

ENFRENTAMIENTO EN EL BANCO MUNDIAL

En abril de 2000, mientras los manifestantes antiglobalización se preparaban para acudir a Washington, el antiguo economista jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, publicaba un artículo en el *New Republic* que comenzaba:

La reunión del Fondo Monetario Internacional que se celebrará la semana próxima llevará a Washington D.C. a muchos de los mismos manifestantes que despelejaron a la Organización Mundial del Comercio en Seattle el pasado otoño. Dirán que el FMI es arrogante. Dirán que el FMI es hermético y está aislado de la responsabilidad democrática. Dirán que los «remedios» del FMI a menudo empeoran la situación, convirtiendo las desaceleraciones en recesiones y las recesiones en depresiones. Y tendrán parte de razón. Yo fui economista jefe del Banco Mundial desde 1996 hasta el pasado noviembre, durante la crisis económica mundial más grave en medio siglo. Y vi cómo respondía el FMI, conjuntamente con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Y me horrorizó ¹.

Stiglitz continuó detallando sus críticas a la forma en que el FMI manejó la crisis del Sudeste asiático de 1997-1998. Señaló que los países de la zona habían liberalizado sus mercados financieros y de capitales a comienzos de la década de 1990 no porque necesitasen atraer más fondos (los índices de ahorro eran del 30 por 100 o más), sino por la presión internacional, especialmente del Tesoro estadounidense. En Tailandia, el enorme flujo de capital a corto plazo —el capital que busca los beneficios más elevados al día siguiente, semana o mes, frente a la inversión a largo plazo en elementos como fábricas— contribuyó a avivar un auge inmobiliario insostenible; en 1997, cuando el dinero especulativo se marchó de nuevo, la burbuja estalló. El baht cayó en picado, la bolsa se hundió. Los bancos japoneses y otros inversores se retiraron, no sólo de Tailandia, sino también de otros países de la zona. Al hacerlo, precipitaron una crisis todavía peor. La respuesta del FMI fue imponer a Tailandia las mismas políticas de rigidez presupuestaria y monetaria que había impuesto a América Latina en la década de 1980, «administrando la misma medicina a cada país enfermo que acudía a su puerta».

¹ Joseph STIGLITZ, «What I Learned at the World Economic Crisis», *New Republic* (17 de abril de 2000).

Como economista jefe del Banco Mundial, Stiglitz comenzó a presionar a favor del cambio. Sostenía que los países del Sudeste asiático disponían ya de superávit presupuestario; lo que de hecho estaba negando a la economía una inversión muy necesaria en educación e infraestructura (ambas esenciales para el crecimiento económico). Las políticas de austeridad del FMI sólo empeoraban la situación. Los tipos de interés elevados devastaron a las fuertemente endeudadas empresas locales, conduciendo a un brote de quiebras. Los recortes del gasto público sólo sirvieron para hundir más la economía. Cuando Stiglitz presentó sus alegaciones en una reunión de ministros de hacienda y gobernadores de bancos centrales celebrada en Kuala Lumpur a finales de 1997, el director gerente del Fondo, Michel Camdessus, replicó que Asia oriental simplemente tenía que aguantarse. Mientras el desempleo se multiplicaba por diez y los salarios reales se desplomaban, el Fondo exigió al gobierno indonesio que recortase las subvenciones alimenticias y del combustible. Cínicos intereses políticos avivaron la consiguiente violencia. El tejido social, en cualquier caso, se estaba deshilachando, pero las políticas del FMI hicieron que la desintegración fuese peor.

Stiglitz no dudaba de dónde procedían estas políticas. Convertir los mercados libres de capitales en la arquitectura básica de la economía mundial era desde hacía tiempo, en palabras del (entonces) secretario adjunto del Tesoro estadounidense, Lawrence Summers, «nuestra prioridad internacional más crucial»². ¿En qué medida –preguntaba Stiglitz– propiciaron el FMI y el Departamento del Tesoro políticas que, en realidad, contribuían al aumento de la volatilidad económica mundial? Y, ¿Estados Unidos –y en el FMI– propiciaron estas políticas porque creíamos, o creían, que ayudarían al Sudeste asiático, o porque creíamos que beneficiarían a los intereses de Estados Unidos y al mundo industrial avanzado?».

