

Después de Wolfensohn: Evaluación del Banco Mundial

El libro de Sebastian Mallaby sobre el Banco Mundial y su Presidente James Wolfensohn, que generó una enorme publicidad y un verdadero debate sobre el Banco y su misión, resulta aún más oportuno ante la inminente designación de un nuevo Presidente cuando en junio Wolfensohn finalice su segundo mandato.

F&D solicitó un análisis de *The World's Banker* a dos personas con una perspectiva interna excepcional de las operaciones del Banco: Nancy Birdsall, presidente del Center

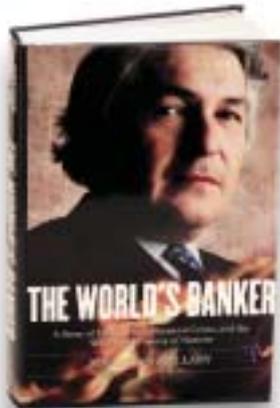
for Global Development, quien trabajó en el Carnegie Endowment for International Peace y fue Vicepresidenta Ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo tras ocupar el cargo de Directora del Departamento de Investigación de Políticas del Banco Mundial, y Moisés Naím, Director de la revista *Foreign Policy*, ex Director Ejecutivo del Banco Mundial y Ministro de Industria y Comercio de Venezuela, y uno de los cuatro asesores principales de Wolfensohn en 1996.

Un banco indispensable

Nancy Birdsall

Pocos libros sobre políticas públicas son entretenidos pues, por cautivante que sea la tarea de los expertos en desarrollo de las grandes burocracias, sus debates y dilemas no son atractivos para animar las fiestas del fin de semana. Mallaby lo resuelve con brillantez dando vida a las políticas de desarrollo en un libro que, en apariencia, se refiere a un personaje de dimensiones gigantescas: James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial durante los últimos nueve años. Pero el tema central no es Wolfensohn —por interesante que parezca— y ni siquiera el propio Banco Mundial, sino el desarrollo en los años noventa en una cambiante economía mundial. El libro brinda al número cada vez mayor de personas atribuladas por la brecha abismal entre los muy ricos y los muy pobres un análisis minucioso de las complicaciones, limitaciones y triunfos ocasionales de la comunidad del desarrollo cuya institución singular y central es el Banco Mundial, así como nuevas perspectivas a quienes ya tengan conocimientos sobre el desarrollo y el Banco, y una visión concienzuda y equilibrada de sus problemas y potencial a quienes no sean expertos en el tema, e incluso a su propio futuro presidente.

Mallaby parte de la crisis de confianza por la que atraviesan la comunidad del desarrollo y su principal institución y la pérdida de fe de los expertos en las antiguas fórmulas que permitirían a los ricos ayudar a los pobres. Al fin y al



Sebastian Mallaby

The World's Banker

A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations

The Penguin Press, Nueva York, 2004, 462 págs., US\$29,95 (tela).

cabo, en los años noventa la mayor reducción de la pobreza se registró en China e India, donde la mayoría de las recomendaciones del Banco en términos de políticas fueron ignoradas y sus recursos no se buscaron, se toleraron, mientras que en África, donde el Banco Mundial y otros donantes financiaron el 50% del presupuesto de algunos gobiernos, el “desarrollo” fue casi un fracaso. Los otrora sacrosantos programas del Banco —financiamiento de la inversión de capital, concentración de recursos en la pobreza rural, insistencia en liberalizar los mercados en economías anteriormente centralizadas— no dieron resultado en los países más pobres. Pero ante las nuevas propuestas —creación de instituciones sostenibles y eliminación de la corrupción— los grandes capitales se muestran esquivos y deprimentemente

insensibles. Lo más frustrante es que el origen de estas instituciones debe ser local y su éxito parece depender de grandes hombres y mujeres (como lo demuestra Mallaby en su anécdota sobre el gobernador del Banco Central y ex Ministro de Hacienda de Uganda, Emmanuel Tumusiime-Mutebile).

