

Asesores externos, organismos financieros internacionales y política exterior de los Estados Unidos

*Danilo Torres Reina**

Resumen

La influencia de asesores y posteriormente de instituciones internacionales, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), ha sido permanente en los países latinoamericanos, por lo menos desde principios del siglo XX. Parte de la política exterior de los Estados Unidos se ha viabilizado a través de estos agentes políticos y económicos. El propósito de este ensayo es presentar el papel que los asesores norteamericanos y los organismos internacionales han tenido en América Latina, la articulación de la política exterior de los Estados Unidos a estos y la manifestación de los mismos en Colombia.

Palabras clave: política externa, financiamiento, desarrollo, condicionalidad.

* Profesional en Comercio internacional de la Universidad Jorge Tadeo Lozano (UJTL), economista y máster en Teoría y política económica de la Universidad Nacional de Colombia (UN), estudiante del doctorado en Historia de la UN. Profesor asociado del Programa de Comercio Internacional de la UJTL. Correo electrónico: danilo.torres@utadeo.edu.co.

El autor agradece los comentarios de Gisela Cramer a una versión preliminar de este artículo. Los errores son responsabilidad del autor.

Abstract

The influence of advisers and later international institutions such as the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) or the International Monetary Fund (IMF) has been ongoing in Latin American countries at least since the early twentieth century. Part of the foreign policy of the United States has made viable through these political and economic actors. The purpose of this paper is to present the role that Americans advisors and international organizations have had in Latin America, the articulation of foreign policy of the United States to them and the expression of them in Colombia.

Keywords: foreign policy, financing, development, conditionality.

Introducción

El propósito de este ensayo es presentar el papel que los asesores norteamericanos y los organismos internacionales han tenido en América Latina, la articulación de la política exterior de los Estados Unidos a estos y la manifestación de los mismos en Colombia. Estas instituciones y Estados Unidos, así como sus expertos, *Money doctors*, según la expresión de Paul Drake, han modificado históricamente sus políticas financieras y económicas haciéndolas consistentes con las grandes transformaciones que ha tenido la economía capitalista en el siglo XX. La influencia de este conjunto de actores ha sido permanente en los países latinoamericanos, de manera que grandes conjuntos de personas, muchas veces sin ser conscientes de ello, se han visto afectadas por las recomendaciones e injerencias de estos agentes políticos y económicos.

Colombia no ha sido ajena a esta influencia y una importante parte de la institucionalidad y de las políticas económicas han respondido a las recomendaciones, sugerencias e imposiciones de estos entes. La influencia ha sido tal, que buena parte de los países latinoamericanos ya cuentan con sus propios *Money doctors*, formados en la ortodoxia económica de los centros académicos norteamericanos. En el caso colombiano el episodio más reciente de esta relación, lo constituyó las medidas adoptadas en la década de los noventa, con ocasión de la implementación de una serie de reformas económicas por parte de la administración de César Gaviria y, particularmente, por la puesta en práctica del proceso de apertura que emprendió el país en la referida década.

Además de esta introducción, el presente documento tiene cuatro partes. La primera hace una descripción del carácter histórico de la evolución de las políticas económicas y financieras planteadas por Estados Unidos y viabilizadas por organismos internacionales, así como por sus asesores. La segunda, propone algunas consideraciones sobre el papel de Estados Unidos en el manejo de estas entidades, como manifestación parcial y específica de su política exterior. La tercera considera algunas experiencias de presencia de asesores norteamericanos y de organismos de financiamiento internacional en Colombia, anali-

zando la expresión más reciente de esta relación. Por último, se presentan unas conclusiones.

I. Asesores internacionales y política exterior norteamericana: una mirada histórica

A. Los orígenes de las asesorías externas y la política externa de los Estados Unidos

Desde finales del siglo XIX hasta ahora, hay formalmente presencia de asesores económicos extranjeros, organismos internacionales y diversos modos de asistencia económica de los Estados Unidos en América Latina. En términos generales, desde la perspectiva de este último, se podría afirmar que el propósito de tal manifestación ha sido la de orientar a sus gobiernos en el manejo de los recursos financieros prestados (deuda) –dados los problemas estructurales de ahorro de estas economías– y, por esta vía, encauzar reformas económicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas. A partir la segunda década del siglo XX mucha de esta presencia se hizo a través de expertos, y fueron los científicos que estudiaron y recomendaron las medidas (recetas) apropiadas a las “enfermedades” económicas y financieras que sufrían los países del Caribe y algunos latinoamericanos, utilizando aquí una analogía médica. Paul Drake (1994) los definió como *Money doctors* (los doctores dinero) y se han constituido en una constante en la relación económica y financiera entre Estados Unidos y América Latina en el periodo señalado.

A finales del siglo XIX y principios del XX, el incipiente fortalecimiento del poder político y económico de los Estados Unidos trajo aparejada la necesidad de expansión y, con esta, la propagación del poder militar. Países del Caribe (República Dominicana y Haití) y de Centroamérica (Nicaragua) fueron base de la fuerza hegemónica que progresivamente emergía. Deudas contraídas previamente con Inglaterra, en unos casos, y carencia de recursos y de ahorro en otros, se constituyeron en condiciones iniciales para acceder a los empréstitos norteamericanos. Estos préstamos fueron orientados al pago de la deuda y, de manera marginal, al mejoramiento de la infraestructura o a proyectos de desarrollo local. Este aspecto ha sido de permanente debate por parte de asesores, organismos internacionales y países receptores de recursos, ya que la discusión de fondo es si la asistencia y el capital prestado posibilitan una verdadera estrategia de desarrollo económico, o si solo responden a los intereses de dominación de una potencia o a las exigencias y filosofía de los países aportantes al organismo financiero internacional de turno.