La doctrina de la ampliación

Uno de los objetivos básicos de la política económica de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial ha sido la aceptación mundial de la ideología del libre mercado: la creencia de que el libre flujo de bienes, servicios y capital redundaba en beneficio de todos; que las empresas deberían gestionarse para maximizar los beneficios obtenidos por los accionistas; y que los gobiernos sólo deberían intervenir en casos de obvio

² Lawrence SUMMERS, «America's Role in Global Economic Integration», *Integrating National Economies: The Next Steps*, Brookings Institution, Washington DC, 9 de enero de 1997. Bastante después de comenzada la crisis, el secretario del Tesoro, Rubin, seguía reiterando que «los flujos globales de capital han supuesto una enorme ayuda para el crecimiento en países de todo el mundo, sacando a millones de personas de la pobreza; esto es especialmente cierto en los países dinámicos y de rápida industrialización de Asia oriental», e incluso afirmando que «China también se beneficiaría si se abriese en mayor medida a la inversión extranjera, permitiendo a las empresas que traigan sus expertos y su capital al mercado chino». Robert RUBIN, «Remarks to the National Center for APEC», Seattle, Washington, 18 de septiembre de 1997.

fallo del mercado. Si Estados Unidos es capaz de persuadir a poderosos segmentos de las elites nacionales para que acepten también esas metas, puede conseguir sus objetivos de política económica exterior de manera mucho más barata y eficaz que mediante las negociaciones o la coerción. Desde el momento en que las elites nacionales aceptan la idea de los beneficios mutuos obtenidos con el libre comercio y el libre movimiento de capitales, pueden rechazar a los críticos del libre mercado acusándolos de defender intereses especiales, a expensas del bien común. Durante la Guerra Fría, era necesario equilibrar el objetivo de abrir los mercados mundiales con el de contener el comunismo. Desde 1991, en palabras del asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Anthony Lake,

[...] la sucesora de una doctrina de contención debe ser una *estrategia de ampliación*, ampliación de la comunidad libre de las democracias de mercado en el mundo. Durante la Guerra Fría, hasta los niños comprendían la misión de seguridad encomendada a Estados Unidos: cuando miraban los mapas colgados en las paredes de los colegios, sabían que estábamos intentando contener la sigilosa expansión de esa gran mancha roja. Hoy [...] debemos considerar que nuestra misión de seguridad es la de promover la ampliación de las «áreas azules» de las democracias de mercado³.

Las organizaciones económicas multilaterales –sobre todo el FMI y el Banco Mundial– han sido importantes vehículos para esta estrategia. Pero en este aspecto Estados Unidos se enfrenta a un dilema. Por una parte, desea que estas organizaciones fomenten firmemente sus objetivos a favor de una política de libre mercado, y para ello necesita garantizar que mediante los correspondientes procedimientos de nombramiento se elijan a personas que los van a promover. Por la otra, es necesario que parezca que las instituciones de Bretton Woods actúen de acuerdo con los deseos del conjunto de los gobiernos miembros, más que siguiendo los dictados del Departamento del Tesoro estadounidense. De otra manera, se arriesgan a perder la fuerza de legitimación que les proporciona la multilateralidad y pueden acabar siendo menos eficaces para conseguir los objetivos de Estados Unidos, a largo plazo.

El Banco Mundial ha sido un instrumento especialmente útil para proyectar la influencia estadounidense en los países en vías de desarrollo, y una institución sobre la que Estados Unidos mantiene un control institucional discreto pero firme. El presidente del Banco lo elige en realidad este país (que dispone del 17 por 100 de los votos emitidos, en comparación con el 6 por 100 de Japón [en segunda posición] y con el 4,7 por 100 de Alemania [tercera]). También es el único Estado miembro que puede ejercer su veto en diversas cuestiones constitucionales clave. La suya es la mayor contribución a la Agencia de Desarrollo Internacional –la filial de créditos a bajo interés del Banco, dedicada a prestar a los países más pobres–; y el hecho de que el Congreso de Estados Unidos, el único entre los poderes legisla-

³ Anthony LAKE, subdirector presidencial para Asuntos de Seguridad Nacional, discurso del 21 de septiembre de 1993; la cursiva es nuestra.

tivos de los Estados miembros, tenga que aprobar no sólo las cantidades trianuales concedidas a la Agencia, sino también el libramiento anual de los fondos prometidos, supone una oportunidad única para que los legisladores estadounidenses y sus amigos impongan condiciones propias⁴. Además, es la opinión estadounidense sobre el papel de los gobiernos y los mercados la que establece el centro de gravedad conceptual para los debates del Banco Mundial, más que la de Europa, Japón o los países en vías de desarrollo⁵. La gran mayoría de los economistas del Banco, independientemente de su nacionalidad, tienen un posgrado de una universidad norteamericana (algo que también es cierto para gran cantidad de líderes de opinión de la elite mundial). Y hay muchas formas sutiles en las que la ubicación del Banco –en el corazón de Washington DC, a sólo unas manzanas de la Casa Blanca, el Tesoro y los comités asesores de Washington– ayuda a contribuir a la forma en que las premisas estadounidenses estructuran el propio modo de pensar de la mayor parte del personal del Banco, que lee periódicos estadounidenses, ve la televisión estadounidense y utiliza el inglés americano como lengua franca.

