contribuye a construir un consenso al interior de los círculos gubernamentales y esta aceptación se extiende al grado de consentimiento que las políticas pueden obtener entre los grupos de la sociedad civil involucrados. Poseer un conocimiento especializado otorga a estas instituciones cierta autoridad para proponer, en colaboración con sectores gubernamentales y sociales involucrados, soluciones a problemas que saben definir y explicar.

Además de estar en posición de influir en la forma como se definen los problemas, estos organismos internacionales pueden asumir el papel de mediadores entre diversas partes involucradas. Así pues, cuentan entre sus recursos con la autoridad técnica, organizativa y moral que les da su carácter oficial (como entidades legitimadas por una estructura de poder intergubernamental, pero independiente de cualquier gobierno en particular) en la discusión de los problemas que atienden, con lo cual intervienen directamente en el ámbito en el que los grupos de interés definen sus ideologías para defender cierto tipo de políticas<sup>7</sup>. Lo cuál, no necesariamente ocurre en un terreno simbólico amigable para un organismo internacional, debido a la presencia que puede tener la moral pública nacionalista en la simbología política de los países en los que realizan sus actividades, dependiendo de la región, la época, las circunstancias y las necesidades de los grupos de interés.

Ser proveedores directos de ciertos recursos mediante los cuales los grupos promueven y defienden sus intereses al interior de la sociedad y del gobierno (como los estudios especializados, las estadísticas, los foros de discusión, la definición y los conceptos

---

<sup>7</sup> El origen teórico de la gran mayoría de los argumentos utilizados en este tipo de análisis se encuentra, desde luego, en la reflexiones de Antonio Gramsci (M. Sacristán (comp.), *Antonio Gramsci: Antología*, Siglo Veintiuno, México, 1978, pp. 394-395 y 415-416).

de medición de objetivos sociales, etc.) otorga a estos organismos internacionales una considerable influencia en la determinación de los términos y parámetros en que se discutirán las políticas gubernamentales válidas y en la definición de las opciones disponibles. Por supuesto que esta capacidad no debe ser sobredimensionada, pero es oportuno hacerla notar como una función adicional que se conjuga, y a veces se disimula, con los atributos estrictamente técnicos para asesorar el diseño de programas gubernamentales.

Adicionalmente, el conjunto de recursos con los que cuenta una institución se traslapan y refuerzan mutuamente, por lo que el papel que puede cumplir en la extracción y recolección de recursos técnicos para la asesoría gubernamental va de la mano de su habilidad para generar y estar presente en los procesos de elaboración de políticas y, por lo tanto, de su activismo en la asimilación y promoción de corrientes ideológicas favorables a sus recomendaciones a lo largo del gobierno y los grupos de la sociedad civil circundantes, a fin de que los programas gubernamentales formulados cuenten con el apoyo de éstos.

Esta conjunción de recursos tiene consecuencias muy diferentes para los tres organismos internacionales en comparación, pues como se verá a lo largo de mi análisis, los recursos financieros que ofrecen el FMI y el BM dan una gran propulsión a los recursos técnicos que logran incorporar en la definición de las políticas aplicadas por los gobiernos que reciben su asistencia y a los recursos ideológicos que contribuyen a construir en los debates nacionales. También quedará de manifiesto que la CEPAL, al carecer de facultades y capacidades para asistir financieramente a los gobiernos, opera únicamente a través de los recursos técnicos e ideológicos que puede generar ante los límites y oportunidades percibidos por los gobiernos sobre su entorno económico. Es ante esta problemática que ubico las preguntas que busco ayudar a responder con el presente trabajo.

## **PREGUNTA**

Por los motivos anteriores considero relevante tratar de responder en este trabajo a las siguientes preguntas ¿En qué consistió y a qué se debió la incidencia que la CEPAL, el FMI y el BM pudieron llegar a tener en las políticas económicas que aplicaron los gobiernos de América Latina durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial? Y ¿qué importancia tuvo su participación en los principales debates económicos nacionales e internacionales que condicionaron las opciones disponibles para los gobiernos?

## **HIPÓTESIS**

Mi argumento principal es que estos organismos internacionales pudieron influir de diversas maneras en la definición de las políticas económicas que aplicaron los gobiernos latinoamericanos durante las décadas de posguerra, pues no nada más participaron en su formulación y aplicación a través de los recursos que podían ofrecer a los gobiernos, ya fueran técnicos o financieros, sino también mediante su capacidad de contribuir a legitimar o deslegitimar ciertas opciones en lugar de otras dentro de los debates nacionales e internacionales que las enmarcaron. Esta última función los llevó a compartir y disputar un mismo ámbito de influencia ideológica, lo cual se debió a que las oportunidades económicas internacionales aminoraban el exceso de incidencia que pudieron haber tenido el FMI y el BM sobre los gobiernos latinoamericanos gracias a sus facultades financieras, y propiciaban entre los grupos de interés nacionales y las coaliciones internacionales un mayor consumo del tipo de recursos técnicos e ideológicos en los que la CEPAL pudo competir.



## **ESTRUCTURA DE LA TESIS**

Este trabajo está dividido en cuatro capítulos, en los que busco analizar el papel que desempeñaron la CEPAL, el FMI y el BM en la discusión, definición e implementación de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos latinoamericanos durante las décadas de posguerra. Para ello contrasto, en los primeros dos capítulos, la filiación ideológica y los marcos intelectuales de cada organismo, mediante un examen de los argumentos con que justificaban sus recomendaciones de política económica. Después, en los últimos dos capítulos, confronto las actuaciones de cada organismo en el marco de las políticas económicas efectivamente aplicadas por los gobiernos. Los primeros tres se refieren al plano nacional. El cuarto se concentra en el ámbito internacional.

Para comparar las orientaciones de los tres organismos, me baso en las ideas que cada uno propugnó con respecto a los tres grandes debates que marcaron sus principales puntos de encuentro durante las décadas de la posguerra y que corresponden con las tres grandes áreas de política económica mencionadas previamente: la controversia sobre el desequilibrio externo y la inflación (políticas económicas de corto plazo), las recomendaciones en torno a las políticas nacionales de desarrollo económico (políticas económicas de largo plazo) y, por último, las diferentes iniciativas de cooperación económica internacional (políticas internacionales). Estas tres comparaciones, realizadas en los capítulos uno, dos y cuatro, respectivamente, me permiten poner de relieve las similitudes y diferencias entre las interpretaciones y recomendaciones de política económica de cada organismo.

En el tercer capítulo, analizo las actuaciones de la CEPAL, el FMI y el BM en dos contextos nacionales, a fin de evaluar el papel que cumplieron en la práctica y las formas en que pudieron influir en las políticas económicas efectivamente adoptadas por los gobiernos. En el cuarto capítulo, además de contrastar sus respectivas ideas en torno a las iniciativas de

cooperación económica internacional, señalo la relevancia que tuvo la actividad ideológica, técnica e institucional de cada organismo para las políticas que lograron ser acordadas por los gobiernos en diversas organizaciones y foros internacionales durante las décadas de posguerra.

## **MÉTODO, TÉCNICAS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN**

Esta tesis está basada en un trabajo de investigación documental. Mi investigación consistió en la interpretación y comparación de una serie de fuentes de información que consideré útiles para encontrar elementos de análisis que pudieran contribuir a la discusión de la problemática planteada anteriormente. El estudio está enfocado en un período histórico delimitado, por lo que pude contar con una visión retrospectiva que me permitió establecer relaciones entre distintos niveles de análisis a lo largo de varias áreas temáticas. Para poder dar consistencia a mis líneas de análisis, busqué ponerlas a prueba en el examen de ciertos procesos y acontecimientos acotados temporal y espacialmente, mediante la comparación de dos estudios de caso nacionales y varias medidas internacionales relevantes para el tema. Escogí los casos con base en la disponibilidad que tuve de estudios realizados previamente por otros autores, entre los cuáles encontré dos investigaciones históricas exhaustivas sobre las políticas económicas de Brasil y Argentina durante finales de los años cincuenta y principios de los años sesenta, que me resultaron muy útiles para integrar las evidencias halladas en ellas a mis líneas de análisis.

El análisis construido para incorporar el conjunto de elementos que conforman mi campo de estudio se sirve mayoritariamente de la comparación, la cuál usé como una útil herramienta analítica, más no con el rigor y la sistematización de la metodología comparativa.

Las fuentes que utilizo son de carácter primario (reportes y documentos oficiales) y secundario (monografías, estudios, artículos y exploraciones teóricas sobre el tema).

## **ALCANCES Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN**

Mi investigación es sobre el papel que han desempeñado la CEPAL, el FMI y el BM en la formulación de las políticas económicas de los gobiernos latinoamericanos durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El análisis de este tema me exigió incursionar en el campo de la historia económica, en el de la historia de las ideas económicas, en el de la política comparada y en el de la economía política, nacional e internacional. Sin embargo, a pesar de que mi trabajo de investigación se caracteriza por cierta heterogeneidad teórica y por una serie de desniveles analíticos, la tesis se ubica dentro del estudio de las relaciones internacionales y trata de contestar a preguntas de economía política o de ciencia política, mientras que su alcance es limitado con respecto a preguntas de economía, teoría económica o historia económica.

También está fuera de los límites de este trabajo la explicación de la evolución del sistema económico internacional a lo largo de sus diferentes etapas y ciclos. Sin embargo, las herramientas de análisis con que interpreté el período estudiado son coherentes con una visión en retrospectiva de los efectos que tuvieron las transformaciones posteriores del entorno internacional sobre los problemas de economía política analizados, por lo que ofrece elementos para entender la forma como participaron la CEPAL, el FMI y el BM en los contextos internacionales que siguieron al horizonte temporal examinado.

## Capítulo 1.

# **LA CONTROVERSA SOBRE LAS POLÍTICAS PARA COMBATIR EL DESEQUILIBRIO EXTERNO Y LA INFLACIÓN**

En este capítulo busco comparar las ideas que utilizaron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para interpretar las causas y recomendar las soluciones de los problemas de desequilibrio externo e inflación de los países latinoamericanos. Mi intención es demostrar que la CEPAL pudo proponer políticas alternativas a las del FMI gracias a la utilización de un marco analítico diferente. Para ello argumentaré que la principal diferencia entre el enfoque del FMI y la CEPAL radicó en que el primero situó las causas de la inflación y el desequilibrio externo en el exceso de demanda en la economía, incluyendo el excesivo gasto gubernamental, mientras la CEPAL las situó en la insuficiencia de la oferta de la estructura productiva y la incapacidad de recaudación interna del sistema tributario, colocándolas en el terreno de los problemas estructurales del desarrollo. De ello se deriva que las diferencias fundamentales entre el tipo de políticas de estabilización que se habrían formulado con base en el enfoque estructuralista de la CEPAL y aquéllas que correspondieron a enfoques monetaristas como los del FMI, radicarían en sus implicaciones para el crecimiento de la demanda y el gasto público, pues en las recomendaciones que se desprendieran del marco analítico de la CEPAL los instrumentos de regulación económica del Estado no se utilizarían para frenar la demanda agregada sino para superar la insuficiencia de oferta en la economía mediante la inversión pública o el fomento a

inversiones privadas productivas en sectores clave, como la agricultura, las industrias de bienes de fácil elaboración y las exportaciones.

Presentaré primero la actuación del FMI a lo largo de las primeras dos décadas y media de la posguerra y las ideas en que se basó para participar en la formulación de las políticas de estabilización económica de los gobiernos que solicitaron su asistencia. Después indicaré la coincidencia de la posición del Banco Mundial (BM) con la del FMI en esta materia. Por último, presentaré las ideas utilizadas por la CEPAL para explicar los problemas de desequilibrio externo e inflación de los países latinoamericanos y recomendar políticas alternativas a las del FMI.

## **LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA DEL FMI**

El papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el debate económico internacional y en la formulación de las políticas económicas que los Estados adoptaron durante las primeras décadas de la posguerra estuvo definido primordialmente por los programas de estabilización económica que auspició a los países que solicitaron sus recursos para hacer frente a un déficit en sus balanzas de pagos. Hasta mediados de la década de los setenta, la mayoría de estos programas compartieron una serie de características que reflejan las ideas económicas que utilizó el FMI para determinar las causas de los problemas de desequilibrio externo de sus países miembros y las maneras de solucionarlos. Presentaré de manera somera la base conceptual de dichos programas para identificar sus principales elementos, objetivos y razonamientos, lo cuál me permitirá compararlos con las propuestas de la CEPAL en esta materia. Pero antes haré una breve revisión de cómo fue que el FMI

asumió un papel tan protagónico en la formulación de las políticas económicas de un gran número de países, la mayoría de ellos en vías de desarrollo.

*i. La política de uso de sus recursos.*

El FMI fue parte del enjambre de organismos internacionales diseñados para sustentar el nuevo orden internacional que sucedería a la Segunda Guerra Mundial. Uno de los objetivos que reunieron a las delegaciones de las Naciones Aliadas (entre las cuales las de Estados Unidos y Gran Bretaña tenían un gran peso) en la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods, en julio de 1944, era sentar las bases institucionales de un régimen comercial multilateral, el cual requería un sistema monetario internacional estable, ordenado y abierto. Para ello, se concibió un fondo internacional constituido por las aportaciones monetarias de sus Estados miembros para que cualquiera de ellos pudiera disponer de una cierta cantidad de moneda de algún otro miembro en caso de necesitar hacer frente a un desequilibrio temporal en la balanza de pagos<sup>1</sup>. Es así que surge el FMI como el principal pilar del nuevo régimen monetario y financiero internacional de la posguerra.

Los primeros años del FMI marcaron la naturaleza que iban a tener sus actividades durante las siguientes dos décadas y media. Después de un inicio flojo, en el cuál sus recursos fueron poco utilizados debido a la negativa del principal acreedor, EUA, de permitir el giro contra su moneda por parte de otros gobiernos a menos que se comprometieran a tomar ciertas medidas de política económica para garantizar su capacidad de rembolsar los recursos prestados en un plazo corto, el FMI comenzó a incorporar este tipo de exigencias a sus prácticas financieras. A partir de la década de 1950 el Directorio Ejecutivo del FMI comenzó

---

<sup>1</sup> Véase con respecto a los diferentes planes para el FMI y el sistema monetario internacional de posguerra: Víctor Urquidí, "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", *Comercio Exterior*, 1994, pp. 841-845.

a adoptar una serie de resoluciones que fueron dando forma a los dos principales instrumentos utilizados por el FMI para participar en la formulación de las políticas económicas de sus países miembros durante las siguientes dos décadas: los acuerdos de crédito contingente (*standby arrangements*), en el terreno jurídico, y la programación financiera, en el terreno técnico-económico.

En 1952, el Directorio Ejecutivo aprueba el principio de “condicionalidad” para el uso de los recursos del FMI, que establece una serie de condiciones para el gobierno que los recibe. Los compromisos se contraerían mediante un acuerdo de crédito contingente e incluirían dos aspectos principales:

- La temporalidad: los problemas de desequilibrio externo que justificaran el uso de los recursos del FMI tendrían que ser de naturaleza temporal y, por lo tanto, corregibles mediante políticas económicas adecuadas en un lapso moderado de tiempo. Este criterio se corresponde con la duración de los préstamos del FMI, pues se establece que los giros contra los recursos del FMI para afrontar problemas temporales de balanza de pagos deben ser reembolsados en un período máximo de 3 a 5 años. Con esto se pretende garantizar la liquidez del FMI mediante el carácter rotatorio de sus recursos.
- La pertinencia de las políticas económicas de los gobiernos solicitantes: el FMI concederá sus recursos sólo a los gobiernos que se comprometan a aplicar una política económica adecuada para resolver sus problemas de balanza de pagos dentro del período de vigencia del acuerdo crediticio. Esto no aplicaría para el tramo de

recursos que cada miembro dispone en oro, que corresponde al 25% de su cuota de suscripción al FMI.<sup>2</sup>

A partir de 1952 (y sofisticándose en años posteriores, como en 1955 y 1956<sup>3</sup>), la condicionalidad del FMI exigió a los gobiernos que desearan acceder a sus recursos la presentación, junto con la solicitud, de un programa de estabilización que delineara el conjunto de políticas económicas que los gobiernos aplicarían para reducir el déficit en la balanza de pagos en un período breve. El FMI ofreció asistencia técnica a dichos gobiernos en el diseño de sus programas de estabilización, labor que incluyó la negociación con los respectivos funcionarios gubernamentales de los objetivos prioritarios del programa y de las medidas para alcanzarlos. Esta labor de convencimiento resultó relativamente fácil para las misiones del FMI, pues bajo los términos de un acuerdo de crédito contingente, sin la aprobación por parte del FMI del programa de estabilización final, el acceso a sus recursos es denegado<sup>4</sup>.

¿Pero cuáles son los criterios que utiliza el FMI para definir la conveniencia de un programa de estabilización? Para contestar esta pregunta conviene antes conocer un razonamiento en el que el FMI se basó para condicionar el uso de sus recursos. Las disposiciones que el FMI fue adoptando a partir de la década de 1950 se basaron en la idea

---

<sup>2</sup> Después se extendería esta liberalidad también al llamado “primer tramo de crédito”, que comprende los recursos que correspondan a una proporción de entre el 25% y el 50% de la cuota del país miembro solicitante. Sydney Dell, “On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality”, *Essays on International Finance*, Universidad de Princeton, núm. 114, octubre de 1981, pp. 10 y 13.

<sup>3</sup> En 1955 se estableció que a mayor cantidad solicitada por los gobiernos (en proporción a sus cuotas), mayor el grado de condicionalidad a que se sujetarían los recursos. A partir de 1956, se incorporó a las disposiciones jurídicas de los acuerdos de crédito contingente que los gobiernos que se hubieran comprometido a aplicar un programa de estabilización recibirían los recursos del FMI en dos o más fases, cada entrega dependiendo del desempeño mostrado en el cumplimiento de los objetivos del programa en la fase anterior. En 1968, el Directorio Ejecutivo adoptó resoluciones que codificaron estas políticas del FMI hacia el uso de sus recursos. (Sydney Dell, *art. cit.*, pp. 11- 14).

<sup>4</sup> Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington D. C., 1973, pp. 540-542.



de que los desequilibrios en la balanza de pagos de un país se pueden dividir entre, por un lado, los que son causados por ciertas políticas económicas de su gobierno (aquéllas que aumentan la demanda agregada<sup>5</sup> de una economía empujando la demanda de importaciones por encima de la capacidad de importación) y que, por lo tanto, tienen su solución en la modificación de esas mismas políticas y, por otro lado, los que no son solucionables corrigiendo las políticas estatales de gestión de la demanda, puesto que aún reduciendo la demanda agregada manipulable por las políticas estatales la economía en cuestión seguiría importando más de lo que puede exportar, lo cuál querría decir que la solución de este desequilibrio requeriría de un ajuste del tipo de cambio<sup>6</sup>.

Esto tiene que ver con la lógica original del régimen monetario internacional de posguerra, que estaba pensado para mantener un sistema de paridades fijas, el cual implicaba evitar en la medida de lo posible que los Estados devaluaran su tipo de cambio ante dificultades en su balanza de pagos. Si un país tenía un déficit temporal en la balanza de pagos podía disponer de los recursos del FMI para no tener que devaluar su moneda y crear inestabilidad en el sistema monetario internacional. En caso de que el acceso a estos recursos temporales no bastara, así estaba pensado el sistema, entonces el país deficitario no tenía más remedio que devaluar su moneda para corregir su déficit de largo plazo, lo cuál sería justificado y negociable con el FMI.

El FMI asimiló esta lógica original en la racionalidad con la que concede el acceso a sus recursos. Dicha racionalidad supone dos formas de tratar los desequilibrios externos de

---

<sup>5</sup> La cantidad demandada de PIB real es la suma de los bienes y servicios finales que planean comprar las personas, las empresas, el gobierno y los extranjeros. La demanda agregada es la relación entre esta cantidad demandada de PIB real y el nivel de precios. Si sube la demanda agregada quiere decir que aumenta la cantidad de bienes y servicios que se planean comprar en el conjunto de la economía, sin que eso se deba a una disminución de los precios (Michael Parkin y Gerardo Esquivel, *Macroeconomía: versión para Latinoamérica, Quinta edición*, Pearson Educación, México, 2001, p. 165).

<sup>6</sup> Ariel Buiar, "La programación financiera y la condicionalidad del FMI", *El trimestre económico*, 50:197 (enero-marzo 1983), p 124.

sus países miembros: para los desequilibrios temporales se concede acceso a los recursos del FMI a condición de que los gobiernos los usen en políticas que reviertan la expansión de la demanda agregada, provocada por las políticas previas; y para los desequilibrios que no son posibles de superar mediante el uso temporal de los recursos del FMI, debido a que no se deben a la aplicación de políticas expansivas por parte de los gobiernos y, por tanto, no se solucionarían simplemente modificando dichas políticas, para esos desequilibrios “fundamentales” el FMI dispone un ajuste del tipo de cambio, lo cual no requeriría el uso de sus recursos<sup>7</sup>.

Por lo tanto, la política adoptada por el FMI reserva el uso de sus recursos a los gobiernos que declaren tener problemas temporales en la balanza de pagos (es decir reversibles mediante políticas de gestión de la demanda) y que se comprometan a adoptar un programa de estabilización convenido con el FMI para solucionarlos en un lapso corto de tiempo. En la práctica, una gran proporción de los programas auspiciados por el FMI incluyeron también la devaluación del tipo de cambio<sup>8</sup>, lo cuál indica que estaban dirigidos también a resolver problemas “fundamentales” de la balanza de pagos (a pesar de que esto no era competencia del FMI, según su racionalidad fundacional). Con base en la política de uso de sus recursos, materializada en los acuerdos de crédito contingente y su programación financiera, el FMI pudo establecer los fines, los medios y el horizonte temporal de las políticas de estabilización de los gobiernos que requirieron su ayuda.

---

<sup>7</sup> E.W. Robichek aclara este razonamiento al explicar que “Si no se resuelve el desequilibrio de balanza de pagos adoptando el programa financiero preparado por el Fondo, evidentemente se llegará a un punto en el que el desequilibrio temporal de balanza de pagos se convertiría en un desequilibrio fundamental que constituye una situación irreversible, y de conformidad con el Convenio Constitutivo ya no existirá la facultad de utilizar los recursos del Fondo. Lo que hay que hacer entonces es devaluar.” (cit. por Ariel Buira, *art. cit.*, p. 125).

<sup>8</sup> De 1970 a 1976 hubo 62 acuerdos de derechos de giro aprobados por el Fondo en el tramo superior de crédito (arriba del 50% de la cuota del país respectivo), 29 de los cuales implicaron una devaluación del tipo de cambio. (Ariel Buira, *art. cit.*, p. 133).

*ii. El marco analítico de los programas.*

¿Pero cuáles eran esos objetivos y con qué criterios los establecía el FMI? Durante los años cincuenta, sesenta y setenta, los programas de estabilización que el FMI promovió en los países que utilizaron sus recursos compartieron todos una orientación común (a pesar de las singularidades de cada programa particular)<sup>9</sup>, que se derivó del enfoque teórico utilizado por el FMI para establecer las variables económicas que debían regularse a fin de controlar el desequilibrio en la balanza de pagos. Como ya mencioné antes y debido a las razones de uso temporal de sus recursos también expuestas, las técnicas que el FMI proveyó a los gobiernos para reducir un déficit en la balanza de pagos se basaron en políticas de gestión de la demanda. Es posible identificar las relaciones básicas en el marco analítico del FMI, que fundamentaron las tres principales políticas a seguir en los programas de estabilización recomendados por dicho organismo: los topes a la expansión del crédito, los topes al déficit público y el ajuste del tipo de cambio.

El marco analítico del FMI se inscribe dentro de la escuela teórica monetarista. De ahí que sus principales razonamientos se basen en la relación que sostiene la oferta monetaria con los dos objetivos centrales de un programa de estabilización, que son el saldo en la balanza de pagos y la inflación. Dicho marco se centra en la vinculación de dos relaciones básicas: la relación entre la expansión monetaria y un resultado determinado de la balanza de pagos; y la relación entre la expansión monetaria y el aumento general de los precios. A estas dos relaciones se añaden de manera *ad hoc* consideraciones correspondientes sobre los efectos

---

<sup>9</sup> Ariel Buira, *art.cit.*, p. 125.

de un ajuste del tipo de cambio sobre los mismos dos objetivos, el saldo en la balanza de pagos y el aumento de los precios<sup>10</sup>.

Según el marco teórico del FMI, la expansión de la oferta monetaria produce un aumento de la demanda agregada de una economía, pero sin un aumento en la oferta agregada, lo cuál lleva a una situación de desequilibrio económico. Debido a que una parte de la demanda agregada corresponde a la demanda de importaciones (determinada por la propensión marginal a importar), esta última crece con el aumento de la primera, de forma que la cantidad de importaciones se incrementa. Si la cantidad de importaciones era igual a la cantidad de exportaciones antes de la expansión monetaria, después de ella el saldo de la balanza de pagos sería negativo (lo cuál se traduciría en una reducción de las reservas internacionales), pues las importaciones habrían aumentado mientras las exportaciones permanecieron constantes. Es así como se relaciona en el enfoque del FMI la expansión de la oferta monetaria con un resultado determinado en la balanza de pagos.

El marco analítico del FMI también establece una relación entre la expansión monetaria y el aumento general de los precios. Debido a que la expansión monetaria aumenta la demanda agregada, pero sin un aumento correspondiente en la oferta agregada, se produce un aumento general de los precios. La oferta agregada aumentaría debido a factores exógenos, como el incremento en la capacidad productiva o en la disponibilidad de recursos reales de la economía. Pero con un aumento de la demanda agregada por vía de la expansión monetaria, sólo se incrementa temporalmente el producto y se crea inflación.

Éstas son las relaciones que el enfoque del FMI establece entre la expansión monetaria y la balanza de pagos, por un lado, y la inflación, por el otro. De hecho, según

---

<sup>10</sup> Para esta breve exposición del enfoque teórico del FMI me baso en la explicación de Ariel Buira, *art cit.*, pp. 128-132, y en la presentación que desarrolla en su libro Gesualdo A. Costanzo, *Programas de estabilización económica de América Latina*, CEMLA, México, 1969, pp. 23-29.

muestran las afirmaciones de Gesualdo Costanzo, la opinión del FMI en las décadas de la posguerra era que en la mayoría de los casos de América Latina los desequilibrios en la balanza de pagos habían sido provocados por la inflación interna<sup>11</sup>. Ello reforzaba la estrategia del Fondo de tratar ambos problemas de manera conjunta, lo cuál sería posible mediante una política de contención de la expansión del crédito, que reduciría la inflación y el déficit en la balanza de pagos de manera simultánea.

Los gobiernos pueden regular la tasa de crecimiento del dinero y el crédito mediante la política monetaria y la política fiscal. El Banco Central dispone de un conjunto de instrumentos para aumentar o reducir la expansión del crédito en el sistema financiero de una economía. Mediante la concesión de créditos al gobierno y a las empresas, mediante la regulación de las tasas de interés y los encajes bancarios<sup>12</sup>, y a través de las compras o ventas de valores gubernamentales en el mercado abierto, las autoridades del Banco Central tienen la capacidad de incidir en la expansión de la oferta monetaria. Para reducirla, por ejemplo, el Banco Central puede limitar la concesión de créditos. También puede desincentivar la expansión del crédito en el sistema financiero aumentando las tasas de interés. Este tipo de políticas crediticias son las que se incluían en los programas de estabilización asistidos por el FMI para resolver los problemas de balanza de pagos y de inflación.

En este marco, el déficit fiscal ocupa un lugar importante como causa de la expansión monetaria, debido a que es financiado mediante préstamos que contribuyen a la expansión general del crédito en la economía. Para corregirlo el gobierno puede reducir el gasto público o aumentar la recaudación. Cualesquiera que fueran las medidas específicas que se buscaran

---

<sup>11</sup> Sumado a los efectos de la expansión del crédito descritos antes, el aumento de los precios internos reduciría el precio relativo de las importaciones, incrementando su demanda, y aumentaría los costos internos de las exportaciones, disminuyendo su oferta. Estos cambios provocarían mayores presiones hacia el déficit en la balanza de pagos (Gesualdo A, Costanzo, *op. cit.*, pp. 23-25).

<sup>12</sup> El encaje bancario o "encaje legal" es el porcentaje mínimo de sus depósitos que una institución bancaria está obligada a mantener en forma de reservas. También se le conoce como el coeficiente de reservas obligatorias (Michael Parkin y Gerardo Esquivel, *op .cit.*, p. 356).

aplicar (aumento de la tributación, incremento en las tarifas de las empresas públicas, supresión de la evasión, reducción de empleados públicos o disminución de su salario, recorte de gastos, eliminación de subsidios, suspensión de obra pública, etc.), la eliminación del déficit público fue uno de las principales objetivos que recomendaba el FMI a los gobiernos que solicitaran sus recursos. Sin gastos excesivos por parte del gobierno, se cortaría una de las principales fuentes de inyección de dinero en la economía, lo cuál, debido a las relaciones monetarias expuestas arriba, aliviaría las presiones sobre la balanza de pagos y sobre el nivel de los precios

Estas prescripciones derivadas del marco teórico del FMI, quedaron reflejadas en los llamados “criterios de actuación”, que el FMI utilizó para fijar las metas de los programas de estabilización acordados con los gobiernos y medir su cumplimiento<sup>13</sup>. Estos criterios de actuación fueron por lo general los topes a la expansión del crédito y al déficit público.

Otra de las características más comunes en los programas asistidos por el FMI fue la devaluación del tipo de cambio<sup>14</sup>. Según Ariel Buira, en los programas de estabilización originales del FMI los modelos económicos no preveían variaciones del tipo de cambio (presumían tipos de cambio fijos), ya que, como se explicó antes, se suponía que tal medida era contraria a los principios por los que se regía la asistencia financiera del Fondo<sup>15</sup>. De modo que en el diseño de los programas financieros basados en la regulación del crédito interno se introdujo la devaluación como una medida *ad hoc*. Es por esto que en varios casos el FMI recomendó una devaluación del tipo de cambio como medida previa a la puesta en

---

<sup>13</sup> Mediante la incorporación de cláusulas de desempeño a partir de 1956, los acuerdos de crédito contingente exigieron a los gobiernos el cumplimiento de metas específicas en cuanto a ciertos indicadores cuantificables, que constituyeron los criterios de actuación que el FMI utilizó para evaluar si dichos gobiernos estaban cumpliendo con los objetivos de los programas de estabilización acordados y si, por lo tanto, estaban acreditados para seguir recibiendo los recursos. Este mecanismo de supervisión fue posible gracias a la nueva modalidad de entrega de los créditos adoptada en 1956 y descrita en la nota 3.

<sup>14</sup> Véase nota 7.

<sup>15</sup> Véase nota 6.

marcha de los programas financieros, pues dichos programas carecían de un marco analítico que integrara las variaciones en el tipo de cambio con las demás variables que se buscaba controlar (referentes al sector monetario y real de la economía). Como el marco analítico del FMI no ofrecía herramientas para calcular los diferentes ritmos de devaluación posibles a lo largo de los programas de estabilización, en muchos casos los programas de estabilización prescribieron devaluaciones de una sola vez<sup>16</sup>. Así, la devaluación previa y de una sola vez fue una de las medidas exigidas por el FMI a los gobiernos que solicitaran su asistencia financiera.

La devaluación del tipo de cambio tiene consecuencias sobre la balanza de pagos a través de un mecanismo relativamente directo. Al disminuir el valor de la moneda local frente a la divisa, los agentes económicos pueden comprar menos productos de importación, por lo que su cantidad disminuye. Lo contrario sucede con los agentes económicos que producen para la exportación, pues las divisas que reciben por sus productos representan una mayor remuneración en términos de la moneda local, lo cuál incentiva un aumento en la cantidad de bienes exportados. Debido a que disminuyen las importaciones y aumentan las exportaciones, se mejora el saldo de la balanza de pagos.

En lo que se refiere a la inflación, los efectos de una devaluación del tipo de cambio no resultan tan benéficos como con respecto al saldo de la balanza de pagos, pues no ayudan a contenerla sino que al aumentar los precios de las importaciones contribuyen al incremento general de los precios, es decir, agravan la inflación. En los programas de estabilización auspiciados por el FMI las devaluaciones fueron incluidas para cumplir un papel importante

---

<sup>16</sup> De los 29 programas de estabilización que incluyeron una devaluación entre 1970 y 1976, 15 aplicaron devaluaciones de una sola vez. En cuánto a la magnitud de la devaluación, el FMI la dedujo de alguna variedad de la teoría de la paridad del poder adquisitivo (Ariel Buiara, *art. cit.*, p.133).

en la reducción del déficit de balanza de pagos, pero requirieron que se aplicara una mayor contracción del crédito interno para compensar sus efectos inflacionarios.

Las recomendaciones del FMI hacia las modificaciones del tipo de cambio estaban acompañadas por otras disposiciones generales sobre liberalización cambiaria y comercial que el FMI preveía para todo Estado miembro. La eliminación de las restricciones cambiarias y comerciales entre sus miembros fue uno de los objetivos originales del FMI. Por ello, los programas de estabilización respaldados por el FMI incluían reformas cambiarias dirigidas a garantizar la convertibilidad de las monedas mediante la abolición de los controles de cambios y los sistemas de cambios múltiples, que eran muy comunes entre los Estados miembros todavía en los primeros años de la posguerra. Fue parte integrante de los programas la abolición de: cuotas de exportación, obligación de entrega de divisas, otorgamiento de licencias de importación, prohibiciones de importación y depósitos previos de importación<sup>17</sup>. Un mercado cambiario libre era, según el FMI, el mejor mecanismo para mantener el tipo de cambio a niveles “realistas”, es decir, a una paridad sostenible a largo plazo<sup>18</sup>.

En resumen, la asistencia financiera y técnica del FMI estuvo determinada por su política para el uso de sus recursos y por su interpretación de las causas de los problemas de desequilibrio externo e inflación de sus países miembros. La asistencia incluyó

---

<sup>17</sup> Estas medidas formaban parte del esfuerzo por establecer un régimen comercial multilateral que sustituyera los convenios de comercio y de pagos bilaterales vigentes desde el período de entreguerras. (Guido A. Costanzo, *op. cit.*, pp. 41 y 50, y Urquidí, *art. cit.*, p. 840). El ingreso por parte de un Estado al régimen comercial multilateral promovido por el FMI suponía su abolición de prácticas comerciales discriminatorias, medida que el FMI exigía a los gobiernos que usaban sus recursos. García Heras menciona una controversia entre el gobierno argentino y el FMI en torno al cobro de recargos aduaneros a ciertas importaciones (*art. cit.*, p. 552). La apertura comercial de sus miembros fue un fin general del FMI, pues promovería el comercio internacional y ayudaría a combatir los desequilibrios en las balanzas de pagos incentivando la movilización de recursos productivos hacia la exportación. Pero la insistencia del FMI al respecto fue menor que con respecto a las otras medidas de índole crediticia, fiscal y cambiaria.

<sup>18</sup> El FMI aceptó en sus programas financieros el establecimiento de tipos de cambio flotantes, mantenidos mediante la intervención del Banco Central en el mercado cambiario como comprador o vendedor a fin de evitar fluctuaciones temporales excesivas, siempre que esta intervención no fuera en contra de la tendencia fundamental del mercado (Guido A. Costanzo, *op. cit.*, p. 49 y Ariel Buira, *art. cit.*, p. 133).



recomendaciones de política económica en materia crediticia, fiscal, cambiaria y comercial, de las cuáles, las más usuales fueron: los topes a la expansión del crédito, los topes al déficit fiscal, la devaluación del tipo de cambio y la liberalización del sistema de cambios y del comercio. Mediante la colaboración en los programas de estabilización económica de los gobiernos que solicitaron sus recursos, el FMI participó en la formulación de las políticas que dichos gobiernos aplicaron para solucionar sus problemas de desequilibrio externo y de inflación<sup>19</sup>.

## **LA COINCIDENCIA DEL BM CON EL FMI**

En lo que se refiere a la solución de problemas de desequilibrio externo e inflación, las recomendaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –o Banco Mundial (BM) como se le conoció convencionalmente- se sujetaron generalmente a las disposiciones estipuladas por el FMI en sus programas de estabilización. El BM consideró que el mejoramiento de la liquidez de corto plazo de los países era una condición para poder atraer los capitales requeridos por el desarrollo económico, por lo que frecuentemente hizo propias las recomendaciones del FMI<sup>20</sup>. Además, el BM tenía un interés propio en cuanto al cumplimiento de las medidas recomendadas en los programas de estabilización del FMI, debido a que garantizaban la solvencia financiera del país que las adoptada, volviéndolo más confiable para recibir un crédito de largo plazo del BM. En vista de este interés financiero

---

<sup>19</sup> Ver síntesis de esta sección en diagrama de apéndice 1.1.

<sup>20</sup> El BM y el FMI son producto del mismo plan para el sistema económico internacional de la posguerra. El FMI debía garantizar la estabilidad cambiaria ofreciendo recursos financieros de corto plazo, mientras el BM estaba destinado a canalizar fondos para la reconstrucción de los territorios afectados por la guerra y para fomentar el desarrollo económico en los países necesitados de inversiones de capital mediante préstamos de largo plazo. (Urquidí, *op. cit.*, p. 841-845)

común (y de una política de coordinación institucional concertada gradualmente<sup>21</sup>) el BM pidió a los gobiernos que solicitaban sus préstamos, como condición previa, el cumplimiento de las prescripciones del FMI en materia crediticia (topes al crédito), fiscal (reducción del déficit) y cambiaria (tipos de cambio realistas).