La fase inicial de articulación de los Estados Unidos con los países latinoamericanos, en lo que tiene que ver con las asesorías económicas, se podría caracterizar, siguiendo a Drake, por cinco aspectos.

Primero, el interés de Estados Unidos por preservar esta zona de importancia estratégica para sus aspiraciones expansionistas y para neutralizar intentos de recolonización por parte de países de Europa Occidental, especialmente Inglaterra. Ligado a esto, la necesidad de construir un canal interoceánico que redujera los costos del transporte y garantizara la seguridad nacional, lo cual explicó el interés por asesorar y prestar recursos a Nicaragua. Tales intereses se ampliaron posteriormente a Cuba, Panamá y Puerto Rico.

Segundo, tras la penetración económica, seguía la imposición política y militar. Se generó, en consecuencia, un control sobre el espacio y la población de estos territorios. Dicho dominio posibilitó el nombramiento de funcionarios norteamericanos que administraron no solo las aduanas, sino sectores estratégicos como los ferrocarriles o los puertos de algunos países latinoamericanos. Esto implicó el nombramiento de *Money doctors* y el establecimiento de cierta institucionalidad económica y financiera, que reguló las medidas que salvaguardaron los intereses norteamericanos y de sus banqueros (contabilidad y control a las reservas bancarias). La estabilización del presupuesto, la racionalización de la estructura impositiva, el equilibrio externo y de divisas, el control a la inflación y un ambiente seguro a la inversión, fueron campos adicionales de actuación de asesores.

Tercero, el tránsito de los *Money doctors* de la esfera de lo público al ámbito de lo privado, involucró cierto replanteamiento de la política norteamericana en torno a los empréstitos extranjeros, se pasó de una posición de fuerza a una sutil y moderada. Rosenberg y Rosenberg (1994) muestran esta evolución a través de cuatro estadios definidos como: “colonialismo”, “tratado”, “contrato legal” y “profesionalismo”. El objetivo central de esta movilidad, sin embargo, se mantuvo: garantizar una ágil dinámica de capitales internacionales y un manejo más discreto (contrato) y “científico” (profesionalismo) de la presencia estadounidense. Hay un progresivo movimiento norteamericano de un “imperialismo clásico” a una postura más condescendiente, pero no por ello, proclive a un desarrollo autónomo de estos países.

Cuarto, se empieza a otorgar carácter de científicidad a las recomendaciones de los asesores económicos externos, lo que suponía que las mismas contenían un alto grado de objetividad y neutralidad, con lo cual, la intencionalidad política de estas quedaba desvirtuada.

Por último y de manera pragmática, Estados Unidos pretendió reducir los costos económicos y políticos de las intervenciones directas, de forma que este tipo de relacionamiento con los países de América Latina y el Caribe se transfirió a expertos privados.

El cambio de posición por parte de los Estados Unidos, expresado en los tres últimos aspectos, y el papel protagónico que comenzaron a tener los asesores económicos y financieros, tuvieron en Edwin Walter Kemmerer, profesor de la Universidad de Princeton, uno de sus más importantes representantes. Este experto en banca central, política monetaria y finanzas, tuvo presencia en varios países latinoamericanos, y su labor de consejería abordó un amplio periodo comprendido entre 1917-1931.

En los países asesorados hubo también cierto cambio, en la medida que se requirió aplicación rigurosa de las políticas económicas sugeridas, para lo cual, la disciplina en las mismas se hizo condición necesaria. En las circunstancias históricas de la Latinoamérica de aquel entonces, solo gobiernos de “mano dura” garantizaron esta disciplina, con lo que se planteó un debate político de profundas repercusiones para el continente. En este mismo sentido, se empezó a concebir el tema de la condicionalidad como requerimiento indispensable para el desembolso de los recursos, con la consecuente cesión de grados de libertad por parte de los países receptores, las secuelas de inconformismo y oposición por parte de ciertos sectores sociales e, inclusive, de las mismas autoridades gubernamentales.

El papel de los *Money doctors* se enmarcó en el interés norteamericano de buscar espacios para consolidar su expansión económica y comercial; implantar la visión de una economía mundial liberal, en paz, que hiciera una eficiente utilización de los recursos; y redefinir su política frente a Inglaterra (Seidel, 1994). En relación con este último propósito, era evidente que en los países latinoamericanos, donde Kemmerer brindó asesorías, los intereses británicos eran altos y Estados Unidos necesitaba disputar esa preponderancia.

Las medidas sugeridas por Kemmerer contemplaron elementos comunes a partir de los diagnósticos elaborados por los expertos, los cuales expresaron profundas “afecciones” que padecían los países latinoamericanos, en principio cuatro: establecimiento de un banco central que ejerciera regulación financiera; reforma y racionalización del sistema fiscal; seguridad al capital extranjero; y aprovechamiento de la experiencia de los asesores externos. Según Eichengreen (1994), Kemmerer consideró que Estados Unidos había escogido este tipo de asesorías por tres razones generales: una presunción explícita según la cual el país del norte no buscaba expandirse; rápido desarrollo y prosperidad de la economía estadounidense, cuyo modelo podía ser replicable; y *Money doctors* como garantes de capital estadounidense, que, a partir de sus recomendaciones, garantizarían retornos a los empréstitos con las rentabilidades económicas correspondientes.