«Cualquier señal de desagrado del director ejecutivo estadounidense tiene un impacto casi palpable en la dirección y el personal del Banco, independientemente de que la señal sea una queja explícita o simplemente la petición por su parte de información sobre un problema», ha señalado un observador⁶. Estados Unidos, sin embargo, rara vez recurre a las intervenciones proactivas, prefiriendo el uso del poder negativo: garantizar, ante todo, que los directivos del Banco que dicen o hacen algo en contra de los deseos del Tesoro puedan ser silenciados o despedidos.

Más que una simple fuente de fondos que se ofrecen o niegan, el Banco Mundial es una fuente de ideas angloestadounidenses sobre cómo se debe dirigir una economía (y cada vez más un sistema de gobierno). El papel del economista jefe del Banco Mundial es fundamental desde este punto de vista. La legitimidad del Banco se apoya en la afirmación de que su consejo sobre temas de desarrollo refleja la mejor investigación técnica posible, opinión que de buena gana se cita como una justificación por los gobiernos prestatarios cuando imponen las políticas del Banco a sus reacias poblaciones. El economista jefe tiene una gran influencia sobre el trabajo de investigación que se realiza y sobre quién lo efectúa: qué pruebas se aceptan, qué conclusiones se obtienen y cómo se anuncian éstas; tiene, por lo tanto, mucha influencia sobre qué constituye «la mejor investigación técnica». Por lo tanto, cuando Joseph Stiglitz comenzó a criticar las políti-

⁴ Catherine GWIN, «US relations with the World Bank», en *The World Bank: Its First Half Century*, vol. 2, *Perspectives*, Brookings Institution, Washington DC, 1997, pp. 195-274.

⁵ Sobre las diferencias detectables en esa opinión, véase Bruno FREY *et al.*, «Consensus and Disconsensus among Economists: An Empirical Enquiry», *American Economic Review* 74, 5 (1984), pp. 986-994.

⁶ William ASCHER, «The World Bank and US Control», en Margaret Karns y Karen Mingst, eds., *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, Londres, 1992, p. 124.

cas de libre mercado del FMI y del Banco Mundial en Asia oriental, y especialmente su conminación a que aceptasen un flujo de capitales a corto plazo –asesorando incluso al gobierno etíope sobre cómo resistirse a las exigencias del FMI de que abriese su sistema financiero–, el Tesoro tomó medidas drásticas. Summers –ahora secretario del Tesoro– pidió al presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, que le pusiese freno.

Wolfensohn, sin embargo, en un principio fue reacio a hacerlo, y no sólo por el prestigio de Stiglitz en el mundo exterior (se le consideraba en general como el futuro Premio Nobel por su trabajo sobre la economía de la información). El presidente –antiguo demócrata de Wall Street estrechamente vinculado con la Casa Blanca– tenía sus propias críticas al neoliberal «consenso de Washington» y había aceptado algunas de las ideas de Stiglitz sobre la asociación y la participación en la redacción del nuevo *Comprehensive Development Framework [Marco de Desarrollo Global]* que proponía para el Banco⁷. La relación de Wolfensohn con el Tesoro, y con Summers en particular, había sido tempestuosa. El autoritario Summers, también antiguo economista jefe del Banco, no se molestó en ocultar que él no habría elegido a Wolfensohn como presidente. Desde el comienzo no tuvo muchos reparos en decirle lo que tenía que hacer. El personal que rodeaba a Wolfensohn (no menos resuelto) descubrió que era probable que una llamada de Summers pusiera a su jefe de pésimo humor; mucho más en 1999, cuando se acercaba el momento de decidir el segundo mandato de Wolfensohn, y éste ya no se sentía capaz de decirle a Summers que se perdiese.

El precio de Wolfensohn

Wolfensohn deseaba enormemente un segundo mandato, en buena medida para consolidar su candidatura al importantísimo Premio Nobel. Summers, con mucho la figura más poderosa del gobierno de Clinton, tenía la voz cantante en la decisión. En esencia, Summers condicionó su apoyo a que no se renovase a Stiglitz en su puesto. Wolfensohn aceptó. Anunció la dimisión de Stiglitz como economista jefe del Banco en noviembre de 1999, justo antes de Seattle; pero, añadió, Stiglitz permanecería como su propio «asesor especial». Como más tarde explicaría éste: «me quedó claro que trabajar desde el interior no conducía a la obtención de respuestas a la velocidad a la que se necesitaban. Y cuando te encuentras con políticas tan equivocadas como yo creo que eran éstas, tienes que hablar o dimitir [...] Antes que callarme o que me amordazasen, decidí irme»⁸.

⁷ Véanse los temas comunes en James WOLFENSOHN, «The Challenge of Inclusion», Banco Mundial, 23 de septiembre de 1997; «The Other Crisis», Banco Mundial, 6 de octubre de 1998; «Coalitions for Change», Banco Mundial, 28 de septiembre de 1999; y Joseph STIGLITZ, «Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes», Banco Mundial, 19 de octubre de 1998; «Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm», Banco Mundial, 27 de febrero de 1999.