## **LA INTERPRETACIÓN ESTRUCTURALISTA DE LA CEPAL Y LAS POLÍTICAS HETERODOXAS PARA LA ESTABILIZACIÓN**

Habiendo sintetizado la orientación del FMI hacia los problemas de desequilibrio externo e inflación (e indicado la coincidencia del BM con esa orientación), presentaré a continuación las ideas que la CEPAL utilizó para analizar dichos problemas y localizar sus posibles soluciones. Las contribuciones de la CEPAL con respecto a estos temas están en los análisis contenidos en sus publicaciones periódicas. Sin embargo, la elaboración teórica subyacente a estos análisis se encuentra principalmente en los Estudios Económicos de 1948 y 1949 y en los trabajos publicados a título personal por diversos investigadores cercanos a la CEPAL<sup>22</sup>. Dichos trabajos plantean las bases conceptuales y teóricas para el tipo de análisis que la CEPAL desarrolla en sus múltiples estudios de casos nacionales y sus informes regionales<sup>23</sup>.

Durante las décadas de la posguerra, en las frecuentes ocasiones en que los gobiernos latinoamericanos debieron enfrentar simultáneamente problemas de balanza de pagos e

---

<sup>21</sup> E. Mason y R. Asher, *op. cit.*, pp. 543-558 y 449-450.

<sup>22</sup> Mi exposición se basa principalmente en los aportes a título personal de Raúl Prebisch, Juan F. Noyola Vásquez y Osvaldo Sunkel.

<sup>23</sup> A diferencia del FMI y el BM, la CEPAL tiene un ámbito de competencia regional, por lo que sus ideas adquieren significación dentro del entorno latinoamericano.

inflación, la CEPAL y sus economistas criticaron la aplicación de políticas de estabilización de inspiración monetarista, como las que en varias ocasiones auspició el FMI<sup>24</sup>. Según ellos, dichas políticas no solucionaban las causas de fondo de los desequilibrios externos y la inflación, sino que sólo corregían sus manifestaciones superficiales temporalmente. De hecho, esta crítica coincide parcialmente con la propia concepción del FMI del alcance de sus programas, que estuvieron pensados para enfrentar desequilibrios transitorios de la balanza de pagos, corregibles mediante políticas de gestión de la demanda (topes al déficit público y a la expansión del crédito interno). Lo más que los programas del FMI podían disponer para la corrección de desequilibrios fundamentales, era la devaluación de la moneda a una paridad que reflejara su verdadera capacidad de compra internacional y su mejoramiento mediante liberalizaciones cambiarias y comerciales que incentivaran las exportaciones.

Al igual que el FMI, las publicaciones de la CEPAL también distinguieron entre factores transitorios en los desequilibrios de la balanza de pagos y factores fundamentales o, en el vocabulario cepalino, “estructurales”. Pero esta distinción estuvo fundamentada en un marco analítico propio acerca del desarrollo de las economías periféricas, que colocó el problema del desequilibrio externo de los países latinoamericanos en una dimensión ajena a las interpretaciones en que estaban basados los programas de estabilización del FMI. Para la CEPAL, las devaluaciones del tipo de cambio y las liberalizaciones cambiarias y comerciales también eran soluciones sólo temporales del desequilibrio externo, pues en el largo plazo los déficit en la balanza de pagos reaparecerían debido a ciertas características estructurales de las

---

<sup>24</sup> Algunos ejemplos de casos específicos fueron las políticas de estabilización aplicadas en Argentina en 1958 y 1962, Bolivia en 1956 y Paraguay en 1958 (Guido A. Costanzo, *op. cit.*, parte II y III). Un caso ampliamente estudiado y discutido por los economistas de la CEPAL fue el de Chile entre 1954 y 1963. En las publicaciones de la CEPAL dedicadas al estudio de este caso puede apreciarse la orientación analítica de su enfoque estructuralista. Véase por ejemplo, “Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile” en *Boletín Económico de América Latina*, vol. 1, núm. 1, Santiago de Chile, 1956, pp. 43-51; *Estudio Económico de América Latina, 1957*, segunda parte, capítulo VI, [y el capítulo de las presiones sobre la balanza de pagos,] Santiago de Chile, 1958; y el *Estudio Económico de América Latina, 1966*, Santiago de Chile, 1967, pp. 314-332.

economías en desarrollo. Para entender esta interpretación de la CEPAL hay que empezar por una de sus ideas básicas, la del sistema centro-periferia.

La idea del sistema centro-periferia de la CEPAL fue uno de los elementos constitutivos de su marco analítico. Ella afirma la existencia de un sistema económico internacional integrado por dos polos: el polo conformado por las economías del centro, las economías desarrolladas, y el constituido por las economías periféricas, las economías en desarrollo o subdesarrolladas<sup>25</sup>. Según esta idea, los dos tipos de economías se diferencian por las características de sus respectivas estructuras productivas y por el tipo de interrelaciones que las unen entre sí. Las estructuras productivas de las economías del centro son complementarias y diversificadas, en cambio, las de las economías periféricas se caracterizan por un alto grado de especialización, es decir, las exportaciones se concentran en uno o pocos bienes primarios, mientras que la diversificación horizontal, la complementariedad intersectorial y la integración vertical de la producción poseen escaso desarrollo, de tal modo que una gama muy amplia de bienes -sobre todo de manufacturas- debe obtenerse mediante la importación<sup>26</sup>. Esta diferenciación se debe a que en la etapa inicial de expansión del sistema centro-periferia las economías de la periferia crecieron primordialmente con base en la expansión de actividades exportadoras de bienes primarios, dirigidas al consumo del centro.

De estas características diferenciadas se derivan consecuencias para la dinámica del comercio entre las economías del centro y las de la periferia. Al aumentar el nivel de ingreso de la economía mundial y de la propia periferia, el patrón de desarrollo de esta última se

---

<sup>25</sup> La utilización de estos términos varía bastante en la literatura desarrollista, por lo que he decidido presentar una versión simplificada basada en las sistematizaciones de Octavio Rodríguez en su artículo "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL: síntesis y crítica", *Comercio exterior*, 1980, pp. 1346-1362, y de Ricardo Bielschowsky en "Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: una reseña" en CEPAL (comp.), *50 años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, FCE, Santiago de Chile, 1998, pp. 9-61).

<sup>26</sup> Octavio Rodríguez, *art. cit.*, p. 1348.

reorienta hacia dentro, pues la principal fuente de dinamismo proviene en esta nueva fase de la instalación y ampliación de un sector industrial, cuya producción se destina al mercado interno. En esta nueva etapa, la demanda de las economías periféricas por diferentes tipos de importaciones manufacturadas producidas en el centro presenta un gran dinamismo (tiende a crecer con más intensidad que el ingreso), debido al proceso de industrialización. En las economías del centro sucede lo contrario. Como sólo adquiere en el exterior alimentos y materias primas, la demanda de importaciones crece a un ritmo más bajo que el ingreso. El resultado de esta dinámica es una tendencia a largo plazo de restricción de la capacidad de importación de las economías periféricas en vías de industrialización, puesto que el cada vez más lento crecimiento de sus exportaciones no alcanza para satisfacer sus crecientes necesidades de importación, por lo que si mantienen su ritmo de desarrollo incurren en sucesivos déficit comerciales<sup>27</sup>. Así, la CEPAL explicó la tendencia crónica al desequilibrio del balance de pagos de las economías periféricas, como las latinoamericanas, como una consecuencia de la especialización de sus estructuras productivas.

En los análisis de la CEPAL, la recurrente inflación de los países latinoamericanos era una consecuencia de la tendencia al desequilibrio externo, no su causa, como sostenía la interpretación habitual del FMI<sup>28</sup>. Los autores de la CEPAL elaboraron en la década de 1950 un enfoque estructuralista para explicar la inflación, que se contraponía al enfoque monetarista utilizado por el FMI expuesto anteriormente y que tuvo mucha influencia en los

---

<sup>27</sup> Octavio Rodríguez, *art. cit.*, p. 1350, y Ricardo Bielschowsky en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 26.

<sup>28</sup> Véase nota 10 y cf. con afirmación de Prebisch: "(...) como en los países latinoamericanos el proceso de crecimiento suele estar íntimamente ligado a fenómenos de tipo inflacionario, podría concluirse que esta tendencia persistente al desequilibrio en aquel proceso es simplemente obra de la inflación. La tendencia al desequilibrio, sin embargo, puede también surgir sin que haya inflación alguna. El que falte ese mecanismo espontáneo de reajuste en las importaciones basta para que en un momento dado se verifique exceso de importaciones por no haberse desarrollado en la medida suficiente las producciones sustitutivas. Recuérdese que si se altera la manera de gastar el ingreso y se emplea una mayor proporción en importaciones, se llega necesariamente al desequilibrio, como se explicó ya.", (*Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, CEPAL, 1973; publicado originalmente en 1952 como documento de la CEPAL; en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp.190 y 191.

programas de estabilización también mencionados arriba<sup>29</sup>. La interpretación de la CEPAL se basó en la utilización de un conjunto de categorías de análisis organizadas bajo un esquema teórico alternativo que permitía identificar y jerarquizar diversos tipos de factores que producían la inflación. Este marco analítico partía de la distinción primigenia entre “presiones inflacionarias básicas” y “mecanismos de propagación”. Las primeras eran los factores estructurales de la inflación mientras los segundos la desencadenaban a lo largo de sus diferentes expresiones económicas y monetarias.

Según esta interpretación, la inflación en las economías en desarrollo tenía dos causas estructurales: una era el desequilibrio crónico del sector externo y la otra era la rigidez de la agricultura. Como mencioné antes, la CEPAL sostenía que el declinante crecimiento de las exportaciones primarias de las economías en desarrollo, frente al rápido incremento de la demanda por importaciones, provoca recurrentes déficit en la balanza de pagos de los países periféricos y la pérdida de la capacidad de compra de su moneda. Esto se traduce en un persistente aumento de los precios de las importaciones que se vuelve una presión inflacionaria básica para el nivel general de los precios. El otro factor estructural de la inflación, según el esquema analítico utilizado por la CEPAL, era el lento ritmo de crecimiento de la producción agrícola en comparación con el resto de la economía. Esta rigidez derivada de la estructura agraria provocaba una escasez de oferta frente al crecimiento de su demanda, lo cual elevaba sus precios y constituía una presión básica para la inflación. Cabe destacar que, al igual que en la explicación del desequilibrio externo, en el análisis de la inflación los factores de fondo se identifican en la estructura de producción de las economías periféricas, de ahí que estos se consideren factores “estructurales”. En los estudios que realizaron la CEPAL y sus economistas sobre casos nacionales, variaron las características

---

<sup>29</sup> Véase nota 21.

estructurales específicas que se incluyeron en la categoría de presiones inflacionarias básicas (se consideraron, por ejemplo, la escasez de servicios de energía y transporte, la deficiente tasa de formación de capital y el deterioro de la productividad media de la economía<sup>30</sup>), pero la base analítica común al enfoque de la CEPAL fue la importancia atribuida a desequilibrios de naturaleza estructural en las presiones originarias del proceso inflacionario característico de las economías en desarrollo.

En cuanto a los mecanismos de propagación, el marco analítico elaborado por Juan Noyola los clasifica en tres tipos: el mecanismo fiscal, el mecanismo del crédito y el mecanismo de reajuste de precios e ingresos<sup>31</sup>. El sistema fiscal se caracteriza por su dependencia del comercio exterior y por su incapacidad de aumentar su recaudación interna conforme crecen el ingreso y sus necesidades de gasto, lo cuál resulta en un déficit fiscal que es financiado mediante emisión monetaria, contribuyendo a la expansión del crédito en la economía y por tanto a la inflación. El mecanismo crediticio está relacionado con la flexibilidad del sistema bancario para dotar a la economía de medios de pago, al ceder a las presiones de los actores económicos por mayores financiamientos. Esto también aumenta la expansión de la oferta monetaria y provoca el alza de los precios. El mecanismo de reajuste de precios e ingresos expresa las presiones de los distintos grupos sociales y económicos por afectar en su favor la distribución de la renta. La influencia de este mecanismo en el alza de los precios depende del grado de monopolio u oligopolio de las empresas (que determina su habilidad para fijar precios) y la capacidad de negociación de las organizaciones sindicales para defender el nivel de los salarios reales. Así, los mecanismos de propagación son

---

<sup>30</sup> Osvaldo Sunkel, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", publicado originalmente en *El trimestre económico*, vol. 25, núm. 100 (1958), recopilado en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 293-304.

<sup>31</sup> Juan F. Noyola, "Inflación y desarrollo económico en Chile y México", publicado originalmente en *Panorama económico*, núm. 170 (1957), recopilado en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 276; Octavio Rodríguez hace un resumen esquemático de su funcionamiento en su libro, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI*, México, 1983, p. 196; Osvaldo Sunkel también explica su manera de operar en *art. cit.*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp 309-312.

determinados por la capacidad de los distintos sectores sociales (público y privado, empresarial y asalariado) para reajustar su ingreso y gasto real relativo a través de las diversas instancias de regulación (instituciones crediticias, contratos laborales, etc.).

Como puede observarse, el marco analítico de la CEPAL incluye en la explicación de la inflación las variables de déficit fiscal y de expansión del crédito en que se concentra el enfoque del FMI, pero las subordina a un papel secundario de amplificación de las presiones de fondo, como serían la rigidez de la capacidad para importar y de la oferta agrícola. La crítica de la CEPAL al diagnóstico monetarista de la inflación fue que éste se enfocaba demasiado en las deficiencias de gestión económica del gobierno, como su distorsión del sistema de precios (incluyendo el sistema cambiario) y su incontinencia monetaria, sin considerar las condiciones estructurales que enmarcaban dicha gestión<sup>32</sup>. Puesto de una manera simplificada, me parece que la diferencia formal entre ambos enfoques es que el monetarista sitúa las causas de la inflación en el exceso de demanda en la economía, incluyendo el excesivo gasto gubernamental, mientras el estructuralista las sitúa en la insuficiencia de la oferta de la estructura productiva y la incapacidad de recaudación interna del sistema tributario, colocándola en el terreno de los problemas estructurales del desarrollo.

De estas diferencias de enfoque sobre los problemas de desequilibrio externo e inflación se derivan discrepancias entre la CEPAL y el FMI en cuanto a las políticas de estabilización para solucionarlos. Los economistas afines a la CEPAL criticaron las consecuencias de los programas de estabilización monetaristas, argumentando que dichos programas incidían sobre los mecanismos de propagación del proceso inflacionario (el déficit fiscal, el exceso de crédito, la sobrevaloración del tipo de cambio) y no sobre sus causas estructurales. La permanencia de la estructura agraria y de la estructura del comercio exterior

---

<sup>32</sup> Octavio Rodríguez, *op. cit.*, p. 192.



implicaría que las presiones inflacionarias básicas subsistirían y que, asociadas a los demás factores estructurales, seguirían traducéndose en alzas de precios (aunque de menor intensidad), a pesar de la acción de las políticas de estabilización. Además de que, según este enfoque, dichos programas tenían consecuencias perjudiciales para el crecimiento económico, el empleo de la fuerza de trabajo y el desarrollo, proceso que representaba la transformación estructural necesaria para eliminar las causas de fondo de la inflación.<sup>33</sup> Con base en estas consideraciones, los economistas de la CEPAL criticaron al FMI por combatir la inflación y el desequilibrio externo de manera desvinculada de una política general de desarrollo<sup>34</sup>.

Oswaldo Sunkel propuso, en su diagnóstico del proceso inflacionario chileno de la década de 1950, una serie de políticas para un programa de estabilización alternativo a los monetaristas. El objetivo era superar las deficiencias estructurales que causaban las presiones inflacionarias. Para ello, había que mantener una política de inversión pública para la modernización del sector agrícola y la diversificación del sector exportador. Esta política de inversión pública tendría que estar acompañada por una reforma tributaria que diera flexibilidad y progresividad al sistema de ingresos fiscales, junto con la eliminación de los gastos superfluos. Otras reformas que tendrían que aplicarse serían la liberalización de los controles de precios y una modificación del sistema de reajustes de remuneraciones. Estas propuestas comparten elementos con las del FMI, como los que se refieren a la modernización de la administración pública y la eliminación de controles de precios, pero difieren sustancialmente de ellas en lo que se refiere a la intervención activa del Estado en la

---

<sup>33</sup> Octavio Rodríguez, *op. cit.*, p. 198, y Oswaldo Sunkel, *art. cit.*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 317.

<sup>34</sup> "...la buena doctrina, para estos países, se encuentra todavía en una fase primaria de su formación. He aquí otro de los problemas de trascendencia: aprovechar la experiencia particular y general, para ir elaborando fórmulas mediante las cuales la acción monetaria pueda integrarse, sin antagonismos ni contradicciones, dentro de una política de desarrollo económico intenso y regular." (Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", escrito originalmente como introducción para CEPAL, *Estudio Económico de la América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 69.

solución de los problemas económicos estructurales que causan inflación y desequilibrio externo, como las políticas de inversión pública, las de reorientación de los recursos financieros hacia actividades productivas no especulativas y las de promoción de la eficiencia en las empresas privadas.<sup>35</sup>

## CONCLUSIÓN

Las diferencias fundamentales entre el tipo de políticas de estabilización que se habrían formulado con base en el enfoque estructuralista de la CEPAL y aquellas que correspondieron a enfoques monetaristas como los del FMI, radicarían en sus implicaciones para el crecimiento de la demanda y el gasto público, pues en las recomendaciones que se derivaran del marco analítico de la CEPAL los instrumentos de regulación económica del Estado no se utilizarían para frenar la demanda agregada sino para superar la insuficiencia de oferta en la economía mediante la inversión pública, los incentivos a inversiones privadas productivas en sectores clave, como la agricultura, la industria de bienes de fácil elaboración y las exportaciones. Sin embargo, es necesario subrayar que las propuestas más concretas en cuanto a políticas de estabilización fueron formuladas por autores relacionados con la CEPAL y no por la propia institución, pues la CEPAL no planteó en sus documentos oficiales, con claridad ni sistemáticamente, políticas de estabilización de corto plazo, como lo hizo el FMI, sino que se limitó a utilizar su enfoque analítico para evaluar en sus estudios de casos nacionales los programas aplicados por los gobiernos latinoamericanos<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Osvaldo Sunkel, *art. cit.*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 317-323.

<sup>36</sup> Ver síntesis de este capítulo en el apéndice 1.

## Capítulo 2.

# **LAS POLÍTICAS NACIONALES DE DESARROLLO ECONÓMICO**

En este capítulo busco comparar las ideas que utilizaron el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para interpretar las causas y recomendar las soluciones de los problemas económicos de los países en desarrollo, en especial, los latinoamericanos. Mi intención es demostrar que la CEPAL pudo proponer políticas alternativas a las del BM gracias a la utilización de un marco analítico diferente. Para ello argumentaré que las ideas que la CEPAL produjo durante las primeras décadas de la posguerra acerca del desarrollo económico estuvieron planteadas en términos semejantes y trataron los mismos temas que las del BM, pero difirieron de ellas en cuanto al cuerpo analítico que las encuadró, a los criterios que rigieron el uso de los principales conceptos, y a ciertas implicaciones específicas para la formulación de políticas conducentes al desarrollo. Sin embargo, también mostraré que en la práctica las ideas de ambos organismos se complementaron debido a que compartían el interés en la programación del desarrollo por parte del Estado, lo cual atenuó las diferencias entre sus respectivas ideologías y los colocó dentro de un mismo consenso general básico predominante en las décadas de posguerra sobre el papel del Estado como propulsor inicial del desarrollo económico.

Presentaré, primero, la actuación del BM a lo largo de las primeras dos décadas y media de la posguerra y las consideraciones en que se basó para participar en la formulación

de las políticas de desarrollo económico de los gobiernos que solicitaron su asistencia. Después, describiré las ideas utilizadas por la CEPAL para señalar las causas de los problemas de desarrollo económico de los países latinoamericanos y recomendar políticas de desarrollo alternativas a las del BM.

## **EL FOMENTO AL DESARROLLO POR PARTE DEL BANCO MUNDIAL**

Durante las primeras décadas de la posguerra, la manera como el BM participó en los debates económicos internacionales y en la formulación de las políticas de los gobiernos fue mediante la asistencia técnica y financiera para el desarrollo económico de sus países miembros menos desarrollados. En el cumplimiento de estas tareas, el BM tuvo que definir una visión sobre los objetivos y los problemas del desarrollo económico, así como de las estrategias que los países tenían que seguir para alcanzarlo. En esta sección, mi intención es poner de relieve las consideraciones económicas que dieron racionalidad a las políticas para el desarrollo económico que el BM recomendó, a fin de compararlas con el marco conceptual y las recomendaciones de política que propuso la CEPAL en esta materia. Para ello, presentaré cómo y en qué sentido buscó el BM incidir en la formulación y aplicación de las políticas de los gobiernos que recibieron su asistencia.

Como mencioné en el capítulo pasado, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, o Banco Mundial como se le conoció convencionalmente<sup>1</sup>, surgió del mismo

---

<sup>1</sup> El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) fue complementado en 1956 por la Corporación Financiera Internacional (CFI), que se dedica a dar préstamos a empresas privadas en los países en desarrollo sin necesidad de garantía de repago gubernamental, y por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en 1960, que otorga créditos en términos más accesibles que el BIRF. Estos organismos, junto con otros dos fundados posteriormente, el Centro Internacional para la Solución de Disputas de Inversión

diseño de régimen financiero de posguerra que el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dentro del nuevo sistema económico internacional, el BM tenía la tarea de canalizar los fondos de largo plazo necesarios para, por una parte, financiar la reconstrucción de los países afectados por la guerra y, por otra, reanudar de manera ordenada las corrientes financieras a los países de menor desarrollo que demandaban créditos para financiar sus importaciones de capital<sup>2</sup>. Este segundo objetivo es el que nos interesa en esta sección. Según su Convenio Constitutivo, el BM tiene la responsabilidad de asistir en su desarrollo a sus países miembros menos desarrollados facilitando la inversión de capital para propósitos productivos<sup>3</sup>. Para ello debía cumplir el papel de intermediario entre los mercados financieros de los países exportadores de capital y los gobiernos de los países menos desarrollados que no tenían credibilidad en dichos mercados, debido a su poca solvencia crediticia.

Después de sólo cuatro préstamos para fines de reconstrucción, a partir de 1948 el resto de sus operaciones fueron dedicadas a la asistencia para el desarrollo. Sin embargo, inicialmente esta asistencia se otorgó tanto a países en desarrollo como a los llamados países desarrollados. En sus primeros años el BM siguió destinando buena parte de sus préstamos a varios países europeos, Japón y Australia. Hasta 1957, los países desarrollados todavía estaban recibiendo el 52.7% del total del financiamiento del BM. En el transcurso de la siguiente década, conforme los países desarrollados pudieron ir obteniendo créditos para sus

---

(ICSID, en inglés) en 1966 y la Agencia Multilateral para Garantías de Inversión (MIGA, en inglés) en 1988, conforman el llamado Grupo del Banco Mundial. En esta sección me referiré a las actividades del Grupo en su conjunto bajo las siglas de BM.

<sup>2</sup> Víctor Urquidí, "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", *Comercio Exterior*, 44:10 (1994), p. 841.

<sup>3</sup> Artículo 1, (i). Al hablar de "desarrollo" (o "fomento" como se tradujo originalmente) el BM se refirió durante sus primeras décadas básicamente al desarrollo económico, entendido como el crecimiento económico (el aumento del producto nacional *per cápita*, por ejemplo) de los países no desarrollados mediante un incremento de la capacidad productiva y una mayor productividad de la economía. Esto implicaba también una generación de ahorro interno lo suficientemente grande como para sustentar una buena tasa de inversión, que sostuviera el ritmo de crecimiento del ingreso nacional. Los cambios en el estilo de vida y las mejoras en el bienestar de la población irían de la mano de dicho crecimiento de la productividad y el ingreso (artículo 1, (iii) del Convenio Constitutivo y Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington D. C., 1973, p. 481-487).

proyectos de inversión en los mercados financieros privados a tasas accesibles, el BM fue dejando de prestarles y concentró sus operaciones progresivamente en los países no desarrollados, hasta dedicarles el 100% de sus financiamientos en 1968<sup>4</sup>.

Desde el principio de sus actividades, el financiamiento del BM a los países en desarrollo lo llevó a adoptar ciertas políticas para el otorgamiento de sus préstamos. A diferencia de los créditos otorgados a la mayoría de los países desarrollados, el financiamiento solicitado por los países en desarrollo pareció un negocio más riesgoso para el BM, por lo que adoptó una actitud más rigurosa en la aprobación de solicitudes de préstamos y estableció un procedimiento estandarizado para evaluarlas. El problema se presentó principalmente en dos aspectos. Por un lado, muchos de los países en desarrollo (principalmente los latinoamericanos) habían suspendido en los años previos, por diversas razones, el pago de sus deudas internacionales. Esto los hacía malos candidatos para contraer más deuda a los ojos del BM. Dejando de lado el interés innato del BM de servir a los intereses de los mercados financieros ante los cuales el mismo tiene que vender sus propios bonos para recaudar fondos adicionales, el asunto cobraría gran relevancia pues introducía uno de los conceptos más influyentes en la asignación de créditos por parte del BM: la aptitud del país solicitante para recibir préstamos —o en una palabra, la “solvencia” del país prestatario<sup>5</sup>.

El otro aspecto fue la incompetencia de las solicitudes de préstamo presentada por parte de los gobiernos de los países no desarrollados. Debido a ella, el BM consideró necesario exigir la presentación de solicitudes de préstamo debidamente elaboradas que incluyeran los detalles del uso del financiamiento que se recibiría. Ante posibles clientes menos solventes, el BM buscó asegurar lo más posible el buen uso de sus recursos exigiendo

---

<sup>4</sup> Edward S. Mason y Robert E. Asher, *op. cit.*, p. 458.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 180-183.

que las solicitudes de crédito se realizaran en torno a proyectos de inversión específicos, que debían cumplir con una serie de características para ser financiables<sup>6</sup>.

Estos dos aspectos mencionados, el de la solvencia del país prestatario y el de la adecuación de los proyectos de inversión a ser financiados, se integraron uno en el otro y conformaron el marco de consideraciones que el BM tomó en cuenta para determinar si otorgar un préstamo al gobierno solicitante o no, en qué monto y bajo qué condiciones. El procedimiento que el BM estableció para tomar estas decisiones consistía en varias etapas: la determinación de la elegibilidad del país solicitante, la identificación del proyecto de inversión, su preparación adecuada y, por último, su valoración y aprobación.

Antes de tomar en consideración una solicitud de préstamo, el BM necesitaba determinar la elegibilidad del país solicitante. Esto consistía en estimar qué tantas probabilidades había de que el gobierno solicitante fuera a cumplir con sus obligaciones de pago con el BM. Para ello, en sus primeros años el BM consideró aspectos de solvencia crediticia que incluían el historial de pago del gobierno en cuestión y sus deudas pendientes, pero rápidamente comenzó a tomar en cuenta también factores de otro tipo.

Las probabilidades de que un gobierno pudiera pagar un préstamo dependían de los recursos de que dispondría: la cantidad de deuda acumulada que debía pagar en el corto plazo, la cantidad de divisas que recibiría por sus exportaciones, la situación de sus reservas monetarias (para lo cuál es importante la adecuación del tipo de cambio), la tasa de ahorro interno público (para lo cuál es importante la política fiscal) y privado, y la cantidad de recursos financieros del exterior adicionales que recibiría, son algunos indicadores de ello<sup>7</sup>. La consideración de estos elementos dio al BM una apreciación de la viabilidad externa de la economía a la que se destinaría el préstamo y de su capacidad interna para producir tasas de

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 183-184 y 185-186.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 452.

retorno que le permitieran pagar el servicio de sus deudas, con lo cuál pudo estimar con base en un cuadro más completo la aptitud del país solicitante para recibir inversiones de capital y cumplir con las obligaciones de pago.

Una vez determinado el país solicitante como elegible para préstamo, el BM pasaba a la consideración de los préstamos en sí. Desde sus primeros contactos con los gobiernos de sus países miembros menos desarrollados, el BM vio la necesidad de pedir que las solicitudes de crédito se presentaran con base en proyectos de inversión que estuvieran previamente identificados y, a juicio del BM, debidamente preparados. Pero debido a que estos gobiernos no sabían formular los proyectos en los términos exigidos por el BM, el propio BM los asistió en estas etapas. De hecho, debido a que el BM tuvo una participación casi tan grande en las fases de identificación y preparación como en la de valoración final de los proyectos, estas etapas se entrecruzaron las unas con las otras.

La identificación y preparación de los proyectos tenían que ver en primer término con su viabilidad financiera. Para juzgar los préstamos en este sentido, el BM se preocupó por una serie de aspectos. Por un lado, el proyecto debía especificar con el mayor detalle posible la estructura de sus gastos e ingresos, de manera de poder estimar con cierta certidumbre su rentabilidad. Con esta disposición el BM buscó tener el mayor control posible sobre los bienes específicos que el préstamo financiaría, sobre todo si se adquirían en el exterior, pues era el propio BM quién se encargaba de las licitaciones para la compra de los equipos requeridos y demás insumos para la inversión de capital. De esta manera, el BM buscó asegurarse por sí mismo que los recursos financieros que otorgaba se utilizarían bien.

Las preocupaciones del BM con respecto a la rentabilidad de los proyectos devinieron principalmente en recomendaciones a los gobiernos sobre las tarifas que debían fijar las empresas que proveían servicios públicos a fin de recibir el suficiente ingreso para ser



viables. De manera que muchos de los préstamos a proyectos de infraestructura, que fueron la gran mayoría durante las primeras dos décadas<sup>8</sup>, se otorgaron bajo la condición de que el gobierno fijara tarifas a los servicios públicos (agua, electricidad, ferrocarriles, etc.) que proveyeran a la inversión de una adecuada tasa de remuneración con la cuál pudiera cubrir los servicios del préstamo; o bien, bajo la condición de que el gobierno obtuviera dichos ingresos de otra fuente recaudatoria, lo cuál implicaba en muchos casos una reforma fiscal para aumentar impuestos o reducir gastos<sup>9</sup>.

Otro aspecto que preocupó al BM, fue el referente a la administración de los proyectos. El personal encargado de ellos, el régimen de propiedad a que estarían sujetos y la autonomía administrativa, fueron asuntos que le interesaban en tanto que repercutían en la buena conducción del proyecto y el mejor aprovechamiento de los recursos que se le destinaban, y por tanto de ellos dependía la tasa de rendimiento del mismo. Una consideración que estuvo muy presente en las recomendaciones de los estudios nacionales del BM, fue el que las inversiones en el sector industrial debían dejarse preferentemente a empresas privadas, debido a su eficiencia administrativa y a la mayor capacidad gerencial de su personal<sup>10</sup>. De hecho, la mayor parte de los préstamos que el BM otorgó al sector industrial hasta 1968 se canalizaron a través de recursos complementarios para las sociedades de financiamiento del desarrollo<sup>11</sup>, diseñadas para ser constituidas en su mayoría, y por tanto controladas, por capital privado.

---

<sup>8</sup> De 1947 a 1968, el 68.1% del financiamiento del BM se había destinado a préstamos para la infraestructura, el 21.8% para la industria, el 8.8% para la agricultura y el 1.2% para la educación y planificación demográfica (Biagni Alarcón, Aldo, "El Banco Mundial: Evolución y continuidad en su política de préstamos", *Estudios Sociales*, 42 (1984), p. 124).

<sup>9</sup> Edward S. Mason y Robert E. Asher, *op. cit.*, pp. 238-239 y 437.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 466 y 372.

<sup>11</sup> Las sociedades de financiamiento del desarrollo se crearon a instancias del BM en los diferentes países, con base en capital interno privado en su mayoría y complementado por bonos públicos y de inversionistas extranjeros, como el propio BM (a través de la CFI). El objetivo era fomentar la creación de mercados de capital nacionales que pudieran movilizar los ahorros hacia proyectos de inversión industrial. Algunas de ellas fueron la China Development Corporation, el Banco de Fomento Industrial de Turquía, el Banco de

Pero además de su viabilidad individual, el BM tomaba en cuenta consideraciones sobre la conveniencia de cada proyecto para el sector al que pertenecía o para las necesidades del conjunto de la economía. Una inversión de infraestructura, por ejemplo, podía resultar en grandes beneficios al reducir los costos de transporte o energía para los demás sectores productivos de la economía, pero no los recuperaba para sí misma. Debido a que proyectos mejor integrados entre sí y con el resto de los sectores de la economía se traducirían en una estructura económica más coherente y eficiente, y que esto, a su vez, resultaría en un mayor aumento de la productividad total de la economía (mejorando el ahorro y la capacidad de recibir y pagar préstamos), el BM evaluó los proyectos que se le propusieron en relación con objetivos más amplios de desarrollo económico.

En este sentido, el BM fue desarrollando programas de préstamo de mediano plazo para cada país, que se formulaban con base en la prospectiva del conjunto de inversiones que se realizarían en él<sup>12</sup>. Los proyectos que el BM ayudaría a financiar, los valoraba con base en la utilidad que tendrían dentro del plan general de inversiones, para lo cuál hacía una estimación del aumento de la producción nacional derivada del total de la nueva capacidad productiva que se adquiriría. En esta valoración también entraban en consideración elementos similares a los que se incluían en el análisis de la solvencia del país solicitante, pues se determinaba el monto de préstamos disponibles para un país según el desempeño de sus indicadores económicos de viabilidad externa y eficiencia interna. El BM recomendó a sus miembros que elaboraran programas nacionales de desarrollo integrales, en los que se fijaran las necesidades de inversión del conjunto de la economía y la proporción que podía ser

---

Fomento Industrial y Minero del Irán y la C. A. Venezolana de Desarrollo (ver *Las sociedades nacionales de financiamiento del desarrollo y el fomento industrial*, Documento informativo preparado por el Grupo del Banco Mundial, Atenas, 1967, p. 5-7). A partir de 1968, el BM aceptó financiar también sociedades de financiamiento del desarrollo bajo control público (Edward S. Mason y Robert E. Asher, *op. cit.*, pp. 374-375 y 473).

<sup>12</sup> Los planes se llegaron a hacer para 5 años y pasaban por varios comités y departamentos al interior del BM hasta ser recomendados al consejo de directores (*Ibid.*, p. 452).

satisfecha por los recursos del gobierno, por un lado, y las cantidades requeridas de las demás fuentes de ahorro, sobre todo externas, como el propio BM.

Como parte de la asistencia técnica a sus miembros, el BM mandaba misiones económicas a los países para realizar estudios nacionales, los cuáles tenían como finalidad la elaboración de programas nacionales de desarrollo económico, cuya adopción se recomendaba a los respectivos gobiernos. La colaboración del BM con los gobiernos fue muy estrecha en este sentido, pues se insistía en la necesidad de que los propios gobiernos tuvieran oficinas especializadas capaces de diseñar por sí mismas programas de inversión pública integrales y coherentes. Un objetivo de esto era que dicha inversión se dirigiera de manera eficiente, para lo cuál debía estar adecuadamente jerarquizada y coordinada<sup>13</sup>. El BM por su parte, además de proponer a los gobiernos los planes de desarrollo que resultaban de sus estudios nacionales, basaba sus propios programas de préstamos en dichos planes, pues en ellos se identificaba claramente, según los criterios de la misiones del BM, los proyectos financiables, las magnitudes de recursos financieros disponibles y el monto requerido de fuentes externas, la capacidad de pago del país y las áreas de la economía que prometían mayores rendimientos para las inversiones, entre otras cosas<sup>14</sup>.

En estos análisis integrales del BM, contaba mucho la proporción de los recursos que se destinarían a los diferentes sectores, pues se sopesaba el aumento marginal de la productividad que derivaría de las inversiones en cada uno de ellos, así como la prioridad que tenía cada sector para el aumento de la productividad del conjunto de la economía<sup>15</sup>. También importaba la estructura de las importaciones y exportaciones del país en cuestión, debido que servía para indicar la productividad relativa que se adquiriría de realizar

---

<sup>13</sup> Francisco Suárez Dávila, *art. cit.*, p. 856.

<sup>14</sup> Edward S. Mason y Robert E. Asher, *op. cit.*, pp. 297-312 y 443-444.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 233-254 y 445-448.

inversiones en los sectores más eficientes, comparada con la que derivaría de inversiones en proyectos que estuvieran financiando costos más altos que los prevalecientes en los mercados internacionales.

Además, según el análisis del BM, los proyectos cuya producción tuviera costos superiores a los del mismo tipo de bienes disponibles mediante la importación afectaban la viabilidad externa del conjunto de la economía, al destinar recursos escasos a proyectos ineficientes en relación con las posibilidades de comercio con el exterior<sup>16</sup>. En la estimación del uso más eficiente de las inversiones de capital según sectores y dirección de la producción, el BM se basó en consideraciones de productividad relativa de cada sector dentro de la economía y de sus ventajas comparativas en relación con el comercio exterior.