Las anteriores consideraciones suscitan dos observaciones. La primera tiene que ver con el hecho de que la homogeneidad en las recomendaciones de política económica para los países latinoamericanos ha sido una constante en todo el proceso histórico que ha caracterizado la presencia de estos agentes, con lo cual se hace omisión a las particularidades de cada contexto nacional. La razón es obvia, ha primado el interés norteamericano y de estas organizaciones sobre las necesidades específicas de los países. Lo segundo, a partir de lo afirmado por Kemmerer, expresa en buena medida la doctrina de política exterior norteamericana que, a pesar de las eventuales modificaciones, este país ha manifestado abiertamente, es decir, el interés de que Latinoamérica adopte el exitoso modelo económico norteamericano. Sin embargo, la mayoría de las veces, los hechos y las políticas del país del norte contradicen esta aspiración.

II. Papel de las entidades financieras internacionales, política exterior de los Estados Unidos y reorganización mundial en la segunda posguerra

Después de la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y la situación europea del momento, se hizo necesario recomponer económica, financiera y comercialmente el mundo. Se planteó la necesidad de establecer una organización que reconstruyera los territorios europeos devastados por la guerra, un ente financiero que pusiera orden al “anárquico” manejo monetario y financiero, y un acuerdo que desmontara las enormes trabas y obstáculos erigidos al comercio internacional. La materialización de estas aspiraciones (1944) se expresó en la constitución del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF-BM) y el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT, por su sigla en inglés). Los escenarios políticos deliberativos previos a estas iniciativas fueron propiciadas por las Naciones Unidas y los lugares fueron Bretton Woods (FMI-BM) y Ginebra (GATT).

El trasfondo teórico-económico del tema contempló el debate entre una solución integral que contemplaba una acción más decidida por parte del Estado (John Maynard Keynes) y otra más pragmática y puntual liderada por Estados Unidos y expresada por Harry Dexter White. De manera más profunda era la disputa entre el pensamiento neoclásico liberal y el ascenso del paradigma keynesiano.

Por su parte, el fundamento político de esta reorganización consideró la posibilidad de consolidar el poder de los Estados Unidos, contrarrestar cualquier posibilidad de competencia hegemónica en Occidente y frenar la expansión comunista. El pragmatismo y las razones políticas norteamericanas y europeas triunfaron y las organizaciones conformadas –principalmente el FMI y el BM– recogieron los intereses de estos países, así como una estructura de manejo en función de los aportes de cada uno de ellos. Entre tanto, la participación de los países en desarrollo (PED) fue mínima y su capacidad de influir en estas entidades, desde un principio, fue reducida.

Peet (2004) ha sintetizado el proceso histórico de evolución de estos organismos, así como la labor que han cumplido. Desde una perspectiva crítica ha señalado que las tres entidades han desempeñado actividades muy diferentes a las inicialmente otorgadas. En ellas se dio un giro hacia una fundamentación asentada en tesis de la escuela neoclásica y más recientemente neoliberal. Así, el FMI que inició actividades ocupándose de los tipos de cambio y de ofrecer créditos a países con problemas en la balanza de pagos, pasó, progresivamente, desde la década de los setenta, a una mayor injerencia en los PED y a exigir condiciones sobre la base de políticas de austeridad. Lo anterior se expresó en programas de ajuste y en exigencias de una cada vez menor intervención estatal. Con lo cual, amplios sectores de la población asumieron los costos de estas medidas.

Por su parte, el BM transitó del otorgamiento de recursos para la reconstrucción de Europa a créditos para proyectos de los países más avanzados dentro de los PED y luego

a ocuparse de manera explícita de los problemas de pobreza y desarrollo rural. No obstante, a partir de la década de los setenta y en consonancia con el FMI, participó en la aplicación de severos programas de ajuste, con lo cual agudizó los problemas que justo planteaba resolver.

El GATT, después de atravesar múltiples rondas de negociación que buscaron reducir las trabas arancelarias, acordó, en la Ronda Uruguay, la creación de una entidad con mayor envergadura y compromiso en el propósito de liberar el comercio. La misma se materializó en 1994 en Marrakech donde se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC), con una serie de disposiciones y compromisos vinculantes, mecanismos de revisión de la política comercial de cada país miembro, régimen de solución de controversias, aspectos sobre propiedad intelectual y un amplio arsenal de disposiciones de compleja negociación¹.

Joseph Stiglitz (2002) se ha constituido en un atinado crítico de las referidas entidades. Al respecto ha señalado que los postulados teóricos en los que se basan estos organismos no son aplicables, ya que los mercados no se regulan y equilibran a partir del libre y espontáneo juego de las fuerzas del mercado. De manera específica, lo anterior no se cumple porque uno de los principios fundamentales de los que parten estas instituciones —las bondades autorreguladoras del mercado— tampoco se verifica: no hay perfecta información. Stiglitz apoya este punto en sus trabajos previos sobre economía de la información y, de manera concreta, en el concepto de asimetría de la misma. Es decir, los agentes económicos que participan en el mercado no tienen el mismo nivel de información. Al no tener los mismos niveles de información, estos agentes pueden tomar decisiones más o menos equivocadas y en consecuencia, las mismas tendrán más o menos costos.

Es evidente que las recomendaciones de política económica del FMI y del BM se han caracterizado por su apego a la teoría neoclásica convencional y, en particular, a que los mercados se autorregulan y se equilibran, logrando que los procesos económicos sean óptimos y eficientes. En consonancia con lo anterior, para estas entidades internacionales, la intervención del Estado interfiere en esta autorregulación y distorsiona la efectiva asignación de recursos. La tesis de Stiglitz es contraria e indica que, dado que hay imperfecciones en el mercado, la mediación del gobierno permite contribuir al manejo de estas asimetrías y por esta vía al crecimiento económico y el desarrollo.