⁸ Louis UCHITELLE, «World Bank economist felt he had to silence his criticism or quit», *New York Times* (2 de diciembre de 1999).

Stiglitz tenía muchos opositores dentro del Banco, y no sólo entre aquellos que –estando en la cresta de la ola antes de su llegada– compartían la disposición ideológica del FMI y del Tesoro y no habían visto con buenos ojos las críticas de Stiglitz. Aun a aquellos –incluidos algunos de sus propios directivos y miembros del personal de investigación– que estaban de acuerdo con las opiniones de Stiglitz sobre las limitaciones del libre mercado se les oía decir que estaba tratando el Banco como si fuese una agencia de viajes y descuidando sus tareas de dirigir al personal, debatir la estrategia económica y dirigir el complejo de investigación. A menudo olvidaba dar las gracias a aquellos a quienes había dejado pagar el pato. El personal le devolvió la pelota, concediéndole las puntuaciones más bajas en la Encuesta de Actitud del Personal de 1999. El propio tributo de Wolfensohn cuando Stiglitz se despidió fue un tanto mordaz: se declaró un gran admirador de «alguien con quien creo haberme reunido en los últimos años, cuando él no estaba viajando»⁹.

Escasamente dos meses después, en enero de 2000, uno de los profesionales nombrados por Stiglitz, Ravi Kanbur, redactó el borrador del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de ese año, dedicado a la pobreza. El Informe, publicado anualmente, es la principal publicación del Banco Mundial; su imagen de independencia está cuidadosamente alimentada, dado que se supone que el mensaje se basa en pruebas empíricas y, por supuesto, en «la mejor» investigación técnica. Los Informes son temáticos, y tienen entre doscientas y trescientas páginas; los títulos recientes han sido *The State in a Changing World* (1997), *Knowledge for Development* (1998-1999) y *Entering the 21st Century* (1999-2000). Los presupuestos básicos varían entre los 3,5 y los 5 millones de dólares, espléndidamente complementados por las contribuciones de entidades sin ánimo de lucro y fundaciones. Cada informe tiene una tirada de al menos 50.000 ejemplares (en algunos casos más de 100.000) en inglés, y se traduce a siete idiomas¹⁰. El puesto de director del Informe sobre el desarrollo es, por lo tanto, un puesto importante para definir las ideas de los proyectos del Banco. Cada director es elegido por el economista jefe, con la aprobación del presidente. El director y el economista jefe eligen entonces un equipo de cinco a diez autores a tiempo completo (la mayoría, miembros del personal del Banco), más asesores y administradores. Normalmente disponen de unos dieciocho meses para preparar el informe. Los borradores se hacen circular para la discusión interna, y los gobiernos miembros también hacen comentarios.

⁹ *Financial Times* (27 de junio de 2000).

¹⁰ El Banco produce unas 50.000 copias del resumen del Informe Mundial sobre el Desarrollo entre los siete idiomas (chino, alemán, francés, español, japonés, ruso y vietnamita). En comparación, el *Informe sobre el Comercio y Desarrollo* publicado cada año por la UNCTAD –el único informe multilateral sobre el desarrollo que proporciona oposiciones serias a las opiniones de libertad de mercado de los países más desarrollados– tiene una tirada de sólo 12.000 ejemplares en inglés, más otras 7.000-8.000 copias en las otras lenguas oficiales de Naciones Unidas (chino, ruso, francés, español y árabe). Se produce con un apretadísimo presupuesto de menos de 700.000 dólares. El *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas tiene una tirada de 100.000 ejemplares en 12 idiomas, con un presupuesto aproximado de 1,5 millones de dólares.

Ravi Kanbur, un distinguido profesor de economía del desarrollo, había sido contratado por Stiglitz para dirigir el equipo que debía redactar el Informe de 2000, *La lucha contra la pobreza*. Éste sería siempre un tema sensible: la reducción de la pobreza es la misión básica del Banco, y objeto de los más apasionados debates en todos los estudios sobre el desarrollo. Kanbur fue elegido por diversas razones. Había pertenecido al Banco (economista jefe de la región de África), pero en la actualidad enseñaba en Cornell; esto, más su identidad de ciudadano de un país en vías de desarrollo educado en el Reino Unido, ayudaba a garantizar la fama de independiente del Informe. También se sabía que estaba en buena medida de acuerdo con las ideas sobre el desarrollo esbozadas por Wolfensohn en el *Comprehensive Development Framework*, y elaboradas por Stiglitz y sus asesores, lo cual le colocaba en una postura minoritaria entre los economistas del desarrollo educados en la tradición angloestadounidense. Jagdish Bhagwati y T. N. Srinivasan, por ejemplo, habían objetado que las opiniones de Wolfensohn y Stiglitz, si se tradujesen en la política del Banco, favorecerían que los países adoptasen medidas que ralentizarían el crecimiento –y, a su vez, la reducción de la pobreza–, como había sucedido en la India durante las décadas de 1950, 1960 y 1970.