Mallaby usa los fracasos y éxitos del Banco para ilustrar la dificultad de “hacer” desarrollo desde fuera y señala con objetividad fracasos tales como su tardía y mediocre reacción ante el SIDA, el rechazo del Directorio Ejecutivo a la propuesta de un emprendedor gerente en Bolivia para reducir la duración de los trámites de obtención de préstamos y los costos consiguientes, y el hecho de haber cerrado sus ojos en Indonesia ante la corrupción de un cliente que parecía haber reducido la pobreza con éxito. Ante estas y otras deficiencias el autor evita los habituales exabruptos sobre funcionarios consentidos y con honorarios excesivos que promueven préstamos para lograr ascensos y brinda imágenes positivas de los muchos héroes anónimos del Banco: gerentes arriesgados que se opusieron al sistema y funcionarios trabajadores, comprometidos y dinámicos que desean transformar el mundo en un lugar mejor.

Cuando hay que culpar a alguien, Mallaby lo hace sin reparos. Acusa a las organizaciones no gubernamentales (ONG) de los países ricos (cuyo cultivado y colorido lenguaje parece no tener límite) por imponer normas ambientales irrazonables a países pres-tatarios cuyos pobres podrían beneficiarse de programas energéticos y otros proyectos de infraestructura. Acusa a Estados Unidos y su Congreso

Camilla Andersen es redactora de “Críticas de libros”.

por su ignorancia al hacerles el juego a estas ONG que no deben rendir cuentas (y a Wolfensohn por creer que con su encanto podría llamarlas a silencio) y por forzar al Banco a abandonar un proyecto que habría ayudado a los pobres en una provincia rural de China con población minoritaria tibetana. Acusa a la administración Bush por la oportunidad que perdió el Banco de aplicar en Iraq sus conocimientos sobre reconstrucción. Por insistir en que el Banco se ocupe de cada nuevo problema mundial que surge para luego quejarse por su falta de concentración en problemas específicos, acusa a sus miembros más poderosos y prepotentes: Estados Unidos y los demás países del Grupo de los Siete.

También incluye refrescantes exégesis de los éxitos logrados, como el crecimiento excepcional de Uganda al que contribuyó uno de esos arriesgados héroes que burló las prácticas consagradas del Banco en ayuda del Ministro Tumusiime-Mutebile, o los funcionarios que en Bosnia desafiaron las balas y establecieron un récord en destrabar el financiamiento para la crucial reconstrucción de posguerra. El Departamento de Investigación del Banco es reconocido como el *brain trust* (grupo de expertos) de la comunidad del desarrollo y sus análisis representan su mayor contribución individual. Al desglosar éxitos y fracasos, Mallaby prioriza siempre la honestidad sobre los titulares y deja que los lectores extraigan sus propias conclusiones.

Sin embargo hay algunas cosas que Mallaby no tiene del todo claras. Sin las ONG el Banco estaría aún torturando a sus prestatarios con procedimientos onerosos y plazos prolongados como lo hacía décadas atrás, antes que surgieran las medidas de protección ambiental y otras. A Mallaby le preocupan las iniciativas de Wolfensohn sobre religión y cultura, pero es lógico que el Banco tenga competencia sobre la amplia gama de aspectos que inciden sobre la estrategia y el impacto del desarrollo. Pueden admitirse las quejas sobre la falta de "concentración" del Banco, aunque no como resultado de iniciativas visibles (y de bajo costo) del Presidente sino de la asignación de préstamos y del

tiempo de sus funcionarios, así como sobre la resistencia a aceptar soluciones de compromiso en sus operaciones en los países. En general el Banco tiene mucho menos influencia de lo que Mallaby parece suponer y sus funcionarios no "dirigen las estrategias crediticias de los gobiernos sobre aspectos tan complejos como el SIDA, la reforma del servicio civil y otros". Mallaby subraya la incesante presión de las ONG que conlleva una menor demanda de servicios y préstamos del Banco por parte de los prestatarios. En realidad el mayor riesgo proviene de quienes dudan que el Banco tenga aún algún papel que desempeñar, especialmente en los países de mediano ingreso con cierto acceso al capital privado.

Pero estos son matices de un gran libro en el que Mallaby se permite extraer una clara conclusión: sin el Banco Mundial el mundo no puede triunfar en su mayor batalla de la era global, la superación de la pobreza.