Desde la perspectiva de la política exterior de los Estados Unidos, el funcionamiento de los asesores económicos y de las entidades señaladas ha dependido de ciertas coyunturas especiales por las que ha atravesado el capitalismo en el siglo XX. En particular han sido determinantes en la operatividad de estos expertos y entidades la situación de la crisis energética de los años setenta y la deuda externa latinoamericana en la década de los ochenta.

1 Prueba del difícil proceso de entendimiento comercial multilateral que se da al interior de la OMC es la progresiva ampliación de los tiempos tomados para el cierre de las diversas rondas de negociación.

III. Replanteamiento de la política externa norteamericana, entidades internacionales y asesores externos

La crisis energética de la referida década generó la ruptura del consenso bipartidista en torno a la política exterior de los Estados Unidos (Babb, 2009). Es a partir de este hecho que las controversias del Congreso de este país se reflejan en su actuación frente al BM y sus asesores. Tal situación es la expresión de las tensiones políticas internas norteamericanas. De hecho, como lo señala Babb, el problema no es de los aportes, que significan poco dentro de la estructura presupuestal de este país y además son decrecientes, sino que muestra las contradicciones entre lo que el ejecutivo negocia multilateralmente y lo que el Congreso aprueba. Por su parte, las directivas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y los otros donantes, han venido reconociendo la importancia de considerar los intereses de estas dos ramas del poder público de los Estados Unidos.

El tema de la deuda externa latinoamericana coincidió con la llegada a la presidencia de los Estados Unidos de Ronald Reagan y con esta administración, de carácter republicano, un nuevo modelo económico, que contó con la fundamentación teórica de la economía neoclásica, liderada por el premio Nobel de Economía Milton Friedman (1976), profesor de la Universidad de Chicago. Las ideas de esta escuela se basan en el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, las cuales conducen a la asignación óptima y eficiente de los recursos. Este “credo” se constituyó en el “paradigma” de la nueva administración. Tal manera de entender los procesos económicos, tuvo su manifestación en la relación del país con las entidades de financiamiento internacional y, particularmente, en los productos de investigación del BM y en una renovada forma de “encontrar” los intereses de los Estados Unidos en estas organizaciones. En este punto, en especial los postulados de la administración Reagan, se orientaron a la lucha contra la amenaza comunista a través de la ayuda militar y económica, lo que se reflejó en las actividades del FMI y del BM. Estas organizaciones difundieron las bondades de las tesis del libre mercado.

Los procesos de ajuste de las economías latinoamericanas y los sucesivos planes formulados por los Estados Unidos, en especial el Plan Baker, tuvieron un impacto muy relevante en la relación que establecería este país con el FMI y el BM. A partir de este momento, de manera palmaria y por intermedio del Departamento del Tesoro se utilizaron, inclusive hasta la fecha, según Babb, los aportes de este país para apalancar, al interior de los bancos, los específicos intereses norteamericanos. En adición, se incrementó la política fundamentada en préstamos con condicionalidades y se constituyó en el instrumento central a través del cual los estadounidenses promovieron los objetivos de su política. Esta nueva manera de articulación a los BMD encontró en el Consenso de Washington implementación y desarrollo.

En lo referente al papel de los asesores económicos, la experiencia más documentada fue la que se desarrolló en el caso chileno, dadas las dramáticas condiciones en que se dio y los efectos que tuvo, por parte de la referida Escuela de Chicago. Patricio Silva (1994)

ha señalado la evolución de la adopción de las recomendaciones y de las políticas sugeridas por esta escuela, la contrastación con el modelo económico de Salvador Allende, y la posterior sinergia que las mismas lograron con las intensiones políticas y económicas de la dictadura militar. El carácter “científico” y “objetivo” de estas medidas fueron avaladas por un grupo de discípulos de Milton Friedman que llegaron al poder. En el tránsito a la democracia, la tecnocracia se mantuvo y progresivamente asumió la conducción del Estado. La participación de estos tecnopolíticos² en las altas esferas del poder viabilizó lo que se ha denominado el “milagro económico” chileno, el cual no ha estado exento de problemas como profundas desigualdades sociales, dificultades en materia de educación, favorecimiento de ciertos grupos y amplia dependencia por productos básicos.

Frente al tema del Consenso de Washington, una de las últimas expresiones en el siglo XX, de la relación económica objeto de este documento, definió un listado de políticas económicas formuladas, en los años noventa, por los organismos financieros internacionales y los centros económicos que funcionan en la ciudad de Washington. Inspirado por John Williamson, quien planteó en su documento de 1989, *What Washington means by policy reform* (1990), que las referidas políticas deberían estar orientadas a una mayor disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reformas impositivas, liberalización de los tipos de interés, tasas de cambio flexibles, apertura del comercio internacional, libre entrada de inversiones extranjeras directas, privatizaciones, desregulación y derechos de propiedad. A través de estas medidas el FMI y el BM han abanderado la cruzada por la perfección del mercado, la reducción del gasto del gobierno y el desmonte del Estado. De manera que el ideario de estas entidades internacionales ha estado ligado a las consideraciones del referido Consenso. El anterior cambio aunque fue sutil, según Stiglitz, no fue nada pequeño “(...) fue el paso de servir intereses económicos globales a servir los intereses de las finanzas globales. La liberación de los mercados de capitales pudo no contribuir a la estabilidad económica global, pero abrió vastos mercados a Wall Street” (2002: 261).

En autoevaluaciones del Consenso de Washington se han reconocido las fallas, fracasos y éxitos del mismo y se ha llamado la atención sobre la necesidad de replantear recomendaciones y aplicar reformas a las reformas. Las mismas se han orientado a fortalecer la institucionalidad de los países (fiscal, monetario, financiero y laboral), mejorar la gobernabilidad, compensar los costos sociales de los programas de ajuste, lograr más equidad y disminución de pobreza, aumentar la calidad en la educación, apoyar la infraestructura, ampliar la responsabilidad ambiental, profundizar la democracia y estudiar los contextos propios de cada economía y al interior de las mismas, de manera que no se tengan recetas homogéneas.