El «negocio» de la capacitación

El borrador «de tapas rojas» del Informe presentado en enero de 2000 contenía muchos elementos que para la forma de pensar del Tesoro constituían anatema. Un largo capítulo sobre los mercados mundiales de capital asignaba parte de la culpa de la crisis del Sudeste asiático a la rápida apertura de los mercados a los flujos de capitales a corto plazo, hablaba favorablemente de los controles de capitales establecidos por Malaisia y Chile, y defendía dichas restricciones como instrumentos normales de gestión económica en los países en vías de desarrollo. Aunque el Informe empezaba reconociendo la importancia del crecimiento económico –«el motor para la reducción de la pobreza»–, también acentuaba «la capacitación, la seguridad y la oportunidad» como ingredientes clave de su estrategia, y analizaba los tres en ese orden, resaltando los dos primeros sobre la sección dedicada a la «oportunidad», más orientada al crecimiento.

Fuertemente controvertida en los círculos del FMI y del Banco Mundial fue la sección dedicada a la capacitación de los pobres: cómo crear o aumentar las organizaciones de pobres –redes, cooperativas, sindicatos y similares– para articular sus intereses en el ámbito político y en el mercado; y cómo hacer que las organizaciones públicas sean más receptivas a sus ciudadanos ¹¹. El Informe recurrió extensamente a la realización de

¹¹ Este capítulo suponía un especial reto. Todos los miembros del equipo sabían que el informe tenía que respaldar la democracia y la capacitación como algo positivo para el desarrollo y la reducción de la pobreza: éste era el mensaje decidido por el Banco. Pero, ¿cómo probarlo? Podían usar el libro de Amartya Sen, *Democracy as Freedom*, en el que se argumentaba que la

las «Consultas con los pobres», que el Banco llevaba practicando desde 1998, y que consistían en una combinación de estudios de participación nuevos y ya existentes, e incluían a unas 60.000 personas de sesenta países. Los borradores se revisaron mediante una consulta electrónica intensiva y moderada independientemente, que incluyó a 1.523 suscriptores en ochenta países: se trataba de un proyecto de una escala mucho mayor que el abordado para cualquier otro informe mundial sobre el desarrollo. El Banco, de hecho, fue muy elogiado por esto, y algunas organizaciones no gubernamentales consideraron que el enfoque de Kanbur era una evidencia prometedora de que se estaba experimentando una apertura a perspectivas alternativas en las cuestiones de desarrollo. La actitud del informe respecto de la seguridad era también controvertida, alegando que deberían crearse redes de seguridad eficaces antes de establecer reformas para liberalizar el mercado. Sin las redes de seguridad, las reformas crearán perdedores sin nada a lo que sujetarse.

La sección de «capacitación» atrajo críticas inmediatas, que abarcaban desde el «¿por qué se da a esta cuestión prioridad sobre el crecimiento?» hasta «estos capítulos consienten a las ruidosas y metomentodo ONG», y, lo mejor de todo, «el Banco no debería meterse en el asunto de la capacitación». Sobre la cuestión de la seguridad, muchos críticos alegaron que, si bien eran necesarias las redes de seguridad social, había que establecerlas de manera simultánea a las reformas del mercado, no como condición previa a éstas. Desde Yale, T. N. Srinivasan lanzó un ataque contra las bases conceptuales del informe. «La seguridad, la oportunidad y la capacitación podrían calificarse, en el mejor de los casos, de diagnósticos, y en el peor, de tres síntomas de la enfermedad o del síndrome de pobreza, pero ciertamente no proporcionan un instrumento analítico». También señaló que el informe carecía de análisis causal, tomando demasiado en serio las regresiones entre países como base para los juicios políticos. Angus Deaton envió mordaces críticas desde Princeton. Algunos de los principales macroeconomistas del Banco se unieron al bombardeo, lanzando la acusación de que el borrador dejaba en segundo plano el crecimiento económico, a pesar de su declaración abierta ¹².

democracia era a un tiempo un bien instrumental y un valor intrínseco, parte del propio concepto de desarrollo; también el de Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, sobre el experimento realizado en un Estado brasileño; los casos estándar de Kerala y Sri Lanka; y voluminosas regresiones entre diversos países, demostrando que la democracia era buena prácticamente para todo. Otras pruebas, sin embargo, darían un sesgo más equívoco a la democracia. Los resultados de la regresión en diversos países están abiertos a cuestionamiento, y los casos de China, Singapur, Taiwan y Corea del Sur antes de 1987, son difíciles de cuadrar con el evangelio (al igual que la India democrática pero fracasada en lo que a desarrollo se refiere). La cuestión para los autores, por lo tanto, era cómo dar un rotundo apoyo a la democracia y a su pariente apolítico, la capacitación, y al mismo tiempo reconocer su ambigüedad.