En la práctica, durante sus primeras dos décadas y media, el BM se dedicó principalmente a financiar proyectos del sector público en infraestructura (plantas eléctricas, presas, sistemas de irrigación, sistemas de saneamiento y alcantarillado, carreteras, redes ferroviarias, etc.) y dirigió una proporción relativamente pequeña de sus financiamientos a proyectos en los sectores industrial y agrícola. Su política de préstamos estuvo determinada principalmente por consideraciones pragmáticas en términos bancarios, referidas a la solvencia del gobierno prestatario y a la viabilidad financiera del proyecto a costear. Otras

---

<sup>16</sup> De hecho, las industrias que se financiaron con ayuda de los recursos del BM, canalizados indirectamente a través de las sociedades de financiamiento del desarrollo, sí gozaron de las diferentes medidas de estímulo como la protección arancelaria y restricciones cuantitativas a bienes similares de importación ofrecidas por las políticas de industrialización de los gobiernos. El BM reconocía la importancia de la industrialización para el desarrollo económico de los países no industrializados y la necesidad de dar apoyos a las industrias nacientes, pero dicho apoyo sólo lo consideraba justificable en los primeros años, después de los cuáles la industria debía poder sostenerse sin apoyos gubernamentales produciendo a precios competitivos internacionalmente (Banco Mundial, *Industria: documento de trabajo sobre el sector*, Washington, 1972, pp. 21-23). Un ejemplo de recomendaciones en este sentido puede encontrarse en World Bank, *A Public Development Program for Thailand*, Johns Hopkins Press, 1960, pp. 94 y 100. Edward Mason y Robert Asher explican que, a pesar de haber procurado integrar consideraciones de ventajas comparativas internacionales en sus análisis y políticas, el BM rigió sus créditos hacia inversiones industriales con base en criterios pragmáticos sobre los rendimientos financieros de cada proyecto particular. Debido a esta ausencia de una visión estratégica para promover el desarrollo industrial de sus países prestatarios, los planes de préstamo del BM hacia este sector tuvieron un carácter *ad hoc*. (*op. cit.*, pp. 371-376, 448, 450-452 y 455).

consideraciones, referentes a postulados sobre la mejor manera de promover el crecimiento económico, fueron promovidas por el BM, pero más que nada a través de las recomendaciones formuladas en sus reportes nacionales.

Naturalmente, ambos ámbitos no estuvieron desvinculados, y las políticas promovidas por el BM constituyeron un esfuerzo por alentar el crecimiento económico de los países no desarrollados integrándolos de manera confiable en los circuitos financieros internacionales. Esa fue la manera como el BM buscó cumplir con los objetivos establecidos en su Convenio Constitutivo de promover la inversión privada extranjera y nacional en los países menos desarrollados a fin de facilitar el desarrollo de sus recursos productivos<sup>17</sup>.

Así, la contribución del BM en el diseño de las políticas de desarrollo de sus países miembros no desarrollados ocurrió principalmente a través de las condiciones que planteó a los gobiernos que solicitaron sus créditos y mediante las políticas que les recomendó en sus estudios nacionales. Las consideraciones que guiaron a los técnicos, economistas y ejecutivos del BM en la selección, preparación, evaluación y aprobación de los proyectos de inversión estuvieron basadas en criterios de solvencia crediticia del país solicitante, de viabilidad financiera del proyecto en cuestión y de eficiencia en la asignación más productiva de los proyectos de inversión dentro de las diferentes áreas de la actividad económica.

Dichas consideraciones buscaron ser traducidas en diversas políticas gubernamentales y de inversión. El interés en el mejoramiento de la solvencia crediticia de los gobiernos prestatarios se traducían en recomendaciones para una serie de políticas fiscales, crediticias, cambiarias y comerciales similares a las que aplicaban los programas de estabilización del FMI para mejorar la liquidez de corto plazo de los países<sup>18</sup>. Éstas eran, como mencioné en el

---

<sup>17</sup> Artículo 1, (ii), (iii) y (v).

<sup>18</sup> Ya mencioné en el capítulo anterior que el BM frecuentemente ponía como condición para otorgar sus préstamos que los gobiernos solicitantes hubieran suscrito acuerdos de estabilización con el FMI. Con

capítulo anterior, topes al déficit fiscal, topes a la expansión del crédito para frenar la inflación y corrección de desequilibrios en la balanza de pagos mediante la liberalización cambiaria y comercial. El BM presionó a sus gobiernos prestatarios para que no adoptaran políticas que afectaran su solvencia de mediano plazo, como las que obstaculizaran los rendimientos de las exportaciones, las que indujeran fugas de capital, las que dirigieran importaciones hacia usos no productivos, y las que desincentivaran la inversión extranjera privada<sup>19</sup>.

Por otro lado, las preocupaciones del BM sobre la viabilidad del proyecto en su estructura de gastos e ingresos, se tradujeron básicamente en recomendaciones a los gobiernos sobre los precios de los servicios públicos. Por último, los criterios de eficiencia económica del BM se tradujeron en recomendaciones sobre la conveniencia de acotar las inversiones públicas a proyectos de infraestructura, de reservar los proyectos agrícolas e industriales al sector privado, y de orientar preferentemente las inversiones a las actividades económicas en que se gozaran ventajas comparativas dentro del comercio internacional (aunque en este aspecto el otorgamiento de préstamos del BM no fue necesariamente congruente con los razonamientos de sus reportes nacionales). Fue así que, con base en este conjunto de consideraciones, el BM participó en la formulación de las políticas que buscaron ser conducentes al desarrollo económico de los países que solicitaron sus préstamos.

---

respecto a la visión del FMI sobre el desarrollo económico, mostré anteriormente que las preocupaciones de dicho organismo se limitaban a la solución de desequilibrios temporales en la balanza de pagos de sus países miembros, por lo que el análisis de desequilibrios de índole "fundamental" fue deliberadamente excluido de su ámbito de responsabilidades, dejando afuera de su enfoque regular el problema del desarrollo económico. Sin embargo, su énfasis en la estabilidad macroeconómica para mantener la liquidez de corto plazo de sus miembros convergió con las consideraciones del BM acerca de la solvencia financiera como condición para el desarrollo económico de los países necesitados de recursos externos. Y puesto que los países predilectos de la asistencia financiera del FMI fueron los no desarrollados, puede concluirse que el enfoque del FMI estuvo bien alineado con el del BM en cuanto a la formulación de políticas para los países en desarrollo.

<sup>19</sup>*Ibid.*, p. 452.

## LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES COMO MEDIO PARA SUPERAR LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO EN LA VISIÓN DE LA CEPAL

La promoción del desarrollo económico en América Latina fue una responsabilidad básica de la CEPAL, por lo que coincidió en varias áreas de trabajo con el BM. Como dije en el capítulo anterior, durante las décadas de la posguerra una de las principales maneras como la CEPAL participó en los debates económicos internacionales fue mediante los análisis económicos y las recomendaciones de política que incluía en sus estudios nacionales e informes regionales, publicados periódicamente. Sin embargo, en el ámbito de las políticas de desarrollo económico, la CEPAL pudo comprometerse también en una tarea más específica de asistencia técnica a los gobiernos latinoamericanos, el asesoramiento para la programación del desarrollo.

En esta área de trabajo es posible contrastar con claridad las ideas de la CEPAL referentes al desarrollo económico con las del BM, debido a que fue un ejercicio en el que ambos organismos aplicaron sus marcos conceptuales para orientar la acción estatal hacia la consecución de una serie de objetivos similares. Por estas razones, mi exposición de las ideas de la CEPAL sobre el desarrollo económico estará basada en los análisis contenidos en sus publicaciones periódicas y en sus documentos referentes a la técnica de programación del desarrollo<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Los estudios de la CEPAL que sentaron los fundamentos teóricos de sus análisis, y en los que baso mi exposición, son el *Estudio Económico de América Latina, 1948*, Nueva York, 1949; el *Estudio Económico de América Latina, 1949*, Nueva York, 1951; *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, 1952; e *Introducción a la técnica de programación*, México D.F., 1955. También me sirvo para la presente recapitulación de las ideas de la CEPAL de la sistematización realizada por Octavio Rodríguez en su artículo

Las ideas que la CEPAL produjo durante las primeras décadas de la posguerra acerca del desarrollo económico estuvieron planteadas en términos semejantes y trataron los mismos temas que las del BM, pero difirieron de ellas en cuanto al cuerpo analítico que las encuadró, a los criterios que rigieron el uso de los conceptos compartidos, y a ciertas implicaciones específicas para la formulación de políticas conducentes al desarrollo. En los estudios económicos de sus primeras décadas, la CEPAL y el BM plantearon el problema del desarrollo económico en prácticamente los mismos términos: se trataba básicamente de la incapacidad de las países no desarrollados de poner en marcha una dinámica de crecimiento acelerado y externamente viable de sus economías mediante un aumento de la productividad, el ahorro nacional y la inversión en capitales de tecnología avanzada; de lo cuál resultaba la imposibilidad de aumentar el ingreso nacional por persona en la medida necesaria para mejorar el nivel de vida de la población<sup>21</sup>.

Pero más allá de la utilización de este conjunto de elementos compartidos, propios de las teorías convencionales del crecimiento económico, la interpretación que en sus primeros años realizó la CEPAL del desarrollo económico se sirvió de varios componentes ausentes en los análisis del BM y se basó en un marco analítico distintivo. Para la CEPAL, las dificultades de las economías no desarrolladas de poner en marcha un proceso de acumulación sostenido se enmarcaban dentro de una serie de relaciones económicas internas y externas que condicionaban su crecimiento, esquematizadas en la caracterización del papel diferenciado que desempeñaban las economías periféricas y las céntricas en la economía mundial, y de las diferencias entre sus respectivas estructuras productivas. A continuación me

---

“La teoría del subdesarrollo de la CEPAL: síntesis y crítica”, *Comercio exterior*, 1980, pp. 1346-1362, y de la de Ricardo Bielschowsky en “Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: una reseña” en CEPAL (comp.), *50 años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, FCE, Santiago de Chile, 1998, pp. 9-61).

<sup>21</sup> Ver por ejemplo, Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, escrito originalmente como introducción para CEPAL, *Estudio Económico de la América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 70-72; CEPAL, *Introducción a la técnica de programación*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 250 y 251; y Edward S. Mason y Robert E. Asher, *op. cit.*, pp. 443-444 y 481-487.



propongo mostrar cómo, con base en este marco analítico, la CEPAL usó ciertos conceptos convencionales de las teorías del crecimiento económico de manera independiente y en función de criterios propios.

Los principales elementos analíticos que sirvieron a la CEPAL para aplicar criterios alternativos a los del BM en la interpretación de las causas y las soluciones de los problemas del crecimiento económico de los países no desarrollados, fueron, por un lado, la caracterización de la “heterogeneidad” en sus actividades productivas y, por otro, la identificación de la forma como estos países participan en el ciclo de la economía mundial.

Según el análisis de la CEPAL, la heterogeneidad de las economías no desarrolladas tenía que ver con la forma como el progreso técnico se propagó históricamente a lo largo de la economía mundial moderna. Los estudios de la CEPAL insistieron en que fue el progreso técnico desarrollado a partir de la revolución industrial en los países del centro de la economía mundial capitalista el que posibilitó el proceso gradual de aumento continuo de la productividad y el ahorro en sus economías. Este progreso técnico se propagó a los países de la periferia de la economía mundial, pero sólo de manera selectiva hacia las actividades dedicadas a la producción de exportaciones primarias dirigidas a los países del centro. La especialización de las economías periféricas, cuyas implicaciones mencioné con detenimiento en el capítulo anterior, trajo consigo además otra característica de sus estructuras productivas, su heterogeneidad. Dicho concepto fue utilizado por los análisis de la CEPAL para indicar la coexistencia en los países periféricos de actividades donde la productividad del trabajo es elevada, como en el sector exportador, con otras de productividad reducida, como la agricultura de subsistencia<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Octavio Rodríguez, *art. cit.*, p. 1348.

Con base en este concepto de heterogeneidad, la CEPAL resaltó un hecho que consideraba importante para las posibilidades de aumentar la productividad en las economías periféricas: el exceso de población activa disponible, ya sea desocupada u ocupada en actividades de productividad precaria. Este rasgo se ponía de relieve en el cuadro que la CEPAL elaboró de las actividades productivas que caracterizaban a las economías periféricas en los años de la posguerra. Según ese diagnóstico, las actividades que gozaban de buena productividad y que la aumentaban incorporando los avances del progreso técnico eran las que se especializaban en la producción primaria de exportación (tradicionalmente la minería y la agro-exportación), pero estas actividades utilizaban técnicas de producción mecanizadas que requerían poca mano de obra. Por ello, este sector productivo empleaba una proporción pequeña de la población activa y no absorbía el aumento de dicha población resultante del crecimiento demográfico.

La agricultura que no era para exportación, que representaba una proporción relativamente grande de la actividad económica en los países no desarrollados, podía absorber parte del crecimiento de la población activa, pero utilizándola en trabajos de baja productividad, por lo que se consideró población mal ocupada<sup>23</sup>. Por último, a pesar de que la actividad industrial sí podía ocupar a su fuerza de trabajo de manera relativamente productiva, ella representaba una proporción pequeña de la economía en su conjunto, por lo que sólo podía absorber una parte exigua del crecimiento de la población activa. Estas características de la estructura productiva y de la distribución ocupacional típicas de las economías periféricas resultaban en un exceso de mano de obra disponible (incluida el sobrante virtual de población mal ocupada en las actividades de productividad arcaica)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> CEPAL, *Estudio Económico de la América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 110 y 111.

<sup>24</sup> Octavio Rodríguez, *art. cit.*, pp. 1351-1352 y 1355-1356.

Algunos problemas peculiares de las economías periféricas que la CEPAL señaló fueron la inadecuación de la tecnología utilizada por los bienes industriales de capital importados de los países céntricos y la inadecuación de su escala de producción, debido a la estrechez de los mercados para productos manufacturados en los países no desarrollados. Al respecto, cabe mencionar la insistencia de la CEPAL sobre el problema de importar de los países desarrollados equipos industriales ahorradores de mano de obra<sup>25</sup>. Para la CEPAL, una de las principales funciones del desarrollo industrial era absorber la población activa disponible en actividades de baja productividad de las economías no desarrolladas, por lo que debían privilegiarse las instalaciones que aumentarían la productividad mediante una mayor producción, pero no mediante una disminución de la mano de obra. La CEPAL también aplicó este criterio para la mecanización del sector agrícola.

En este último sector de las economías en desarrollo, la CEPAL también identificó una serie de deficiencias en cuanto a su producción, a su capacidad de absorber población activa disponible y a su contribución al crecimiento de la economía en su conjunto. A excepción por el criterio de la inadecuación de la tecnología importada de los países desarrollados para las necesidades de empleo de los países periféricos, los análisis de la CEPAL y del BM coincidieron en términos generales en señalar los mismos problemas en la explotación improductiva de la tierra, derivada en buena medida de la estructura de su

---

<sup>25</sup> Esta consideración de la CEPAL fue largamente ignorada por los análisis y políticas del BM y refleja la preocupación de la CEPAL por favorecer un crecimiento económico que privilegiara el empleo “de las masas” (CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico en CEPAL* (comp.), *op. cit.*, pp. 192-198; Edward S. Mason y Robert E. Asher, *op. cit.*, pp. 244, nota 22, y 443). Se manifiesta en estas consideraciones de la CEPAL un interés por introducir prioridades de legitimidad social en sus criterios para resolver los problemas del desarrollo económico, cosa que el BM no hizo en sus dos primeras décadas de operación, durante las cuáles rigió en sus planes de préstamo la premisa de que el crecimiento económico era un objetivo justificable por sí mismo, por ser una condición necesaria para el cumplimiento de los otros objetivos sociales o políticos, por lo cuál no había lugar para criterios diferenciados entre objetivos económicos y sociales. Fue hasta la década de 1970 cuando el BM, bajo la presidencia de Robert McNamara, incorporó de manera estructurada a su ideología económica criterios sociales para orientar su práctica financiera. Esta fue la intención explícita de la “nueva estrategia de desarrollo orientada a atacar la pobreza” (*Ibid.*, pp. 473-487; Biagni Alarcón, Aldo, *art. cit.*, pp. 122-126; Robert S. McNamara, “La pobreza en el mundo en desarrollo”, *Comercio Exterior*, núm. 23, 1973, pp. 964-965).

tenencia, en donde predominaban propiedades demasiado extensas (latifundios) o demasiado chicas (minifundios) para ser explotadas de la manera más provechosa.

Quizá fue la CEPAL quién insistió con mayor fuerza en la necesidad de una reforma en la estructura de propiedad agraria para solucionar varios problemas económicos y sociales de los países en desarrollo, pero la preocupación principal se planteó en términos de un aumento de la productividad del sector agrícola, mediante un mejoramiento de su producción, de su capacidad de absorber población trabajadora, de su capacidad de ahorro y de capitalización, preocupación expresada similarmente por el BM. Esto probablemente se debió a que en este caso los objetivos sociales redistributivos se empalmaban bien con los objetivos de crecimiento económico. Posiblemente hubo un mayor énfasis por parte de los análisis de la CEPAL en el papel que el Estado debía asumir en la conducción política de este proceso y en la investigación y difusión de tecnologías que requería<sup>26</sup>.

El otro análisis que la CEPAL utilizó para dar una nueva dimensión a conceptos económicos convencionales, fue el referente a la forma como el ciclo de la economía mundial afecta de manera desigual a los países del centro y a los de la periferia. Según el análisis de la CEPAL, el ciclo de la economía mundial es llevado por las oscilaciones de la actividad económica en los países del centro, debido a que son los que han logrado poner en marcha una dinámica vigorosa de ahorro e inversión. En ellos el proceso productivo se caracteriza por dos etapas: la creciente y la menguante.

En la primera fase, la demanda del conjunto de la economía crece, seguida por un aumento retardado de la oferta. En esta etapa creciente, el aumento de la demanda en las

---

<sup>26</sup> CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico en CEPAL* (comp.), *op. cit.*, pp. 201-205; Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1963, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 453-461. Cf. con Lauchlin Currie y BIRF, *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el BIRF en colaboración con el Gobierno de Colombia*, Banco de la República, Bogotá, 1951, pp. 70-74 y 443-447.

economías céntricas impulsa también la oferta de los bienes primarios producidos en la periferia, que sirven de insumos a la producción de las primeras. A partir de cierto punto, la oferta sobrepasa la demanda en los centro cíclicos, por lo que debe contraerse de regreso y la economía entra en la etapa menguante. Esto provoca que la producción de las economías periféricas, destinada al proceso productivo de los países céntricos, deba contraerse también. Pero para que la oferta de productos primarios se ajuste nuevamente a la menor demanda existente en la etapa menguante de las economías céntricas, deben reducirse sus precios y beneficios.

Al redactar para la CEPAL el *Estudio Económico de América Latina, 1948*, Raúl Prebisch elaboró un marco teórico para demostrar que este movimiento cíclico de los precios y los beneficios, típico del ritmo de crecimiento económico moderno, afectaba de manera desigual a las economías del centro y las de la periferia. Según sus hipótesis, durante la etapa creciente los precios de los bienes primarios producidos en la periferia suben con más rapidez que los de los bienes de consumo final manufacturados en el centro, pero, debido a la inflexibilidad de la oferta de la producción agrícola, también descienden más que éstos en la etapa menguante, en forma tal, que los precios de los productos manufacturados van apartándose progresivamente de los precios de los productos primarios a través de los ciclos<sup>27</sup>. Este análisis coincidía con la evidencia estadística utilizada en dicho estudio para mostrar una tendencia en el largo plazo de deterioro en los términos de intercambio de las exportaciones primarias de los países periféricos en relación con los precios de los productos manufacturados obtenidos de los países céntricos<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 80.

<sup>28</sup> La estadística cubría parte de la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX de la relación de precios entre las importaciones y las exportaciones de la Gran Bretaña (*Ibid.*, p. 75).

Para explicar esta tendencia el estudio argumentó que los precios de los productos manufacturados en los países céntricos no disminuían en la etapa menguante, porque el grado de organización de la fuerza laboral en dichos países creaba una resistencia a la baja de los salarios. Puesto que en la etapa menguante el beneficio tiene que comprimirse para ajustar el exceso de oferta en la economía, la presión se desplaza hacia la periferia con mayor fuerza de lo que hubiera tenido, de no haber sido rígidos los salarios y los beneficios de los empresarios en los países del centro. La desorganización característica de las masas obreras en la producción primaria, especialmente en la agricultura de los países de la periferia les impedía, según el estudio de la CEPAL, conseguir aumentos de salarios comparables a los vigentes en los países industriales o mantenerlos con amplitud semejante. La compresión de los ingresos –beneficios y salarios- se lograba con menos dificultad en la periferia<sup>29</sup>.

A este factor organizacional, se sumaba el hecho mencionado anteriormente de un exceso de disponibilidad de mano de obra en las economías periféricas, que hacía aún más fácil la disminución de los salarios en la producción primario-exportadora periférica durante la menguante del ciclo económico mundial, y por tanto de los precios de los productos primarios en relación a los de los bienes manufacturados en los países del centro. También la baja elasticidad-ingreso<sup>30</sup> en el largo plazo de la demanda por productos primarios en las economías céntricas contribuía a deprimir sus precios.

Con base en esta serie de observaciones, los estudios iniciales de la CEPAL buscaron indicar la existencia de una tendencia estructural a la diferenciación de los ingresos entre el centro y la periferia de la economía mundial. Esta ocurría a través del comercio entre ambos

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 81.

<sup>30</sup> Se explicó en el capítulo uno (pp. 22 y 23) que, en el análisis de la CEPAL, conforme aumenta el ingreso de una economía tiende a disminuir la proporción que se dedica al consumo de productos primarios (especialmente los que se usan para fines alimenticios), por lo cuál la demanda por productos primarios en los países céntricos crece a un ritmo más bajo que su ingreso.

polos y se debía a las diferencias en sus estructuras productivas y al papel que cada uno tenía en el ciclo económico mundial. Si el desarrollo económico requería de un acelerado aumento de la productividad, el ingreso, el ahorro y la inversión, uno de los problemas de las economías periféricas era que, a lo largo de los ciclos económicos, no tenían la capacidad de captar los beneficios del comercio con las economías desarrolladas e incluso les transferían parte de las ganancias derivadas del aumento en su propia productividad. Debido al deterioro progresivo de los términos de intercambio de las exportaciones primarias frente a las importaciones manufacturadas, el comercio con los países desarrollados, basado en la división internacional del trabajo característica del siglo XIX, podía significar una desventaja para las economías no desarrolladas.

Este argumento teórico de la CEPAL contrastó con muchos análisis económicos, como los del BM, que se basaban en razonamientos teóricos que sólo demostraban los beneficios que la especialización y el comercio internacional tenía para el aumento de la productividad y el ingreso de cualquier economía. En el transcurso de las primeras décadas de la posguerra, éste análisis de la CEPAL se integró al grueso de los estudios sobre los problemas de las economías en desarrollo, hasta el punto de aparecer también en los reportes del BM<sup>31</sup>.

El marco analítico que la CEPAL articuló en sus primeros estudios también derivó en un particular concepto de “economicidad” que justificaba la realización de inversiones productivas en el sector industrial de los países periféricos a pesar de ser ineficientes en comparación con las de los países desarrollados. Debido al exceso de mano de obra disponible en las economías periféricas, y tomando en cuenta la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios, los estudios de la CEPAL consideraron que a partir

---

<sup>31</sup> Banco Mundial, *Industria: documento de trabajo sobre el sector*, Washington, 1972, pp. 3 y 4.

de cierto punto era preferible ocupar los factores productivos disponibles en la actividad industrial de la periferia que utilizarlos en las actividades de exportación primaria<sup>32</sup>, puesto que el ingreso que se obtendría de estas últimas tendería a bajar hasta el punto en que se obtuviera, con la primera opción, un mayor ingreso traducible en bienes manufacturados. Este razonamiento contrastó con el criterio existente de “eficiencia”, como el que se usaba en los análisis del BM, los cuáles consideraban ineficiente la utilización de recursos productivos en actividades donde la economía en cuestión no gozara de ventajas comparativas internacionales, como en la producción interna de bienes que podían ser importados a menor precio.

Del conjunto de hipótesis y conceptos expuestos arriba, la CEPAL desprendió una defensa de la industrialización en las economías periféricas como medio indispensable para alcanzar el desarrollo económico. Y además, justificó una determinada modalidad de ella, la industrialización por sustitución de importaciones, como estrategia económicamente legítima.

Lo primero lo hizo al buscar demostrar que la dinámica subyacente al deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios haría imposible la capitalización de las economías que se especializaran en su exportación y, por tanto, afirmaba que la industrialización de las economías periféricas era una condición necesaria para su desarrollo

---

<sup>32</sup> “Acaba de demostrarse que, dados los factores que determinan la demanda de productos primarios en los centros industriales y la escasa movilidad internacional de factores productivos, podría convenir a un país periférico emplear su incremento de potencial humano en la producción interna aun cuando su costo de producción fuera superior al de los artículos competidores importados. Un examen somero suele conducir a condenar –por antieconómicas– las industrias que producen a costos más altos que los precios de artículos similares importados. Tal juicio, a pesar de su aparente validez, no tiene en cuenta que los factores productivos usados por dichas industrias no son susceptibles de una mejor utilización. Es por tanto ventajoso para la economía producir a precios relativos elevados, en vez de dejar de utilizar factores productivos o utilizarlos en formas que depriman la relación de precios de intercambio, y a través de ellos la capacidad para importar” (CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, redactado por Prebisch, pero publicado originalmente en 1952 como documento de la CEPAL, la cita es de su reedición en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 186.)



económico<sup>33</sup>. De ahí que, para la CEPAL, el desarrollo económico de los países periféricos implicaba transformar sus estructuras productivas internas a favor del sector industrial para modificar el papel que tenían en la economía mundial.

Lo segundo lo hizo al aplicar su concepto de “economicidad” a las industrias en las economías periféricas que producían con costos más elevados que los de las industrias ya constituidas de los países desarrollados, y por tanto necesitaban de protección externa para subsistir, pero que aún así valían la pena, debido a su contribución a: la ocupación productiva del exceso de población activa disponible, el aumento de capacidad de consumo nacional de productos manufacturados, la reducción de la vulnerabilidad de la economía frente a fluctuaciones externas y el incremento de su productividad global en el largo plazo.

Por último, de las conclusiones precedentes se deriva la justificación de la intervención de diversos instrumentos regulatorios del Estado, como las políticas anti-cíclica, la protección arancelaria, el control de cambios y las restricciones a las importaciones, para proteger ciertas industrias que no serían favorecidas por la dinámica del comercio y la libre competencia externa. El papel asignado al Estado en los estudios de la CEPAL era de especial importancia, puesto que tenía que asegurar, mediante sus órganos de planificación, la coherencia del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, utilizando los mecanismos a su disposición para canalizar de manera racional los escasos recursos de divisas hacia las inversiones más convenientes para la formación de capital en la economía, en lo cuál el sector industrial tenía para la CEPAL un lugar predilecto.

---

<sup>33</sup> “De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas” (CEPAL, *Estudio Económico de la América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p.66). Esta afirmación resulta más radical que las del BM en la materia, quién llegó a aceptar el papel fundamental de la industrialización para el desarrollo económico de los países no industrializados, pero con un tono más reservado y menos entusiasta, pues ella no justificaba una protección externa artificial más que por un pequeño período de tiempo (Banco Mundial, *Industria: documento de trabajo sobre el sector*, Washington, 1972, pp. 3-5 y World Bank, *A Public Development Program for Thailand*, Johns Hopkins Press, 1960, pp. 94 y 95).

La intervención del Estado debía alterar artificialmente la forma en que el juego espontáneo de las fuerzas económicas usaba las divisas obtenidas de las exportaciones, lo cual significaba dejar de importar bienes manufacturados finales de fácil elaboración e importar bienes de capital e intermedios para producir los primeros internamente, en un proceso de sustitución escalonada, a modo de ir gradualmente capitalizando la economía con base en un esfuerzo propio de crecimiento hacia adentro, basado en la demanda interna, y evitando las recesiones cíclicas provenientes del exterior. Eran los órganos gubernamentales de programación económica los que debían determinar qué se debía fomentar y la medida en que ello se justificaba, pues había límites más allá de los cuáles una mayor industrialización podría significar merma de productividad.<sup>34</sup>

Las prerrogativas adjudicadas al Estado en este proceso económico fueron respaldadas por el análisis que la CEPAL hizo del comportamiento económico de los empresarios privados, los cuáles, según los criterios de eficiencia y “economicidad” de la CEPAL, no siempre invertían el ahorro en las áreas más productivas para el conjunto de la economía al buscar los mayores rendimientos particulares, no podían prever con suficiente anticipación la demanda futura en los distintos sectores según las necesidades de la estrategia de industrialización sustitutiva, y no tenían la capacidad o la voluntad de realizar algunas de las grandes inversiones que dicha estrategia requería.<sup>35</sup> Existía la posibilidad, por ejemplo, de que los grupos agro-exportadores siguieran invirtiendo sus ganancias en las actividades de exportación primaria, debido a que no se presentaran en ellas rendimientos decrecientes,

---

<sup>34</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 72, 106, 122-123 y 128; CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 179-190 y CEPAL, *Introducción a la técnica de programación*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 245-247 y 267-271; CEPAL, *La cooperación internacional en la políticas de desarrollo latinoamericana*, Naciones Unidas, Nueva York, 1954, pp. 10-11 y 70.

<sup>35</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *50 años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, FCE, Santiago de Chile, 1998, pp. 117, 121-122, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1949*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 165; y CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 188-190, 196 y 199.

pero dicha aportación de factores productivos traería consigo, según el análisis de la CEPAL, un incremento neto de ingreso cada vez menor en virtud de la baja de precios, puesto que se estaría reduciendo para el conjunto de la economía la capacidad de compra de bienes manufacturados del exterior.

Por lo que la CEPAL consideró válido que el Estado compensara estas deficiencias de la inversión privada mediante el uso de instrumentos que la facilitaran conforme fuera requerida, como la función crediticia y los incentivos fiscales, o que el Estado la complementara o supliera cuando fuera insuficiente participando directamente en la formación de capital mediante el financiamiento y la administración públicos de proyectos productivos y comerciales, abriendo también la posibilidad de reservar a empresas estatales el control de ciertas industrias, por considerarse éstas de importancia estratégica.<sup>36</sup> La programación del desarrollo que promovía la CEPAL requería un programa conjunto de inversiones en que se combinaran las del sector público con las que se estimara que habría de realizar la iniciativa privada, pero en el cumplimiento de este programa la CEPAL asignaba al Estado una serie de tareas que requerían el uso de una amplia gama de sus instrumentos regulatorios y capacidades económicas, debido al imperativo de la industrialización.

Así, la conducción del proceso de industrialización por parte del Estado tenía algunas implicaciones para su participación en la actividad económica, que chocaron con las consideraciones del BM sobre la habilidad del sector público para hacerse cargo de otras empresas que no fueran de infraestructura y sobre la primacía que debía tener la iniciativa privada en la actividad económica en general. Los criterios de eficiencia (la utilización más provechosa de los recursos tanto entre el sector público y el privado, como entre la

---

<sup>36</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 127; CEPAL, *Introducción a la técnica de programación*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 249 y CEPAL, *La cooperación internacional en la políticas de desarrollo latinoamericana*, Naciones Unidas, Nueva York, 1954, pp. 9-11, 43 y 105.

producción que se decide emprender internamente y la que se prefiere obtener del exterior) de la CEPAL daban argumentos a favor de industrias públicas no competitivas internacionalmente en los países en desarrollo, mientras los criterios de eficiencia del BM los contradecían.<sup>37</sup>

Tanto el BM como la CEPAL estaban interesados en que el Estado participara en la formación de capital de las economías en desarrollo, sobretudo en aquéllas inversiones que la iniciativa privada no estaba dispuesta a hacer, pero que eran necesarias para otras inversiones privadas futuras. La diferencia estaba en que el BM recomendaba que el Estado sólo se ocupara de esa parte de las inversiones y dejara la otra parte de las inversiones, es decir, todas aquéllas inversiones productivas que no necesitaran de garantía soberana para financiarse y pudieran ser rentables en el mediano plazo, a la iniciativa privada nacional o extranjera. Si aun con los diversos incentivos fiscales, crediticios y comerciales y las inversiones de

---

<sup>37</sup> Con respecto a los argumentos del BM acerca de las políticas de fomento industrial, en una publicación sobre el programa de desarrollo de Tailandia de 1960 se afirmó:

*"Thanks to a flourishing agriculture, Thailand has neither the unemployment nor the foreign exchange difficulties that in some countries create heavy pressure for industrialization. Some conditions that would promote the rapid growth of industry, moreover, are not present (...) Although the hydroelectric potential is large, the chances are remote that basic heavy industries able to meet international competition can be established. For the time being, limitations of technical and managerial skills also are a handicap.*

*It is essential for the satisfactory future development of Thailand, however, that relative importance of manufacturing activity in the economy should be increased. This is already happening. As we have seen, the growth of private manufacturing in the post-war years has been remarkable, although it has taken the unspectacular form of many individually small additions to industrial capacity." Y más adelante deriva implicaciones para la política gubernamental a seguir:*

*"There is, clearly, little case for a "forced draft" program of industrialization based on Government investment and operation in industry. What is wanted instead are policies and measures that stimulate and assist private initiative, both domestic and foreign.*

*As far as investment is concerned, such assistance should be applied to the further development of basic facilities in transport, communications and power, as well as to some specific services to private industrial enterprise. If the national resources are used for those purposes which will achieve the greatest benefits, the Government will have little to spare for new industrial ventures of its own. This may mean that for some time to come ambitious schemes for starting iron and steel mills, fertilizer plants and other heavy industries will have to be shelved.*

*The Mission believes that the Government should not only refrain from seeking to increase its industrial participation, but should try to disengage itself from its present commitments. Complete withdrawal is hardly possible, and not necessarily desirable. Whether or not the erection of these factories was originally justified, they now exist as physical assets of considerable value. Under better management, and with a limited expenditure of new capital, they may be able to make a useful contribution to national wealth." (World Bank, *A Public Development Program for Thailand*, Johns Hopkins Press, 1960, p. 96).*

infraestructura pública, la iniciativa privada no asumía determinados proyectos de inversión, era porque dichos proyectos no debían hacerse. En cambio, para la CEPAL la mera confianza en el desempeño de la iniciativa privada, ya fuera nacional o extranjera<sup>38</sup>, como motor de la inversión industrial no iba a alcanzar para cumplir los objetivos del desarrollo económico, los cuáles, si habrían de alcanzarse, requerirían forzosamente de la máxima explotación de las posibilidades de industrialización de la economía, incluyendo la utilización del financiamiento público para inversiones industriales.

Pero más allá de esta desconfianza adicional de la CEPAL hacia la capacidad de la lógica del mercado para industrializar las economías periféricas y de las exhortaciones del BM sobre la inconveniencia de querer forzar la industrialización en contra de dicha lógica mediante mecanismos de intervención estatal, hubo una coincidencia muy importante entre el papel que tanto la CEPAL como el BM concedieron al Estado en la conducción del proceso de desarrollo económico en general. Si bien el BM consideraba inconveniente la intervención del Estado en las actividades productivas y distributivas corrientes (industria, agricultura, comercio, finanzas, etc.), la consideraba indispensable en la creación de infraestructura económica (electricidad, caminos, irrigación) en los países no desarrollados y, junto con ello, le confirió la responsabilidad de diseñar mediante organismos especializados de dirección gubernamental la programación del desarrollo económico.

---

<sup>38</sup> Habían en los argumentos de la CEPAL, varias consideraciones acerca de los efectos adversos que podía tener una entrada excesiva y mal regulada de la inversión privada extranjera para el desarrollo de las economías nacionales, como que adquiriera condición monopólica, que transfiriera demasiadas remesas o que quitara oportunidades a empresarios nacionales (CEPAL, *La cooperación internacional en la políticas de desarrollo latinoamericana*, Naciones Unidas, Nueva York, 1954, pp. 41-44). Esto se corresponde con la consideración de la CEPAL mencionada arriba, sobre la posibilidad de reservar ciertas actividades industriales, para las cuales había inversión extranjera privada disponible, a empresas públicas, lo cual podía ser considerado por el BM una extralimitación del papel de la inversión pública en el crecimiento económico y una usurpación del papel correspondiente a la inversión privada, que representaba un mal uso de los recursos, privados y públicos, disponibles para el desarrollo.

Además de explicar una cierta afinidad técnica entre los estudios nacionales de la CEPAL y los reportes del BM, la vocación de ambos organismos internacionales por asesorar a los gobiernos en la elaboración de programas integrales de desarrollo implicaba un interés en la planificación de la inversión pública, lo cuál reflejaba una preocupación común por la utilización planificada de la capacidad económica del Estado (sus capacidades de ahorro e inversión) dentro de una estrategia general de crecimiento económico, entre otras cosas para poder absorber préstamos del exterior de manera confiable<sup>39</sup>, función que la dinámica del mercado no estaba en condiciones de cumplir por sí misma.

La idea de que se debía usar el financiamiento público (ahorro y endeudamiento) para invertir de manera planificada en proyectos que posibilitaran la explotación de los recursos productivos en las economías no desarrolladas unía a ambos organismos a pesar de sus diferencias dentro de un consenso básico predominante en las décadas de la posguerra en torno a las tesis keynesianas sobre el papel que pueden desempeñar la inversión pública y otras formas de intervención estatal en la economía aplicadas a la teoría del desarrollo, las cuáles, por cierto, sustentaron lo que se puede denominar “el modelo desarrollista” en América Latina<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *50 años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, FCE, Santiago de Chile, 1998, p. 109 y CEPAL, *Introducción a la técnica de programación*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 265 y 266.