2 Se definen como profesionales de una alta formación académica que incursionan en la política e influyen en ella con resultados que impactan no solo el modelo económico, sino social y, por supuesto, político. En los años noventa tendrán un papel destacado en la adopción de las reformas económicas adoptadas por los países latinoamericanos (Domínguez, 1997).

IV. Asesores externos, organismos internacionales y política económica: el caso colombiano

Colombia no ha estado exenta de la presencia de asesores externos, la asistencia de los organismos financieros internacionales y la adopción de políticas derivadas de las recomendaciones de estas. Una de las primeras participaciones de expertos extranjeros fue la llevada a cabo por el ya referido Kemmerer, quien estuvo en Colombia en los años 1923 y 1930³. Para Seidel (1994) los propósitos de la Comisión Financiera que lideró Kemmerer en varios países latinoamericanos fueron el manejo ordenado de las divisas nacionales; la estabilización y reorganización estructural del sistema bancario y de la economía nacional; y la extensión en el país y Latinoamérica de las instituciones norteamericanas en los aspectos del comercio y las finanzas. En este sentido, una estrategia era la posibilidad de contar con una unidad monetaria panamericana ligada al sistema estándar del oro, del cual Kemmerer era un ferviente partidario. El esquema de convertibilidad cambiaria propiciada por el estándar oro garantizaba una sólida conexión entre comercio, inversión extranjera y economía mundial, con lo que las propuestas de Kemmerer encontraban un amplio campo de aplicación.

Colombia fue el primer país de Suramérica que contó con la asesoría del experto financiero norteamericano –y será, como se plantea más adelante, uno de los primeros en contar con recursos del BM–, constituyéndose en una especie de “laboratorio de experimentación” del accionar de las referidas entidades. Según Seidel el gobierno colombiano deseaba retornar al estándar oro y estimular la inversión extranjera, particularmente la norteamericana. El tema de la asesoría de este *Money doctor* estuvo atravesado por la indemnización, al momento pendiente, por la separación de Panamá, la cual ascendía a US \$ 25 millones (Tratado Thomson-Urrutia) y por la decisión del gobierno de Pedro Nel Ospina de explotar los recursos petroleros del país. Como resultado de lo anterior, el país requería reformar su sistema de aduanas y el Banco Central, entre otras importantes medidas, según Kemmerer. Con los primeros US \$ 5 millones de la indemnización se restableció el banco de emisión como Banco de la República en 1923, en consistencia con los lineamientos expresados por el experto norteamericano. Las leyes presupuestales y de control fueron instituidas, y un moderno esquema de supervisión y administración de bancos y aduanas fue establecido o mejorado sustancialmente.

Aunque la banca central de Colombia estuvo preparada para mantener a la nación en el estándar oro y evitar una crisis bancaria producto de la Gran Depresión en 1930, Kemmerer regresó al país para asesorarlo en el manejo de amplios déficits gubernamentales y en la decisión de obtener financiamiento adicional de los Estados Unidos para evitar

3 Con posterioridad a esta misión el país ha recibido múltiples visitas de asesores externos. En este escrito solo se consideran algunas de ellas, que estuvieron asociadas a los propósitos de las entidades internacionales y, por esta vía, a la política exterior de Estados Unidos. Para un recuento más detallado de las diferentes misiones económicas llegadas al país entre 1930 y 1960 véase el artículo de Decsi Arévalo (1997).

así los efectos del *crash* de 1929. En esta ocasión la asesoría buscó asegurar el tránsito de leyes que modificaran las reservas legales de oro y la redención de pagarés por el Banco de la República. De igual manera, se establecieron nuevas disposiciones para la tributación sobre ganancias, límites a la deuda pública y otorgamiento al Ministerio de Hacienda de poder supremo sobre la preparación y supervisión del presupuesto. Dos hechos marcaron el cierre de la vinculación de Kemmerer a Colombia: la exigencia de un impuesto a la United Fruit Company –con lo cual Kemmerer estuvo de acuerdo y el gobierno estadounidense no– y la perspectiva diferente de este asesor referida a una fuerte devaluación del dólar –planteada a través del New Deal por la nueva administración demócrata– con la cual tampoco estaba de acuerdo.

Una segunda gran experiencia en materia de asesoría económica que recibió el país fue la Misión del BM, liderada por el economista canadiense Lauchlin Currie. Al igual que con la Misión Kemmerer, Colombia se constituyó en uno de los primeros países latinoamericanos en los que el BM, impulsó el otorgamiento de recursos desde una perspectiva, en principio, amplia y ambiciosa de desarrollo. Esta mirada del BM a la utilización de sus empréstitos respondió a la destinación de recursos que hizo Estados Unidos, a través del Plan Marshall, para la reconstrucción europea. En adición, la lucha anticomunista, la liberación de las inversiones en el exterior, la independencia y la adaptación a las posiciones de los principales países miembros, reorientaron el papel del banco hacia el tema del desarrollo. En el caso colombiano, según Alacevich (2010), un aspecto de carácter puntual que reflejó el interés del BM de apoyar el otorgamiento de recursos para apalancar el desarrollo productivo del país, lo configuró el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y el problema político que se desató por este magnicidio.