¹² Véase David DOLLAR y Aart KRAAY, «Growth is good for the poor», Grupo de Investigación para el Desarrollo, Banco Mundial, marzo de 2000 (escrito y analizado antes de que se entregase el borrador de tapas rojas del Informe Mundial). Dollar y Kraay se disociaron del retrato popular que se hizo de su artículo como un manifiesto a favor de que el crecimiento lo es todo; carta a *The Economist* (24 de junio de 2000).

Fue en esta fase, con el aumento de la crítica al Informe de Kanbur y los manifestantes reuniéndose para las Reuniones de Primavera del FMI y del Banco Mundial, cuando apareció el artículo de Stiglitz publicado por *New Republic* sobre la gestión de la crisis del Sudeste asiático. Según se dijo, Summers estuvo al borde de la apoplejía. Llamó a Wolfensohn y habló con él de una manera en que pocos le habían hablado antes. Le dijo que todas las conexiones entre Stiglitz y el Banco debían cortarse. Wolfensohn llamó a Stiglitz a su oficina para mantener una reunión tensa y malhumorada; le dijo que ya no era asesor especial y que no era bien recibido en el Banco. Stiglitz señaló que la «óptica» no sería buena si lo despedían inmediatamente después del artículo publicado en *New Republic*. Wolfensohn amenazó con que si el asunto se filtraba, convocaría una rueda de prensa y lo denunciaría. Stiglitz tomó esto como un chantaje. Mientras tanto, Stanley Fischer, director general adjunto del FMI y aliado de Summers, convocó una reunión especial de personal para analizar cómo iba a responder el Fondo al artículo de Stiglitz. Informó en la reunión de que Wolfensohn había aceptado despedir a Stiglitz, para satisfacción de todos.

Los comentarios del Tesoro estadounidense al Informe de Kanbur llegaron en ese momento y eran muy diferentes a los de otros gobiernos miembros: su tono se endureció, a buen seguro, por las manifestaciones antiglobalización¹³. Resaltaron especialmente la necesidad de hacer hincapié en un mayor crecimiento económico; y en la mayor liberalización de los mercados como senda hacia el crecimiento. El Tesoro había considerado Seattle, en particular, como una alianza preocupantemente desigual entre las tradicionales fuerzas, bien organizadas, del proteccionismo occidental y las ingenuas ONG partidarias del desarrollo. El evidente éxito de la alianza para obstruir la conferencia –y el hecho de que, con unas elecciones en perspectiva, el presidente Clinton decidiese no mencionar en su discurso a las fuerzas del proteccionismo estadounidense– aumentó la importancia de hacer hincapié en la apertura de los mercados, tanto en el Tesoro como en sectores del Banco. En los comentarios orales sobre el borrador de enero, funcionarios estadounidenses hicieron declaraciones como «dadles [a las ONG, los sindicalistas y similares] una pulgada de matiz y se tomarán una milla de protección». (Al mismo tiempo, sin embargo, el Tesoro, atenta a las necesidades de la Casa Blanca, pidió también que se concediese más importancia a cri-

¹³ Otros elementos que influyeron en los comentarios del Tesoro fueron las no siempre sencillas relaciones entre Summers y Kanbur cuando el primero era economista jefe del Banco y Kanbur le entregó el informe sobre África; el enfado del Tesoro con Stiglitz, que se traspasó a la persona designada por éste; y el enfado de Summer con el Banco –específicamente, con Stiglitz y Boris Pleskovic– por haber invitado a Jeffrey Sachs a ser el conferenciante principal en la Conferencia Bancaria Anual sobre Economía del Desarrollo que se celebraría ese mes (abril de 2000). ¿Cómo podía el Banco, se preguntaba Summers, ofrecer el discurso en el que se establece el tono del congreso a un crítico hostil inmediatamente después de las manifestaciones contra el Banco Mundial en las Reuniones de Primavera? Summers había visto los carteles anunciando la próxima conferencia, en los que el nombre de Sachs aparecía en grandes caracteres. Se había quejado a voces, y un alto directivo dio orden de que los quitasen.

terios de trabajo básicos, lo que llevó a uno de los redactores del informe a caracterizar el mensaje del Tesoro como «crecimiento, crecimiento, crecimiento, más regulaciones laborales».)

Kanbur asistió a una reunión de revisión con Wolfensohn y los directores ejecutivos del Banco en mayo de 2000, donde le sorprendió oír al presidente expresar su simpatía por la idea de «primero, el crecimiento». Kanbur ya había concedido cierto terreno a sus críticos, cambiando la sección sobre «oportunidad» del borrador al primer lugar y haciendo importantes cambios –que más tarde intentó retirar– en su «visión general» del siguiente borrador, de cubierta verde, para acercarse a las opiniones del Tesoro. Unos días más tarde se reunió con dos de los directores ejecutivos del Banco. Uno de ellos, el más cercano a Wolfensohn, resumió la tendencia de la crítica del Tesoro, y pidió a Kanbur que cambiase algo más.