<sup>40</sup> Bielschovsky, *art. cit.*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 10 y 19; Suárez Dávila, *art. cit.*, p.856; Kathryn Sikkink, *Developmentalism and democracy: Ideas, institutions, and economic policy making in Brazil and Argentina (1954-1962)*, UMI, Michigan, 1988. p. 3; y García Heras, “La Argentina y los organismos financieros internacionales (1955-1963)”, *El trimestre económico*, 67:268 (Oct-Dec 2000), pp. 534 y 539-540. Hablaré más de las políticas desarrollistas en América Latina en el capítulo 3.

## CONCLUSIÓN

En conclusión, en las décadas de la posguerra, la problemática del desarrollo se planteó principalmente en términos de las dificultades de las economías en desarrollo para atraer o producir por sí mismas el ahorro suficiente que pusiera en marcha un proceso general de inversión y aumento de la productividad. Para poder atraer ahorro externo hay que poder producirlo internamente y viceversa. Pero también hay que obtener ingresos externos para pagarlo. A mi parecer, la primera gran diferencia entre el BM y la CEPAL radicó en que el primero recomendó una inserción internacional mediante la cuál se obtuvieran y utilizaran las divisas de la manera que indicaran las ventajas comparativas naturales del comercio internacional, mientras que la CEPAL recomendó usar las divisas obtenidas de los mercados externos para invertir las en producción dirigida al mercado interno, alterando artificialmente la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional.

Esta primera diferencia tuvo implicaciones en las tareas que cada organismo asignó al Estado para promover el mejor uso de las divisas y maximizar la capacidad de ahorro interno y externo. Para el BM, la economía mundial proveería de las inversiones necesarias para apoyar el desarrollo de los recursos productivos de las economías no desarrolladas en cuanto el gobierno estableciera las condiciones adecuadas, incluyendo una participación eficiente del país en el comercio internacional. Para la CEPAL, una participación eficiente en el comercio mundial de los países no desarrollados implicaba asumir el papel de exportadores de materias primas e importadores de bienes industriales finales, lo cuál representaba una traba para su capitalización, debido al deterioro de los precios relativos de sus exportaciones.

De ahí que, con base en su propio marco analítico, la CEPAL usara ciertos conceptos convencionales de las teorías del crecimiento económico (como los de eficiencia,

“economicidad” y productividad) de manera original y en función de criterios alternativos que asumían prioridades diferentes a las de los análisis y las políticas del BM (como la prioridad de ocupar en condiciones de productividad normal al sobrante de población activa disponible en las economías no desarrolladas y la de minimizar la excesiva vulnerabilidad de éstas con respecto a las desarrolladas en el movimiento cíclico de crecimiento y comercio de la economía mundial).

La convicción de que era una necesidad industrializar las economías no desarrolladas para alterar su participación en la división internacional del trabajo y reducir su vulnerabilidad ante las recesiones provenientes de los ciclos económicos internacionales llevó a la CEPAL a recomendar el uso de ciertos instrumentos regulatorios del Estado con este fin, como la protección arancelaria y otras restricciones a las importaciones, además de sus capacidades fiscales y crediticias para incentivar y hacerse cargo directamente de inversiones productivas en el sector industrial. Estas recomendaciones contravenían las del BM de reservar las actividades industriales a las empresas privadas y de evitar inversiones en áreas que no gozaran de ventajas comparativas internacionalmente.

A pesar de que la CEPAL y el BM diferían en sus respectivos conceptos de eficiencia y de lo que era conveniente para la viabilidad externa de las economías en desarrollo, compartieron un interés en la programación de desarrollo económico, lo cuál reflejó una consideración común sobre la capacidad y responsabilidad del Estado para darle coherencia y viabilidad al proceso de desarrollo económico mediante la coordinación jerarquizada del ahorro, el endeudamiento y la inversión pública con base en estimaciones de los principales indicadores de la economía y de la capacidad de absorber recursos financieros del exterior. Esta función era importante para insertar a los países latinoamericanos en los circuitos financieros internacionales.



Si bien la discrepancia entre los conceptos de eficiencia y viabilidad externa de la CEPAL y los del BM se tradujeron en que éste no promovió sistemáticamente la inversión pública fuera del ámbito de la infraestructura básica, mientras que la CEPAL proveyó una estrategia teóricamente viable que justificaba diferentes políticas de industrialización, incluyendo las inversiones públicas en la industria y la protección externa, en la práctica ambas actuaciones tendieron a complementarse, pues la industrialización requería naturalmente de una infraestructura económica adecuada y los recursos del BM de hecho sí llegaron a industrias estimuladas mediante la protección de los gobiernos.

Las quejas de la CEPAL sobre el comportamiento del BM fueron más que nada respecto a la poca disponibilidad de recursos y a los términos restrictivos de algunas de sus políticas de préstamos, como limitaciones en el uso de sus recursos y la desconfianza excesiva en la solvencia de corto plazo del país prestatario, pero la CEPAL también insistió en la ventajas del crédito internacional público frente al financiamiento externo privado<sup>41</sup>. Las quejas del BM acerca de las políticas de industrialización fueron sobretudo con respecto a la creación de empresas industriales paraestatales con poca capacidad administrativa, que acaparaban espacios deseados por la inversión privada extranjera o bien, producían bienes que se podían obtener a menor precio del exterior, pero esto no impidió que en la práctica sus financiamientos contribuyeran indirectamente a políticas nacionales de desarrollo industrial, que incluían proyectos industriales del sector público y protección arancelaria a industrias no competitivas internacionalmente.

---

<sup>41</sup> Urquidí, *art. cit.*, p. 846; Hirschmann, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985, pp. 284 y 290; García Heras, *art. cit.*, p. 528; CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 187; Suárez Dávila, *art. cit.*, pp. 856 y 857; Bielschovsky, *art. cit.*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 24. Con respecto a las propuestas de la CEPAL para compensar las deficiencias del BM con otros mecanismos de cooperación internacional, y su materialización en iniciativas concretas como la creación del Banco Interamericano de Desarrollo y la Alianza para el Progreso, hablaré en el capítulo 4.

Por último, la CEPAL pudo contribuir en la formulación de los programas de desarrollo de los gobiernos latinoamericanos con base en su conocimiento técnico especializado, pero no tuvo otros elementos para influir en la aplicación efectiva de las políticas diseñadas. El BM, por su parte, tuvo más recursos para incidir en la orientación y puesta en práctica de los programas de desarrollo de los gobiernos que asesoró, al controlar parte de su acceso al financiamiento externo, sin mencionar su participación directa en el diseño de proyectos de inversión pública<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Ver síntesis de este capítulo en el apéndice 2.

### Capítulo 3.

## **LA ACTUACIÓN DE LA CEPAL, DEL FMI Y DEL BM EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES APLICADAS POR LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS DURANTE LAS DÉCADAS DE POSGUERRA**

En este capítulo me propongo analizar las implicaciones que tuvieron las actuaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para las políticas aplicadas por varios gobiernos latinoamericanos durante las décadas de posguerra. Para ello, procuraré medir la influencia que estos organismos internacionales pudieron llegar a ejercer sobre los gobiernos, así como la que tuvieron en los debates nacionales suscitados alrededor de sus políticas. Mi intención es demostrar que aunque la CEPAL no tuviera la misma influencia que el FMI y el BM frente a los gobiernos, debido a que no cumple funciones financieras, las tres instituciones internacionales operaron en otros campos de influencia que sí compartían, como la asesoría técnica en el ámbito de las políticas macroeconómicas y la difusión de ideas a favor o en contra de ciertas políticas dentro de los debates de la sociedad civil. Me interesa resaltar cómo cada uno de estos organismos internacionales reflejó y contribuyó, ideológica y materialmente, a la adopción de ciertas opciones de política económica disponibles para los gobiernos latinoamericanos en el contexto de la economía mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Para respaldar mi argumento evaluaré en mi análisis, además de la incidencia directa que tuvieron la CEPAL, el FMI y el BM en las políticas gubernamentales, su presencia en las controversias de política económica que delinearon las principales posiciones e intereses de los grupos más importantes al interior de las sociedades latinoamericanas. En ellas podemos encontrar las disyuntivas que surgían en los debates públicos sobre la adopción de una gama de políticas nacionales posibles. Cuando inicié mi investigación, escogí comparar las ideas de la CEPAL, el FMI y el BM porque creí que encontraría en ellas una muestra representativa de las ideas económicas prevalecientes en las sociedades de los países latinoamericanos durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En este capítulo expongo las evidencias que encontré a favor y en contra de esa intuición. Mi análisis será sobre las políticas de estabilización económica y de inversión para el desarrollo aplicadas por los gobiernos de Juscelino Kubitschek en Brasil (1956-61) y de Arturo Frondizi en Argentina (1958-62), a fin de ejemplificar cómo contribuyeron a ellas la CEPAL, el FMI y el BM, y estará basado principalmente en los estudios realizados por Kathryn Sikkink<sup>1</sup> y Raúl García Heras<sup>2</sup> sobre las políticas económicas de estos gobiernos. Examinaré, primero, la influencia del FMI y la CEPAL en sus políticas de estabilización y expansión económica y, segundo, la influencia del BM y la CEPAL en sus políticas de inversión, infraestructura y desarrollo.

---

<sup>1</sup> Kathryn Angel Sikkink, *Developmentalism and democracy: Ideas, institutions, and economic policy making in Brazil and Argentina (1954-1962)*, UMI, Michigan, 1988. Si bien estoy consciente del peligro de generalizar la experiencia de Argentina y Brasil para todos los demás países de América Latina, considero válido tomar estos dos casos para ejemplificar la presencia de cierto tipo de ideas, conceptos y criterios de política económica en la región, que pudieron ser utilizados para discutir diversas problemáticas en los diferentes países de América Latina, según las características particulares de cada caso (tamaño, estructura económica, ubicación geográfica y geopolítica, etc.). Me apego a estos dos casos por ser para los que encontré mayor documentación y análisis realizados.

<sup>2</sup> Raúl García Heras, "La Argentina y los organismos financieros internacionales (1955-1963)", *El trimestre económico*, 67:268 (Oct-Dec 2000), pp. 523-556.

## LA INFLUENCIA DEL FMI Y DE LA CEPAL EN LAS POLÍTICAS DE EXPANSIÓN Y ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL GOBIERNO DE KUBITSCHKE EN BRASIL

Según Sikkink, durante los gobiernos de Kubitschek y Frondizi, las políticas económicas que más repercutieron en el apoyo que estos gobernantes recibieron de los diferentes sectores de la sociedad, fueron las referentes a la estabilización económica y a la inversión en industrias estratégicas<sup>3</sup>. En el Plan de Estabilización Monetaria aplicado por el gobierno de Kubitschek en 1958, el PEM, se pueden apreciar los dilemas de política económica que se presentaban al gobierno brasileño y la forma como éstos ponían en juego los intereses y el apoyo de los diversos grupos políticos y sociales. La caída de los precios del café, uno de los principales productos de exportación, junto con las crecientes necesidades de importación debidas al programa de desarrollo puesto en marcha por Kubitschek bajo el Plan de Metas<sup>4</sup>, ocasionaron serios problemas de solvencia externa. La economía brasileña presentaba los síntomas típicos del desequilibrio externo e interno: déficit en la balanza de pagos, déficit gubernamental e inflación.<sup>5</sup> En esta circunstancia, la necesidad de dar mayor coherencia a las finanzas internas y externas y de ganarse la confianza de los acreedores internacionales llevó al gobierno a adoptar el PEM y buscar con ello el apoyo del FMI.

La negociación con el FMI formó parte de un proceso más amplio de negociación entre diversas fuerzas políticas y grupos económicos para formular un plan de estabilización

---

<sup>3</sup> Sikkink, *op. cit.*, p. 305.

<sup>4</sup> El Plan de Metas fue una lista de metas de inversión que integraba de manera coherente y bastante precisa las áreas prioritarias para invertir y los objetivos cuantitativos a cumplirse en cada una. La lista estuvo basada en estudios técnicos previos de la economía brasileña y se dividió en 5 sectores, energía, transporte, industrias básicas y educación, a cargo de diferentes grupos de trabajo integrados por miembros de diversas áreas de la administración pública y coordinados por un Consejo de Desarrollo (*ibid.*, pp. 235 y 240-247).

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 264-265.

que fuera capaz de conseguir el consenso de los actores más importantes para el gobierno. La propuesta del gobierno consistía en dosificar las medidas de estabilización a través de una primera fase de transición y luego aplicar una segunda fase más estricta. Las medidas no se alejaban mucho de las de cualquier plan de disciplina macroeconómica<sup>6</sup>, pero eran menos drásticas y más graduales que las que exigió el FMI para acordar un apoyo crediticio. Si bien el PEM no recibiría al final de cuentas el respaldo del FMI, fue interpretado por muchos sectores del país como un plan restrictivo sumiso ante las presiones de este organismo internacional, por lo que varios grupos económicos y políticos se pronunciaron en contra.

Grupos industriales y cafetaleros se opusieron a las medidas que consideraban hostiles a sus intereses, como las restricciones al crédito, el aumento de impuestos y la reducción de los planes de compra de existencias de café. Al interior de la administración pública y las fuerzas políticas también hubo oposición: el presidente del Banco do Brasil, Sebastiao Paes de Almeida, se rehusó a obedecer los topes crediticios a industrias nacionales y continuó con una política crediticia expansiva; Celso Furtado y Cleantho de Paiva Leithe, del Banco Nacional de Desenvolvimento Economico, criticaron los intentos de acercamiento con el FMI, organismo que consideraban insensible ante los problemas políticos y económicos de los países en desarrollo; políticos nacionalistas se opusieron en el Congreso a las medidas de estabilización por razones similares<sup>7</sup>.

Ante mayores costos que beneficios, tanto económicos como políticos, de continuar una política acorde con las exigencias del FMI, el gobierno de Kubitschek decidió romper las

---

<sup>6</sup> El PEM proponía: limitar la expansión monetaria poniendo un techo crediticio al Banco de Brasil; reducir el déficit federal, que identificaba como la principal fuente de la inflación, mediante un recorte a los gastos, un aumento de la recaudación, la postergación de incrementos salariales a los empleados gubernamentales y un aumento a las tarifas de los servicios públicos; un reajuste de los salarios reales por debajo de lo esperado por los trabajadores; para corregir la balanza de pagos proponía modificar las políticas cambiarias para estimular las exportaciones, reducir los subsidios al tipo de cambio y el uso de mayor disciplina en el uso de créditos de acreedores para financiar importaciones (*ibid.*, p. 266).

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 267-269.

negociaciones con el FMI y abandonar su PEM, lo cuál recibió el apoyo de amplios sectores.<sup>8</sup> La política monetaria aplicada por la administración de Kubitschek no tuvo la capacidad de eliminar la inflación, pero pudo preservar el plan de expansión económica que era una de las bases de su programa de gobierno. El gobierno de Kubitschek enfrentó en 1958 y 1959 el dilema entre estabilidad monetaria y expansión económica, dilema que nos recuerda la controversia personificada, en el ámbito de los organismos internacionales, por el FMI y la CEPAL. Esta controversia, revisada en el capítulo 1, ponía en confrontación las visiones que daban prioridad a la estabilización, por un lado, y las que anteponían la necesidad de crecimiento sostenido, por el otro.

Las políticas de fuertes inversiones públicas en infraestructura e industrias básicas y de importantes subsidios al crédito empresarial y a algunos bienes de consumo popular, formaban parte de un régimen económico impulsado y garantizado por las diversas instituciones regulatorias del Estado. Uno de los objetivos que más aceptación tuvieron en las sociedades latinoamericanas de las décadas de posguerra para justificar este particular pacto económico y la particular manera de intervención del Estado que conllevaba, fue el de alcanzar la condición de países desarrollados. El desarrollo, entendido como progreso social y económico a escala nacional o regional<sup>9</sup>, parecía ser una meta capaz de reunir las voluntades de los diferentes grupos y clases sociales por encima de sus divisiones naturales. Bajo la consigna del desarrollo nacional, los gobiernos latinoamericanos apelaron a la

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 270.

<sup>9</sup> En la nota 3 del capítulo 2 di una definición sintética y técnica del concepto de desarrollo, sin embargo, este término encarnó mucho más que una noción socioeconómica durante las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. El "desarrollo", como proceso, problema, proyecto, programa y promesa, fue uno de los conceptos más ambiguos y poderosos del discurso social e institucional, tanto al interior de las sociedades "en desarrollo", como en los ámbitos de cooperación internacional (*ibid.*, pp. 8-30, 40-84 y 187; ver también libro de Arturo Escobar al respecto, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, 1995. Para una revisión de la evolución de la doctrina del desarrollo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, ver Erik, Thorbecke, *The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005*, United Nations University, World Institute for Development Economic Research, Research Paper no. 2006/155, 2006).

consecución de un fin aparentemente compartido, colocándose a la cabeza de esa empresa capaz de cautivar las aspiraciones de amplios sectores sociales. El gobierno de Juscelino Kubitschek en Brasil fue emblemático en esta tradición política latinoamericana, pues con su lema de “50 años en 5” sintetizó el proyecto económico con el que buscó formar un consenso nacional alrededor de su programa político.

Las demandas por acciones de gobierno que preservaran e impulsaran las políticas de expansión económica acelerada e ininterrumpida iban en contra de aquéllas que abogaban a favor de la aplicación de políticas de estabilización monetaria. La capacidad del Estado de contraer, expandir, manipular, interceder y participar directamente en la actividad económica, a través de sus diversos mecanismos de gestión (sus instituciones monetarias, bancarias, fiscales, de planeación, de servicios básicos, de regulación comercial, de intermediación obrero-patronal, etc.), era disputada por los diferentes grupos de interés que presionaban por su utilización en una u otra dirección. La decisión del gobierno de Kubitschek de privilegiar la política de inversión pública en infraestructura e industrias básicas frente a las políticas de contracción fiscal y crediticia fue una apuesta por mantener el liderazgo ante los grupos económicos y sociales que preferían los costos de la expansión económica a los de la estabilidad monetaria.

Las ideas de la CEPAL también estuvieron presentes en la controversia entre expansión y estabilidad. De hecho, la CEPAL tuvo una participación directa en la preparación de estudios que sirvieron de base para el programa nacional de desarrollo del gobierno de Kubitschek y su posterior aplicación. La colaboración de la CEPAL con el Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), bajo la supervisión de Celso Furtado, quién era funcionario del BNDE y allegado a la CEPAL, fue un punto de contacto importante entre los economistas y técnicos de ambas instituciones, así como un canal directo de difusión de



las ideas del organismo regional, pues varios técnicos brasileños fueron instruidos en sus programas de capacitación<sup>10</sup>. Pero las ideas de la CEPAL también se hicieron presentes por vías indirectas, pues sus estudios y los de sus economistas fueron difundidos por los órganos editoriales de algunas asociaciones industriales que veían sus intereses reflejados en el enfoque teórico de la CEPAL. El Consejo Nacional de Industria, a través de su Revista Estudios Económicos, y la Federación Industrial del Estado de Sao Paulo fueron activos promotores de las políticas de industrialización, como los incentivos arancelarios a la inversión en sectores prioritarios<sup>11</sup>, las cuáles encontraban en los estudios y las recomendaciones de la CEPAL un respaldo técnico.

Más allá de la afinidad entre los puntos de vista de los empresarios brasileños y los argumentos de la CEPAL a favor de la industrialización, la controversia entre expansión y estabilidad aglomeró las opiniones de múltiples grupos dentro del debate nacional que descalificaban las políticas recesivas de estabilización monetaria<sup>12</sup>. En este contexto, los razonamientos “estructuralistas” promovidos por economistas de la CEPAL, como el que afirmaba que la disciplina monetaria no necesariamente atacaba las verdaderas causas de la inflación y el desequilibrio externo, la cuál sólo podría ser abatida mediante un intenso programa de desarrollo económico, contribuyeron a desprestigiar las políticas de

---

<sup>10</sup> Sikkink, *op. cit.*, p. 236

<sup>11</sup> En 1957, el gobierno brasileño aprobó una nueva ley arancelaria que establecía una serie de categorías de productos de importación que podían quedar exentos de impuestos según las necesidades de las industrias nacionales. Para administrar estos incentivos selectivos se creó un Consejo de Política Arancelaria, integrado por representantes empresariales, sindicales y del gobierno, como parte del Poder Ejecutivo. Esta disposición arancelaria era una demanda de mucho tiempo atrás de las asociaciones industriales mencionadas arriba. El punto de vista de estas asociaciones industriales también convergió con recomendaciones de la CEPAL sobre la planificación de la industrialización y el desarrollo. Al respecto, queda de testimonio el debate intelectual protagonizado en diversas revistas de economía (entre ellas, la Revista Brasileira de Economía) por renombrados entusiastas de la planificación económica, como el líder industrial Roberto Simonsen y los economistas Celso Furtado y Raúl Prebisch, por un lado, contra un conocido defensor del modelo liberal en Brasil, Eugenio Gudín, por el otro (*ibid.*, p. 254-256 y 84).

<sup>12</sup> Sikkink menciona el rechazo de los grupos cafetaleros al plan por implicar reducciones en las compras gubernamentales de excedentes de café; también menciona la manifestación de apoyo popular a la decisión de romper con el FMI y hasta el aplauso de partidos opositores en el Congreso (pp. 267 y 270).

estabilización de inspiración monetarista<sup>13</sup>. Las publicaciones de la CEPAL y la actuación de sus economistas cercanos fueron un referente importante dentro del conjunto de corrientes de opinión que se expresaron en el debate nacional en torno a las políticas de estabilidad monetaria de 1958-1959.

Si bien había sectores sociales y funcionarios públicos que proponían políticas monetaristas, cercanas a las recomendaciones del FMI, y a pesar de los beneficios financieros internacionales que implicaba un plan de estabilización apoyado por este organismo<sup>14</sup>, el ambiente desfavorable a las políticas monetarias restrictivas dio muchos motivos al gobierno para rechazar las condiciones de su negociación. De entre la constelación de intereses y fuerzas nacionales e internacionales en competencia, el FMI no pudo desempeñar un papel de liderazgo dentro de las propuestas para solucionar los problemas de estabilización y desequilibrio externo, sino que fue descartado por una coalición reunida en torno a un programa económico financiera y políticamente opuesto a, e independiente de, el FMI.

En esta coyuntura política en que romper con el FMI era una demanda de muchos grupos de interés, las aportaciones analíticas de la CEPAL y sus economistas cercanos representaron una fuente importante de argumentos que justificaban y respaldaban políticas económicas expansivas. Para el gobierno, disponer de recursos técnicos alternativos provenientes de un organismo internacional como la CEPAL para desprestigiar a otro organismo internacional de asesoría técnica como el FMI resultaba de mucho valor, puesto que, además de ayudar en el diseño de políticas económicas coherentes y confiables, daba

---

<sup>13</sup> Ver Ricardo Bielschowsky, "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña" en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, p. 27; y Víctor L. Urquidí, "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", *Comercio Exterior*, 44:10 (1994), p. 845; y la nota 35 del 1er capítulo.

<sup>14</sup> El FMI ofrecía al gobierno de Brasil un giro crediticio de 37.5 millones de dólares en el caso de que aplicara una política monetaria de acuerdo a sus lineamientos, pero la desaprobación del FMI de la política monetaria brasileña ponía en riesgo además otros créditos internacionales de parte del Eximbank y bancos europeos, que sumaban otros 260 millones de dólares (Sikkink, *op. cit.*, p. 268).

elementos para no perder la batalla simbólica en el terreno “técnico”<sup>15</sup>. Creo que ahí puede hallarse una importante influencia de la CEPAL y sus ideas en los debates de política económica de los países latinoamericanos. Para ello, es útil distinguir entre la influencia directa que ejercen algunos organismos internacionales sobre las políticas que aplican los gobiernos, mediante negociaciones financieras y asesorías técnicas, por ejemplo, y la influencia que ejercen mediante mecanismos indirectos más sutiles, como pueden ser el peso simbólico de su colaboración técnica y el valor ideológico de sus conceptos y criterios dentro de los debates públicos nacionales.

Con este recuento del plan de estabilización monetaria aplicado por el gobierno de Kubitschek en 1958 quise mostrar cómo las controversias que surgieron a su alrededor estuvieron alimentadas por las ideas del FMI y la CEPAL y cómo la participación directa e indirecta de estos organismos en ellas contribuyó a alinear los diferentes tipos de ideas presentes en la discusión pública brasileña en torno a ciertas opciones de política, que a su vez representaban, en diferente grado, las preferencias de los grupos de interés nacionales e internacionales más importantes para el gobierno. En última instancia, el hecho de que el gobierno brasileño pudiera abandonar las negociaciones con el FMI se debió a que su situación financiera no era tan desesperada, pues disponía aún de fuentes alternativas de financiamiento externo e interno, que aunque mantenían una alta inflación no amenazaban todavía los signos vitales de su solvencia ni la viabilidad de corto plazo de la economía nacional. Con esta realidad de fondo, mi interés era destacar que, más allá del aspecto financiero, tanto el FMI como la CEPAL tendieron a ejercer una influencia ideológica en la legitimación o deslegitimación de ciertas opciones de política.

---

<sup>15</sup> El análisis de Sikkink con respecto a la efectividad con que los gobiernos de Kubitschek y Frondizi movilizaron recursos financieros, técnicos y políticos sirve para distinguir el valor simbólico, adicional al valor financiero y técnico, que tenían las colaboraciones de los gobiernos con los organismos internacionales, en especial con el FMI (*ibid.*, pp. 28 y 308).

Sin embargo, el análisis de este caso brasileño sólo tiene validez como un ejemplo ilustrativo, pues la actuación de estos organismos internacionales no fue homogénea en cada circunstancia particular a lo largo de la región y durante las dos décadas y media de posguerra. También la forma como los gobiernos recibieron la asistencia y movilizaron los recursos de uno y otro organismo para apoyar determinadas políticas económicas varió según las condiciones de cada ocasión<sup>16</sup>. El caso de las políticas de estabilización aplicadas por el gobierno de Frondizi en Argentina entre 1958 y 1962, por ejemplo, muestra un patrón bastante contrastante con el ya analizado, pues las actuaciones de la CEPAL y el FMI fueron un tanto diferentes y la función que adquirieron en la coalición de fuerzas que apoyó las políticas económicas del gobierno de Frondizi fue inversa: el gobierno aplicó en tres ocasiones programas de estabilización monetaria negociados, formulados y respaldados por el FMI con los cuáles controló la inflación y los déficits internos y externos en cierta medida, pero a costa de una fuerte recesión económica y de la pérdida de apoyo político de los sectores afectados; por otra parte, el gobierno de Frondizi mantuvo una actitud displicente y por momentos ríspida con la CEPAL, debido en buena medida a la apreciación negativa de los antecedentes de su Secretario General, Raúl Prebisch, en algunos gobiernos argentinos previos.

Durante el gobierno interino de la Revolución Libertadora, previo al de Frondizi, que estuvo dirigido temporalmente por el General Lonardi, quién encabezó la insurrección militar contra Juan Domingo Perón, Raúl Prebisch fue solicitado como asesor económico del presidente para preparar un plan económico de emergencia. El llamado Plan Prebisch constó

---

<sup>16</sup> Jon V. Kofas ha realizado una serie de estudios puntuales sobre la influencia de los organismos financieros internacionales en varios países latinoamericanos durante las décadas de la posguerra. Ver, por ejemplo, "The IMF, the World Bank, and U.S. Foreign Policy in Ecuador, 1956-1966", *Latin American Perspectives*, 28:5, (2001), pp. 50-83; "The Politics of Foreign Debt: The IMF, the World Bank, and U.S. Foreign Policy in Chile 1946-1952", *The Journal of Developing Areas*, 31:2 (1997), pp. 157-182; "The Politics of Austerity: The IMF and U.S. Foreign Policy in Bolivia, 1956-1964", *The Journal of Developing Areas*, 29:2 (1995), pp. 213-236.

de tres documentos en donde el Secretario General de la CEPAL, en calidad de economista independiente, realizó un diagnóstico y recomendó un programa económico de corto plazo. Simultáneamente, Prebisch convenció a Lonardi de invitar a una misión de la CEPAL para realizar un estudio profundo de la economía Argentina y de sus posibilidades de crecimiento. A pesar de lo que pudiera haberse esperado de uno de los principales autores de las interpretaciones “estructuralistas” para explicar la inflación y el desequilibrio externo en los países latinoamericanos, las recomendaciones de Prebisch enfatizaron la necesidad de recuperar la disciplina monetaria tanto en el gasto público como en el régimen cambiario para superar los problemas de escasez de divisas que enfrentaba la economía Argentina, por lo que sus principales propuestas de corto plazo fueron la devaluación del tipo de cambio para incentivar exportaciones agrícolas, una liberalización del mercado cambiario y un incremento del financiamiento externo (mediante, entre otras cosas, el ingreso a los organismos que constituían el nuevo régimen financiero multilateral: el FMI y el BM).

En sus recomendaciones de largo plazo, Prebisch sí contempló la necesidad de invertir en sectores que permitieran sustituir ciertas importaciones gradualmente y recomendó usar el estudio de la CEPAL para programar las áreas y montos de las inversiones. Sin embargo, su orientación inmediata apelaba a revertir los precios relativos a favor del sector agrícola y reducir la intervención del Estado en la economía, por lo que fue interpretado en su momento como un documento liberal y monetarista, duramente criticado por los grupos políticos opositores como antinacional. Como político de oposición, Frondizi fue uno de los principales críticos del Plan Prebisch, por lo que definió su propuesta de gobierno en contraposición al supuesto liberalismo promovido por Prebisch. A pesar de que el programa económico de Frondizi resultaría siendo más favorable a la inversión privada que el propio Plan Prebisch y de que muchas de las políticas de inversión que aplicó fueron

muy similares a las recomendadas en dicho plan, Frondizi no sólo no aprovechó las propuestas de Prebisch y el estudio de la CEPAL para fundamentar su propias políticas, sino que buscó desmarcarse políticamente de la actuación de este organismo internacional, asociada con el gobierno previo. Por estas razones, la presencia de la CEPAL y sus economistas en los debates sobre las políticas económicas del gobierno de Frondizi constituye un caso inusual de sobrecarga simbólica.<sup>17</sup>

Las actuaciones de la CEPAL y el FMI en los debates nacionales sobre políticas de estabilización no fueron idénticas en todos los países, pero sí correspondieron a papeles bastante definidos. La importancia que estas instituciones internacionales llegaron a tener en las políticas aplicadas por los gobiernos latinoamericanos dependió de las necesidades y la orientación económica de cada gobierno, pero su papel en una dirección u otra fue muy marcado y causa de la fama que merecieron entre círculos de opinión latinoamericanos. A continuación extenderé mi análisis a la actuación del BM y el tipo de ideas que promovió en torno a las políticas económicas aplicadas por los gobiernos de Frondizi y Kubitschek.

## **LA INFLUENCIA DEL BM Y DE LA CEPAL EN LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN, INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL GOBIERNO DE FRONDIZI EN ARGENTINA**

La política de fomento a la inversión en infraestructura (carreteras, redes ferroviarias, plantas eléctricas, presas, canales de irrigación, etc.) e industrias básicas (acero, química, petróleo, papel, vidrio, cemento, automóviles, etc.) fue otra de las áreas de acción

---

<sup>17</sup> Sikkink, *op. cit.*, pp. 156-175 y 220.

gubernamental que más repercutieron en la configuración de los debates nacionales durante los gobiernos de Kubitschek en Brasil y Frondizi en Argentina. Si bien ya hablé del fuerte compromiso de las instituciones estatales hacia la expansión económica y el desarrollo durante la administración de Kubitschek, lo cuál implicaba en su concepción una intensa promoción y planificación de las inversiones hacia sectores prioritarios, no analicé las discusiones que surgieron a propósito de los criterios para dirigir esta inversión hacia ciertos sectores específicos y propiciar su funcionamiento más conveniente.

El BM participó directamente en la definición y aplicación de este tipo de políticas, así como en la promoción de cierto tipo de criterios económicos dentro de los debates públicos sobre política de inversión y gestión de servicios básicos. Para ilustrar la forma cómo lo hizo me centraré con más detalle en el caso argentino. El gobierno de Arturo Frondizi en Argentina también se promovió a sí mismo como un gobierno “desarrollista”. Su programa económico era parecido al de Kubitschek en Brasil, orientado a asegurar fuertes inversiones en sectores prioritarios para la economía argentina, según criterios de sustitución de importaciones y capitalización<sup>18</sup>. Al igual que el Plan de Metas de Kubitschek, el plan de desarrollo propuesto por el gobierno de Frondizi dependía sustancialmente de capital externo, tanto por la vía de créditos como por la vía de inversión extranjera directa. A diferencia del gobierno de Kubitschek, el de Frondizi basó su estrategia para atraer financiamiento externo e inversión extranjera directa más en los planes de estabilización que aplicó con el apoyo del FMI para mejorar la solvencia financiera de la economía nacional y

---

<sup>18</sup> Luigi Manzetti, *The International Monetary Fund and Economic Stabilization: The Argentine Case*, University Microfilms International, Michigan, 1988, p. 51; Sikkink, *op cit.*, p. 186.

ganarse la confianza de inversionistas extranjeros, que en un programa de inversiones públicas apoyado en otras fuentes de financiamiento multilateral y bilateral<sup>19</sup>.

Los dos temas prioritarios del gobierno de Frondizi en materia de inversión para el desarrollo fueron el petróleo y la atracción de inversión extranjera directa en otros sectores importantes para la industrialización. Frondizi consideró que para impulsar las industrias básicas, incluida la del petróleo, era necesario contar con inversiones privadas, de la magnitud que sólo podía provenir de empresas extranjeras. Durante su gobierno, muchas empresas estatales debieron ajustarse al recorte del gasto público que acompañó a las políticas de estabilización aplicadas. Incluso así, el programa de desarrollo económico de Frondizi aún requería de inversión pública para ampliar la infraestructura en transporte y energía, además de tomar medidas para administrar los servicios básicos que ya estaban a cargo de empresas estatales.

Fue en este rubro en donde se dieron las colaboraciones del gobierno de Frondizi con el BM. Recordemos, además, que en general el BM se limitó a asistir sólo proyectos de inversión gubernamental<sup>20</sup>, o con garantía de repago estatal, y únicamente en áreas de infraestructura, debido a que eran en las que consideraba justificada la operación de empresas públicas. El gobierno de Frondizi negoció la asistencia financiera del BM con respecto a una

---

<sup>19</sup> La estrategia de Frondizi respondió a la estructura de oportunidades del Estado argentino en el nuevo régimen financiero internacional de posguerra, pues debido a la mala relación de Argentina con EUA y los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial, este país entró con cierto rezago a las instituciones financieras internacionales de Bretton Woods y durante el gobierno de Frondizi no contó con un respaldo tan fuerte de las agencias financieras del gobierno de los EUA. Sikkink explica las implicaciones que tuvo esta trayectoria institucional del Estado argentino con respecto a los recursos financieros internacionales que tuvo disponibles durante la administración de Frondizi: "Both countries mobilized large amounts of foreign investment and suppliers credits to support their development programs. Brazil, however, received more bilateral and multilateral public assistance than did Argentina. The greater amounts of aid Brazil received during this period was primarily the result of the positive continuous aid relationship between the Brazilian state and the U.S. government, the Eximbank and the World Bank, dating back to collaboration during the Second World War, and to the Joint U.S. Brazil Economic Development Commission. Although the U.S. and the World Bank were impressed with the Argentine economic program, the lack of existing studies and projects hampered a rapid increase in development assistance (*ibid.*, p. 333).

<sup>20</sup> En esta sección no incluyo la actuación de la Corporación Financiera Internacional (CFI) dentro del BM por ser ésta irrelevante en la determinación de las políticas económicas de los gobiernos analizados.



serie de proyectos específicos, entre los cuáles se encontraban: un programa de generación de electricidad y de riego artificial mediante una presa hidroeléctrica en el área del norte de la Patagonia; instalaciones para superar el déficit de generación y distribución de energía eléctrica en el Gran Buenos Aires; obras para ampliar la red caminera troncal del país; y un plan para hacer eficientes y rentables los ferrocarriles estatales.

Para cada uno de estos proyectos, el BM contribuyó con extensos estudios de viabilidad técnica y financiera. Para el caso de la presa hidroeléctrica en el sur del país, en 1960, los consultores del BM llegaron a la conclusión de que el proyecto era muy caro y no contaba con la tecnología para transportar energía eléctrica a larga distancia a un costo económico. El gobierno argentino tardó en obtener el financiamiento externo necesario en condiciones ventajosas, por lo que la represa finalmente se construyó y entró en funcionamiento ya cuando Frondizi no estaba en el gobierno<sup>21</sup>. El otro proyecto importante de energía eléctrica llevaba siendo negociado con EUA y el BM desde el gobierno de la “Revolución Libertadora”, previo al de Frondizi, a través de la misión Coll Venegas-Krieger Vasena. Estas gestiones fructificaron en enero de 1962 cuando el BM concedió a Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) un préstamo por 95 millones de dólares, el mayor hecho por el BM en infraestructura energética hasta ese momento<sup>22</sup>, para terminar una planta eléctrica, una red de alto voltaje y una ampliación del sistema de distribución de la zona del Gran Buenos Aires.