Autonomía envidiable

Moisés Naím

El libro *The World's Banker* representa una grata desviación de aquellas publicaciones sobre el Banco Mundial que tienden a la disquisición teórica sobre el desarrollo económico, el análisis econométrico de problemas específicos o el sermón ideológico. Mallaby analiza con perspicacia los principales dilemas del subdesarrollo y los problemas prácticos que enfrentan las instituciones multilaterales a las que se ha encomendado reducir la pobreza.

El libro sin duda incidirá en el juicio de los historiadores futuros sobre la gestión de Wolfensohn pero ese no es el principal motivo que lo destinará a ser una referencia obligatoria para quienes estén interesados en el Banco, pues su aporte más perdurable no se refiere a la personalidad y desempeño de uno de sus presidentes sino a la luz que vierte sobre su naturaleza y funcionamiento. Mallaby usa ingeniosamente los inten-

tos de Wolfensohn de modificar la institución y simultáneamente reducir la pobreza para ilustrar las posibilidades y limitaciones de semejante empresa.

Mallaby tuvo acceso a un gran caudal de documentos y parece haberlos leído todos mientras encontraba también tiempo para entrevistar a 200 personas dentro y fuera del Banco, incluido el propio Wolfensohn. Sus viajes a Bosnia, Chad y Uganda le proporcionaron la información de primera mano que respalda algunos de los capítulos más interesantes de su libro. Pero Mallaby no es solamente un periodista que escribe bien, trabaja duro y sabe cómo hacer hablar a sus fuentes, sino que conoce la bibliografía profesional sobre el desa-

El Presidente del Banco Mundial goza de enorme poder y asombrosa autonomía.

rollo y posee una sólida comprensión de sus aspectos fundamentales. El libro está lleno de coloridas anécdotas que sirven de antesala a un análisis más amplio, como la de Emmanuel Tumusiime-Mutebile, el zar económico de Uganda, de la que se extraen interesantes conclusiones sobre la compleja interacción entre los gobiernos africanos y las entidades de asistencia externa y, en términos más generales, sobre el desarrollo y la gestión del cambio económico.

Los perfiles que traza Mallaby sobre algunos funcionarios del Banco y sus acciones con frecuencia heroicas desvirtúan la noción de que su personal es un grupo de burócratas consentidos y holgazanes. El Banco no carece de agujeros negros de indolencia burocrática, pero también está dotado de un gran número de profesionales trabajadores e idealistas que a menudo son los mejores del mundo en su campo. Mallaby es convincente al demostrar que las ineficiencias del Banco probablemente tengan su origen en su dirección y en influyentes agentes externos (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales (ONG) y donantes), más que en sus funcionarios.

También explica, a veces en forma inadvertida y sin referencias directas, las controversias sobre el rediseño de la arquitectura financiera mundial y acusa duramente a quienes ignoran cómo funcionan realmente sus instituciones básicas. Al documentar la forma en que el Banco adopta decisiones de importancia revela la falta de visión de quienes no son capaces de explicar cómo una nueva institución multilateral podría superar los problemas que el mismo enfrenta actualmente ni demostrar como su desaparición podría mitigar los problemas mundiales más graves, pues es precisamente el Banco el que marca la diferencia positiva.

Es desconcertante que el libro descuide el análisis de una de sus conclusiones más evidentes: el Presidente del Banco Mundial goza de enorme poder y asombrosa autonomía. Es inusitado, porque el Banco invierte una exorbitante cantidad de dinero, tiempo y energía en una estructura de gobierno masiva diseñada para que sus autoridades rindan cuentas y se evite todo exceso. La enorme autonomía documentada por Mallaby es aún más sorprendente si se considera que la acción del Presidente está limitada por numerosos grupos externos. Wolfensohn debe lidiar con un Directorio formado por 24 directores ejecutivos a tiempo completo y supuestamente independientes, cada uno de ellos secundado por un director suplente y varios asesores y asistentes (a un costo directo de US\$56 millones anuales). El Banco también debe atender las demandas de una Junta de Gobernadores, un panel de inspección, una oficina de evaluación y entidades públicas y parlamentos de los países donantes, así como de numerosas y combativas ONG, una atenta prensa mundial y una fuerte burocracia interna de 10.000 funcionarios.