Desde la perspectiva económica el tema más complejo de resolución del gobierno colombiano en aquel momento fue el de la inflación, la cual se producía por el exceso de gasto público, que era financiado por los préstamos del Banco Central. De manera que la misión que encabezaba el profesor Currie planteó objetivos de largo y corto plazo. Dentro de los primeros, el prioritario fue el control a la inflación, en tanto que los de corto plazo se orientaron a dos proyectos específicos: la compra de materiales agrícolas por parte de la caja agraria y la puesta en funcionamiento de estaciones eléctricas. Los recursos solicitados no fueron aprobados y el empréstito otorgado por el BM fue inferior al programado, con lo que se generó una inconformidad por parte del gobierno colombiano. Era evidente, sin embargo, que el organismo internacional quería resguardar sus inversiones.

El trabajo inicial de Currie en Colombia se centró en la elaboración de estudios que permitieran allegar datos que proveyeran información sobre el verdadero estado y situación económica del país, ya este estaba desprovisto de estadísticas, que mostraran su capacidad de generación de riqueza y de cumplimiento de compromisos financieros. Desde una perspectiva más profunda, la Misión Currie, dada la heterogeneidad de sus miembros, buscó “(...) una mejor comprensión de las condiciones económicas financieras, industriales y agrícolas del país, así como de su infraestructura de transporte y comunicaciones,

salud pública, condiciones de salubridad y servicios públicos” (Alacevich, 2010: 34). De manera que en el fondo, el objetivo fundamental del informe era elevar el nivel de vida de la población colombiana en un periodo relativamente corto. La consigna de Currie era incrementar la productividad más rápidamente que el tamaño de la población, con lo que las enormes diferencias sociales y económicas pudieran matizarse.

La misión planteó las bases para un plan de desarrollo, que, por supuesto, no estuvieron exentas de críticas (SAC, FAO), y consideró la necesidad de contar con dos agencias que estudiaran el informe y analizaran la posibilidad de ponerlo en marcha. Las mismas fueron el Comité de Desarrollo Económico, que operó en los años 1950-1951, y el Consejo Nacional de Planificación (1952-1954). Los comentarios al informe del plan por parte del primer ente, fueron ampliamente favorables y acogidos en su totalidad. En tanto que el segundo buscó establecer una plataforma para el desarrollo económico y social; mediar en las diferentes posiciones que expresó la sociedad civil y calibrar las diferentes propuestas que serían puestas a consideración del ejecutivo.

Currie estuvo a favor de préstamos para programas y no para proyectos individuales, ya que su perspectiva del desarrollo, como se ha señalado, era más integral. Rescató la necesidad de abordar los problemas económicos dentro de programas amplios y generales que pudieran ser considerados desde diversos frentes. La economía, la política y lo social, se entremezclaban según el asesor canadiense, y se hacía difícil llevar a cabo modificaciones importantes y duraderas cuando se consideraban proyectos individuales. Quienes atacaron la concepción de Currie, consideraron que proyectos individuales y bien supervisados garantizaban a los mercados financieros de los Estados Unidos, que los préstamos otorgados eran manejados con criterios de rentabilidad.

Dos aspectos puntuales de confrontación de Currie con otros asesores del BM fueron la construcción de la Siderúrgica de Paz de Río y el Plan de Desarrollo de Barranquilla. En el primer caso, uno de los principales contradictores de Currie en Colombia, Albert Hirschman⁴, consideró que los enlaces hacia atrás y hacia delante de una industria por establecer, en este caso la siderúrgica, no podían ser demasiado grandes en el contexto de la economía nacional y, en consecuencia, el referido proyecto podría “despertar” las potencialidades productivas del país. Paz de Río era un latente generador de enlaces y, por lo tanto, un instrumento de desarrollo. Currie, por su parte, estimó que este proyecto, sobre la base de consideraciones técnicas y geográficas, tenía pocos impactos en otros sectores. La ubicación geográfica del proyecto lo hacía muy aislado y esto mismo no posibilitaba la creación de otras empresas alrededor de esta. En relación con el Plan de Desarrollo de Barranquilla, el BM consideraba que no había enlaces entre crecimiento y desarrollo y el plan formulado para esta ciudad no era claro. La principal preocupación del BM era que los resultados económicos no eran tan grandes como los que se obtendrían con proyectos directamente productivos. Currie basaba su estrategia en el sector de la construcción

4 Un análisis más detallado del debate Currie-Hirschman se encuentra en Jeremy Adelman (2008).

y teóricamente la fundamentaba en el sector líder, que para el caso colombiano garantizaba generación de empleo de mano de obra abundante y poco calificada y, por esta vía, generación de demanda, con lo que se contaba con un importante estímulo al desarrollo.

En torno a estos debates se puede afirmar que el cambio de actitud de parte del BM fue evidente, ya que en sus orígenes él mismo financió programas y no proyectos. Los empréstitos otorgados al gobierno francés, en una primera etapa del BM, se orientaron a programas de reconstrucción y no a proyectos específicos. Cuando los recursos empezaron a destinarse a países pobres, el cambio de enfoque del banco fue evidente. De manera que buena parte de la historia de esta entidad ha estado destinada a financiar proyectos individuales, los cuales son de mejor control y de más fácil gestión. En Colombia, en el periodo comprendido entre finales de los sesenta y principios de los ochenta, la vinculación del BM y su influencia a través de las políticas económicas, se planteó en función de las recurrentes restricciones financieras que sufrió el país en el referido periodo (Colmenares, 2011).

En la década de los sesenta, en una de las señaladas crisis cambiaria que sufría el país, fue paradigmático el enfrentamiento entre la administración de Carlos Lleras Restrepo y el FMI. Dadas las exigencias del organismo de una devaluación masiva para proveer recursos que cubrieran el déficit de la balanza comercial y el desequilibrio de la balanza de pagos, el gobierno se negó y a través del decreto ley 444/1967 estableció un esquema de devaluación gradual. El esquema funcionó por más de 20 años y solo con las medidas del proceso de apertura de los años noventa se desmontó. Por cuestiones de espacio no se profundiza en esta experiencia, pero la misma parecería demostrar la posibilidad de independencia que puede tener un país frente a este tipo de instituciones⁵.