Cuatro años antes, en 1958, SEGBA había sido creada por el gobierno de Frondizi como una empresa pública<sup>23</sup> en sustitución del anterior consorcio privado de origen belga a cargo de la generación y distribución de electricidad en la zona central y conurbana de

---

<sup>21</sup> García Heras, *art. cit.*, p. 540.

<sup>22</sup> Sikink, *op. cit.*, p. 294, García Heras, *art. cit.*, p. 540.

<sup>23</sup> *Loc. cit.*, aunque Sikink dice que era mixta (*op. cit.*, p. 198).

Buenos Aires, la Compañía Argentina de Electricidad (CADE), que había sido motivo de sonados escándalos de abuso y corrupción. Tratándose de una empresa estatal, el BM sujetó el otorgamiento de su préstamo a varias condiciones que fueron acordadas con el gobierno argentino: SEGBA se comprometía a cobrar tarifas realistas, las cuales se ajustarían de acuerdo con sus necesidades de financiar los costos operativos y la expansión de sus servicios; también debía ser la única responsable de la producción y distribución de energía eléctrica en el Gran Buenos Aires; por último, el gobierno argentino y el BM designarían de mutuo acuerdo un vicepresidente ejecutivo, técnica y profesionalmente idóneo para administrar la empresa. Así, siguiendo criterios que guiaban su operativo crediticio, descritos en el capítulo 2, el BM quiso asegurarse de que esta empresa pública fuese rentable, operase con economía de escala y tuviese una sólida dirección gerencial<sup>24</sup>.

En cuanto a la red caminera, en 1961, tras largas negociaciones con sus funcionarios y técnicos, el gobierno argentino logró acordar un programa convincente para el BM, con lo cual obtuvo de él un crédito para financiar obras viales importantes<sup>25</sup>. Los planes para hacer eficientes y rentables los ferrocarriles estatales tuvieron una fortuna muy diferente y las negociaciones para que el BM apoyase dicha iniciativa permiten apreciar los dilemas de política pública que enfrentaba el gobierno argentino y la trascendencia que la participación del BM podía tener para su resolución en una u otra dirección. Retomo a García Heras:

Por pedido de las Naciones Unidas, a quien el gobierno recurrió para resolver el problema, en octubre de 1960 el Banco Mundial designó al general Thomas Larkin para encabezar un grupo de estudio al cual se le encargó un diagnóstico de la situación. Este equipo preparó un informe sobre cuya base, en mayo de 1961, el gobierno de Frondizi anunció una profunda reorganización de la empresa que

---

<sup>24</sup> García Heras, *art. cit.*, p 540 y 541.

<sup>25</sup> *Loc. cit.*, Sikkink, *op. cit.*, p. 292.

comprendía cesantías de personal, el cierre de ramales, aumentos de fletes y tarifas, la racionalización de ciertos servicios y la privatización de algunos servicios auxiliares. Esta decisión desató una larga y costosa huelga ferroviaria que concluyó cuando el gobierno cedió ante las demandas obreras y suspendió la aplicación del plan de racionalización. En consecuencia, el Banco Mundial canceló un préstamo que iba a dar a la Argentina para reestructurar los ferrocarriles, perdieron vigencia las metas fiscales pactadas poco antes con el FMI para renovar el acuerdo stand by de 1958, y en enero de 1962 los dos principales defensores de esta medida, los ministros de Economía, Roberto T. Alemann, y de Obras y Servicios Públicos, Arturo Acevedo, renunciaron a sus cargos.<sup>26</sup>

En los cuatro ejemplos mencionados (la presa en la Patagonia, las instalaciones eléctricas en el Gran Buenos Aires, las construcciones de la red caminera y el saneamiento de los ferrocarriles), se puede apreciar la naturaleza de las negociaciones que sostuvo el gobierno de Frondizi con el BM para obtener asistencia financiera. En el último ejemplo, sin embargo, queda ilustrada con mayor claridad la trascendencia política que podía llegar a tener la colaboración financiera del BM en algunos momentos críticos: los criterios de viabilidad financiera y de dirección gerencial del BM no sólo tenían consecuencias en el ámbito buscado directamente, asegurar una mejor capacidad de pago de la empresa que recibía el crédito, sino que tenían implicaciones más amplias para el equilibrio institucional en el que los diferentes grupos políticos y sociales defendían sus intereses.

Ante permanentes dificultades en las finanzas públicas, el gobierno de Frondizi optó por atacar las pérdidas y deficiencias de la empresa ferrocarrilera mediante un recorte de sus

---

<sup>26</sup> García Heras, *art. cit.*, pp. 541 y 542.

gastos, un aumento de sus tarifas y la desintegración de algunos de sus servicios. Con esto se dio prioridad a ciertos criterios que implicaban una determinada asignación de los costos y beneficios del saneamiento y la reorganización de la empresa, pues el gobierno también pudo haber propuesto un aumento de su financiamiento, solventado a través de una mayor recaudación fiscal, por ejemplo. Por ello, a pesar de que podía haber habido un consenso en cuanto a la necesidad de resolver las deficiencias financieras y operativas de la empresa, el tipo de medidas anunciadas por el gobierno, con el apoyo del BM, provocaron la oposición de los grupos que sintieron haber sido cargados con la mayor parte de los costos, como los trabajadores y al menos una parte de los usuarios.

La administración de los servicios básicos a cargo de empresas públicas fue el ámbito gubernamental en el que el BM tuvo una participación directa, pues tanto sus recomendaciones como su apoyo financiero fueron muy importantes en las políticas finalmente aplicadas por el gobierno argentino. En lo que se refiere a otras políticas relacionadas con el desarrollo económico, como las que buscaron promover la inversión en sectores considerados importantes para la industrialización de la economía argentina y para la sustitución de importaciones, el BM no se involucró directamente. No encontré, por ejemplo, evidencia de que el BM haya presionado al gobierno de Frondizi para conceder contratos de riesgo a empresas extranjeras en el sector petrolero. Otras disposiciones del gobierno de Frondizi para estimular la inversión privada, especialmente la inversión extranjera<sup>27</sup>, fueron aplicadas sin participación directa del BM. Sin embargo, hay que tomar

---

<sup>27</sup> A principios del gobierno de Frondizi, el Congreso aprobó una ley para regir la inversión extranjera y otra de Promoción Industrial, tanto para inversionistas nacionales como extranjeros. Las leyes daban a ciertas dependencias del poder Ejecutivo, como la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera, la facultad ofrecer incentivos a las inversiones que contribuyeran a equilibrar la balanza de pagos de la economía argentina, mediante la sustitución de importaciones, la expansión de exportaciones y el crecimiento equilibrado de la economía. Los estímulos incluían exención de impuestos y aranceles a los insumos importados, protección arancelaria de productos de importación similares, trato cambiario y crediticio preferencial y, para las inversiones extranjeras, la garantía de libre transferencia de utilidades hacia el

en cuenta que, mediante sus negociaciones y préstamos, el BM no nada más ejercía influencia sobre los proyectos a ser financiados, sino que avalaba o no políticas de gestión pública que estaban inscritas en un entramado macroeconómico general, con lo cual se sumaba al conjunto de actores y fuerzas que respondían a favor o en contra de las orientaciones económicas generales de los gobiernos.

También hay que considerar que el BM no nada más promovió ciertos criterios en sus negociaciones con los gobiernos, ya fuera sobre proyectos específicos o en torno a programas macroeconómicos generales, sino que además expresó juicios y opiniones a través de sus reportes y publicaciones. En una publicación de 1961, el BM alabó el programa económico del gobierno de Frondizi:

Argentina's rigorous program of financial stabilization, which was initiated at the end of 1958, has successfully laid the basis for resuming the long-interrupted expansion of the Argentine economy. With the restoration of financial stability and economic flexibility, investment in the re-equipment and expansion of Argentine industry and agriculture has begun to increase notably. Public policy is committed to consolidating these improvements and encouraging a steady flow of both foreign and domestic savings into Argentine activities<sup>28</sup>.

La actuación del BM en Argentina durante el gobierno de Frondizi fue coherente con una serie de criterios y objetivos económicos discutidos en el capítulo 2: fomentar el desarrollo

---

extranjero. Las industrias que mayor prioridad de inversión tuvieron para esta Comisión Nacional fueron la automovilística, la petroquímica, el papel y el transporte. En la documentación utilizada por Sikkink no hay ninguna evidencia de peticiones del BM al gobierno argentino para adoptar alguna de estas medidas favorables a la inversión privada extranjera, por lo que, si bien este organismo las vio con buenos ojos, al parecer no ejerció presión directa sobre el gobierno de Frondizi. La documentación revela solamente la insistencia de algunas firmas consultoras privadas estadounidenses (con nexos con el Departamento de Estado y con empresas petroleras) en que el gobierno adoptara este tipo de estímulos para crear un ambiente atractivo a los inversionistas extranjeros (Sikkink, *op. cit.*, pp. 194-200).

<sup>28</sup> Cit. por *ibid.*, p. 293.

económico en sus países miembros no desarrollados mediante apoyo crediticio y técnico a obras de infraestructura, asegurando la autosuficiencia financiera de cada proyecto y la solvencia general de las economías deudoras, a manera de alentar la inversión privada nacional y extranjera en las oportunidades de crecimiento de las economías en cuestión. Una parte de sus labores consistía en publicar evaluaciones generales a manera de que pudieran servir de referentes generales para el conjunto de opiniones que se confrontaban dentro de los debates públicos sobre política económica en los círculos académicos, periodísticos, financieros y gubernamentales.

Para que pudiera haber un clima favorable a la inversión privada en materia de políticas gubernamentales, el BM tenía que contribuir también a crear un “clima de opinión” favorable a estos fines dentro de las discusiones públicas más generales y en el ámbito más especializado de las discusiones técnicas de políticas macroeconómicas y de gestión de servicios básicos. De esta manera, el BM buscó también influir en el ámbito de las ideas utilizadas por los diferentes actores políticos y sociales para discutir entre ellos y con el gobierno la conveniencia de unas u otras políticas económicas.

La actuación del BM tuvo consecuencias importantes para las políticas económicas aplicadas por el gobierno de Frondizi. Ejerció una influencia directa sobre las políticas de inversión pública y gestión de servicios básicos, mediante su asistencia financiera y técnica en una serie de proyectos específicos. Debido a los criterios con los que participó en estos proyectos y a su orientación económica general, reflejada en las evaluaciones de sus publicaciones, el BM ejerció una influencia un poco más indirecta sobre el plan macroeconómico general del gobierno de Frondizi, al sumarse al conjunto de actores que apoyaron su estrategia de desarrollo económico con disciplina fiscal y estímulos a la inversión privada. Aunque su contribución financiera no fue tan extraordinaria, el BM fue un aliado

internacional importante en el contexto del gobierno de Frondizi en Argentina, complementario a la actuación protagónica del FMI, para apoyar el plan económico general puesto en marcha por el gobierno, y un organismo influyente en el diseño y la aplicación de las políticas de inversión pública y gestión de servicios básicos.

No es que el BM sólo apoyara a gobiernos con orientaciones económicas basadas en el predominio de la inversión privada. Así lo comprueba su actuación en Brasil por esos mismos años. En el caso del gobierno de Kubitschek, puede decirse que el papel del BM fue inverso: aunque en términos absolutos su contribución financiera fue mucho mayor que en la Argentina de Frondizi, su incidencia real sobre las políticas macroeconómicas y de inversión pública finalmente aplicadas fue mucho menor, debido a que, como ya mencioné antes, el gobierno y la economía brasileña contaban con otras fuentes importantes de financiamiento externo, entre las que destacó el Eximbank de EUA, por ejemplo.

De hecho, el gobierno de Kubitschek heredó de su predecesor, el de Getulio Vargas, una relación política ríspida con el BM, pues a partir de una medida tomada en 1951 por el presidente Vargas, relacionada con la restricción a las transferencias de utilidades de empresas extranjeras, el BM enfrió sus colaboraciones con el gobierno brasileño hasta el punto de suspender el otorgamiento de nuevos créditos a Brasil durante el período de 1955 a 1964, con un par de excepciones en 1958 y 1959. Este desencuentro generó mucha decepción e inconformidad por parte del gobierno brasileño, pues el informe realizado por la Comisión Mixta para el Desarrollo Económico por especialistas de los gobiernos de EUA y Brasil, entre 1951 y 1954, estuvo fundamentado en el supuesto de que las oportunidades de inversión señaladas contarían con la asistencia crediticia del BM.

Puesto que el BM se negó a ofrecer nuevos préstamos hasta que el gobierno brasileño no corrigiera una serie de políticas que según el banco estaban afectando su

solvencia crediticia (déficit fiscal, expansión crediticia, inflación, exceso de importaciones, tipo de cambio sobrevaluado, discriminación hacia empresas extranjeras en sectores importantes como el petróleo, administración ineficiente de los ferrocarriles estatales), la asistencia financiera que el gobierno de Kubitschek recibió finalmente del BM fue mucho menor de la que esperaba<sup>29</sup>. Aun así, debido a que el flujo de los préstamos aprobados antes de 1955 siguieron entrando después de la suspensión de nuevos créditos, el monto de asistencia financiera que recibió Brasil del BM durante el gobierno de Kubitschek fue 3 veces mayor al que recibió Argentina durante el gobierno de Frondizi<sup>30</sup>.

En general, el BM sí buscó hacer uso de su capacidad de negociación para castigar programas de gobierno que ponían en riesgo los intereses de la inversión privada extranjera en los países en desarrollo, de cuya satisfacción dependía su solvencia como países prestatarios. Pero esta presión sólo la ejerció con claridad en los casos más extremos, como en el caso de su reacción ante las expropiaciones realizadas en Chile durante el gobierno de Salvador Allende y en Perú durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado<sup>31</sup>. No obstante, la capacidad de negociación del BM fue laxa, pues no pudo imponer demasiadas condiciones a los gobiernos y tuvo más éxito en términos de influencia efectiva (es decir, sobre políticas finalmente aplicadas) cuando se concentró en los requisitos de rentabilidad exigidos para

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 234 y 247-248; Mason y Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1973, pp. 657-659.

<sup>30</sup> 54 millones de dólares entraron a Brasil por parte del BM entre 1956-1960, mientras que entre 1958-1962 entraron a Argentina por parte de dicha institución 18 millones, todos en el último año (Sikkink, *op. cit.*, pp. 291-293). El que Argentina haya recibido su primera entrada de capital del BM hasta 1962 se explica por el rezago, discutido en la nota 19, que caracterizó su inserción al régimen financiero multilateral de posguerra, pues su ingreso al BM ocurrió hasta 1956; también se puso de manifiesto la lentitud de los procesos de aprobación de proyectos dentro de los procedimientos habituales del BM (*ibid.*, p. 301; García Heras, *art. cit.*, p. 532).

<sup>31</sup> Juan Velasco Alvarado nacionalizó las propiedades pertenecientes a la "International Petroleum Company" a partir de que llegó al poder en 1968. Salvador Allende nacionalizó diversos yacimientos de cobre pertenecientes a compañías norteamericanas, entre las cuales estaban Exxon y Kennecot (Aldo Biagini Alarcón, "El Banco Mundial: Evolución y continuidad en su política de préstamos", *Estudios Sociales*, 42 (1984), p. 127).



cada proyecto particular, cómo lo demuestra el análisis de los casos examinados<sup>32</sup>. Además de que, como ya mencioné, la capacidad de influencia del BM, al igual que la del FMI, sobre las políticas de los gobiernos prestatarios dependió directamente de la disponibilidad o no de otras fuentes de financiamiento externo en estos países (como otros bancos multilaterales y bilaterales, o la banca comercial y los créditos de acreedores) y de la accesibilidad de sus términos de préstamo.

Con respecto a la CEPAL, ya mencioné que su trabajo fue excluido de cualquier proceso importante de definición de políticas económicas durante el gobierno de Frondizi. A pesar de ello, es notoria la similitud entre las ideas con las que Frondizi defendió su programa de desarrollo económico y los postulados teóricos contenidos en el marco conceptual de la CEPAL. Ideas como la necesidad de industrializar la economía argentina para compensar la pérdida del valor relativo de las exportaciones primarias frente a las importaciones manufacturadas estuvieron muy presentes en los argumentos de Frondizi y su equipo a favor de su programa de estímulos a la inversión en sectores estratégicos. Con respecto al papel que el comercio internacional tenía en el plan económico de Frondizi, Rogelio Frigerio, su principal asesor económico, comenta:

An increase of [agricultural] exports is impossible in the short run because there are not [sufficient] markets to absorb our present production and the tendency [in the developed countries] is restrictive, as demonstrated by the protection of the European Common Market, which is aspiring to be self-sufficient in primary products... This simple reasoning leads us to the conviction that it is now imperative

---

<sup>32</sup> Suárez Dávila menciona el caso de las negociaciones entre el BM y los gobiernos de López Mateos y López Portillo en México, en torno a las tarifas del sector eléctrico, en las cuáles el BM, ante la negativa del gobierno mexicano de subir las tarifas, determinó solamente no otorgar más préstamos a proyectos en ese sector, en vez de seguir un intento inicial de presionar al gobierno suspendiéndole la asistencia crediticia en general (Francisco Suárez Dávila, "La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI", *Comercio Exterior*, 44:10 (1994), p. 857).

that the chronic deficit in the balance of payments be remedied by substituting domestic production for the importation of certain commodities<sup>33</sup>.

Fronzizi mismo era famoso defensor de ciertas ideas económicas a tono con el clima de opinión favorable a la industrialización y el nacionalismo económico:

The creation of powerful heavy industries constitutes at present an indispensable complement of any program and national economic integration. There can be no development without the promotion of heavy industry; neither can there be, without it, economic independence<sup>34</sup>.

El desarrollismo de Frondizi estaba en sintonía con algunas de las principales interpretaciones difundidas por los estudios y publicaciones de la CEPAL con respecto a la necesidad de la industrialización para resolver a largo plazo los problemas estructurales de balanza de pagos y de vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos. Los razonamientos a favor de la industrialización, como los promovidos por la CEPAL y los utilizados por el gobierno de Frondizi para justificar ciertas políticas económicas, condensaban en un proyecto nacional las soluciones a varias preocupaciones, aspiraciones y apreciaciones presentes en el ambiente económico e ideológico de las sociedades latinoamericanas de la época, como quedó ejemplificado también en la descripción del desarrollismo de Kubitschek en Brasil<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Cit. por Manzetti, *op. cit.*, p. 50.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 50-51.

<sup>35</sup> Octavio Rodríguez menciona las coincidencias del pensamiento de la CEPAL con otras corrientes de ideas de economía política en boga durante las décadas de 1940 a 1960 en América Latina, e incluso las ubica dentro de un mismo movimiento general de ideas, que incluiría también las que él llama ideologías populistas, del peronismo en Argentina y el gobierno de Vargas en Brasil, cuyo proyecto sociopolítico subyacente estaría encabezado por la burguesía industrial nacional, acompañada por los estamentos ligados al Estado, las capas medias y los sectores obreros beneficiados por el proceso de industrialización ("La teoría

Las oportunidades de explotar el mercado interno mediante producción nacional y la disponibilidad internacional del capital financiero y productivo necesario para llevar a cabo las inversiones que lo permitieran, junto con la percepción de que esto podría ayudar a reducir gradualmente el exceso de importaciones, configuraron en muchos países no desarrollados un ambiente ideológico cargado con intereses favorables a las políticas de industrialización, lo que explica la consonancia entre las formulaciones de la CEPAL y el discurso del gobierno de Frondizi en torno a las políticas de fomento a la inversión en ciertos sectores de la economía. A pesar de esta consonancia, por razones de estrategia política y de limitaciones institucionales, el gobierno de Frondizi no utilizó la colaboración técnica de la CEPAL ni buscó una cercanía simbólica con este organismo regional<sup>36</sup>.

Si bien hay coincidencias entre las políticas promovidas por Frondizi durante su gobierno y las recomendaciones formuladas por Raúl Prebisch en su plan económico o por la CEPAL en general con respecto al enfoque de estímulos a la inversión en ciertos sectores de la economía, el gobierno de Frondizi fundamentó sus políticas de inversión en

---

del subdesarrollo de la CEPAL: síntesis y crítica”, *Comercio Exterior*, 1980, p. 1361). Si bien el desarrollismo de Kubitschek y Frondizi no corresponden estrictamente a proyectos ideológicos y sociopolíticos populistas, o de populismo nacionalista como los llama Sikkink, sí compartieron con ellos una orientación favorable hacia la industrialización (Sikkink, *op. cit.*, pp. 11-24). Me da la impresión de que la industrialización, como agenda de gobierno, no pertenecía exclusivamente a ningún proyecto político específico, sino que era un campo político bastante inclusivo disponible para ser disputado por un amplio espectro de propuestas. Al respecto, me parecen también muy fértiles las tesis de Carlos Otto Vázquez y Joseph Hodara. Dice Vázquez: “Recordemos que en los años cuarenta y cincuenta las ideas de la CEPAL tuvieron gran aceptación porque expresaban tanto la postura y aspiraciones de la burguesía industrial emergente, que luchaba por desterrar del lugar de privilegio a la vieja oligarquía tradicional terrateniente para comandar el proceso económico, como [sic] por los gobiernos de los distintos países de la región” (“La CEPAL: expresión de la crisis del pensamiento económico latinoamericano”, *Estudios Latinoamericanos*, (1996) Año 3/ Num.6, Julio/Diciembre, p. 100). A ello se suma el planteamiento de Hodara: “El liderazgo prebischiano y su interpretación del desarrollo latinoamericano se ajustaron a las necesidades políticas de los gobiernos, especialmente en materia de legitimidad. La difusión hemisférica de su mensaje configuró un nuevo discurso público que movilizó a los sectores de clase media ávidos de una teoría y de las prácticas proteccionistas de la industrialización sustitutiva; (...) se configuró, entonces, en esta primera etapa, una afinidad selectiva entre las inquisiciones cepalinas y los intereses intrínsecos de las sociedades latinoamericanas” (*Prebisch y la CEPAL, Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, El Colegio de México, México, 1987, p. 188).

<sup>36</sup> (Sikkink, *op. cit.*, pp. 184-191). Sikkink destaca la poca continuidad de espacios especializados dentro de las instituciones de la administración pública que tuvieron la capacidad para encargarse de la formulación y operación de políticas económicas durante estos años en Argentina, a diferencia de lo que sucedía en Brasil (*ibid.*, p. 301).

argumentos mucho más favorables a las inversiones del sector privado y prácticamente no hizo uso de las formulaciones que justificaban una mayor participación de las empresas públicas en las oportunidades de inversión, hacia la cual las recomendaciones de la CEPAL mostraban una mucha mayor tolerancia. Este posicionamiento respondió a la escasez de fuentes de financiamiento público que caracterizó al gobierno argentino casi desde que comenzó el mandato de Frondizi y representó una ruptura brusca con el pensamiento que había sostenido éste como político de oposición<sup>37</sup>. La aprobación de contratos de riesgo con compañías privadas extranjeras en el sector petrolero fue una de las políticas más controvertidas de la administración de Frondizi, pero, a juzgar por el recuento ofrecido por Sikkink, en las deliberaciones al interior de la sociedad argentina sobre la conveniencia de las empresas públicas o privadas en sectores estratégicos las posiciones se definieron en torno a una simbología nacionalista propia de la tradición política argentina<sup>38</sup> y, por lo tanto, con gran independencia tanto de los argumentos generalmente atribuidos a la CEPAL, como de su actuación específica en labores de asesoría directa al gobierno argentino.

En 1961, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) en el marco del programa de la Alianza para el Progreso con la finalidad de planear las políticas de desarrollo nacional y su financiamiento respectivo, sobre todo si éste habría de provenir de créditos externos con garantía de repago estatal. Este fue un ámbito gubernamental en el que tanto el BM como la CEPAL tuvieron una importante presencia directa. El BM ayudó con asistencia

---

<sup>37</sup> Frondizi había hecho una defensa de la compañía petrolera nacional en 1954, en su libro *Petróleo y Política*, y había alzado la voz para criticar al gobierno de Perón en 1955, por haber aprobado contratos de exploración y explotación con una compañía privada extranjera. Posteriormente, en su libro *Política y nación* de 1963, Frondizi justifica la decisión que tomó durante su gobierno de aprobar contratos de riesgo con compañías extranjeras y su cambio de posición con respecto al monopolio estatal de la industria petrolera, argumentando que: "When I took office, I encountered a reality that didn't correspond to that theoretical position (that of *Petróleo y Política*) for two reasons. First, because the state didn't have the necessary resources to exploit our petroleum by itself; secondly, because the immediate, urgent necessity to substitute our fuel imports did not leave any margin of time for the government to pull together technical and financial resources..." (cit. por *ibid.*, p. 201).

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 202-203, 316 y 325-332.

técnica en la puesta en marcha de esta instancia planificadora desde finales del gobierno de Frondizi<sup>39</sup>. Después de su derrocamiento, al llegar el nuevo presidente electo, Arturo Illia, al gobierno, la nueva administración colocó en el Conade a varios economistas capacitados en la CEPAL o de inspiración cepalina<sup>40</sup>.

Independientemente de si se privilegiaba la inversión privada o la pública, los gobiernos que, como los de Frondizi o Kubitschek, tuvieran la intención de promover la inversión en sus países, la cual tenía que ser atraída del exterior financiera o directamente en el caso de las economías importadoras de capital, crearon oficinas de planificación que pretendieron dar coherencia y viabilidad en escala nacional o regional a las políticas de inversión y endeudamiento a lo largo de períodos de 5 o 6 años, los llamados programas integrales de desarrollo<sup>41</sup>. Aunque estas oficinas tuvieron una capacidad real limitada para determinar las políticas finalmente aplicadas por los gobiernos, fueron una condición necesaria para recibir créditos de organismos financieros multilaterales y una instancia de la administración pública en la que se conectaba a los gobiernos con los circuitos de colaboración técnica de los organismos internacionales u otros gobiernos proveedores de asistencia técnica y financiera. A pesar de que divergían en algunos temas de política económica, las labores de asistencia del BM y la CEPAL estaban basadas en el supuesto de que las instituciones de los Estados podían y debían dirigir la orientación sectorial, la viabilidad financiera y el ritmo de crecimiento de las economías nacionales, por lo que había

---

<sup>39</sup> García Heras, *art. cit.*, p. 544.

<sup>40</sup> Sikkink, *op. cit.*, p. 215,

<sup>41</sup> Sikkink menciona la creación de la Superintendencia para el Desarrollo del Noreste de Brasil, bajo la tutela del reconocido economista de origen cepalino Celso Furtado (*ibid.*, pp. 272-273.). Urquidi, también uno de los economistas más destacados de la CEPAL, menciona su participación en los estudios de la Comisión Mixta del BM y el gobierno mexicano que sirviera como antecedente técnico para el establecimiento de la Comisión Nacional de Inversión Pública (Víctor L. Urquidi, "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", *Comercio Exterior*, 44:10 (1994), pp. 845-846; Suárez Dávila, *art. cit.*, p. 856).

que crear los órganos gubernamentales que asumieran la coordinación de estas funciones de manera racional y confiable.

Las oficinas de programación estuvieron dirigidas a coordinar las actividades del resto de instituciones públicas que afectaban en alguna medida la actividad y el desarrollo económico, por lo que fueron creadas para fortalecer la capacidad de los gobiernos de decidir sobre las principales variables económicas. Sobre todo en el desempeño de tareas relativas a la inversión y el financiamiento públicos, estos órganos se integraron al entramado institucional que regulaba e intermediaba las relaciones macroeconómicas de mediano y largo plazo entre los principales actores nacionales e internacionales. Además, estas instancias administrativas también obtuvieron la responsabilidad de realizar los estudios que proveerían de información estadística y contribuirían a la formación del personal técnico que los gobiernos utilizarían en la aplicación de una diversa gama de políticas<sup>42</sup>, con lo cual adquirió relevancia gubernamental el tipo de enfoques teóricos-técnicos con los que se medían los desafíos y logros en el diseño de las políticas orientadas a fomentar el desarrollo. Así, a través de sus múltiples mecanismos de cooperación técnica y de la difusión de ideas en ciertos ámbitos gubernamentales específicos, el BM y la CEPAL tuvieron la oportunidad de ejercer un cierto grado de influencia directa de tipo ideológica e institucional sobre las políticas de gestión económica aplicadas por los gobiernos de América Latina.

---

<sup>42</sup> Joseph Hodara, "Orígenes de la CEPAL", *Comercio Exterior* 37:5, (1987), pp. 390 y 391.

## CONCLUSIÓN

Con el análisis precedente busqué mostrar cómo las controversias que surgieron alrededor de las políticas de expansión, estabilización, inversión, infraestructura y desarrollo en Brasil y Argentina, durante los gobiernos de Kubitschek y Frondizi, estuvieron alimentadas por las ideas del FMI, el BM y la CEPAL. Quise ilustrar cómo la participación directa e indirecta de estos organismos en estas controversias contribuyó a alinear los diferentes tipos de ideas presentes en la debates públicos nacionales en torno a ciertas opciones de política, que a su vez representaban en diferente grado las preferencias de los grupos de interés nacionales e internacionales más importantes para el gobierno. Mi conclusión es que estas instituciones internacionales sí tuvieron una presencia ideológica muy importante en los debates nacionales de los países latinoamericanos analizados, pues contribuyeron intelectualmente en la formación de las ideologías económicas que competían por ser materializadas a través de las políticas que aplicaron los gobiernos y la institucionalización de prácticas económicas en los Estados.

También hice un intento por medir la influencia real que pudieron llegar a tener estos organismos internacionales en algunas políticas específicas aplicadas por los gobiernos analizados. Encontré que la influencia de estos organismos podía ser de tres tipos: la influencia directa dura, que opera a través de la negociaciones con los gobiernos; la influencia directa suave, que puede ocurrir a través de actividades de cooperación técnica con ciertos ámbitos de la administración pública; y la influencia indirecta, que funciona a través de los mecanismos de participación de la sociedad civil en las decisiones de gobierno, como la legitimación de algunos razonamientos económicos en vez de otros a fin de ayudar a consolidar un consenso social en torno a ciertas políticas económicas. Aunque la CEPAL no

comparte las atribuciones y facultades financieras que tienen el FMI y el BM, las tres instituciones internacionales adquirieron responsabilidades en un mismo ámbito de competencia, asesorar a los gobiernos latinoamericanos en la gestión de sus políticas macroeconómicas y ofrecer al público en general publicaciones al respecto. De esta manera, la influencia de los organismos internacionales estudiados dependió de su contribución a los recursos ideológicos, técnicos y financieros que lograron movilizar los gobiernos para aplicar sus programas económicos.

Por último, era mi intención poner de manifiesto con mi análisis que estas instituciones, cada una a su modo, tuvieron una participación importante desde el ámbito de los organismos internacionales en la definición de la manera como los países latinoamericanos se insertaron en la estructura económica y financiera internacional durante las décadas de posguerra y en la configuración del tipo de regímenes económicos que adoptaron los Estados latinoamericanos en ese período. Sin embargo, también se vio en el análisis precedente que lo que determinó en mayor medida el tipo de políticas macroeconómicas que adoptaron los gobiernos latinoamericanos, así como la influencia que pudieron llegar a ejercer sobre ellos tanto los organismos financieros internacionales, como la CEPAL, fue la disponibilidad o no de fuentes de financiamiento externo diversas en términos accesibles.

La influencia de los organismos financieros internacionales sobre los gobiernos dependió de qué tan crítica era la situación financiera de cada país y cada gobierno. Naturalmente, mientras más crítica era la situación financiera de un país, más desesperada era su necesidad de asistencia financiera externa y, por tanto, mayor la capacidad del FMI y el BM de imponer condiciones en las negociaciones de los acuerdos crediticios. Por otro lado, mientras más fuentes de financiamiento hubiera al alcance de los países o mientras mayor



liquidez tuvieran disponible, ya fuera mediante el comercio exterior o a través del sistema financiero internacional, menos presión había para que los gobiernos aceptaran las condiciones del FMI o el BM y también, por ello, podían sostenerse las tesis que desafiaban la necesidad de aplicar drásticas políticas de estabilización. Así mismo, el tipo de políticas intensivas en inversiones para el desarrollo recomendadas por la CEPAL sólo podían cumplirse cuando las condiciones financieras internacionales daban a los Estados y las economías latinoamericanas una amplia capacidad de endeudamiento a largo plazo.

El FMI y el BM fueron dos de las principales instituciones internacionales encargadas de garantizar la viabilidad del sistema financiero internacional durante las décadas de posguerra, pero la expansión del ciclo financiero internacional de posguerra ocurrió a través de diversos canales crediticios, como los préstamos bilaterales por parte de las agencias del gobierno de los EUA (el Eximbank, por ejemplo), los créditos de la banca comercial y los de las compañías europeas y japonesas que, frecuentemente con garantías por parte de los Estados exportadores y receptores, posibilitaron la transferencia de capital financiero y productivo hacia las economías en desarrollo<sup>43</sup>. El FMI y el BM participaron en la expansión financiera internacional de posguerra y buscaron concentrar funciones de control sobre ella, pero no pudieron administrarla realmente (como sí pudieron administrar posteriormente su contracción). Por ello, a lo que los gobiernos y los Estados latinoamericanos respondieron fue a las oportunidades que abría la expansión del ciclo financiero internacional de posguerra, dependiendo al final de sus propias capacidades políticas e institucionales de aprovecharlas

---

<sup>43</sup> (Sikkink, *op. cit.*, pp. 45-55). Durante los gobiernos de Kubitschek y Frondizi, Brasil recibió un total de 1875 millones de dólares en créditos externos y Argentina 1474 millones, de los cuáles los créditos de proveedores comerciales representaron 54 y 57 por ciento respectivamente. Otra proporción importante fue la aportada por los préstamos del Eximbank, que constituyeron 20% y 17% respectivamente. El BM sólo aportó 3% del total de los créditos recibidos por Brasil y el 1% de los recibidos por Argentina. Por otro lado, la inversión extranjera directa sí fue importante para el total de la inversión externa en estos países, pues su monto en dólares fue de 566 millones para Brasil y de 568 millones para Argentina. En lo que se refiere a ayuda crediticia del FMI, Argentina también recibió más que Brasil (*ibid.*, pp. 289-302).

en un sentido u otro. Para esto resultaba útil contar con una filosofía económica que diera sentido y legitimara oficialmente sus prácticas macroeconómicas más recurrentes, área en donde la CEPAL hizo sus principales contribuciones<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Ver síntesis de este capítulo en el apéndice 3.

## Capítulo 4.

# LAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

En este capítulo procuro contestar a la pregunta ¿Qué papel cumplieron la CEPAL, el FMI y el BM en la definición de los debates económicos que dieron forma a las principales iniciativas de cooperación económica internacional durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial? Mi argumento es que, con base en su propio marco intelectual, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) impulsó propuestas que tuvieron mucho eco en varias iniciativas internacionales de las décadas de la posguerra y que estas aportaciones reflejan una presencia ideológica y técnica más activa en la formulación de iniciativas de cooperación económica internacional que la que tuvieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), quienes reaccionaron ante muchas nuevas iniciativas de manera más bien pasiva. Para ello, mostraré, en la primera parte, cómo algunas recomendaciones en materia de cooperación económica internacional se derivan del marco analítico de la CEPAL descrito en los capítulos uno y dos. En la segunda parte, examinaré el eco que tuvieron esas recomendaciones en ciertas iniciativas concretas de cooperación económica internacional discutidas en las décadas de posguerra y cómo participaron, tanto la CEPAL, como el FMI y el BM, en su materialización.

## **LAS PROPUESTAS DE LA CEPAL SOBRE COOPERACIÓN COMERCIAL, FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA PAÍSES EN DESARROLLO Y REGULACIÓN DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS**

Del marco analítico de la CEPAL se derivaron dos consecuencias fundamentales en materia de cooperación comercial internacional. La primera fue la necesidad de promover el comercio de los países en desarrollo mediante acuerdos de liberalización entre ellos, que mantuvieran la protección frente a los países desarrollados, para ofrecer a los primeros un espacio de exportación a sus respectivas producciones industriales. La segunda fue la necesidad de que los países desarrollados permitieran el acceso a sus mercados para las exportaciones de los países en desarrollo sin exigir a cambio reciprocidad en el tratamiento de sus propios productos.

Ya en el texto “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, escrito en 1949 como introducción al *Estudio económico de la América Latina, 1948*, Prebisch advirtió que uno de los límites de la industrialización de los países en desarrollo se encontraba en el excesivo fraccionamiento de sus mercados: “Otro de los límites está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales. En los países de América Latina se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro. Ello tiende a disminuir la eficiencia productora y conspira contra la consecución del fin social que se persigue”. Después menciona que en el siglo XIX el desarrollo industrial europeo estuvo marcado por una activa concurrencia y “se realizó a favor de ciertas formas características de especialización, que alentaron un provechoso intercambio entre los distintos países. La especialización favorecía el progreso técnico y éste permitía distribuir crecientes ingresos. Contrariamente a lo que

ocurre cuando se trata de países industriales frente a países de producción primaria, se cumplían las ventajas clásicas de la división del trabajo: de la división del trabajo entre países iguales o casi iguales”<sup>1</sup>.