The World's Banker señala que a pesar de las actitudes dramáticas, estallidos, conflictos y frustraciones de todos los implicados, Wolfensohn logró la aprobación de casi todas sus iniciativas, fundamentales o antojadizas. ¿US\$250.000 millones más

sobre los actuales US\$1.100 millones para costos administrativos? Sí. ¿La adopción de su extremadamente idiosincrásico “Marco Integral de Desarrollo” como norma orientadora de las estrategias del Banco y de los países prestatarios? Sí. ¿La drástica reorganización de la Dirección del Banco y toda su estructura orgánica? Sí. ¿El gasto de millones de dólares para que cientos de funcionarios del Banco estudien cursos de administración en Estados Unidos por períodos breves? Sí. ¿Definir la misión del Banco como “un sueño”? Sí. No todas estas ideas son necesariamente malas pero muchas son, como mínimo, sumamente polémicas.

Wolfensohn quizá tenga largas listas de compromisos que haya debido asumir para lograr la adopción de sus iniciativas, de ideas que le son entrañables y de decisiones que le han sido impuestas. Aun así, el libro demuestra que gozó de una autonomía que sería envidiable para la mayoría de las autoridades del sector público de las sociedades democráticas e incluso para algunos ejecutivos principales de grandes empresas cotizadas en bolsa.

¿Qué logró Wolfensohn con todo ese poder en una década? Según Mallaby, menos de lo que hubiera sido ideal y aun menos de lo que el propio Wolfensohn pretendía en sus tres metas principales, usadas como puntos de referencia para evaluar su desempeño como presidente: mejorar la gestión interna del Banco, el asesoramiento a los países y su relación con los principales interesados: accionistas, ONG y prestatarios. La conclusión de Mallaby es que Wolfensohn tuvo su desempeño más bajo en la mejora de la gestión, y es con gran prevención y reserva que le reconoce méritos por algunas innovaciones en las otras dos metas.

La evaluación de la gestión directiva es siempre una tarea subjetiva y aun más compleja en una institución como el Banco, cuyo impacto se percibe a largo plazo y es tremendamente difícil de medir. Con la gestión de Wolfensohn sucederá lo mismo que con la de Robert McNamara, que transcurridas dos décadas continúa siendo objeto de debate. ■

En busca de la independencia



Robert P. Bremner

Chairman of the Fed William McChesney Martin and the Creation of the Modern American Financial System

Yale University Press, New Haven, Connecticut, 2004, 368 págs., US\$38,00 (tela).

“Las reformas logradas durante a época de Martin han resistido el paso del tiempo y se ha erradicado de la Bolsa de Nueva York (NYSE) el fenómeno de la autocontratación generalizada que llevó a Bill Martin a la presidencia de la Bolsa”. Así resume Robert Bremner las contribuciones de William McChesney Martin a la NYSE, institución a la que ingresó a los 34 años y que dejó a principios de 1941. Esta biografía abarca la carrera de un hombre asombroso que siempre parecía estar en el lugar justo, tomando decisiones por lo general acertadas, y que hizo mucho por su país y el mundo.

Bill Martin tuvo un paso breve por el ejército, donde dirigió el programa de préstamo-arriendo para Rusia. Después de la segunda guerra mundial, fue presidente del Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos, y luego, como Subsecretario de Asuntos Internacionales del Tesoro, participó a principios de 1951 en las negociaciones del “acuerdo” entre el Tesoro y la Reserva Federal, en virtud del cual el banco

central de Estados Unidos hizo efectiva la independencia a la que tenía derecho en materia de política monetaria; la Reserva Federal dejó de estar obligada a vincular las tasas de interés a la deuda del Tesoro a largo o corto plazo. Al mes, Martin se convirtió en presidente de la Junta de la Reserva Federal, donde permaneció hasta el 31 de enero de 1970.

De ahí en adelante la historia se complica. Con Martin al mando, la Reserva Federal tuvo que aplicar el “acuerdo” y forjar poco a poco su verdadera autonomía. Al mismo tiempo, Martin y sus colegas debieron hacer frente a la inflación desatada después de la guerra de Corea en 1954–55 y que reapareció en 1956–57. Después de dos recesiones a fines de la década de los cincuenta, Richard Nixon atribuyó su derrota ante John F. Kennedy en las elecciones 1960 a las altas tasas de interés impuestas por la Reserva Federal.