Una de las últimas experiencias de adopción de políticas económicas con la relativa tutela de entidades internacionales y asesores, la constituyó el conjunto de políticas económicas y, especialmente, el proceso de apertura en la década final del siglo XX. Como es de conocimiento, un grupo de países latinoamericanos se comprometió con este tipo de reformas desde los años ochenta y principios de los noventa. Para Edwards y Steiner (2008), sin embargo, la experiencia colombiana, fue diferenciada por cinco razones: a) las reformas colombianas no surgieron a partir de una crisis económica profunda; b) la propuesta del entonces candidato César Gaviria fue claramente reformista, en este sentido; c) la gradualidad caracterizó el proceso en sus inicios, que se dio en un contexto democrático; y d) la influencia de los organismos multilaterales fue parcial. Compartimos con otros países del continente el notorio papel ejercido por los tecnócratas, es decir, propios *Money doctors*, así como la presencia de poderosos grupos de interés. A partir de estas razones, que explican lo singular del proceso colombiano se caracterizan las reformas de Gaviria.

5 La posición del expresidente Lleras Restrepo en ese momento, frente a esta entidad se planteó en el discurso de instalación del seminario conmemorativo de los 20 años del Régimen de Cambio y de Comercio Exterior (Banco de la República, 1987).

Las reformas emprendidas por la mayoría de países latinoamericanos en los años ochenta y noventa tuvieron como detonador los efectos devastadores de la deuda externa y sus consecuencias se sintetizaron en la denominada “década perdida”. En Colombia, las reformas emprendidas por la administración Gaviria obedecieron a factores de orden político y social y en menor medida, a variables de tenor económico. Colombia no presentó una profunda crisis económica, no dejó de pagar su deuda externa, su producto interno bruto (PIB) per cápita creció y la inflación no llegó a los niveles de otros países latinoamericanos. En el plano político, la alternancia de los partidos tradicionales había excluido otras fuerzas, dando razones a la insurgencia y al emergente poder del narcotráfico, que se constituyeron en argumentos muy fuertes para iniciar grandes reformas.

Uno de los temas de las reformas que mayor debate generó, tuvo que ver con la velocidad del proceso y los alcances. Es conocido que dichas reformas fueron formuladas para ser desarrolladas de manera gradual. Esta metodología recogía la posición de una de las facciones más importantes del Partido Liberal, encabezada por el nombrado ministro de Desarrollo Económico, Ernesto Samper. Otra línea –los tecnócratas– radicalizó su posición en la medida que el proceso encontraba obstáculos. Este grupo fue liderado por Rudolf Hommes, a la sazón ministro de Hacienda, y Armando Montenegro, director del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

La secuencia y alcance de las medidas fue otro punto de discusión. Se habló de reformas de primera generación –relacionadas con modificaciones a partir de políticas básicas– y de reformas de segunda generación –medidas de carácter institucional–. Dentro de las primeras, las reformas laborales se consideraron prioritarias, previas, inclusive, a las medidas de política comercial. El debate formulado tuvo que ver con la simultaneidad o alternancia de las reformas de primera y segunda generación.

Los actores externos del proceso, particularmente los organismos internacionales, tuvieron un papel que nos diferenció, como ya se dijo. En el caso de Colombia, las políticas adoptadas durante la administración Gaviria lograron un alcance más profundo que las promovidas por entidades internacionales como el BM y el FMI. En este sentido, el país y sus dirigentes fueron más “papistas” que el Papa. En este sentido, se comparten las apreciaciones en torno a que en el campo comercial, por ejemplo, el país hizo una apertura de carácter unilateral.

A mediados de la década de los ochenta, luego de extensas negociaciones, el BM aprobó dos créditos para apoyar reformas económicas en el país. El primero, en 1985, fue un crédito orientado a apoyar técnicamente modificaciones de la política comercial y la diversificación de las exportaciones. El propósito de los recursos era ofrecer asistencia al país para transitar hacia un esquema comercial más abierto y generar mecanismos de apoyo a sectores no tradicionales con posibilidades exportadoras. El segundo crédito, en 1986, se relacionó con política comercial y agrícola. El primero tuvo un relativo éxito, en tanto que el segundo fracasó, y esto hizo que las relaciones con la entidad multilateral se enfriaran y

solo hasta mediados de los noventa se reactivaran, razón por la cual su papel en el proceso de concepción e implementación de las reformas fue parcial.

Ahora bien, los actores internos, los tecnócratas y los grupos de interés, desempeñaron un papel relativamente similar en todas las experiencias reformistas latinoamericanas, Colombia no fue excepción.

Los primeros, formados en las más importantes universidades norteamericanas y europeas, habían estado al margen del tradicional discurso oficial o no habían hecho parte de manera notoria en el establecimiento económico colombiano. Descollaron dentro de este grupo los ya mencionados Rudolf Hommes y Armando Montenegro, e incluía un conjunto de técnicos e intelectuales que habían formulado, durante la campaña de Gaviria, una amplia y compleja agenda de temas objeto de reformas, que contenía, entre otras, la reducción del sector estatal, la profundización de la descentralización, una mayor articulación económica y comercial del país con el mundo, modificación de la política cambiaria, reforma agraria, gasto público eficiente y reformas laborales y financieras. Todas ellas consistentes con las formulaciones del Consenso de Washington. Recomendaban, adicionalmente, la implementación gradual de las reformas, el apoyo al sector exportador y el mantenimiento de ciertas restricciones a las importaciones para apoyar la industria nacional. Desde el punto de vista de las organizaciones privadas, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) se constituyó en la tecnocracia más influyente del proceso.