Para la CEPAL, la industrialización de los países en desarrollo y una política de cooperación comercial entre ellos eran dos caras de la misma moneda. Contar con mercados de gran escala era una necesidad del proceso sustitutivo, además de que la competencia entre economías en una etapa similar de desarrollo fomentaría una especialización gradual de sus respectivas industrias que permitiría mantener un comercio industrial entre ellas con un grado razonable de eficiencia. También se concibe que una política comercial de esta naturaleza entre economías en desarrollo, pudiera ser la plataforma para abrir paso a sus exportaciones industriales dentro de los mercados de los países desarrollados. De ahí que una recomendación natural de la CEPAL para los países latinoamericanos fuera una política de cooperación comercial regional que cumpliera estos propósitos, como lo era la creación de un Mercado Común Latinoamericano.<sup>2</sup> El sentido era fomentar la expansión de las producciones industriales nacionales compartiendo el mercado regional en condiciones de

---

<sup>1</sup> Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, escrito originalmente como introducción para CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 72-73.

<sup>2</sup> “Hay que reconocer que las facilidades creadas en el mercado interno por la política sustitutiva de importaciones no han dado lugar, hasta ahora, a iniciativas ponderables en materia de exportaciones industriales al resto del mundo. Más aún, al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas –cuando no prohibiciones– a la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno. La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre países latinoamericanos, en unos casos, y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notorias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, el desarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana” (CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1959, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 336).

competencia relativamente igualitaria. Por lo que un pilar de este sistema era la preservación de la protección frente a países desarrollados.<sup>3</sup>

De acuerdo con el marco analítico de la CEPAL hay una diferenciación funcional entre la forma como las economías céntricas y las periféricas participan en el comercio internacional, que es la responsable de que si estas últimas aceleran su ritmo de crecimiento más allá de la capacidad de absorción de sus exportaciones primarias en los mercados de las primeras, incurren en sucesivos déficits comerciales, lo cual no ocurre en sentido contrario. El modelo teórico de la CEPAL suponía que si un centro económico aumentaba sus importaciones primarias, tendría un aumento casi automático de sus exportaciones manufacturadas, debido a la alta elasticidad-ingreso de su demanda en los países periféricos<sup>4</sup>. En cambio, un país periférico no tenía la capacidad de incidir, mediante el aumento de sus importaciones manufacturadas, sobre el aumento de la demanda de sus exportaciones primarias en los centros industriales debido a que ella depende del crecimiento autónomo de éstos, en el cuál las exportaciones manufacturadas a los países periféricos tienen una influencia diminuta, además de que la demanda de productos primarios en los centros industriales crece menos que su propio ingreso.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> "Si esos artículos [manufacturados internamente] pudieran entrar libremente en otros países latinoamericanos, o con menores derechos que los provenientes de países no latinoamericanos, la producción podría expandirse en forma apreciable y con las consiguientes ventajas. Esta liberalización del intercambio entre los países latinoamericanos no tiene por qué afectar a los Estados Unidos o a Europa más de lo que les afectaría la tarifa con que cada uno de esos países tratase de proteger su propia producción en aislamiento de los otros. La restricción de las importaciones europeas o norteamericanas será igual en uno y otro caso;" (CEPAL, *La cooperación internacional en la políticas de desarrollo latinoamericana*, Naciones Unidas, Nueva York, 1954, p. 78, el subrayado es mío).

<sup>4</sup> La elasticidad-ingreso de un producto es la relación mediante la que aumenta la cantidad de su demanda en una economía conforme aumenta el ingreso en la misma. Por ejemplo, conforme aumenta el ingreso agregado de una economía, aumenta también la cantidad de productos electrodomésticos que se planean comprar. En cambio, el mismo aumento en el ingreso no incrementaría tanto la cantidad de alimentos que se planearían comprar debido a que su elasticidad-ingreso es más baja. Ver las pp. 22 y 23, en el capítulo 1, y la nota 20 del capítulo dos para el trasfondo teórico de este concepto.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 66, 67.

Además, las consideraciones que justifican cierto tipo de proteccionismo en los países periféricos no aplican para los países céntricos. Un proteccionismo sustitutivo en los países periféricos no interrumpe el crecimiento del comercio mundial, según la CEPAL, debido a que solamente modifica la composición de las importaciones manufacturadas, evitando que sobrepasen la capacidad de pagos exteriores de la economía. En cambio, si un país céntrico restringe cierto tipo de importaciones primarias, no las sustituye por otro tipo de importaciones primarias, debido a que ya importaba todo lo que requería su demanda en condiciones normales, por lo que disminuye sus importaciones totales por debajo de la capacidad de pago de sus exportaciones, lo cual reduce el crecimiento del comercio internacional por debajo de su potencial.<sup>6</sup>

De esto, la CEPAL derivó recomendaciones diferenciadas para una política de cooperación comercial entre países periféricos y céntricos. Los países en desarrollo podían aplicar una política de protección sustitutiva, pero no debían llevarla más allá de los límites después de los cuáles se frena el crecimiento del comercio internacional.<sup>7</sup> Por otro lado, para estimular el comercio mundial, los países desarrollados debían disminuir su tarifas arancelarias, sin que ello requiriera de reciprocidad por parte de los países en desarrollo. Ello debido a que, según la CEPAL, las concesiones arancelarias que los países desarrollados otorgaran a los países en desarrollo llevarían en sí mismas su contrapartida, al transformarse, directamente o indirectamente, el poder de compra internacional generado por un aumento de sus importaciones en demanda internacional de sus exportaciones. En referencia a Estados Unidos, una publicación de la CEPAL aclara: “Si bien se examina, la reciprocidad

---

<sup>6</sup> “los efectos del proteccionismo sobre el comercio mundial no son los mismos en un centro industrial que en los países en desarrollo. (...) mientras en los países en desarrollo la protección -dentro de los límites ya señalados- tiene por efecto mantener la estrecha correspondencia entre importaciones y exportaciones, sin vulnerar el ritmo de crecimiento del comercio mundial, en un centro industrial de aquellas características la protección reduce las importaciones por debajo de la capacidad de pagos exteriores y afecta desfavorablemente el comercio” (*Ibid.*, pp. 72 y 73).

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 70.

[comercial] está implícita en el mismo carácter funcional de aquel centro, puesto que si al aumentar sus importaciones también los hacen sus exportaciones, la compensación es espontánea y no se necesita manipular las tarifas de los otros países para que se cumpla sin trastornos”<sup>8</sup>. De ahí que, en las décadas de la posguerra, un corolario importante del marco analítico de la CEPAL en materia de cooperación comercial entre países desarrollados y países en desarrollo fue la recomendación de una política de reducción arancelaria no recíproca a favor de los países en desarrollo.

Otra de las preocupaciones principales de la CEPAL fue la vulnerabilidad externa de los países periféricos frente a las fluctuaciones comerciales internacionales. Esta vulnerabilidad quedaba de manifiesto en el problema de la inestabilidad de los precios internacionales de los productos primarios, el cuál había sido objeto de varias iniciativas internacionales en la primera mitad del siglo XX. Desde sus primeros años, la CEPAL claramente dirigió su marco analítico a colocar el problema en perspectiva y a aportar elementos para determinar la orientación de sus posibles soluciones. Uno de los ejes de la teoría del desarrollo periférico de la CEPAL, el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios<sup>9</sup>, estaba directamente relacionado con la fluctuaciones bruscas que los precios de estos productos tenían periódicamente, por lo que las herramientas conceptuales de la CEPAL eran aptas para recomendar medidas de cooperación internacional para estabilizar los ingresos de los países exportadores de productos primarios.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>9</sup> El deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios es la tendencia a largo plazo en la que pierden valor relativo frente a los productos manufacturados. Para el trasfondo teórico de esta tendencia, ver las pp. 42 y 43 en el capítulo dos.

<sup>10</sup> “Se ha discutido mucho acerca de la compra de sobrantes de productos primarios. Es un hecho sabido que en la fase descendente, la producción agraria desciende mucho menos que la industrial. Existe un interés común entre los centros y la periferia en que no descienda sensiblemente, pues ello demoraría la recuperación de aquellos. De ahí el efecto benéfico que podría ejercer una juiciosa política de compra de



La CEPAL agrupó las diversas medidas de cooperación previstas para atender este problema en torno a la necesidad general, advertida por ella, de un mayor financiamiento internacional para los países en desarrollo, que fuera capaz de cumplir funciones anticíclicas<sup>11</sup>. Estas medidas obedecerían a un interés compartido por los países céntricos y periféricos, y requerirían una mayor habilitación de las capacidades de préstamos de las instituciones crediticias internacionales. Los análisis de la primera década de la CEPAL apuntaban hacia claras recomendaciones para concertar medidas de cooperación internacional que incluyeran estas consideraciones y atendieran las necesidades de financiamiento compensatorio de los países exportadores de productos primarios.<sup>12</sup>

En general, el marco analítico de la CEPAL ponía de relieve la falta de recursos financieros de las instituciones multilaterales de crédito para satisfacer las necesidades de inversión de los países en desarrollo. La cooperación financiera entre países desarrollados y países en desarrollo ofrecía posibilidades para compensar estas deficiencias. La necesidad de mayores facilidades crediticias internacionales para el desarrollo podría atenderse modificando ciertas prácticas de las instituciones internacionales de crédito constituidas y creando nuevos mecanismos de cooperación financiera internacional que dirigieran recursos a donde no llegaban. Para la CEPAL, la programación del desarrollo exigía certidumbre con

---

sobrantes: en tanto pueda atenuarse, en esta forma, la caída cíclica de las exportaciones de los países productores, menor será también el descenso de sus importaciones y, por consiguiente, menos intensa la reducción de la demanda en los países industriales. Esta medida regulatoria tendría otra virtud. Al contenerse con dichas compras la caída exagerada de los precios de los productos primarios, se habría contribuido a que la relación entre éstos y los artículos terminados no tienda a volverse persistentemente en contra de los países de la periferia, según ya se explicó en otro lugar." CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1948*, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, p. 126.

<sup>11</sup> Las medidas anticíclicas son aquéllas que buscan contrarrestar los vaivenes del ciclo económico, mediante estímulos a la demanda, cuando se está en la etapa recesiva, y estímulos al ahorro, cuando se está en la etapa expansiva.

<sup>12</sup> "Una política reguladora de esta naturaleza podría contribuir notablemente a atenuar el movimiento cíclico en los países productores [de materias primas] con efectos favorables sobre la economía de los países industriales. En efecto, no sólo se evita que los precios caigan por debajo de cierto límite, sino que la constitución de existencias extraordinarias en los países productores financiadas con recursos internacionales contribuirá a mantener su demanda de importaciones industriales." (CEPAL, *La cooperación internacional en la políticas de desarrollo latinoamericana*, p. 86; ver también pp. 147-149).

respecto a la obtención futura de créditos del exterior, por lo que recomendó corregir algunas formas demasiado meticulosas y reservadas de operar de las instituciones crediticias internacionales, como el BM, a fin de dar mayor seguridad a los programas de desarrollo de los países receptores.<sup>13</sup>

En el contexto de América Latina, la CEPAL propuso fijar una meta de inversiones anuales que habrían de provenir de los Estados Unidos con el fin de concertar con antelación un volumen mínimo de inversión externa.<sup>14</sup> La mayor parte de esa inversión tenía que proceder de alguna agencia crediticia estadounidense, debido a que el pago de sus intereses y servicios son mucho más bajos que el de los préstamos e inversiones privadas y a que su cantidad depende básicamente de la decisión del gobierno de Estados Unidos.<sup>15</sup> La predilección por un financiamiento externo en términos preferenciales (con base en agencias de crédito gubernamentales) fue una característica del mecanismo de cooperación financiera que la CEPAL propuso en la reunión de Quitandinha de 1954 para activar un programa interamericano de desarrollo económico.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 22 y 23. La meticulosidad de las formas de operación de las instituciones financieras como el BM, se refiere al trabajoso procedimiento de aprobación de proyectos que era necesario cumplir antes de recibir un crédito, lo cual alentaba y obstaculizaba los proyectos de inversión, según las opiniones críticas. Los criterios y procedimientos en los que se basó el BM para medir la viabilidad de los proyectos de inversión y la solvencia de los países prestatarios, se explican en la primera parte del capítulo 2.

<sup>14</sup> En un informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL preparado para la reunión de Ministros de Hacienda y Economía del Consejo Interamericano Económico y Social en Quitandinha, cerca de Río de Janeiro, a fines de 1954, se afirma: “no parecería exagerado fijar como punto de referencia provisional para una política de inversiones llegar en un período de transición de tres años 1955-57 a un volumen total de inversiones de capital proveniente de los Estados Unidos de por lo menos unos 1000 millones de dólares anuales” (*Ibid.*, p.20).

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>16</sup> “El Banco de Exportaciones e Importaciones, por lo demás, al depender de las decisiones del Gobierno de los Estados Unidos se encuentra favorablemente situado para actuar dentro del sistema interamericano, sobre todo si en la Reunión de Río de Janeiro se adopta una vigorosa política de cooperación en el desarrollo económico latinoamericano. (...) Así como una política nacional de desarrollo tiene su expresión en un programa, una política interamericana de desarrollo lo necesitará también, y en este programa las inversiones tendrán naturalmente que desempeñar un papel primordial por un período de años suficiente como para que los países latinoamericanos completen su propia capacidad de ahorro. (...) Mientras tanto, el establecimiento de una meta provisional de inversiones podría tener por sí misma gran importancia si los gobiernos decidieran adoptarla como primer paso hacia un programa interamericano.” (*Ibid.*, pp. 22-24).

Otra medida de cooperación financiera para el desarrollo que también fue propuesta por la CEPAL para el sistema interamericano, fue la creación de un instrumento crediticio regional que tuviera una política de préstamos más flexible y accesible para satisfacer las necesidades de desarrollo de las economías latinoamericanas. En el informe de 1954, la CEPAL propuso la creación de un Fondo especial dentro del sistema interamericano que proveyera a los empresarios privados latinoamericanos de créditos industriales, agrícolas y mineros, servicio que las instituciones de crédito internacional no ofrecían debido a que sus exigencias de garantía estatal sólo eran cumplidas por grandes empresas de servicios básicos.<sup>17</sup> La idea era canalizar recursos públicos, el grueso de los cuáles aportaría Estados Unidos, a un instrumento de financiamiento que estuviera en condiciones de impulsar con mayor vigor y menos reservas las inversiones para el desarrollo de los países de América Latina.<sup>18</sup>

Por último, la CEPAL reconocía en su marco analítico que la inversión privada extranjera tendría que ser un factor importante en el desarrollo de los países periféricos. Si bien el capital privado no sería el indicado para hacerse cargo de la mayor parte del financiamiento del desarrollo<sup>19</sup>, la CEPAL lo consideraba una fuente complementaria

---

<sup>17</sup> “Es un hecho bien conocido que en la América Latina se ha podido en muy pocos casos satisfacer en forma adecuada la necesidad de créditos a plazos medianos y largos par la industria, y que es éste uno de los factores que retarda el desarrollo. (...) Las instituciones de crédito internacional no habían tenido oportunidad de prestar a estos empresarios, pues sus operaciones con la iniciativa privada se efectuaron sobre todo con empresas de utilidad pública, en su mayor parte extranjeras” (*Ibid.*, p. 34).

<sup>18</sup> “Si en la Reunión de Río de Janeiro se sientan las bases de una vigorosa política de desarrollo económico, es posible que haya que considerar la creación de instrumentos de que hoy carece el sistema interamericano. (...) Si la idea llegara a cristalizar, todos los países tendrían que aportar el capital. Pero desde luego, sólo una parte relativamente pequeña de los fondos prestables podrá provenir de la América Latina, pues precisamente de lo que se trata es de atraer hacia ella recursos internacionales. (...) En cuanto a éstos, en la circunstancias actuales sería muy difícil encontrar otra solución que no fuera una dotación de los Estados Unidos a un fondo especial para operaciones de esta naturaleza.” (*Ibid.*, p. 37)

<sup>19</sup> “Es lógico que el capital privado extranjero trate de conseguir un rendimiento igual por lo menos al que tiene en su propio país. Hay, desde luego, inversiones de rendimiento mucho mayor en la América Latina. Pero si en tales condiciones se generalizara y adquiriera gran amplitud este tipo de inversiones, la carga de servicios financieros podría llegar a constituir un factor muy serio en el balance de pagos de los países latinoamericanos. Todo esto induce a suponer que, aun en condiciones muy propicias para este tipo de inversiones en la América Latina, no es dable esperar un crecimiento de ellas de magnitud suficiente como

necesaria para alcanzar resultados de crecimiento satisfactorios. Por esta razón, parte de sus recomendaciones en este tema iban dirigidas a la aplicación de una regulación adecuada a las inversiones extranjeras directas, lo cual ofrecía otra oportunidad para la cooperación entre países en desarrollo y países desarrollados, pues la legislación de los primeros tendría que ser respaldada por los segundos.<sup>20</sup>

En conclusión, con base en su marco analítico, la CEPAL justificó diversas fórmulas de cooperación económica internacional, como la cooperación comercial preferencial entre los países en desarrollo, la cooperación comercial no recíproca de los países desarrollados a favor de los países en desarrollo, la mayor cooperación financiera multilateral para disminuir fluctuaciones comerciales y para fomentar el desarrollo y, por último, la cooperación en la regulación adecuada de la inversión extranjera directa. En la siguiente sección mostraré que, durante las décadas de la posguerra, se promovieron varias iniciativas internacionales que implicaban fórmulas de cooperación de esta naturaleza, en cuya discusión la CEPAL tuvo una presencia técnica e intelectual muy activa.

---

para contribuir con intensidad a la aceleración de su ritmo de desarrollo. Y si ello llegara a suceder en alguna ocasión, la carga de servicios limitaría la capacidad de absorción de capital. Basta tener en cuenta que, si el rendimiento del capital privado fuera tan sólo 10 por ciento, con el mismo servicio financiero se podría absorber dos veces y media más de capital en forma de recursos públicos internacionales, dada la relación presente de tasa de interés". (*Ibid.*, p. 40).

<sup>20</sup> En particular se buscaba evitar que las empresas extranjeras y trasnacionales adquirieran condición monopólica, que transfirieran demasiadas utilidades y que quitaran oportunidades que los empresarios nacionales sí podrían aprovechar. "Hay aquí posibilidades efectivas de cooperación internacional; y se conciben arreglos intergubernamentales a fin de lograr que, sin perjuicio de la libertad de iniciativa de las empresas en el campo que les es propio, su forma de operar quede sujeta a normas adecuadas de control que, además de asegurar la defensa del interés colectivo, permitan a un país latinoamericano conocer la cuantía de los beneficios reales derivados en su propio territorio y les faciliten la aplicación de razonables gravámenes" (*Ibid.*, p. 41 y 42).

## LA PARTICIPACIÓN DE LA CEPAL, EL FMI Y EL BM EN INICIATIVAS DE COOPERACIÓN COMERCIAL, FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA PAÍSES EN DESARROLLO Y REGULACIÓN DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS

En América Latina se gestaron durante la década de 1950 varias iniciativas de cooperación comercial. En lo que se refiere a la cooperación regional preferencial, hubo dos avances concretos que tuvieron una clara inspiración en las ideas de la CEPAL y para los que el propio organismo prestó una activa colaboración técnica: el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), ambas iniciativas instituidas en 1960. Siendo la región latinoamericana el ámbito de competencia de la CEPAL, era natural que tuviera una participación importante.

En el primer caso, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica habían mostrado, desde principios de la década, interés en una cooperación más estrecha entre ellos.<sup>21</sup> En 1951, estos países presentaron, por conducto de sus ministros de Economía, una propuesta a la CEPAL, en el IV Periodo de Sesiones en México, para la creación de un Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, el cual se constituiría en su ámbito y con un secretariado suyo como cuerpo técnico. Ese año la CEPAL adoptó una resolución que atendía la solicitud. A lo largo de la década, el Comité de Ministros, con la colaboración técnica y la orientación del secretariado de la CEPAL y con apoyo amplio del sistema de asistencia técnica de las Naciones Unidas en la provisión de expertos, se dedicó a

---

<sup>21</sup> En 1918, El Salvador había firmado un acuerdo bilateral de libre comercio con Honduras. Hizo lo mismo con Guatemala y Nicaragua en los años cuarenta. En 1951 los cinco países crearon una Organización de los Estados Centroamericanos (Víctor L. Urquidí, *Otro siglo perdido: las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 171).

diseñar los mecanismos de cooperación que posibilitaran la integración subregional.<sup>22</sup> En 1958 se firmó el primer Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y, en 1960, se tomó un paso más decisivo y de mayor alcance con la firma, en Managua, del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que entró en vigor en 1962, sin el apoyo de Costa Rica, junto con un Acuerdo de Régimen de Industrias de Integración.<sup>23</sup>

En el caso de la ALALC, creada por el Tratado de Montevideo de 1960<sup>24</sup>, la CEPAL también desempeñó un papel importante en la concepción de la iniciativa y en los trabajos preparativos para su negociación. Entre 1956 y 1959, la CEPAL realizó trabajos técnicos para examinar las posibilidades de integración comercial regional y promovió reuniones de consulta para su discusión.<sup>25</sup> Los trabajos preparativos de la CEPAL resultaron en una fórmula que proponía el avance gradual y progresivo en el establecimiento de un sistema de preferencias latinoamericanas, regulado por la aplicación de un adecuado principio de reciprocidad comercial y complementado por mecanismos de pagos que permitiesen la compensación multilateral de saldos derivados de las transacciones bilaterales como paso

---

<sup>22</sup> Los mecanismos que se consideraron estuvieron relacionados con asuntos de comercio y aranceles, cooperación industrial, transporte y comunicaciones, administración pública, investigación científica y tecnológica, electricidad, vivienda, estadística y política agrícola (*Ibid.*, p. 172).

<sup>23</sup> En el tratado de 1958 se preveía el comercio sin restricciones de una lista positiva de bienes, no muy amplia, y la negociación continua para ampliar la lista y gradualmente cumplir las condiciones que serían requeridas por el GATT en su artículo XXIV, referentes a que el convenio debería abarcar “lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de la zona de libre comercio”, de las cuáles hablaré más adelante. En el tratado de 1960 se estableció el libre comercio de todos los bienes, excepto una lista negativa que se reduciría en negociaciones sucesivas. Se adoptaría además un arancel externo común, cuya parte técnica y de nomenclatura aduanera se había elaborado previamente en la CEPAL. El Régimen de Industrias de Integración preveía el libre comercio de productos de cierto tipo de industrias en la región, con el propósito de evitar temporalmente una duplicación innecesaria de las inversiones (*Ibid.*, p. 173). Según Urquidí, en la década de 1960 se cumplieron muchos de los objetivos de la integración subregional, pero estos se vieron mermados posteriormente por diversos factores, entre ellos el conflicto armado entre El Salvador y Honduras, desatado en 1968 (*Ibid.*, p 174 y 175).

<sup>24</sup> Los países signatarios fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Colombia y Ecuador se adhirió en 1962, Venezuela en 1965 y Bolivia en 1967 (Bernardo Sepúlveda, “El régimen de la nación más favorecida en el GATT y la ALALC”, *Foro Internacional*, vol. XII, núm. 3, enero- marzo (1972), p. 351).

<sup>25</sup> *Loc. cit.*, y Gustavo Magariños, “Perspectivas históricas y actuales de la ALALC”, *Integración Latinoamericana*, mayo (1976), pp. 31-33.

previo para un arreglo general en la materia. Sin embargo, durante el desarrollo de la negociaciones intergubernamentales, esta fórmula (preferencia comercial, reciprocidad y compensación multilateral de pagos) tuvo que ajustarse al principio prevaleciente en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) sobre la cooperación comercial no discriminatoria (contenido en los artículos I y II), que sólo permitía dejar de aplicar la cláusula de la nación más favorecida en el caso del establecimiento de una zona de libre comercio o bien de una unión aduanera (excepciones del artículo XXIV).<sup>26</sup>

Según Magariños, este ajuste conceptual fue contraproducente, puesto que el progreso de la ALALC hubiera sido más afortunado si se hubiera desarrollado como zona preferencial desde el principio, en vez de someterse a la rigidez y las presiones de los requisitos dispuestos por el GATT en su artículo XXIV para zonas de libre comercio.<sup>27</sup> Al término del lapso de 12 años en que la ALALC debía perfeccionarse como zona de libre comercio, los malos resultados, junto con ciertas innovaciones en la normatividad del GATT

---

<sup>26</sup> La cláusula de la nación más favorecida consiste en un mecanismo, mediante el cuál, para cada área negociada, el mayor beneficio comercial acordado entre dos miembros de un tratado comercial debe ser otorgado por igual al resto de los miembros del tratado comercial. Juan Mario Vacchino, "Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI", *Integración Latinoamericana*, agosto (1987), p.28; Sepúlveda, *art. cit., passim*; Magariños, *art. cit.*, p. 33.

<sup>27</sup> El GATT definía una zona de libre comercio como "un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales los derechos de aduana y otras regulaciones comerciales restrictivas son eliminados en lo sustancial de todo el comercio entre los territorios constitutivos sobre productos provenientes de esos territorios". El problema con la ALALC era que, según un grupo de trabajo del GATT designado para analizar su aceptación, las reducciones arancelarias no tenían un carácter generalizado y lineal, por estar basadas únicamente en una lista de productos especificados (Sepúlveda, *art. cit.*, pp. 347-350 y 352). Magariños aclara en este sentido que "el mecanismo de las listas nacionales adoptado el Tratado de Montevideo demuestra que en la etapa inicial no se tuvo la pretensión de proceder al desarme arancelario completo y en forma automática, al estilo de los procedimientos usuales en la época y preconizados por los técnicos cuando se tratara de establecer uniones aduaneras o zonas de libre comercio. (...) Pero complementariamente, y para asegurar la formación de la zona de libre comercio, se elaboró el complicado y poco realista mecanismo de la lista común, la llave maestra, según Prebisch, para abrir las puertas del GATT" (Magariños, *art. cit.*, p. 33).

que comentaré más adelante, llevaron a que adoptara la figura más modesta de zona de preferencias comerciales, como originalmente se había concebido.<sup>28</sup>

Otro foro donde las ideas de la CEPAL tuvieron mucha resonancia fue el de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) constituida por la Asamblea General en 1964. En ella las fórmulas de cooperación comercial entre países en desarrollo y entre éstos y los países desarrollados tuvieron una gran presencia y fueron parte central de las discusiones que albergó. También se promovieron iniciativas que vincularon la cooperación comercial con la cooperación financiera para reducir la vulnerabilidad de los países en desarrollo frente a las fluctuaciones comerciales. De hecho, la UNCTAD estuvo directamente emparentada con la CEPAL, pues su nacimiento como organismo estuvo protagonizado por el propio Raúl Prebisch, quien como su primer Secretario General le transmitió una misma orientación ideológica, por lo que las iniciativas que los diferentes grupos de países promovieron al interior de la UNCTAD amplificaron al diálogo Norte-Sur las líneas argumentativas del marco analítico de la CEPAL<sup>29</sup>.

En la UNCTAD se discutieron principalmente problemas de comercio internacional que afectaban a los países en desarrollo, como los desequilibrios de los precios de los

---

<sup>28</sup> "Incumplido el compromiso de la lista común y vencido el nuevo plazo establecido por el Protocolo de Caracas sin que se llegase a la conformación de la zona de libre comercio, la ALALC pasó a constituirse en una simple zona de preferencias comerciales. Pero no se trató, como sería deseable, de preferencias generales que abarcasen el universo arancelario y que, por lo tanto, hiciesen más competitivas las producciones zonales frente a los similares de los países de fuera del área. Por el contrario, se formó una zona preferencial de carácter limitado que benefició selectivamente el comercio intrazonal de determinados productos, parceló casi al infinito el ámbito geográfico de su aplicación... y determinó una caótica asimetría de los márgenes de preferencia" (cit. por Vacchino, *art. cit.*, pp. 28 y 30; ver Magariños, *art. cit.*, p. 33 y Sepúlveda, *art. cit.*, pp. 352 y 353).

<sup>29</sup> En su informe para la primera UNCTAD, Prebisch enmarca la problemática del comercio internacional de productos básicos dentro del análisis del fenómeno generalizado del deterioro de sus precios relativos, debido a su sobreproducción, y sobre las consecuencias que esto tiene para una redistribución regresiva del ingreso y la disminución del comercio en el plano internacional (Raúl Prebisch, *Hacia una política comercial en pro del desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 1964, recopilado en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 351, 365).



productos primarios y las dificultades de acceso a los mercados de los países industriales.<sup>30</sup> Para su solución, los países en desarrollo reunidos en el Grupo de los 77<sup>31</sup> propusieron diversas medidas de cooperación comercial y financiera, entre ellas los convenios de productos básicos para fijar precios mínimos y topes, la regulación de existencias, las obligaciones mínimas de importaciones primarias por parte de los países desarrollados<sup>32</sup>, la reducción de aranceles y de otras restricciones a sus mercados para las exportaciones industriales de los países en desarrollo (sin reciprocidad a cambio) y el financiamiento compensatorio para estabilizar los ingresos de los países exportadores de productos primarios.

Las medidas de cooperación propuestas por la coalición de países en desarrollo implicaban fórmulas comerciales y financieras que tenían implicaciones para otras instancias internacionales como el GATT, el FMI y el BM. La concesión de tratamientos preferenciales no recíprocos entraba en contradicción con las disposiciones vigentes en el GATT, debido a sus principios de reciprocidad y de no discriminación<sup>33</sup>. El financiamiento compensatorio

---

<sup>30</sup> J. S. Nye, "La UNCTAD bajo Prebisch: la estructura de influencia", *Foro Internacional*, vol. XII, núm. 3, enero- marzo (1972), p. 339; Raúl Prebisch en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 351 y 364.

<sup>31</sup> Nye, *art. cit.*, p. 311.

<sup>32</sup> Para apoyar la defensa de los precios de los productos primarios a un nivel aceptable para los países en desarrollo, los países desarrollados debían estimular su demanda internacional, dejando de subvencionar y proteger su producción interna comparativamente costosa y fomentando las importaciones provenientes de los países en desarrollo. De esta manera ayudarían a la estabilización internacional de la producción primaria y al incremento del comercio internacional (Prebisch, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 358-362).

<sup>33</sup> "Pero si las industrias nacientes requieren protección en el mercado interno por razón de los costos elevados, es evidente que también necesitan protección en los mercados extranjeros, ya sea en los países en desarrollo o en los países desarrollados, en forma de trato preferencial. Por esta razón, se han hecho las sugerencias siguientes: a) Que los países en desarrollo den preferencia en sus mercados a las importaciones procedentes de otros países en desarrollo. b) Que los países desarrollados den preferencia en sus mercados a las importaciones procedentes de los países en desarrollo. (...) Como ya se ha dicho anteriormente en este informe, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio sancionó la continuación de las medidas preferenciales vigentes en el momento en que se firmó el acuerdo, pero prohibió que se adoptaran nuevas disposiciones de ese tipo, salvo cuando representaran una etapa en la creación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. La razón de esa prohibición era -y sigue siendo- la creencia de que, en su comercio exterior, los países deben tratarse mutuamente en plan de igualdad y no conceder a unos países ventajas que no estén dispuestos a conceder a otros. Sin embargo, por muy válido que sea el principio de la nación más favorecida para regular relaciones comerciales entre iguales, no es un concepto aceptable ni adecuado para un comercio en que participen países de fuerza económica muy desigual" (*Ibid.*, pp. 368-371;

requería nuevos acuerdos dentro del FMI y el BM para aprobar los mecanismos<sup>34</sup> que lo regularan. Desde 1955 y sobretodo en la primera mitad de la década en 1960, el GATT fue reformando sus estipulaciones iniciales para permitir formas de cooperación comercial que favorecieran el crecimiento y la diversificación de los países en desarrollo<sup>35</sup>. Por su parte, las discusiones en las que estuvieron involucrados el FMI y el BM también llevaron a que estos organismos adoptaran en la década de 1960 una serie de esquemas especiales para compensar los desequilibrios de balanza de pagos de los países exportadores de productos básicos, con interés adicional en la defensa de sus programas de desarrollo<sup>36</sup>. Así, estas nuevas fórmulas de cooperación comercial y financiera, que derivaban de consideraciones afines a las del marco analítico de la CEPAL, fueron promovidas en varios foros de negociación e instancias de regulación internacionales como la UNCTAD, el GATT, el FMI y el BM, provocando incluso adaptaciones en estos tres últimos.

Otros mecanismos financieros recomendados por la CEPAL tuvieron oportunidad de ponerse a prueba en iniciativas del sistema interamericano. El Banco Interamericano de

---

ver también Alberto Rioseco, "Evolución jurídica e institucional del GATT", *Integración Latinoamericana*, abril (1982), p. 40).

<sup>34</sup> Las medidas de cooperación financiera incluyeron aportación de recursos internacionales para la compra de excedentes agrícolas y financiamiento para compensar desequilibrios en la balanza de pagos de los países en desarrollo a corto y largo plazo (Prebish, en CEPAL (comp.), *op. cit.*, pp. 364 y 383-390).

<sup>35</sup> Las reformas de 1955-56 ampliaron las consideraciones del artículo XVIII referente a la "ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico", pero los verdaderos cambios a favor de los países en desarrollo ocurrieron a partir del informe Haberler de 1958, solicitado por las Partes Contratantes, y del programa de acción aprobado en 1963, que establecieron las bases para la incorporación de la Parte IV del GATT en 1964 titulada "Comercio y Desarrollo". Esta última reforma del GATT tuvo como trasfondo los acuerdos concertados por los países en desarrollo en la conferencia de El Cairo de 1962, de los países no alineados, y en las reuniones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1961, 1962 (en la cual se convocó a la UNCTAD) y 1963 con respecto a problemas de comercio y desarrollo (Rioseco, *art. cit.*, pp. 42-50).

<sup>36</sup> En 1963, el FMI aprobó el "financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones", en 1965, el BM propuso un esquema para facilitar financiamiento compensatorio de largo plazo y, en 1969, ambas agencias realizaron un estudio conjunto sobre las posibilidades de acción para estabilizar los precios de los productos primarios, resultado del cuál el FMI aprobó su servicio de financiamiento de existencias reguladoras (Fondo Monetario Internacional, *Plan del F.M.I. para compensar las fluctuaciones de la exportación*, CEMLA, México, 1963; International Bank for Reconstruction and Development, *Supplementary Financial Measures*, IBRD, Washington, 1965; Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, *El Problema de la estabilización de los precios de los productos primarios*, III Partes, International Monetary Fund, Washington, 1968 y 1969).

Desarrollo (BID) creado 1960 y la Alianza para el Progreso (APP) acordada en 1961 entre los Estados Unidos y los gobiernos de América Latina fueron dos ejemplos de esquemas de cooperación destinados a ofrecer mayores facilidades crediticias internacionales para países en desarrollo. En el primer caso, la conveniencia de un instrumento crediticio especial para la región fue señalada activamente por la CEPAL desde inicios de la década de 1950, como lo demuestra su informe para la Reunión Ministerial Interamericana de 1954 (comentado arriba); y a partir de la propuesta de la delegación chilena en esa misma reunión de Quitandinha, de crear una organización financiera interamericana, la CEPAL contribuyó directamente en la promoción ideológica y la discusión técnica del proyecto<sup>37</sup>. Como se mencionó arriba, la idea era dotar a la región de un organismo que diera a los planes de desarrollo de los países latinoamericanos el impulso que las instituciones internacionales de crédito existentes, como el BM y el FMI, no habían sido capaces de dar debido a sus políticas y reglas de operación restrictivas.

La APP también fue un esquema de cooperación interamericana basado en varios razonamientos sobre financiamiento internacional para el desarrollo promovidos por la CEPAL. La idea de fijar una meta de inversiones provenientes de los Estados Unidos hacia los países de América Latina para dar solidez a sus programas de desarrollo puede rastrearse directamente a las recomendaciones de los informes de la CEPAL<sup>38</sup>. La importancia atribuida en este plan a los recursos de origen público marcó un cambio notorio en la política que los Estados Unidos habían sostenido en la década de 1950 y también reforzó las ideas de programación de la inversión pública por parte de los gobiernos latinoamericanos, en cuyo

---

<sup>37</sup> Arturo Maschke, *La creación del Banco Interamericano de Desarrollo*, CEMLA, México, 1966, pp. 111, 123, 127, 131 y 208; Urquidi, "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", *Comercio Exterior*, 44:10 (1994), p. 846.

<sup>38</sup> CEPAL, *La cooperación internacional en la políticas de desarrollo latinoamericana*, Naciones Unidas, Nueva York, 1954, p. 20; Albert O. Hirschman, "Second Thoughts on the Alliance for Progress" en *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985, p. 285; Urquidi, *op. cit.*, pp. 259 y 261.

fundamento conceptual la CEPAL había tenido un papel ampliamente reconocido en la región. Los antecedentes de la Alianza fueron la Operación Panamericana propuesta por el Presidente brasileño Juscelino Kubitschek<sup>39</sup> y la preocupación estadounidense ante movimientos políticos a favor de cambios sociales estructurales en el continente, cuya posibilidad de éxito había quedado demostrada con la Revolución Cubana de 1959. De ahí el énfasis en que los recursos financieros sirvieran para apoyar el desarrollo económico y social de la región.

Ambas iniciativas, la APP y el BID, ocurrieron prácticamente en la misma coyuntura geopolítica y en el mismo contexto geoeconómico. El cambio en la actitud de Estados Unidos se explica fácilmente en el marco de la Guerra Fría y de las amenazas revolucionarias en la región, además de que el esquema anunciado para la APP tuvo mayor peso como estrategia propagandística que como una política que realmente buscara asegurar el flujo de recursos suficientes, y que pudiera dirigirlos correctamente, para solventar un programa de inversiones interamericanas capaz de sentar las bases del cambio estructural que decía promover<sup>40</sup>. Pero para los fines de este análisis, el interés radica en la acogida que tuvieron ciertas fórmulas innovadoras de cooperación dirigidas a ampliar las facilidades crediticias internacionales para el desarrollo económico de la región latinoamericana.