Con Lyndon B. Johnson en el poder tras la muerte de Kennedy, la guerra de Viet Nam recrudesció y reaparecieron las presiones inflacionarias. Martin se inclinaba por una política fiscal que ayudara a contener la inflación, pero Johnson se resistió. Cuando finalmente propuso sin mucho entusiasmo un recargo tributario, Wilbur Mills, presidente del comité encargado de legislación tributaria, se negó a considerarlo a menos que el presidente también propusiera recortes del gasto. Johnson quería seguir comprando armas para la guerra y alimentos para su programa de lucha

contra la pobreza. Para cuando se zanjó el asunto, ya había comenzado la época de la Gran Inflación, que fue cobrando fuerza hasta principios de los años ochenta, cuando la Reserva Federal, presidida por Volcker, adoptó medidas draconianas. Las medidas tomadas durante el período de Martin fueron pocas y tardías, al igual que durante los mandatos de Arthur F. Burns y G. William Miller. Mientras tanto, las reservas en dólares y oro se vieron sometidas a presiones, la libra esterlina se devaluó en 1967, y en 1968 se estableció el mercado doble del oro, que duraría hasta 1971, cuando Nixon suspendió las transacciones oficiales de oro en Estados Unidos.

El relato que hace Bremner de la vida de Martin es fascinante e informativo; incluso los que vivieron parte de este período aprenderán mucho. Los economistas advertirán que en algunos pasajes el análisis es incompleto o un poco engañoso (pero hay que recordar que Martin no era economista y desconfiaba de las previsiones económicas). Por ejemplo, Bremner no explica que el preocupante “déficit” en la balanza de pagos de Estados Unidos no era de tipo comercial o de cuenta corriente (el país más bien tenía un superávit), sino que obedecía a la acumulación de derechos oficiales externos a corto plazo frente a las reservas de oro.

Bremner se luce relatando los desafíos a los que se enfrentaron Martin y su filosofía operativa: tratar de resolver los problemas y mantener la autonomía de la Reserva Federal

frente al gobierno. Allan Meltzer ha criticado a Martin por su intento de coordinar las políticas monetaria y fiscal, que desembocó en la Gran Inflación. “La presión política a favor de la coordinación de las medidas afianzó la opinión general de que era conveniente coordinar las políticas fiscal y monetaria”, señaló Meltzer en un estudio presentado en el Banco de la Reserva Federal de San Luis (Misuri) en octubre de 2004. Yo discrepé con Meltzer porque me

Hay muchos temas para ponderar, sobre todo si la política fiscal estadounidense mantiene su peligroso rumbo actual.

parece que vale más fracasar en el intento que no intentar nada, pero sí cuestiono las políticas de Martin y sus colegas y sucesores. Los lectores de esta excelente biografía pueden formarse sus propias opiniones; Bremner presenta muchos temas para ponderar, sobre todo si la política fiscal estadounidense mantiene su peligroso rumbo actual.

Edwin M. Truman

Investigadora superior del Instituto de Economía Internacional

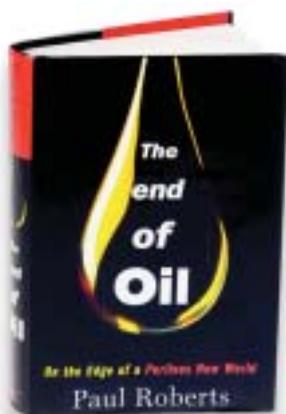
FMI Boletín

¿AL DÍA CON EL FMI?

El FMI y la actualidad económica y financiera mundial en el *Boletín del FMI*.

Publicado en Internet: www.imf.org/imfsurvey

Cuando se agote el petróleo



Paul Roberts

The End of Oil

On the Edge of a Perilous New World

Houghton Mifflin, Boston, 2004, 400 págs.,
US\$26,00 (tela).