Kanbur llegó a la conclusión de que el Informe estaba en una pendiente muy resbaladiza. El Tesoro y poderosos economistas del Banco los estaban sometiendo, a él y a su informe, a una insistente presión. El sucesor de Stiglitz, Nicholas Stern, acababa de ser nombrado; nuevo y desconocido, su posición podía no ser suficientemente fuerte como para protegerlos. Evidentemente, tenían menos respaldo de Wolfensohn del que habían esperado. La elección era revisar aún más el Informe acercándose al consenso de Washington, o luchar para proteger su argumento central y hacer que el Banco se disociase del Informe y lo barriese debajo de la alfombra. Por otra parte, si Kanbur dimitía, podría haber una posibilidad de que la publicidad obligase al Banco a reconocer *La lucha contra la pobreza* como la obra de un equipo independiente de científicos sociales: «no sabemos por qué dimitió, le dimos completa independencia y, para mostrar nuestro compromiso con el proceso y nuestra independencia del Tesoro, mantendremos sin cambios los temas principales, aunque, por supuesto, mejoraremos la calidad».

Kanbur abandonó el Banco inmediatamente después de la reunión con los dos directores ejecutivos, volvió al día siguiente a recoger algunas pertenencias, y desapareció. Después de enviar una breve nota por correo electrónico a los miembros de su equipo, informándoles de su intención, dimitió el 25 de mayo. Varias personas –incluido Wolfensohn– intentaron persuadirlo para que retirase su dimisión, pero sin resultado. Su adjunto pasó a ocupar el cargo de director del Informe. La historia se supo públicamente quince días después. Kanbur rechazó todas las entrevistas de prensa. No quería disociarse del Banco o del Informe Mundial sobre el Desarrollo, temiendo que esto pudiese legitimar revisiones aun más amplias del borrador.

Finalmente, el Informe se publicó con tres cambios sustantivos. En primer lugar, se añadió un capítulo sobre crecimiento y pobreza, aun cuando, en opinión de algunos, su mensaje adaptado al consenso de Washington era incongruente con el resto del argumento. En segundo lugar, el capítulo

sobre las reformas proclives al libre mercado y sobre el desempleo, «Hacer que los mercados funcionen para los pobres», ya no hacía hincapié en la necesidad de establecer previamente redes de seguridad social, sino que pedía que se estableciesen de manera «simultánea» a la flexibilización del mercado de trabajo, lo que podría proporcionar más excusas para retrasarlas completamente. El original hincapié en otros peligros que comportan las reformas de liberalización del mercado también se suavizó, y el de sus beneficios se fortaleció. Finalmente, la larga sección sobre la necesidad de establecer controles sobre los flujos de capitales se redujo a una mínima fracción del borrador anterior, y la mención a la experiencia de Malasia se eliminó por completo. La necesidad de establecer un «método cauto» para liberalizar los mercados financieros se suavizó sustancialmente, estableciendo que el control de capitales era una medida transitoria hacia la liberalización de los mercados de capital. Este último cambio era especialmente importante para el Tesoro.

¿Un banco para el desarrollo alternativo?

Hay cierta razón en las críticas del Tesoro. Hay una peligrosa tendencia en el pensamiento sobre el desarrollo –detectable en la tendencia del borrador de tapas rojas del Informe y en el *Comprehensive Development Framework*– a desplazar la atención de crecimiento a los aspectos de la pobreza no relacionados con la renta, y de las materias técnicas duras como la política de tecnología industrial y la inversión en regadío a cuestiones «blandas», como la educación, la sanidad, la participación, la reforma del marco jurídico y los proyectos culturales. Los países en vías de desarrollo han experimentado una fuerte recesión. Desde 1960, las rentas medias de estos países han crecido más lentamente que las rentas de la OCDE durante la mayoría de los años, provocando un aumento de la desigualdad de la renta a escala mundial. La situación se ha empeorado en las dos últimas décadas: la tasa media de crecimiento de la renta media de los países en vías de desarrollo fue, entre 1980 y 1998, del 0 por 100¹⁴. La crisis de crecimiento es en sí misma una importante causa directa del número cada vez mayor de pobres, y debería estar muy presente en el debate sobre el desarrollo, como deberían estarlo las medidas que los países de la OCDE adoptan para moderarla, incluido el levantamiento del

¹⁴ La tasa media no ponderada de crecimiento per cápita del PIB entre 1960-1979 fue del 3,4 por 100 en los países desarrollados y del 2,5 por 100 en los países en vías desarrollo; entre 1980-1998, fue del 1,8 por 100 y del 0 por 100 respectivamente. La menor caída en la media ponderada refleja el crecimiento más rápido de India y China. William EASTERLY, «The Lost Decades: Explaining Developing Countries' Stagnation 1980-1998», informe mecanografiado, Banco Mundial, enero de 2000. Branko MILANOVIC, «True World Income Distribution, 1988 and 1993», Policy Research Paper 2244, Grupo de Investigación para el Desarrollo, Banco Mundial, noviembre de 1999. Aunque estoy de acuerdo en que un rápido crecimiento económico puede hacer maravillas a la hora de reducir la pobreza, especialmente cuando la distribución de activos es relativamente igual, me pregunto si la receta liberal de libre mercado es en general buena para el crecimiento.