En medio de las amenazas de inestabilidad política, el interés en una estrategia de desarrollo basada en fuertes inversiones públicas y la programación (mediante controles e incentivos) de la inversión privada de manera congruente con la modernización económica y social, en cuya fundamentación ideológica y técnica la CEPAL tuvo un papel destacado, fue compartido por el grueso de los gobiernos de la región e incluso recibió tardíamente el

---

<sup>39</sup> Maschke, *op. cit.*, pp. 219-228 y Juscelino Kubitschek, "Análisis de la Alianza para el Progreso" en *Comercio Exterior*, vol. 13, núm. 8 (1963), suplemento, p. 7.

<sup>40</sup> Kubitschek, *art.cit.*, p. 18; Urquidí, *op. cit.*, pp. 262-264.

beneplácito del gobierno estadounidense (aunque esto significara aceptar que no bastaba que los gobiernos latinoamericanos establecieran un clima favorable a las inversiones privadas extranjeras para asegurar el desarrollo económico y social). Había, pues, una ideología económica con méritos propios capaz de atraer las voluntades de los gobiernos latinoamericanos hacia cierto tipo de políticas económicas, que conformaban una parte importante de su legitimidad y que, a su parecer, carecían de las instituciones internacionales de desarrollo adecuadas para llevarse a cabo.

Al acceder los Estados Unidos a complementar en la región la actuación de las instituciones multilaterales de crédito existentes, estaba aceptando la legitimidad de la aplicación de ciertas políticas de desarrollo económico que no eran apoyadas con suficiente interés por el FMI ni con suficientes facilidades por el BM. El que los Estados Unidos respondieran positivamente a la demanda de amplios sectores gubernamentales en los países latinoamericanos por ciertas formas de cooperación financiera interamericana, se debió a la legitimidad que tenía en la región la aplicación de las políticas económicas y sociales que las requería. Los mismos FMI y BM emprendieron adaptaciones internas para compensar en cierto grado estas demandas insatisfechas, como fueron los servicios especiales del FMI para los países exportadores de materias primas, mencionados arriba, y la creación de la Corporación Financiera Internacional (CFI) en 1956, dentro del grupo del BM, para canalizar fondos a empresarios privados de los países en desarrollo, así como la flexibilización de algunas de sus reglas de operación.

El interés generalizado por formas de cooperación que posibilitaran la canalización de un mayor ahorro externo para realizar inversiones nacionales públicas y privadas sin comprometer la balanza de pagos, con independencia de las limitaciones que imponían los organismos crediticios internacionales existentes, fue lo que llevó a que incluso Estados

Unidos accediera a participar en iniciativas para poner en práctica nuevos esquemas y mecanismos de cooperación financiera para el desarrollo. Es decir, las formas específicas que adquirieron las medidas de cooperación financiera interamericana fueron determinadas en parte por las condiciones del contexto geoeconómico, aunque la decisión final hubiera estado dirigida a atender una coyuntura geopolítica, a saber, a diluir las posibilidades de cambio institucional radical en los países de la región.

Además de los múltiples acuerdos de cooperación comercial adoptados en América Latina, de los mecanismos de cooperación financiera aplicados en el sistema interamericano durante la década de 1960, y de la vinculación de diversas formas de cooperación comercial con una política de cooperación especial para los países en desarrollo asumida en las iniciativas innovadoras del GATT y la UNCTAD, me interesa destacar otro momento importante en que se promovieron iniciativas de cooperación internacional con base en un marco analítico alternativo al de las instancias internacionales vigentes. El proyecto más ambicioso de las décadas de posguerra, expresamente dirigido a reformar los principios del marco institucional de las relaciones económicas internacionales, fue la intención de sentar las bases de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en la década de 1970. Esta propuesta, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974, marcó, a mi juicio, el final de un período de tres décadas en las cuáles se presentaron en el escenario económico internacional varias iniciativas reformistas dirigidas a incorporar al marco regulatorio del orden económico internacional que resultó de la Segunda Guerra Mundial un conjunto de intereses compartidos por los países en desarrollo.

Las intenciones del programa para el establecimiento de un NOEI incluían varios de las fórmulas ya analizadas arriba para solucionar problemas de productos primarios, acceso a los mercados, equilibrio monetario internacional, financiamiento para países en desarrollo,

industrialización, transferencia de tecnología, regulación y control sobre las empresas transnacionales, cooperación preferencial entre países en desarrollo y soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales<sup>41</sup>. Los propósitos referentes a la soberanía plena de los Estados sobre sus recursos naturales, la regulación de empresas transnacionales y la transferencia de tecnología tenían implicaciones para un ámbito de cooperación que no se ha mencionado aún, el de las inversiones extranjeras directas en los países en desarrollo<sup>42</sup>.

En las décadas de posguerra, el trato a las inversiones extranjeras directas fue un asunto que mereció las recomendaciones y la intermediación de varias instituciones internacionales, entre ellas la CEPAL y el BM. Frente a los argumentos del marco analítico de la CEPAL a favor de contrarrestar mediante una regulación adecuada algunas consecuencias adversas que podían tener las inversiones extranjeras directas en los países en desarrollo, el BM tuvo una actuación destacada en su protección y en la promoción de un trato no discriminatorio hacia ellas por parte de los países receptores. Después de todo, una de las principales responsabilidades del BM frente a los mercados financieros internacionales es garantizar buenas condiciones para las inversiones privadas en los países en desarrollo<sup>43</sup>. Esta actitud se marcó con claridad en la política que siguió hacia las nacionalizaciones de empresas extranjeras por parte de gobiernos prestatarios<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Joseph Hodara, *The ideological Roots of the New International Economic Order*, Horowitz Institute, Tel Aviv, 1982, pp. 84-89.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 98-100; CNUCED, *Cuestiones de comercio y desarrollo en el contexto de un nuevo orden económico internacional; estudio analítico*, Ponencia presentada en el programa de seminarios de la CNUCED IV, 1976, pp. 17, 18 y 20.

<sup>43</sup> "Foreign private investment should have an important role to play in the development process, and it was early stated that <<one of the principal objectives of the Bank, therefore, is to help to create conditions which will encourage a steady and substantial stream of private investment, particularly equity investment, flowing into its underdeveloped member countries>>" (IBRD, Third Annual Report, 1947-1948, p. 20, cit. por Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1973, p. 465; ver también p. 460).

<sup>44</sup> Durante las décadas de posguerra, el BM buscó ejercer presión a los gobiernos prestatarios para que aplicaran políticas favorables a la inversión extranjera privada, las cuáles incluían no afectar los intereses de las empresas extranjeras establecidas. El BM suspendió sus créditos a los gobiernos que expropiaron empresas extranjeras y los reanudó sólo en los casos en que los gobiernos negociaron un arreglo satisfactorio

El BM fue muy insistente en la conveniencia de un marco para la solución de disputas entre inversionistas extranjeros y gobiernos receptores<sup>45</sup>, pero no lo fue tanto en el examen de posibles códigos internacionales de conducta para las empresas transnacionales y la transferencia tecnológica, que apoyaran la soberanía de los Estados receptores sobre las inversiones dentro de sus territorios, objetivos centrales del NOEI. En cambio, en la discusión de éste como casi todos los temas del NOEI, las ideas del marco analítico de la CEPAL estuvieron muy presentes, además de que la CEPAL misma participó directamente en los estudios destinados a evaluar el progreso de su programa de acción<sup>46</sup>.

## CONCLUSIÓN

Para recapitular, con base en su marco intelectual, la CEPAL pudo impulsar propuestas que tuvieron mucho eco en varias iniciativas internacionales de las décadas de la posguerra y estas aportaciones reflejaron una presencia ideológica y técnica más activa en la

---

para ellas. Algunos gobiernos que dejaron de recibir préstamos del BM durante la década de 1960 y principios de la de 1970 por no haber llegado a un acuerdo satisfactorio con las empresas expropiadas fueron el de Argelia, Indonesia durante el gobierno de Sukarno, Irak, la República Árabe Unida, la República Democrática del Congo, Perú durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado y Chile bajo la presidencia de Salvador Allende (*Ibid.*, p. 338; Aldo Biagini Alarcón, "El Banco Mundial: Evolución y continuidad en su política de préstamos", *Estudios Sociales*, 42 (1984), p. 127; Kathryn Angel Sikkink, *Developmentalism and democracy: Ideas, institutions, and economic policy making in Brazil and Argentina (1954-1962)*, UMI, Michigan, p. 47).

<sup>45</sup> Además del condicionamiento de los préstamos del BM, en 1966 se creó un organismo dentro del propio grupo del BM, el Centro Internacional para la Solución de Disputas de Inversión (ICSID, por sus siglas en inglés), destinado a arbitrar las querellas entre los inversionistas extranjeros y los Estados receptores. Con respecto a la labor del ICSID, el reporte anual de 1968/1969 dice "While no cases have been brought to the Centre, the number of instruments -including investment contracts, bilateral investment treaties, and national legislation- containing provisions for the conciliation and arbitration of future disputes pursuant to the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States is increasing, and additional States have taken steps to become parties to the Convention" (Mason y Asher, *op. cit.*, p. 339-341).

<sup>46</sup> Hodara, *op. cit.*, pp. 70-75; CEPAL, *Estrategia Internacional de Desarrollo y establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, Tercera Evaluación Regional, Guatemala, 1977*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1977, pp. 22-23 y 43-45.



formulación de iniciativas de cooperación económica internacional que la que tuvieron el FMI y el BM, quienes reaccionaron a muchas nuevas iniciativas de manera más bien pasiva y conservadora<sup>47</sup>. Las fórmulas de cooperación económica internacional recomendadas por la CEPAL derivaban de su marco analítico distintivo y alternativo al de las instituciones predominantes en el sistema económico internacional de posguerra, como el GATT, el FMI y el BM<sup>48</sup>. Eso explica el eco que tuvieron las recomendaciones de la CEPAL en algunas iniciativas concretas de cooperación económica internacional discutidas en las décadas de posguerra, como el MCCA, la ALALC, la UNCTAD, el BID, la APP y el NOEI, y el tipo de participación que tuvieron, por un lado, la CEPAL y, por otro, el GATT, el FMI y el BM, en los trabajos preparativos y técnicos para su puesta en práctica<sup>49</sup>.

Para finalizar, quisiera explicar brevemente cuál fue, a mi juicio, la importancia que tuvo la independencia ideológica de la CEPAL frente al marco analítico de las instituciones económicas internacionales predominantes. En materia de cooperación comercial, las recomendaciones derivadas del marco analítico de la CEPAL entraron en contradicción con algunas estipulaciones sobre no discriminación y reciprocidad vigentes inicialmente en el GATT. En el caso de MCCA y la ALALC, la fórmula justificada por la CEPAL de cooperación comercial preferencial entre países en desarrollo excluyente de terceras partes entró en conflicto con el principio rector del GATT sobre no discriminación (extender a todos los miembros del acuerdo cualquier reducción arancelaria concedida a uno de ellos).

---

<sup>47</sup> "Yet it would not perhaps be expecting too much to consider that the Bank, as the principal international development agency with long experience in most of the less developed countries of the world, should also be a leader in development thought. In fact, as Rosenstein-Rodan noted in 1961, the Bank has in general been a follower and at times a rather reluctant follower" (Mason y Asher, *op. cit.*, pp. 468 y 469). De hecho, mi impresión es que el BM fue uno de los grandes consumidores de la ideología cepalina en las décadas de posguerra.

<sup>48</sup> Nye, *art. cit.*, pp. 320-321, 332, 334-337. La posición privilegiada del GATT (ahora OMC), el FMI y el BM deriva de que reflejan los intereses y cuentan con el apoyo de los Estados más importantes en la economía mundial y, por tanto, los más poderosos en los acuerdos económicos internacionales efectivamente aplicados.

<sup>49</sup> Ver resumen de este capítulo en el apéndice 4.

De ahí que ambas iniciativas se ajustaron a las excepciones contenidas dentro del GATT haciendo las maniobras correspondientes en sus mecanismos de cooperación. La diferencia de principios era importante, porque uno y otro mecanismo (la zona preferencial y la zona de libre comercio) no buscaban propiciar necesariamente las mismas dinámicas<sup>50</sup>.

Por otra parte, la tensión entre el GATT y la UNCTAD también se debió a que sus principios tenían puntos de partida diferentes. La cooperación no recíproca de los países desarrollados a favor de los países en desarrollo, promovida en la UNCTAD (y también al interior del GATT) chocó con las fórmulas de reciprocidad y de no discriminación contenidas originalmente en el GATT. Esto se explica porque, mientras el GATT es resultado de una negociación en donde la preocupación de los países desarrollados por evitar el proteccionismo caótico y recesivo del período de entreguerras prevaleció, la UNCTAD surge de una reacción masiva de los países en desarrollo, recién incorporados al sistema de Naciones Unidas, ante la incapacidad del marco comercial vigente en aquel momento de mejorar las condiciones de su participación en el comercio internacional.

En temas de financiamiento internacional, las medidas respaldadas por el marco analítico de la CEPAL (financiamiento compensatorio, nuevos mecanismos con mayores facilidades en la política de préstamos) tuvieron frutos debido a que los diseños iniciales de las instituciones financieras existentes tenían limitaciones que sólo podían suplirse con la incorporación de nuevas fórmulas de cooperación. Con respecto al financiamiento compensatorio, el FMI y el BM tuvieron cierta receptividad y pudieron adoptar esquemas especiales para atender en alguna medida los problemas de los países exportadores de

---

<sup>50</sup> “En visión retrospectiva, probablemente no fue muy afortunado que el mecanismo para la integración económica latinoamericana se hay visto obligado a amoldarse a los términos rígidos del GATT. Los países de ALALC fueron presionados a instaurar una entidad con apariencias de zona de libre comercio, cuando su deseo era la constitución de un sistema parcial de acuerdos preferenciales para fomentar el comercio entre ellos” (Sepúlveda, *art. cit.*, pp. 352 y 353).

productos primarios. Con respecto a la demanda de mayores facilidades crediticias internacionales para el desarrollo, el BID y la APP fueron maneras de compensar la insatisfacción de los gobiernos latinoamericanos frente al tipo de políticas del FMI y el BM.

Por último, los principios y el programa de acción del NOEI contenían la mayor parte de las fórmulas de cooperación económica internacional discutidas en las iniciativas ya mencionadas y, además del ámbito comercial y financiero, incluyeron la cooperación para la regulación de la inversión extranjera directa de un modo que contrastaba con los esfuerzos emprendidos por el BM para defender los derechos de los inversionistas privados frente a los Estados receptores. También aquí las formas de cooperación propuestas buscaban contrarrestar el sentido de las disposiciones vigentes en las instituciones internacionales establecidas.

De esta manera, se advierte que la defensa de unas formas de cooperación en lugar de otras tenía implicaciones de principios, que a su vez sólo podían ser discutidos con base en marcos analíticos alternativos. La participación de la CEPAL en las iniciativas internacionales de posguerra muestra la presencia que tuvo su marco analítico en la interpretación de los problemas económicos internacionales a resolverse, debido la insatisfacción de un número importante de países frente a la base ideológica de las políticas internacionales prevalecientes. De ahí que la influencia ideológica de la CEPAL en la posguerra fuera reflejo de la tensión entre, por un lado, diferentes posibilidades reales y justificadas de negociación intergubernamental presentes en el sistema económico internacional de las décadas de posguerra y, por otro, las instancias establecidas de cooperación económica internacional vigentes en ese período.

Las reformas que se realizaron al interior del GATT, el FMI, el BM y la política económica interamericana de EUA reflejaron las presiones de los países en desarrollo por

incorporar nuevas consideraciones en los esquemas de cooperación económica internacional prevaletentes. Se puede apreciar aquí la naturaleza de la influencia ideológica del marco analítico de la CEPAL y su importancia en la promoción de fórmulas de cooperación que representaban una alternativa atractiva para la solución de los problemas económicos internacionales que involucraban la participación de los países en desarrollo.

## **CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES**

Sin duda alguna, la CEPAL, el FMI y el BM han sido instituciones internacionales cruciales en la inserción de los países latinoamericanos en el sistema económico internacional. La forma como participaron en sus políticas económicas nacionales e internacionales durante las décadas de posguerra las colocó en una posición de influencia para definir posibilidades y resultados finales. Estos organismos fueron piezas importantes en varios ámbitos de política económica y formaron parte de un marco institucional que se construyó gradualmente alrededor de las actividades de los gobiernos. Sin embargo, cada uno de ellos ocupó áreas específicas y asumió papeles distintos con respecto a la colaboración que brindó en diferentes tipos de políticas, lo cuál tuvo consecuencias determinantes para el alcance, la dirección y el ámbito en que pudieron ejercer su influencia.

### **LA INFLACIÓN Y LOS DÉFICIT COMERCIALES**

En cuanto a los problemas de desequilibrio externo e inflación, las diferencias de enfoque entre la CEPAL y el FMI resultaron determinantes en el tipo de políticas que cada organismo recomendó. Sus distintas orientaciones teóricas y técnicas reflejaron las diferentes posiciones de influencia que cada uno ocupó. Por un lado, el FMI asumió la responsabilidad directa de asistir y condicionar financieramente a los gobiernos de acuerdo a sus recomendaciones, a saber, políticas fiscales, crediticias y monetarias restrictivas. Por el otro lado, la CEPAL se mantuvo al margen de la asesoría directa y sistemática en las políticas de estabilización, pero

estuvo muy presente en el cuestionamiento teórico de la necesidad de aplicar políticas restrictivas cada vez que se presentaron problemas de inflación y desequilibrio externo. Su marco analítico apuntó a otras causas y argumentó a favor de que se buscara corregir la inflación y el déficit externo en el largo plazo, y de que se tratara de minimizar los efectos de las recesiones cíclicas provenientes del exterior, evitando la contracción del consumo mediante la protección arancelaria y los incentivos a la producción industrial sustitutiva, con lo que justificó que no se contuviera la demanda y el gasto público dirigido hacia ese fin durante los programas de estabilización.

En los casos nacionales analizados, obtuve dos ejemplos ilustrativos de cada enfoque aplicado en la práctica y del papel que tuvieron la CEPAL y el FMI en el proceso. El caso argentino mostró una experiencia excepcional para la CEPAL, pues su Secretario General, Raúl Prebisch, tenía precedentes en la historia política del país y había colaborado en calidad de asesor independiente con el gobierno previo al de Arturo Frondizi. Por decisión de este último, ni los informes presentados por Prebisch ni los estudios suministrados por la CEPAL fueron usados en la formulación de las políticas de estabilización ni se buscó ninguna cercanía con la CEPAL, a pesar de su inusual presencia en temas de política económica de corto plazo. Por el lado contrario, el gobierno de Frondizi apoyó por completo su política de estabilización en los programas acordados con el FMI, con lo cual buscó su respaldo financiero, técnico y político. De esta manera, el FMI ocupó una posición de influencia directa sobre las políticas aplicadas y adquirió cierto liderazgo dentro del conjunto de actores internacionales que tenían interés en la política del gobierno de Frondizi. La CEPAL, en cambio, fue marginada de la escena nacional, pues sus recursos técnicos e ideológicos no fueron movilizadas por ninguna fuerza política ni gubernamental.

En Brasil, ocurrió el caso contrario. Los recursos técnicos de la CEPAL estuvieron presentes en varios circuitos gubernamentales y, ante las recomendaciones restrictivas del FMI, el gobierno optó por abortar un plan de estabilización que había buscado negociar con éste. Con lo cual se impuso el criterio presente en los argumentos de la CEPAL, de que se antepusiera la necesidad de mantener un ritmo constante de inversión apoyada por el gasto público a fin de reducir las presiones inflacionarias estructurales y sentar las bases para un desarrollo económico menos vulnerable frente al exterior en el largo plazo. Por supuesto, estos argumentos fueron contruidos paralelamente por varios grupos y corrientes de opinión, dentro de las cuáles la CEPAL sólo fue una voz, entre muchas, que justificaba los costos de la expansión económica ininterrumpida en aras de una necesidad mayor por mantener el ritmo de la inversión. Sin embargo, quedó también de manifiesto que los recursos técnicos de la CEPAL, como sus estudios y la capacitación de personal, por ejemplo, sí fueron movilizados directamente por el gobierno de Kubitschek, y que dicho organismo tenía una presencia destacada en las corrientes de opinión que se opusieron al plan de estabilización, por lo que, en este caso, la CEPAL estuvo presente en los recursos de primera mano del gobierno y gozó de cierto liderazgo entre los postulados que adoptaron algunos grupos importantes dentro y fuera del gobierno para defender sus intereses. Por el contrario, el FMI quedó, a partir de cierto punto, excluido del proceso de gobierno y fue visto como una influencia negativa e injustificada por varios grupos nacionales.

De los casos analizados se desprende que el grado y la dirección de influencia que pudieron tener la CEPAL y el FMI en las políticas económicas de corto plazo de los gobiernos, dependió de las necesidades de éstos de respaldar y justificar las políticas que aplicaron o dejaron de aplicar, lo cual a su vez estuvo muy relacionado con las facilidades crediticias de que dispusieron estos gobiernos para mantener sus programas económicos, las

cuales relajaron o aumentaron la presión de conseguir acceso a fuentes de liquidez internacional, área en la que FMI puso a prueba su poder negociación. El FMI asumió una posición de intermediario financiero de corto plazo, con lo cuál se convirtió en actor de presión constante para los gobiernos que se vieron ante una situación de necesidad de divisas, con lo cuál se encargó de institucionalizar frente a los gobiernos los límites que enfrentaban los países ante su comercio internacional. La CEPAL asumió la contraparte, al colocarse dentro de las opiniones especializadas que se sumaban a las críticas y la desaprobación que despertaban las colaboraciones con el FMI.

Esto tuvo consecuencias para la capacidad de cada organismo de construir recursos ideológicos en los debates nacionales de los países en los que intervinieron, pues la adopción de programas de estabilización por parte de los gobiernos estuvo enmarcada por una fuerte controversia, que despertó la oposición y el apoyo de diferentes grupos al interior del gobierno y la sociedad, los cuáles buscaron integrar los diversos recursos de la CEPAL y el FMI en el proceso de elaboración y discusión de políticas. Los gobiernos tendieron a adoptar los conceptos y marcos teóricos que dichos organismos ofrecían, ya fueran el monetarismo del FMI o el estructuralismo de la CEPAL, en la medida en que necesitaran respaldar las diferentes opciones de política en disputa, como la restricción o conservación de las políticas fiscales, crediticias y monetarias en casos de desequilibrio externo e inflación. En este sentido, los gobiernos pudieron aplicar diferentes políticas y movilizar los recursos ideológicos disponibles en un sentido u otro, siempre y cuando sus circunstancias financieras les permitieran ese margen de maniobra política, pues en las situaciones en que tuvieron urgencia de liquidez internacional se vieron obligados a acudir al FMI y aplicar políticas económicas restrictivas en el corto plazo, además de que tendieron a adoptar estas acciones



independientemente de que hubieran podido construir un consenso ideológico previo para respaldarlas al interior de los sectores gubernamentales y los grupos de interés.

## **LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO**

En cuanto a los problemas de desarrollo económico, la CEPAL y el BM tuvieron diferencias y coincidencias. Sus principales diferencias giraron en torno a la estrategia de industrialización que promovió la CEPAL como condición para superar el subdesarrollo de los países latinoamericanos. Ésta implicaba recomendaciones a favor del proteccionismo y la utilización de un criterio de eficiencia distinto al del BM y los enfoques basados en la ventajas comparativas, para evaluar las actividades económicas y las empresas en los países no desarrollados. Sus coincidencias radicarón en el papel que consideraron debía tener el financiamiento público para garantizar las oportunidades de inversión en los países no desarrollados, lo cuál colocó a las recomendaciones de ambos organismos en el rubro de la programación del desarrollo mediante la planificación de la inversión pública y de la capacidad de endeudamiento de los Estados en el largo plazo.

En sus prácticas de asesoría, diseño y financiamiento a los proyectos de desarrollo de los gobiernos, el BM se rigió por la preocupación de la solvencia crediticia de largo plazo de los países que asistió, y condicionó algunos préstamos en función de la rentabilidad y eficiencia que estimó tendrían los proyectos asesorados. Como es natural, el mayor peso de su influencia radicó en los recursos financieros que aportó a los proyectos de inversión y a las empresas públicas encargadas de los servicios básicos en los países no desarrollados, pero los recursos técnicos que incorporó a los proyectos también tuvieron un considerable efecto sobre la orientación y la circunscripción de las medidas gubernamentales.

En el caso argentino, sus criterios técnicos afectaron el grado de consenso que se pudo construir para tomar medidas con respecto a las empresas eléctricas y de ferrocarriles, lo cuál repercutió directamente en el apoyo que obtuvo el gobierno por parte de los diferentes grupos involucrados. El BM abrió camino para que Argentina pudiera insertarse en los circuitos financieros internacionales de posguerra, lo cuál representó una ganancia de recursos económicos para el gobierno de Frondizi, pero también reconfiguró el conjunto de recursos políticos que pudo agrupar y tuvo repercusiones para la perspectiva con que se valoraron los dilemas económicos del país en los debates ideológicos. Con sus reportes y asesoría técnica, el BM asumió la tarea de promover sus argumentos teóricos al interior de las discusiones y el proceso de elaboración de políticas. Esta fue una colaboración que resultó significativa para un gobierno que, como el de Frondizi, carecía de recursos técnicos especializados dentro de sus propios circuitos gubernamentales para diseñar e integrar programas económicos y de inversión.

Por otra parte, el peso del BM y de sus criterios en los programas económicos del gobierno de Kubitschek en Brasil fue mucho menor, a pesar de que los recursos financieros que aportó en términos absolutos fueron mayores a los que desembolsó en Argentina durante el gobierno de Frondizi. Esto se debió a que Brasil contó con otras fuentes de financiamiento internacional, como el Eximbank de Estados Unidos, y a que el gobierno de Kubitschek había logrado almacenar un gran cúmulo de recursos técnicos, además de haber construido la capacidad de generarlos por sí mismo, a través de algunas redes técnicas integradas a los circuitos gubernamentales. Había una serie de estudios previos sobre las oportunidades de proyectos de desarrollo en la economía brasileña, para algunos de los cuáles había colaborado una Comisión Mixta EUA-Brasil; la CEPAL también mantuvo

grupos de trabajo con instituciones financieras y de planificación en ámbitos gubernamentales.

De ahí que el gobierno brasileño aprovechara intensamente los recursos técnicos y teóricos de la CEPAL para definir la orientación de sus programas de desarrollo, mientras que absorbió recursos financieros del BM sin su colaboración cercana en la formulación de políticas ni proyectos económicos. No obstante, a diferencia de la relación de la CEPAL con el FMI, la relación entre la CEPAL y el BM estuvo enmarcada por amplios espacios de cooperación, pues era de mutuo beneficio que los programas de desarrollo que podía asesorar la CEPAL contaran también con la asesoría y el apoyo financiero que podía ofrecer el BM. Esto se reflejó en la base compartida entre los marcos intelectuales de ambos organismos, que orientó sus respectivas actividades dentro de un mismo parámetro principal, relativo a la necesidad de los gobiernos en los países no desarrollados de dirigir la inversión pública hacia el financiamiento del desarrollo económico.

En lo que se refiere a la teoría económica que enmarcó las discusiones de política de desarrollo económico en los círculos de opinión especializados, la CEPAL tuvo un papel ideológico importante en los países latinoamericanos. Como organismo internacional de asesoría económica, la CEPAL proveyó una justificación intelectual y moral para las políticas proteccionistas a favor del nacionalismo económico, como las barreras al comercio internacional, por ejemplo, pues argumentó que podían haber buenos motivos para apoyarlas, a pesar de sus desventajas y de que no necesariamente estuvieran basadas en esos motivos realmente. Esto fue muy oportuno para los grupos empresariales nacionales y los inversionistas extranjeros al interior de los países latinoamericanos, que se beneficiaban de una política económica que les garantizaba los mercados internos sin operar con costos

competitivos. Esto permitió la búsqueda a una mayor renta que el beneficio que puede recibir la inversión de capital en un mercado competido.

Sin embargo, las políticas proteccionistas y la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones no sólo tenían buena acogida entre los actores empresariales, sino que eran el pilar de un desarrollo capitalista nacional, lo cuál era un proyecto compartido por varios grupos económicos, pues la protección del mercado interno implicaba también asegurar su dinamismo, a través de la intervención del Estado en sus diversos ámbitos, como los servicios públicos o las instituciones de bienestar social, además de las barreras arancelarias a favor de los negocios nacionales de producción sustitutiva. La CEPAL contribuyó de una manera intelectualmente sofisticada a las corrientes ideológicas del nacionalismo económico, ofreciendo ciertos parámetros teóricos y técnicos para evaluar, racionalizar y validar, en los ámbitos gubernamentales y de interacción con los grupos de interés, las políticas a favor de economías nacionales industrializadas y relativamente autónomas del comercio internacional, a pesar de las consecuencias que tuvieron estas políticas sobre el crecimiento del endeudamiento externo. Esto diferenció su marco ideológico de las ideas promovidas por el BM, que argumentaban a favor de un desarrollo capitalista que integrara las economías nacionales en los circuitos financieros y comerciales internacionales de manera más directa, confiable y dependiente de sus ventajas comparativas.

La CEPAL, el FMI y el BM influyeron de maneras muy diversas en la formulación de las políticas de los países latinoamericanos, pero la combinación de recursos con que incidieron directa e indirectamente en ellas los obligó a competir en un mismo ámbito ideológico, donde los tres pusieron sus respectivos marcos de teoría económica a prueba. La fuerza conjunta que adquirieron sus recursos ante las políticas económicas de los gobiernos latinoamericanos dependió mucho de su aptitud para circular ideas atractivas para el

conjunto de actores que reaccionaban ante las presiones y oportunidades del sistema económico internacional.

## **EL CORTO Y EL LARGO PLAZO**

Un hallazgo de mi investigación fue encontrar que durante el período analizado las soluciones a los problemas de desarrollo económico no estuvieron tan vinculados con las soluciones a los problemas de desequilibrio externo en el corto plazo, debido a que la disponibilidad crediticia internacional permitía atender los dos horizontes temporales por separado. Esto tuvo como consecuencia que las recomendaciones del BM y el FMI no estuvieran tan vinculadas como lo estarían a partir de fines de la década de los setenta. Ello quedó de manifiesto en el análisis de la manera como estos organismos explicaron los problemas que atendieron y buscaron asistir a los gobiernos en su solución. Fue común que estos organismos financieros internacionales no hicieran la conexión entre los problemas de inflación y déficit comercial, por un lado, y los problemas de solvencia crediticia y financiamiento del desarrollo económico en el largo plazo, por el otro.

Por ejemplo, si bien el BM argumentaba a favor de políticas económicas de corto plazo que favorecieran la liquidez de los gobiernos, como eran las políticas fiscales, crediticias y monetarias restrictivas, su preocupación principal por la solvencia crediticia de largo plazo lo mantenía en el plano de las recomendaciones acerca de la conveniencia, la rentabilidad y la viabilidad de las oportunidades de inversión y de los préstamos correspondientes en el largo plazo. Por lo tanto, cuando el BM percibía que las políticas económicas de corto plazo afectaban la rentabilidad del proyecto de inversión o la capacidad de pago de largo plazo, sí presionaba a los gobiernos para que tomara medidas, pero tendía a no hacerlo en la mayoría de los casos. De ahí que la manera en que los dos organismos financieros internacionales

influyeron sobre los programas económicos de los gobiernos que recibieron su asistencia fue relativamente independiente entre sí, concentrándose el FMI en las políticas económicas de corto plazo y el BM en los proyectos de inversión de largo plazo.

El hecho de que las dos áreas estuvieran relativamente desvinculadas se debió a que las circunstancias que enfrentaban los gobiernos tenían consecuencias diferentes sobre ellos en el corto plazo y el largo plazo, pues las condiciones financieras internacionales mantenían una diferencia entre los dos horizontes temporales: el horizonte temporal de corto plazo pesaba menos en las políticas económicas de largo plazo, es decir, las necesidades de liquidez internacional inmediata no tenían una relación necesaria con la disponibilidad financiera de largo plazo, por lo que las políticas de financiamiento del desarrollo tenían un horizonte temporal propio, según la percepción de los gobiernos y los actores económicos internacionales de las oportunidades de inversión y sus posibilidades de financiamiento en el largo plazo.

A su vez, la CEPAL intentó vincular los dos espacios temporales, señalando las oportunidades de sobrellevar las recesiones cíclicas con base en políticas de industrialización selectiva, como la protección a las ramas de la economía que pudieron sustituir importaciones, lo cuál permitía mantener un mayor grado de producción y consumo sin provocar presiones sobre la balanza comercial. Esto representó en la práctica una subordinación del horizonte de corto plazo a las necesidades percibidas en el largo plazo.

En general, ni los organismos internacionales, ni los gobiernos, ni los demás actores económicos internacionales percibieron que las situaciones de escasez de liquidez en las economías en desarrollo pudieran convertirse en crisis de solvencia crediticia de largo plazo. Este rasgo del sistema financiero internacional de las décadas de posguerra dividió los espacios de formulación de política en los que buscaron participar, tanto el FMI y el BM,

como la CEPAL, y abrió las posibilidades para sus diferentes tipos de recomendaciones de política económica.

## **EL PLANO INTERNACIONAL**

En el plano internacional, también puede observarse cómo algunas características del sistema económico internacional abrieron las oportunidades de influencia de los tres organismos internacionales. Las presiones de los países en desarrollo por incorporar nuevas consideraciones en los esquemas de cooperación económica internacional prevalecientes crearon espacios para el activismo de la CEPAL en iniciativas internacionales que requerían un planteamiento basado en la incorporación de problemas más amplios en los acuerdos intergubernamentales. Estas posibilidades reales de negociación se tradujeron en iniciativas en las que los países en desarrollo lograron incorporar nuevas disposiciones a los esquemas de cooperación vigentes, como la cooperación comercial preferencial (entre países en desarrollo) y la no recíproca (entre países en desarrollo y países desarrollados) en los estatutos del GATT; los programas financieros compensatorios por parte del FMI y del BM (para contrarrestar caídas bruscas en los precios internacionales de las materias primas), y los nuevos arreglos para favorecer los flujos crediticios como la APP y el BID (que posibilitaron esquemas más amplios de financiamiento regional con base en mayores recursos por parte de EUA). Además, la CEPAL sirvió de foro intergubernamental para la planeación técnica y la fundamentación teórica de la creación de nuevos esquemas de cooperación entre los países latinoamericanos, como el MCCA y el ALALC. Si bien también asesoró proyectos, como el NOEI, que tuvieron más importancia como una forma de discurso que como medidas que pudieran llevarse a cabo en la práctica.

En todos estos acuerdos internacionales, el FMI y el BM tuvieron una participación pasiva, pues reaccionaron adaptando sus recursos a las demandas solicitadas y no generando recursos a partir de los espacios de discusión. Fue sobre todo en este plano, donde más competitividad tuvo el uso de recursos técnicos y teóricos de la CEPAL, que contrastó con la actitud reservada con que el FMI y el BM dispusieron sus recursos en la solución de los problemas económicos internacionales.

Durante las décadas de la posguerra, los recursos financieros que controlaron el FMI y el BM no necesariamente se tradujeron en mayor influencia sobre el conjunto de acciones que tomaron los gobiernos latinoamericanos para aprovechar e interactuar con las opciones que ofrecía el sistema económico internacional, debido a que las condiciones comerciales y financieras internacionales eran permisivas para las economías en desarrollo, es decir, había un alto grado de disponibilidad crediticia internacional a través de diversas vías alternativas, ya fueran comerciales, multilaterales o bilaterales. Mientras el ciclo financiero internacional estuvo en su etapa expansiva, las oportunidades de formulación de política fueron receptivas a los actores que buscaron generar recursos ideológicos para integrar una mayor gama de consideraciones en la elaboración de políticas económicas. Así, el liderazgo ideológico que llegó a desempeñar la CEPAL le permitió intervenir en varios ámbitos de política económica nacional e internacional que no dependían totalmente de los recursos financieros que el FMI y el BM concentraban para su formulación, lo cual hizo posible que los diversos recursos financieros, técnicos e ideológicos disponibles en el ámbito internacional se movilizaran de manera relativamente independiente.