Este libro oportuno y de fácil lectura trata sobre la adicción mundial al petróleo, su eventual agotamiento y la necesidad de buscar activamente otros recursos energéticos. También se refiere a la política, en particular a la interacción entre el petróleo y la política de Estados Unidos en Oriente Medio. El autor sostiene que el consumo excesivo de petróleo en Estados Unidos y la concentración de reservas en Oriente Medio, junto con la inestabilidad de los precios, han creado una situación insostenible. Además, incluso según los análisis optimistas, la producción petrolera alcanzará su máximo nivel en algún momento de los próximos 30 años, por lo que es indispensable hacer algo. Aunque no se agote el petróleo, sería una locura continuar consumiéndolo a los niveles actuales, porque las repercusiones ambientales serían desastrosas.

Roberts sostiene que aunque el petróleo ha sido la clave del progreso económico y la prosperidad, también ha sido una fuente de inestabilidad geopolítica. Relaciona la evolución del mercado petrolero, las guerras del Golfo y lo ocurrido el 11 de septiembre y se muestra explícitamente crítico con la política energética del Gobierno de Estados Unidos. Opina que el objetivo de la invasión de Iraq no solo fue

obtener petróleo, sino también debilitar para siempre el poder de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) sobre el suministro de este recurso. Según Roberts, esta obsesión con la seguridad del suministro petrolero hasta por medios militares (en lugar de dedicar mayores esfuerzos a la eficiencia energética y la búsqueda de otras fuentes energéticas), refleja la actitud de los consumidores estadounidenses como “las personas con menor conciencia energética del planeta”, así como

Estados Unidos dedica demasiada atención a garantizar el flujo de petróleo de Oriente Medio y no hace lo suficiente para desarrollar otras fuentes energéticas.

los intereses de las industrias petrolera y automotriz de este país.

En este libro tampoco se muestra mucha simpatía por la OPEP, a la que se acusa de realizar esfuerzos ineficaces (y a menudo dañinos) por controlar los precios; esto, aunado a la inestabilidad política en Oriente Medio, ha sido la causa principal de las grandes fluctuaciones de precios. Roberts también se manifiesta muy crítico con los países miembros de la OPEP por la gestión de sus ingresos petroleros.

Roberts sostiene que las autoridades no cuentan con incentivos apropiados para preparar al mundo para cuando se agote el petróleo. Estados Unidos dedica demasiada atención a garantizar el flujo de petróleo de Oriente Medio y no hace lo suficiente para desarrollar otras fuentes energéticas. Además, las fuerzas del mercado, que en el pasado buscaron estas fuentes, no están dispuestas en la actualidad a dejar a un

lado al petróleo porque no escasea ni es costoso. El verdadero costo del uso excesivo del petróleo son los daños ambientales y sus consecuencias.

Por lo tanto, el libro llega a la conclusión de que la fuerza principal que podría llegar a modificar las actitudes y políticas es el cambio climático adverso causado por el uso extensivo de hidrocarburos. La solución al problema del petróleo consiste en ejecutar políticas que aumenten la eficiencia energética. Para lograrlo, Roberts propone un sistema de topes y negociación (*cap-and-trade*) de emisiones de carbono; investigación y desarrollo con adecuado financiamiento, y una firme campaña para reducir el consumo de petróleo en Estados Unidos.

El libro contiene mucha información y análisis útiles, basados en una investigación exhaustiva y conversaciones con expertos. No obstante, aunque abundan los detalles históricos, las pruebas anecdóticas y la política, en ocasiones el análisis tiene un corte demasiado periodístico (por ejemplo, en el ámbito de la tecnología de pilas de combustible de hidrógeno) o se basa en pruebas poco contundentes (por ejemplo, citas de funcionarios y expertos anónimos). Además, aunque se justifica la necesidad de intervención para sustituir el petróleo por otros recursos energéticos, no ahonda en el análisis del papel de los factores económicos (sobre todo la escalada de los precios petroleros) y otros mecanismos automáticos. Algunas personas opinarán que el análisis político carece de profundidad; concretamente, el libro se centra demasiado en los conflictos de las políticas petroleras. Supone que la OPEP siempre ha sido hostil, y continuará siéndolo. No percibe la posibilidad de mayor coordinación entre productores petroleros y consumidores para facilitar la inevitable transición del petróleo a otras fuentes.

Sin embargo, en términos generales se trata de un libro impresionante; sus análisis y conclusiones, aunque provocadores, deberían ser analizadas seriamente por las autoridades.

Hossein Samiei

Director de la Unidad de Productos Básicos
Departamento de Estudios del FMI