proteccionismo patrocinado por los sindicatos estadounidenses. Pero no es probable que la cada vez mayor falange de ONG dirigidas por Estados Unidos –y en su mayor parte con base en los países occidentales– que han conseguido hacer avanzar el programa de «gobierno, participación y medio ambiente» pongan el énfasis en él; estos organismos han mostrado poco interés serio por la economía y el crecimiento económico.

A pesar de estas reservas, el Banco sería una mejor agencia de desarrollo si Estados Unidos –tanto el gobierno federal como las ONG con sede en ese país–, tuviera menos control sobre él, y si profesionales de otros países, con conocimientos de otras formas de capitalismo, tuvieran más influencia sobre lo que el Banco dice y hace, en lo que respecta a la aprobación de una gama más amplia de configuraciones institucionales. Conocemos, por Japón y por los países de la Europa continental, que la eficacia, la puesta al día, la innovación y el bienestar pueden promoverse no sólo mediante la competencia, sino también mediante lealtades organizativas. La libertad de los mercados de trabajo se puede limitar por la necesidad de proteger dichas lealtades; las empresas pueden dirigirse en interés de los trabajadores y de otros interesados, así como de los accionistas; no es necesario comprarlas y venderlas en bolsa; y el sector público puede expresar el principio de responsabilidad mutua mediante la supervisión de la atención sanitaria, la educación y la seguridad social colectiva¹⁵. Ciertamente, dichas alternativas están a la defensiva a comienzos del presente siglo. Están cuestionadas por segmentos de sus propias elites nacionales (parte del beneficio obtenido por Estados Unidos de la generosa aportación de fondos para becas a estudiantes extranjeros en escuelas de posgrado estadounidenses), y presionadas por la salida de capitales de Europa. El Tesoro de Estados Unidos ha declarado que el capital continuará saliendo y el euro cayendo «a no ser que Europa se muestre más dispuesta a revisar su restrictivo mercado de trabajo y sus generosos sistemas de protección social, que se consideran una barrera para el crecimiento»; lo cual, en efecto, supone condicionar la cooperación de Estados Unidos a favor del euro a la liberalización del mercado¹⁶. Pero las economías políticas de carácter socialdemócrata pueden claramente ser vehículos eficaces de desarrollo maduro. Y la economía mundial sería menos frágil si contuviese una gama más amplia y estable de formas capitalistas¹⁷.

Una prueba rotunda de la independencia del Banco Mundial ante las opiniones del Tesoro estadounidense sería la designación de un economista jefe y de personal asociado que abiertamente apoyasen estos argumentos. Al final, quizá, la única vía a largo plazo para conseguir que se mode-

¹⁵ Estoy en deuda con el interesante trabajo de Ronald DORE, *Stockmarket Capitalism, Welfare Capitalism*, Oxford, 2000. Debería leerse en conjunción con el artículo de Robert LANE, «The Road Not Taken: Friendship, Consumerism, and Happiness», *Critical Review* 8, 4, pp. 521-554.

¹⁶ *International Herald Tribune* (20 de septiembre de 2000).

¹⁷ Véase la investigación de Geoffrey GARRETT, resumida en «Shrinking States? Globalization and National Autonomy», en Ngaire Woods, ed., *The Political Economy of Globalization*, Londres, 2000.

re la hegemonía estadounidense sobre él es trasladar su sede fuera de Estados Unidos. Un Banco Mundial con un contingente de personal importante y funciones de sede central en Berlín o París, por ejemplo, se impregnaría de opiniones más diversas sobre la economía política. De esa forma, además, los europeos y los japoneses podrían organizarse para dirigir un poco más esta institución. Los nórdicos ya llevan años haciéndolo, colocando millones de dólares en fondos de gestión para el trabajo del Banco dedicado a los aspectos «sociales» del desarrollo; un área en la que al Tesoro no le importa dejarles que tomen la iniciativa y paguen los costes, ya que es periférica a los intereses de Estados Unidos pero básica para los objetivos de muchas ONG estadounidenses a las que el Tesoro desea tener contentas. La cuestión es si los europeos y los japoneses pueden ejercer un mayor liderazgo en las cuestiones en las que el Tesoro realmente desea que el Banco sea su instrumento, tales como la apertura de los mercados de los países en vías de desarrollo, y si los representantes de estos países presentes en el consejo del Banco estarán dispuestos a concertar sus acciones para potenciar el cambio.