## TRANSFORMACIONES EN EL ENTORNO, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y CAPACIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO

La estructura de oportunidades del sistema económico internacional durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial fue muy diferente a la que le siguió en la segunda mitad de los años setenta y las décadas de los ochenta y noventa. Sin duda alguna, la transformación del entorno de los gobiernos latinoamericanos tuvo consecuencias drásticas para la relación de fuerza que caracterizó sus colaboraciones con los organismos internacionales analizados en esta tesis. Si bien está fuera de los límites de este trabajo la explicación de la evolución del sistema económico internacional a lo largo de sus diferentes etapas y ciclos, los elementos de análisis con que se interpretó el período de posguerra son coherentes con la visión en retrospectiva de los efectos que tuvo la crisis financiera regional de la década de los ochenta sobre las políticas económicas aplicadas en los países de América Latina y la forma como participaron en ellas, tanto la CEPAL como el FMI y el BM<sup>1</sup>. Una posible línea de investigación para un trabajo futuro podría ser el análisis detallado del papel que tuvieron estos tres organismos internacionales en las políticas económicas aplicadas en

---

<sup>1</sup> La bibliografía sobre este período es abundante. Esta parte de mi reflexión final está orientada con base en las líneas de análisis de: J. Williamson, "What Washington Means by Policy Reform" en el libro editado por él, *Latin American Adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990, pp. 7-20; P. Meller "En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial", *Revista de la CEPAL*, núm. 37 (1989), pp. 73-87; R. L. Ground "A Survey and Critique of IMF Adjustment Programs in Latin America" en *Debt, Adjustment, and Renegotiation in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 1986, pp. 101-158; J. Teichman, "The World Bank and Policy Reform in México and Argentina" en *Latin American politics and Society*, 46:1 (2004), pp. 39-74; S. Haggard y R. Kaufman "Introducción: Las instituciones y el ajuste económico" en el libro compilado por ellos, *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, CEREC, 1994, pp. 15-56; B. Stallings "La influencia internacional en las políticas económicas: Deuda, estabilización y reforma estructural" en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (comps.), *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, CEREC, 1994, pp. 59-117; M. Blank *Der neue Cepalismo: eine Alternative zum Neoliberalismus?* Trabajo de maestría en Ciencias Sociales para la Universidad Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, 2002 [sin publicar]; C. O. Vázquez "La CEPAL: expresión de la crisis del pensamiento económico latinoamericano", en *Estudios Latinoamericanos*, (1996) Año 3/ Num.6, Julio/Diciembre, pp. 83-103; y R. Bielschowsky "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña" en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 9-61.

América Latina durante las décadas de los ochenta y noventa, y su contraste con su papel en el período de posguerra.

Aunque no corresponde a este trabajo desarrollar las implicaciones que tuvo la crisis financiera de los ochenta sobre la capacidad de influencia de los tres organismos internacionales analizados, se desprende de los resultados obtenidos en él, que la orientación y el peso relativo de los organismos internacionales se vuelve determinante dentro de la formulación de las políticas económicas de los gobiernos latinoamericanos en la medida en que las circunstancias económicas propician cierto tipo de reacciones u obligan a estos últimos a movilizar los respectivos recursos de cada uno. En el caso de los recursos financieros, esto ocurre por lo general ante circunstancias adversas, que pueden pertenecer a una coyuntura pasajera o bien formar parte de procesos de largo alcance caracterizados por una secuencia de situaciones críticas y pasos accidentados ante cada una de ellas. El análisis de las formas y las instituciones que insertan a los países latinoamericanos en las relaciones económicas internacionales contiene elementos explicativos para estos procesos, que unen secuencias dispares en el largo plazo y conforman las diferentes modalidades de inserción económica internacional en América Latina.

La pregunta sobre las capacidades de influencia de estos organismos internacionales en las políticas de los gobiernos latinoamericanos está estrechamente ligada con la cuestión sobre la capacidad de los propios Estados de intervenir en sus economías nacionales. Quedó de manifiesto en el análisis de sus recomendaciones, que las políticas económicas que buscaron asesorar conllevaron una determinada utilización de instrumentos del Estado para intervenir en la actividad económica. Tanto la restricción de la política fiscal, crediticia y monetaria, como la protección a favor de la industrialización, la política anti-cíclica y la inversión pública en infraestructura son formas de utilizar la capacidad del Estado para

reaccionar e intervenir en los cambios y procesos de la actividad económica<sup>2</sup>. Este papel conferido al Estado de distinta manera por la CEPAL, el FMI y el BM marcó los espacios a los que cada organismo buscó acceder a través de sus colaboraciones y recursos. No es casual, entonces, que los cambios en la estructura de oportunidades que recortaron, amplificaron o reasignaron las capacidades de los Estados latinoamericanos para apropiarse de los instrumentos de conducción de sus economías nacionales vayan de la mano con el grado de participación de los tres organismos internacionales en la formulación de diferentes tipos de políticas económicas y el peso que tuvieron sus recursos institucionales en cada una de ellas.

Las crisis financieras internacionales han constituido frecuentemente el factor final mediante el cuál ocurren reestructuraciones importantes en el sistema económico internacional. Por ello, es natural que los organismos financieros internacionales hayan adquirido un papel central en su administración y, por ende, se hayan convertido en puntos de confluencia de los intereses más poderosos, aumentando considerablemente su propia capacidad de influencia. Sin embargo, el tipo de pasos y medidas que se pueden adoptar para superar una crisis financiera dependen de si es el Estado o los grupos económicos y financieros los que quedan en una situación de debilidad. A diferencia de la crisis de los años ochenta, por ejemplo, la crisis financiera de principios del siglo XXI proviene enteramente de los circuitos financieros comerciales en Estados Unidos y, por ende, los actores vulnerables

---

<sup>2</sup> Los instrumentos típicos de este tipo de políticas son: topes al déficit fiscal y a la expansión monetaria y crediticia; los subsidios, las cuotas y los aranceles al comercio exterior; y el financiamiento gubernamental para obras y servicios públicos, respectivamente. Algunos trabajos recientes que esclarecen la discusión sobre las capacidades económicas del Estado son: Biersteker "Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions", *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 4 (diciembre 1990), pp. 477-492; J. Marques-Pereira y B. Théret "Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México" en Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 2004; E. Lahera "Un nuevo consenso sobre el sector público y el desarrollo: una mirada desde la CEPAL", *Revista de Economía Política*, vol. 19, n. 4/76 (1999), pp. 96-113; y E. Iglesias, "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina" en *Revista de la CEPAL* 90 (2006), pp. 7-15.

necesitan de un actor con el marco institucional capaz de intervenir en los sectores afectados y garantizar su estabilidad.

En esta situación, en que los actores necesitan apremiantemente de sus Estados para evitar el colapso de sus relaciones económicas, es probable que los espacios que se abran para el FMI y el BM sean de otra naturaleza y en una dirección opuesta a la que se adoptó en las décadas de los ochenta y noventa. Igualmente, es previsible que las necesidades de intervención inmediata de los Estados en la vulnerabilidad de las relaciones económicas genere nuevas oportunidades para la asesoría técnica que la CEPAL pueda proveer.

Sin embargo, debido a la naturaleza de los procesos de transformación de los marcos institucionales que determinan la naturaleza del papel del Estado en la economía, estas nuevas modalidades sólo podrán ser integradas en las instituciones que median las relaciones económicas al interior y el exterior de los países latinoamericanos en la medida en que la recesión y el peligro de crisis se mantenga lo suficientemente en el tiempo. Sólo conforme se prolongue el lapso de recesión económica es posible que las necesidades reales de los grupos económicos y sociales se vayan traduciendo gradualmente en nuevos arreglos gubernamentales que impliquen una nueva intervención directa y eficaz del Estado en la actividad económica y el estímulo al mercado interno. Por ello, no cabe esperar la aplicación de medidas de largo alcance por parte de los Estados latinoamericanos si la crisis es superada rápidamente, en un tiempo en el que sólo hayan sido aplicadas medidas de emergencia diseñadas para el momento.

La naturaleza de este desfase temporal, o retraso, entre los momentos de crisis económicas y los procesos de respuesta de los mecanismos de intermediación económica y social del Estado, es observable en la forma como se han intercalado históricamente las diferentes modalidades de relación entre el Estado y la economía, y el modo como se

redistribuye el control de la actividad económica en cada una de ellas. Una segunda línea de investigación para un trabajo futuro podría ser sobre las posibilidades reales de intervención de los diferentes Estados latinoamericanos en sus economías actualmente y las capacidades de colaboración de los organismos internacionales en ellas.

Ante este tipo de cambios en el entorno, la CEPAL, el FMI y el BM tenderán a aprovechar los ámbitos de formulación de políticas donde más repercutan los recursos de que disponen. A diferencia de las décadas de los ochenta y noventa, por ejemplo, cuando la posición que ocuparon el FMI y el BM como intermediarios entre los actores financieros internacionales y los gobiernos latinoamericanos les permitió traducir su liderazgo financiero directamente en un notorio liderazgo ideológico, las circunstancias financieras actuales parecen exigir una redistribución del liderazgo ideológico hacia el conjunto de foros y actores que logren ofrecer respuestas adecuadas a las nuevas necesidades de crecimiento de las economías.

## **LOGROS, HALLAZGOS Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

Considero que mi principal hallazgo en esta investigación fue el descubrimiento de que no había un consenso ideológico claro entre ninguna combinación de los tres organismos internacionales que analicé, pues entre el FMI y el BM no encontré el grado de homogeneidad de criterios de acción que esperaba encontrar. Por el otro lado, me llamó la atención hallar bastante cercanía entre el BM y la CEPAL, especialmente en el uso de un lenguaje compartido, referente al financiamiento público para el desarrollo. Mediante el ejercicio de investigación y análisis que realicé, también obtuve un logro académico personal, que corresponde con una de las principales inquietudes que me motivó a escoger mi enfoque: pude llevar a cabo un esclarecimiento conceptual que me permitió comprender la diversidad

de criterios que existen para entender una serie de problemas económicos. La exploración de estudios y documentos históricos me dio la visión para apreciar esta problemática desde un ángulo enriquecedor.

Mi análisis trata sobre temas de economía, pero enfatiza problemas y conceptos de ciencia política, por lo que considero que una de sus limitaciones es que no está acompañado por un análisis más exhaustivo de las relaciones pertenecientes al ámbito puramente económico. Considero que otra limitación es que la investigación hace poco uso de mediciones cuantitativas para establecer las relaciones de análisis.

## BIBLIOGRAFÍA

Assael, Héctor, “El pensamiento de la CEPAL: un intento de evaluar algunas críticas a sus ideas principales” en *El trimestre económico*, (1984) abril-junio, Núm. 250, pp. 793-808.

Ascher, William, “New Development Approaches and the Adaptability of international Agencies: The Case of the World Bank”, *International Organization*, vol. 37, núm. 3 (1983), pp. 415-439.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Corporación Financiera Internacional y Asociación Internacional de Fomento, *Las sociedades nacionales de financiamiento del desarrollo y el fomento industrial*, Documento informativo preparado por el Grupo del Banco Mundial, Atenas, 1967.

Banco Mundial, *Industria: documento de trabajo sobre el sector*, Washington, 1972.

Biagini Alarcón, Aldo, “El Banco Mundial: Evolución y continuidad en su política de préstamos”, *Estudios Sociales*, 42 (1984), pp. 111-140.

Bielschowsky, Ricardo, “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña” en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 9-61.

Biersteker, Thomas J., “Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions”, *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 4 (diciembre 1990), pp. 477-492.

Blank, Martina, *Der neue Cepalismo: eine Alternative zum Neoliberalismus?* Trabajo de maestría en Ciencias Sociales para la Universidad Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, 2002. [Aún no ha sido publicado]

Buira, Ariel, “La programación financiera y la condicionalidad del FMI”, *El Trimestre Económico*, 50:197 (enero-marzo 1983), pp. 117-149.

- Cardoso, Fernando H., “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo” en *Revista de la CEPAL*, (1977), pp. 7-40.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto, “Dependencia y Desarrollo en América Latina”, CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 475-499. [Original de 1969].
- CEPAL, “Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile” en *Boletín Económico de América Latina*, vol. 1, núm. 1, Santiago de Chile, 1956.
- CEPAL, *EL mercado común latinoamericano*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1959.
- CEPAL, *Estrategia Internacional de Desarrollo y establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, Tercera Evaluación Regional, Guatemala, 1977*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1977.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1949*, Nueva York, 1951, recopilado en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 131-171.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1957*, Santiago de Chile, 1958.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1966*, Santiago de Chile, 1967.
- CEPAL, *Introducción a la técnica de programación*, México D.F., 1955, recopilado en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 243-271.
- CEPAL, *La cooperación internacional en la políticas de desarrollo latinoamericana*, Naciones Unidas, Nueva York, 1954.
- CNUCED, *Cuestiones de comercio y desarrollo en el contexto de un nuevo orden económico internacional; estudio analítico*, Ponencia presentada en el programa de seminarios de la CNUCED IV, 1976.



- Costanzo, Gesualdo A., *Programas de estabilización económica en América Latina*, CEMLA, México, 1961.
- Curie, Lauchlin y BIRF, *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el BIRF en colaboración con el Gobierno de Colombia*, Banco de la República, Bogotá, 1951.
- Dell, Sidney, “On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality”, *Essays on International Finance*, Universidad de Princeton, núm. 114, octubre de 1981.
- Escobar, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, 1995.
- Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, *El Problema de la estabilización de los precios de los productos primarios*, III Partes, International Monetary Fund, Washington, 1968 y 1969.
- Fondo Monetario Internacional, *Plan del F.M.I. para compensar las fluctuaciones de la exportación*, CEMLA, México, 1963.
- Frank, André Gunder, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Siglo Veintiuno, México, 1976.
- García Heras, Raúl, “La Argentina y los organismos financieros internacionales (1955-1963)”, *El trimestre económico*, 67:268 (Oct-Dec 2000), pp. 523- 556.
- Gill, Stephen R. y David Law, “Global Hegemony and the Structural Power of Capital” en *International Studies Quarterly*, (1989) 33, pp. 475 - 499.
- Ground, Richard Lynn, “A Survey and Critique of IMF Adjustment Programs in Latin America” en *Debt, Adjustment, and Renegotiation in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 1986, pp. 101-158.
- Gutiérrez Haces, María Teresa, “Operaciones e impacto del Banco Mundial en América Latina”, *Problemas del Desarrollo*, 11:44 (noviembre-enero 1980-1981), pp. 73-92.

- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, “Introducción: Las instituciones y el ajuste económico” en el libro compilado por ellos, *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, CEREC, 1994, pp. 15-56 [Publicación original de 1992, Princeton: Princeton University Press].
- Hirschman, Albert O., “Second Thoughts on the Alliance for Progress” en *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985, pp. 175-182.
- Hirschmann, Albert O., “Ideologies of Economic Development in Latin America” en *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1985, pp. 279-311.
- Hodara, Joseph, “Aportes prebischianos a la identidad latinoamericana”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 5:2, (1994), pp. 125-128.
- Hodara, Joseph, “Orígenes de la CEPAL”, *Comercio Exterior* 37:5, (1987), pp. 383-391.
- Hodara, Joseph, *The ideological Roots of the New International Economic Order*, Horowitz Institute, Tel Aviv, 1982.
- Hodara, Joseph, *Prebisch y la CEPAL, Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, El Colegio de México, México, 1987.
- Iglesias, Enrique V., “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina” en *Revista de la CEPAL* 90 (2006), pp. 7-15.
- International Bank for Reconstruction and Development, *Supplementary Financial Measures*, IBRD, Washington, 1965.
- Kofas, Jon V., “The IMF, the World Bank, and U.S. Foreign Policy in Ecuador, 1956-1966”, *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 5, (Sep 2001), pp. 50-83.
- Kofas, John, “The Politics of Austerity: The IMF and U.S. Foreign Policy in Bolivia, 1956-1964”, *The Journal of Developing Areas*, 29 (1995), pp. 213-236.
- Kofas, John, “The Politics of Foreign Debt: The IMF, the World Bank, and U.S. Foreign policy in Chile, 1946-1952”, *The Journal of Developing Areas*, 31 (1997), pp. 157-182.

- Kroc, Rudolf, *La estructura financiera del Fondo*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., 1967.
- Kubitschek, Juscelino, “Análisis de la Alianza para el Progreso” en *Comercio Exterior*, vol. 13, núm. 8 (1963), suplemento.
- Küblböck, Karin/ Strickner, Alexandra, “Neo-Cepalismo: eine Alternative jenseits des Neoliberalismus?”, in: Becker, Joachim (Hrsg. ?), *Die Zukunft der Dritten Welt. Weder Revolution noch Reform?*, Wien, 1996, S.39-48.
- Lahera P., Eugenio, “Un nuevo consenso sobre el sector público y el desarrollo: una mirada desde la CEPAL”, *Revista de Economía Política*, vol. 19, n. 4/76 (1999), pp. 96-113.
- Magariños, Gustavo, “Perspectivas históricas y actuales de la ALALC”, *Integración Latinoamericana*, mayo (1976), pp. 30-41.
- Manzetti, Luigi, *The International Monetary Fund and Economic Stabilization: The Argentine Case*, University Microfilms International, Michigan, 1988.
- Marques-Pereira, Jaime y Bruno Théret, “Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México” en Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 2004.
- Maschke, Arturo, *La creación del Banco Interamericano de Desarrollo*, CEMLA, México, 1966.
- Mason, Edward S. y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1973.
- McNamara, Robert S., “La pobreza en el mundo en desarrollo”, *Comercio Exterior*, núm. 23, 1973, pp. 965-972.
- Meller, Patricio, “En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial”, *Revista de la CEPAL*, núm. 37 (1989), pp. 73-87.

- Noyola, Juan F., “Inflación y desarrollo económico en Chile y México” publicado originalmente en *Panorama económico*, núm. 170 (1957), recopilado en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 274-286.
- Nye, J. S., “La UNCTAD bajo Prebisch: la estructura de influencia”, *Foro Internacional*, vol. XII, núm. 3, enero- marzo (1972), pp. 308-339.
- Parkin, Michael y Gerardo Esquivel, *Macroeconomía: versión para Latinoamérica, Quinta edición*, Pearson Educación, México, 2001.
- Prebisch, Raúl, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, escrito originalmente como introducción para CEPAL, *Estudio Económico de la América Latina, 1948*, Nueva York (?), 1949, recopilado en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 63-129.
- Prebisch, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1963, recopilado en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 427-461.
- Prebisch, Raúl, *Hacia una política comercial en pro del desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 1964, recopilado en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 349-398.
- Prebisch, Raúl, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, CEPAL, 1973; publicado originalmente en 1952 como documento de la CEPAL; recopilado en CEPAL (comp.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 173-206.
- Rioseco, Alberto, “Evolución jurídica e institucional del GATT”, *Integración Latinoamericana*, abril (1982), pp. 26-38.
- Rodríguez, Octavio, “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL: síntesis y crítica”, *Comercio Exterior*, 1980, pp. 1346-1362.
- Rodríguez, Octavio, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1983.

- Sacristán, Manuel (comp.), *Antonio Gramsci: Antología*, Siglo Veintiuno, México, 1978.
- Sepúlveda, Bernardo, “El régimen de la nación más favorecida en el GATT y la ALALC”, *Foro Internacional*, vol. XII, núm. 3, enero- marzo (1972), pp. 340-356.
- Sikkink, Kathryn Angel, *Developmentalism and democracy: Ideas, institutions, and economic policy making in Brazil and Argentina (1954-1962)*, UMI, Michigan, 1988.
- Singer, Hans W., “U.S. Foreign investment in underdeveloped areas: The distribution of gains between investing and borrowing countries” en *The American Economic Review*, (1950) XL/ 2, May, S.473-485.
- Stallings, Barbara, “La influencia internacional en las políticas económicas: Deuda, estabilización y reforma estructural” en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (comps.), *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, CEREC, 1994, pp. 59-117 [Publicación original de 1992, Princeton: Princeton University Press].
- Stern, Nicholas y Francisco Ferreira, “The World Bank as Intellectual Actor” en Devesh Kapur, J.P. Lewis and Richard Webb (eds.), *The World Bank: its first half century. Volume 2: perspectives*. Brookings Institution, Washington D.C., 1997, pp. 523-609.
- Suárez Dávila, Francisco, “La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI”, *Comercio Exterior*, 44:10 (1994), pp. 853-864.
- Sunkel, Osvaldo, “La inflación chilena: un enfoque heterodoxo” publicado originalmente en *El trimestre económico*, vol. 25, núm. 100 (1958), recopilado en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos seleccionados, Volumen 1, Santiago de Chile, 1998, pp. 287-323.
- Swedberger, Richard, “The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank”, *Journal of Peace Research*, Vol 23, No. 4 (Dec., 1986), pp. 377-390.
- Teichman, Judith, “The World Bank and Policy Reform in México and Argentina” en *Latin American politics and Society*, 46:1 (2004), pp. 39-74.

- Thorbecke, Erik, *The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005*, United Nations University, World Institute for Development Economic Research, Research Paper no. 2006/155, 2006.
- Toye, John y Richard Toye, *The World Bank as a Knowledge Agency*, Overarching Concerns Programme Paper Number 11, United Nations Research Institute for Social Development, 2005.
- Urquidí, Víctor L., “Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario”, *Comercio Exterior*, 44:10 (1994), pp. 838-847.
- Urquidí, Víctor L., *Otro siglo perdido: las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- Vacchino, Juan Mario, “Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI”, *Integración Latinoamericana*, agosto (1987), pp. 26-38.
- Vázquez S., Carlos Otto, “La CEPAL: expresión de la crisis del pensamiento económico latinoamericano”, en *Estudios Latinoamericanos*, (1996) Año 3/ Num.6, Julio/Diciembre, pp. 83-103.
- Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform” en el libro editado por él, *Latin American Adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990, pp. 7-20.
- Woods, Nagaire, “International Political Economy in an Age of Globalization” en John Baylis and Steve Smith (eds.). *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 325-347.
- World Bank, *A Public Development Program for Thailand*, Johns Hopkins Press, 1960.

Apéndice 1

La participación del FMI, del BM y de la CEPAL en la formulación de políticas para solucionar los problemas de desequilibrio externo e inflación de los países de América Latina durante las décadas de posguerra.

	FMI	BM	CEPAL
1. Interpretación de las causas de los problemas de desequilibrio externo e inflación.	Recursos reservados para asistir problemas “temporales” en la balanza de pagos, entendidos como aquellos que se deben a un uso inadecuado de las políticas de gestión de la demanda por parte de los gobiernos de los países deficitarios. Desequilibrio e inflación resultan de políticas expansivas que empujan a la demanda agregada por encima de la capacidad de oferta de la economía.	La solvencia de un gobierno depende de su capacidad para mantener la magnitud de su gasto e inversión en congruencia con su recaudación y ahorro, y de poder garantizar la viabilidad de la balanza de pagos.	Identifica factores estructurales (presiones inflacionarias básicas) y transitorios (mecanismos de propagación). La inflación y el desequilibrio externo resultan, en última instancia, de deficiencias en la estructura de producción de las economías periféricas (especialización externa e interna, rigidez en la capacidad de importar y en la producción agrícola) y de la inflexibilidad del sistema recaudatorio del Estado. Como resultado de estas deficiencias tienden a activarse los diferentes mecanismos que propagan las presiones en inflación (el mecanismo fiscal, el mecanismo del crédito y el mecanismo de reajuste de precios e ingresos).
2. Políticas estatales recomendadas para solucionarlos.	Topes a la expansión del crédito, topes al déficit fiscal, devaluación del tipo de cambio y su liberalización. (Todas dirigidas a obtener los resultados de equilibrio y estabilización dentro de un horizonte temporal de corto plazo)	Topes a la expansión del crédito, topes al déficit fiscal, devaluación del tipo de cambio y su liberalización. (Todas dirigidas a obtener los resultados de equilibrio y estabilización dentro de un horizonte temporal de corto plazo, aunadas a políticas de largo plazo para aumentar la producción mediante inversiones orientadas a aprovechar las ventajas comparativas que brinda el comercio internacional.)	La solución de fondo requiere transformar los factores estructurales que causan el desequilibrio externo y la inflación en los países periféricos (especialización, poca capacidad para importar y rigidez en la producción agrícola), mediante una política de desarrollo económico intenso y regular (expansión de las inversiones productivas para modernizar la agricultura, desarrollar la industria de bienes de fácil elaboración y diversificar las exportaciones) dirigida a obtener resultados de equilibrio externo y estabilidad en el largo plazo.

Apéndice 2. La participación del BM y de la CEPAL en la formulación de políticas de desarrollo económico de los países de América Latina durante las décadas de posguerra.		
	BM	CEPAL
1. Interpretación de los problemas del desarrollo económico.	Para el BM el desarrollo económico de los países no desarrollados habría de conseguirse promoviendo en ellos un crecimiento económico que los integrara de manera confiable en los circuitos financieros y comerciales internacionales. Las consideraciones que guiaron a los técnicos, economistas y ejecutivos del BM estuvieron basadas en criterios de solvencia crediticia del país solicitante, de viabilidad financiera de los proyectos a costear y de eficiencia en la asignación de las inversiones a las áreas donde fueran más productivas, tomando en cuenta las ventajas comparativas derivadas del comercio exterior.	Para la CEPAL el desarrollo económico habría de conseguirse modificando el papel de los países no desarrollados en la economía mundial, lo cual implicaba la transformación de sus estructuras internas a favor del sector industrial. Su interpretación planteó los problemas del desarrollo en términos convencionales de aumento de productividad mediante capitalización, pero su análisis del sistema centro-periferia le permitió usar de manera independiente ciertos conceptos económicos (productividad, eficiencia-“economicidad”) en función de criterios alternativos con prioridades diferentes a los de los análisis y las políticas del BM (prioridad de maximizar ocupación productiva y de minimizar vulnerabilidad externa de economías no desarrolladas).
2. Políticas estatales recomendadas para promover el desarrollo económico.	Para mejorar la solvencia crediticia de corto plazo de los gobiernos prestatarios recomendó topes al déficit fiscal, topes a la expansión del crédito, y corrección de desequilibrios en la balanza de pagos mediante la liberalización cambiaria y tipos de cambio realistas. Para mejorar la solvencia de mediano plazo recomendó no discriminar a la producción de exportaciones, no inducir fugas de capital, no dirigir importaciones hacia usos no productivos, y no desincentivar la inversión extranjera privada. Recomendó precios para los servicios públicos que garantizaran su viabilidad financiera. Con base en criterios de aumento de productividad y eficiencia promovió la inversión pública en infraestructura, pero recomendó evitar la participación del sector público en la industria y orientar las inversiones a las actividades económicas en que no requirieran de protección artificial, a menos que fuera poco tiempo.	Compartió con el BM un interés en la responsabilidad y capacidad del Estado para darle coherencia y viabilidad al proceso de desarrollo económico mediante la planificación del ahorro y la inversión pública con base en estimaciones de los principales indicadores de la economía y de la capacidad de absorber recursos financieros del exterior. Pero se diferenció de él en que, además de recomendar inversiones de infraestructura básica, promovió una estrategia de industrialización que substituyera escalonadamente ciertas importaciones, lo cual requería la utilización de diversos instrumentos de protección y regulación a disposición del Estado (políticas anti-cíclicas, aranceles, control de cambios, cuotas a las importaciones, expansión del crédito) así como de su capacidad para invertir en empresas industriales paraestatales.



Apéndice 3. La influencia de la CEPAL, el FMI y el BM sobre las políticas aplicadas por los gobiernos de J. Kubitschek en Brasil y A. Frondizi en Argentina, relacionadas con la estabilización y la inversión para el desarrollo. [Parte I]

	CEPAL	FMI	BM
<b>Brasil</b>			
<b>Estabilización.</b>			
Tipo y alcance de su influencia sobre las políticas aplicadas por los gobiernos y los debates nacionales suscitados a su alrededor.	Influencia directa: Funcionarios del BNDE, allegados a la CEPAL, se opusieron al PEM.	Influencia directa: Condicionó su asistencia financiera a la aplicación de ciertas medidas en el PEM, lo cual llevó al gobierno a romper las negociaciones y abandonar la estabilización.	Influencia directa: Consideró que las políticas expansivas estaban afectando la solvencia crediticia del país, por lo que quiso presionar para que se cambiaran suspendiendo nuevos créditos, pero no interrumpió el flujo de créditos previamente acordados.
	Influencia indirecta: Los razonamientos “estructuralistas” que promovió en sus estudios desprestigiaron las políticas de estabilización de inspiración monetarista. Sus estudios estuvieron presentes en publicaciones que representaban intereses industriales.	Influencia indirecta: Se posicionó como actor de fuerza para orientar la política económica de corto plazo del gobierno, pero fracasó, por lo que no obtuvo el liderazgo dentro del conjunto de acreedores internacionales.	Influencia indirecta: Al mantener el flujo de préstamos previamente acordados, contribuyó levemente a las finanzas del gobierno de Kubitschek, pero su peso crediticio fue poco en comparación con otras fuentes disponibles para el gobierno.
<b>Inversión para el desarrollo.</b>			
Tipo y alcance de su influencia sobre las políticas aplicadas por los gobiernos y los debates nacionales suscitados a su alrededor.	Influencia directa: Colaboración en estudios que sirvieron de base para el Plan de Metas. Colaboración con BNDE.	Influencia directa: Ponía en cuestionamiento el programa expansivo de inversiones públicas de Kubitschek al condicionar su asistencia financiera a la aplicación de ciertas medidas contractivas en el corto plazo.	Influencia directa: Consideró que las políticas que propiciaban exceso de importaciones estaban afectando la solvencia crediticia del país, con lo cual justificó la negación de nuevos créditos para el plan de desarrollo de Kubitschek, que contenía proyectos analizados previamente por la Comisión Mixta de EEUU-Brasil para el Desarrollo Económico.
	Influencia indirecta: Sus estudios estuvieron presentes en publicaciones que representaban intereses industriales.	Influencia indirecta: No aprobó la política económica de Kubitschek, por lo que emitió una imagen de desconfianza ante otros acreedores internacionales, lo cual, sin embargo, no afectó de manera grave las finanzas de largo plazo del gobierno.	Influencia indirecta: Sus recomendaciones cuestionaban las políticas de nacionalismo económico del gobierno brasileño y la ineficiencia del sector público, por lo que fueron contrarias a las líneas generales del plan de desarrollo de Kubitschek. Sin embargo, al mantener el flujo de préstamos previamente acordados, contribuyó a las finanzas del gobierno. De todos modos su peso crediticio fue poco en comparación con otras fuentes disponibles para el gobierno.

Apéndice 3. La influencia de la CEPAL, el FMI y el BM sobre la políticas aplicadas por los gobiernos de J. Kubitschek en Brasil y A. Frondizi en Argentina, relacionadas con la estabilización y la inversión para el desarrollo. [Parte II]

	<b>CEPAL</b>	<b>FMI</b>	<b>BM</b>
<b>Argentina</b>			
<b>Estabilización.</b>			
Tipo y alcance de su influencia sobre las políticas aplicadas por los gobiernos y los debates nacionales suscitados a su alrededor.	<b>Influencia directa:</b> Prebisch puso a disposición del gobierno de “la revolución libertadora” una serie de reportes y recomendaciones referentes a la política de corto plazo, junto con un estudio más profundo de la economía argentina a cargo de la CEPAL. Sin embargo, el gobierno de Frondizi no utilizó ninguno de estos documentos para respaldar su política económica, debido a su preferencia por desmarcarse de Prebisch y la CEPAL.	<b>Influencia directa:</b> Negoció, formuló y apoyó financieramente tres planes de estabilización del gobierno, por lo que fue un actor protagónico en la orientación, diseño y aplicación de la política económica de corto plazo del gobierno de Frondizi.	<b>Influencia directa:</b> No coopero directamente en este ámbito de formulación de políticas.
	<b>Influencia indirecta:</b> Su contribución y sus reportes fueron ignorados o rechazados, por lo que el organismo fue excluido del debate sobre estabilización.	<b>Influencia indirecta:</b> Su papel como organismo internacional ayudó a avalar las políticas de estabilización del gobierno ante otros actores financieros internacionales y ante grupos de interés nacionales favorables a esas políticas. Su intervención pudo haber tenido costos simbólicos en términos de nacionalismo, pero también ganancias para un gobierno que tenía poca capacidad para inspirar confianza por sí mismo.	<b>Influencia indirecta:</b> Dio aval a las políticas económicas de corto plazo contribuyendo a la disponibilidad financiera del gobierno y difundiendo reportes que hablaban bien de ellas.
<b>Inversión para el desarrollo.</b>			
Tipo y alcance de su influencia sobre las políticas aplicadas por los gobiernos y los debates nacionales suscitados a su alrededor.	<b>Influencia directa:</b> Su contribución y sus reportes fueron ignorados o rechazados, por lo que el organismo fue excluido de la formulación de políticas referentes a la inversión. Sin embargo, el Consejo Nacional de Desarrollo que creó el gobierno de Frondizi propició posteriormente colaboraciones con economistas cercanos a la CEPAL.	<b>Influencia directa:</b> No coopero directamente en este ámbito de formulación de políticas.	<b>Influencia directa:</b> Colaboró intensamente con estudios, préstamos y asesoría gerencial en cuatro rubros de inversión en infraestructura por parte del sector público. Condicionó sus créditos a la aplicación de sus criterios de eficiencia y racionalidad en la gestión de las empresas públicas, como la empresa eléctrica SEGBA y la de ferrocarriles. Colaboró con asistencia técnica para poner en marcha el Conade. No encontré evidencia de que hubiera presionado al gobierno para que adoptara las medidas que tomó finalmente con respecto a la inversión extranjera en la empresa petrolera.
	<b>Influencia indirecta:</b> Los debates sobre inversión ocurrieron en el marco de los símbolos nacionales tradicionales argentinos, por lo que los argumentos a favor de la industrialización no se atribuyeron al marco analítico de la CEPAL y el organismo quedó relativamente excluido de las discusiones, a pesar de la similitud entre sus ideas y las que utilizó Frondizí para justificar sus políticas.	<b>Influencia indirecta:</b> Dio aval a las políticas económicas del gobierno, contribuyó a su disponibilidad financiera de corto plazo y ayudó a inspirar cierta confianza en su solvencia crediticia de largo plazo ante inversionistas y acreedores internacionales.	<b>Influencia indirecta:</b> Difundió reportes aprobando las políticas de estabilización financiera y fomento a la inversión privada y extranjera que aplicó el gobierno de Frondizi, basándose en sus criterios de racionalidad económica y eficiencia.

Apéndice 4. La participación de la CEPAL, el FMI, el BM y el GATT en iniciativas de cooperación económica internacional durante las décadas de posguerra.

	CEPAL	FMI	BM	GATT
<p>Cooperación comercial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Preferencia comercial entre países en desarrollo.</li> <li>- Cooperación comercial no recíproca de los países desarrollados a favor de los países en desarrollo.</li> </ul>	<p><b>Participación ideológica:</b> En sus informes de la década de 1950 justificó teóricamente y promovió la cooperación comercial preferencial entre los países en desarrollo y la cooperación comercial no recíproca de los países desarrollados a favor de los países en desarrollo.</p> <p><b>Participación técnica:</b> Asesoró a los gobiernos en los trabajos preparativos del MCCA y la ALALC. Fue consultada en las negociaciones de la UNCTAD. Sus informes sirvieron de base para las modificaciones del GATT. Asistió a los gobiernos en las evaluaciones regionales del programa de acción del NOEI.</p>			<p><b>Participación técnica, jurídica e institucional:</b> Primero, exigió al MCCA y a la ALALC que se constituyeran como zonas de libre comercio, para encajar en las excepciones al principio de no discriminación previstas en él. Después, en 1964, se reformó para incorporar la Parte IV titulada “Comercio y Desarrollo” que permitía la cooperación no recíproca de países desarrollados a favor de países en desarrollo y la cooperación preferencial entre éstos.</p>
<p>Financiamiento internacional para países en desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El financiamiento compensatorio.</li> <li>- Mayores facilidades crediticias internacionales para el desarrollo.</li> </ul>	<p><b>Participación ideológica:</b> En sus informes de la década de 1950 promovió una mayor cooperación financiera multilateral para disminuir fluctuaciones comerciales y para fomentar el desarrollo, y justificó teóricamente su necesidad.</p> <p><b>Participación técnica:</b> Fue consultada en las negociaciones de la UNCTAD. Asesoró a los gobiernos en los trabajos preparativos del BID. Asesoró a los gobiernos en los trabajos preparativos de la APP y en la formulación de los programas de desarrollo acordados en ella. Asistió a los gobiernos en las evaluaciones regionales del programa de acción del NOEI.</p>	<p><b>Participación técnica y financiera:</b> En 1963, el FMI aprobó el “financiamiento compensatorio de las fluctuaciones de las exportaciones”. En 1969, realizó un estudio sobre las posibilidades de acción para estabilizar los precios de los productos primarios, resultado del cual aprobó su servicio de financiamiento de existencias reguladoras.</p>	<p><b>Participación técnica y financiera:</b> En 1965, a petición de la UNCTAD, el BM propuso un esquema para facilitar el financiamiento compensatorio de largo plazo.</p> <p>Frente a la insatisfacción de los países en desarrollo con ciertas restricciones de sus políticas de préstamos, el BM respondió flexibilizando algunas de sus reglas de operación y creando, en 1956, la CFI para facilitar créditos a empresarios privados locales.</p>	
<p>Regulación de la inversión extranjera directa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación internacional en la regulación adecuada de inversiones extranjeras directas</li> </ul>	<p><b>Participación ideológica:</b> En sus informes de la década de 1950 promovió y justificó teóricamente el establecimiento de códigos internacionales de conducta para empresas transnacionales y transferencia de tecnología.</p> <p><b>Participación técnica:</b> Asistió a los gobiernos en las evaluaciones regionales del programa de acción del NOEI.</p>		<p><b>Participación técnica, jurídica, financiera e institucional:</b> Además del condicionamiento de sus préstamos para proteger a la IED, en 1966 el BM creó el Centro Internacional para la Solución de Disputas de Inversión (ICSID), destinado a arbitrar las querellas entre los inversionistas extranjeros y los Estados receptores.</p>	