El otro importante actor interno, común a las experiencias latinoamericanas por los efectos de las reformas, eran los grupos de interés. Este incluía un amplio, variado y diferenciado conjunto de representantes, que comprendía industriales, productores agrícolas, exportadores, trabajadores sindicalizados, tenedores de licencias de importación y usuarios de bienes importados, así como productores que dependían de insumos extranjeros, mano de obra informal, entre otros.

Conclusiones

La presencia de asesores externos y organizaciones internacionales de financiamiento ha sido una constante de la política externa de los Estados Unidos y una forma de viabilizar muchos de sus postulados en los países latinoamericanos. Las sugerencias, recomendaciones e imposiciones de estos agentes han sido generalizables a un amplio conjunto de países, sin contemplar las especificidades económicas y sociales de cada uno de ellos. En este mismo sentido, se podría afirmar que ha habido una relativa continuidad de las mismas y que las circunstancias particulares que han generado grandes hitos de “ruptura” en el funcionamiento de capitalismo en el siglo XX y la concepción que de este tiene Estados Unidos, han modificado estas políticas de manera más formal que real. El propósito de asimilar, a través de estas recomendaciones, el exitoso modelo económico

norteamericano, por lo menos hasta principios del siglo XXI, ha chocado con posturas más pragmáticas que han buscado favorecer intereses particulares en la potencia. En unos casos estos intereses han estado representados por los políticos norteamericanos, en otros, por las corporaciones internacionales y, más recientemente, por los grandes grupos financieros.

La imposición de estas medidas se ha hecho más sutil y sofisticada e, inclusive, lo que se ha venido haciendo desde la década de los setenta, especialmente, es preparar en los centros académicos norteamericanos asesores nacionales que transfieren de una manera literal e inflexible las tesis formuladas en estos ámbitos. En otras palabras, América Latina tiene ahora sus propios, autóctonos, *Money doctors*, quienes muchas veces aplican dichas políticas de forma más rigurosa que los expertos extranjeros. El caso chileno y colombiano ejemplifica esta condición. De manera complementaria se viene dando un “carrusel” en el que estos tecnócratas pasan de ser funcionarios de estas entidades internacionales a puestos de alta dirección en los gobiernos y luego a centros académicos nacionales, o centros de investigación, cuyos modelos teóricos y de política replican los originados en los centros de enseñanza estadounidense y, sucesivamente, se práctica esta rotación. A pesar de mejoras incorporadas por estas asesorías y organismos, sobre todo en instrumentos e información, la mayoría de los países latinoamericanos mantienen profundas desigualdades sociales y el anhelado desarrollo les es todavía esquivo.

Bibliografía

- ADELMAN, Jeremy. “Observando a Colombia: Albert O Hirschman y la economía del desarrollo”. En: *Desarrollo y Sociedad*, núm. 62, primer semestre. Bogotá, Universidad de los Andes, 2008.
- ALACEVICH, Michele. *La economía política del Banco Mundial: los primeros años*. Bogotá, Mayol Ediciones, Banco Mundial, 2010.
- ARÉVALO, Decsi. “Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960”. En: *Revista Historia Crítica*, núm. 14, enero-junio, Bogotá, Universidad de los Andes, 1997.
- BABB, Sarah. *Behind the Development Banks. Washington politics, world poverty and the wealth of nations*. Chicago, London, University of Chicago Press, 2009.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. *Colombia 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*. Bogotá, Banco de la República, 1987.
- COLMENARES, Santiago. “El Banco Mundial y las políticas económicas en Colombia: desarrollo, condicionalidad y dependencia, 1958-1981”. En: Ó. Rodríguez y D. Salazar (Eds.). *Propuestas y debates en historia económica*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 2011.

- DOMÍNGUEZ, Jorge. "Technopols: ideas and leaders in freeing and markets in Latin America". En: J. I. Domínguez (Ed.). *Technopols: freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.
- DRAKE, Paul (Ed.). *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the present*. Wilmington, Delaware, SR Books, Jaguar Books on Latin America, 1994.
- EDWARDS, Sebastián y STEINER, Roberto. *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*. Bogotá, Norma, Fedesarrollo, 2008.
- EICHENGREEN, Barry. "House calls of the Money doctor: the Kemmerer missions to Latin America, 1917-1931". En: P. Drake (Ed.). *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the present*. Wilmington, Delaware, SR Books, Jaguar Books on Latin America, 1994.
- PEET, Richard. *La maldita trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio*. Navarra, Laetoli, 2004.
- ROSENBERG, Emily y ROSENBERG, Norman. "From colonialism to professionalism: the public-private dynamic in United States foreign financial advising, 1898-1929". En: P. Drake (Ed.). *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the present*. Wilmington, Delaware, SR Books, Jaguar Books on Latin America, 1994.
- SEIDEL, Robert. "American reformers abroad: the Kemmerer missions in South America, 1923-1931". En: P. Drake (Ed.). *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the Present*. Wilmington, Delaware, SR Books, Jaguar Books on Latin America, 1994.
- SILVA, Patricio. "Technocrats and politics in Chile: From the Chicago boys to the CIEPLAN Monks". En: P. Drake (Ed.). *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the Present*. Wilmington, Delaware, SR Books, Jaguar Books on Latin America, 1994.
- STIGLITZ, Joseph. *El malestar en la globalización*. Bogotá, Taurus, 2002.
- WILLIAMSON, John. "What Washington means by policy reform". En: J. Williamson (Ed.). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, Peterson Institute, 1990.