

COLOMBIA, LA MISIÓN CURRIE Y LA INFANCIA DEL BANCO MUNDIAL

*The Political Economy of the World Bank: The Early Years**

Michele Alacevich

Stanford, California: Stanford University Press/World Bank, 2009, 197 p.

Durante más de medio siglo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, más conocido como el Banco Mundial, ha sido una de las instituciones preeminentes en el ámbito internacional. Fundado a raíz de los Acuerdos de Bretton Woods, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el BM tiene hoy 188 países miembros y desembolsa créditos de fomento al desarrollo por más de US\$30 mil millones anuales para sectores como salud y educación, agricultura, comercio exterior, minería y generación de energía. Colombia ha sido uno de los mayores beneficiarios de los recursos del Banco, habiendo recibido, desde que se fundó la institución, unos US\$17 mil millones para una gran variedad de proyectos.

Esta amplitud de miras no fue característica del Banco en sus primeros años. El BM fue creado para ayudar a financiar la reconstrucción de Europa después de la guerra, pero pronto se vio eclipsado por los enormes recursos que, bajo el Plan Marshall, canalizó Estados Unidos para poner en pie a las destrozadas economías europeas. Hacia fines de 1948, el Banco había desembolsado recursos por US\$500 millones, mientras que el Plan Marshall había entregado ayudas por US\$4 mil millones. Los directivos del BM no tardaron en darse cuenta de que, en el nuevo escenario internacional de la Guerra Fría y de muchos países pobres, su papel era ayudar a sacar de la miseria al mundo subdesarrollado.

The Political Economy of the World Bank: The Early Years es la historia de cómo el Banco buscó ese nuevo rumbo y redefinió su identidad en la década de 1950, al convertirse en una institución de fomento al desarrollo. La obra, una versión revisada de la tesis doctoral de Michele Alacevich en la Universidad de Milán, es un trabajo pionero, basado en buena parte en información de archivo no consultada antes. Dos temas principales constituyen el trasfondo del trabajo de Alacevich, hoy profesor de historia en la Universidad de Columbia, en Nueva York. Uno es

* Las citas del libro fueron traducidas del inglés por el autor de esta reseña. A menos que se indique lo contrario, los números de páginas citados en el texto son de la edición en inglés del libro de Alacevich.

la historia de la misión que, encabezada por Lauchlin Currie, envió el Banco a Colombia en 1949 para realizar el primer estudio de diagnóstico de un país en desarrollo e iniciar así su proceso de educación institucional en el tema de las necesidades de los países pobres (BIRF, 1950). Las actividades y consecuencias de la Misión Currie revisten gran interés para la historia del BM, pues el estudio fue un eje de su viraje institucional y durante muchos años sirvió de modelo para ejercicios similares en otros países (p. 65). También fue un capítulo importante de la historia económica colombiana, pues fue el primer esfuerzo de recopilar una amplia gama de estadísticas económicas y sociales y de diagnosticar las condiciones de la economía nacional. La Misión produjo el primer plan de desarrollo del país y las instituciones de apoyo que creó el gobierno colombiano para su ejecución — el Comité de Desarrollo Económico y, en especial, el Consejo Nacional de Planificación — fueron el embrión de lo que eventualmente, con las reformas del gobierno de Carlos Lleras Restrepo en 1968, sería el Departamento Nacional de Planeación.

El segundo tema es el enfrentamiento intelectual y personal entre Currie y Albert Hirschman, quien, por recomendación del Banco, llegó a Colombia en 1952 como asesor del Consejo Nacional de Planificación. La pugna es interesante pues fue el reflejo de dos visiones, en el naciente campo de la economía del desarrollo, de cómo lograr el desarrollo económico: por un lado, el crecimiento balanceado (Currie), donde, con el ahorro doméstico y recursos externos, se propulsaba el crecimiento simultáneo de distintos sectores, y, por otro, el crecimiento desequilibrado (Hirschman), que proponía centrar el crecimiento en sectores de punta que, por la vía de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, y con el impulso de diversas externalidades, arrastrarían al resto de la economía. Eran dos visiones no tan antagónicas como se podría creer, en una época en que se pensaba que el desarrollo económico podía ser gerenciado en todos sus aspectos.

En sus inicios la teoría del desarrollo se desenvolvía en discusiones sobre este tipo de macrovisiones. De hecho, «las primeras teorías del desarrollo se caracterizaban por un alto nivel de abstracción; examinaban conjuntos generales de “condiciones” típicas del subdesarrollo y “obstáculos” al desarrollo, y se traducían en amplios enfoques de política y, con frecuencia, en una comprehensiva planificación económica» (Alacevich, 2012, p. 4). No tenían mucha prominencia problemas como la calidad de las instituciones, la equidad o los impactos ambientales. Muy keynesianamente, el crecimiento económico era función de la inversión, amplia o focalizada, que, a su vez, dependía del ahorro interno y externo. El resto

vendría por añadidura. El crecimiento económico era condición necesaria y suficiente para el desarrollo.

Eventualmente, esa discusión, que es parte de la arqueología de la historia de las ideas económicas, se resolvió por la imposibilidad práctica de financiar macroplanes de desarrollo, como recomendaban los proponentes del desarrollo balanceado. De hecho, el BM muy pronto optó, atendiendo razones de beneficio-costos, por políticas de programas específicos — aunque el primero en Colombia, Acerías Paz del Río, no era rentable y fue aprobado por presiones políticas. Eventualmente, Currie se radicó en Colombia y se hizo ciudadano colombiano. Fue una figura influyente, especialmente en el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), cuando como asesor especial del Departamento Nacional de Planeación, fue el alma detrás de Las Cuatro Estrategias, el plan de desarrollo que tuvo como punta de lanza el sistema UPAC y el impulso al sector de la construcción.

Lauchlin Currie (1902-1993), nacido en Canadá, estudió economía en el London School of Economics y se doctoró en la Universidad de Harvard. Desde mediados de la década de 1930, Currie, «brillante economista y docente... anticipó algunas de las ideas de Keynes sobre el manejo fiscal durante las crisis». Entre 1939 y 1945 fue asistente económico principal del Presidente Franklin Roosevelt y «fue un influyente intérprete de esas ideas en los círculos de Washington» (Galbraith, 1971, p.48).¹ Eventualmente, esto condujo a Currie, ya en su capacidad de asesor del Banco Mundial, a una visión del desarrollo guiada por el entusiasmo de entonces con la efectividad de la intervención del estado en todos los ámbitos de la economía. Como dijo el propio Currie años después, en 1975 (p. 110):

Aunque tengo gran respeto por el poder de los incentivos económicos y la eficacia de la toma de decisiones descentralizada, soy todavía un inveterado planificador.... La «mano invisible» se convirtió en dos manos, la tradicional que trabaja más o menos silenciosamente a través de los incentivos económicos, y la más visible de la formación de la política económica nacional. La estrategia resultante es una mezcla de las dos, difícil de clasificar.

¹ También según Galbraith (p. 48, n.), «Currie no fue promovido en Harvard en parte porque se consideraba que sus ideas, brillante anticipo de Keynes, reflejaban prácticas investigativas deficientes hasta que Keynes las hizo respetables». Otra razón quizás fue que Currie tenía dificultades para llevarse bien con la gente, pues tenía «una personalidad áspera y espinosa» (Alacevich, p. 65).

La visión de Hirschman era conceptualmente muy distinta. La teoría del crecimiento balanceado, sostenía, fallaba como teoría del desarrollo, pues pretendía convertir la economía subdesarrollada en desarrollada sin especificar cómo se puede romper el «equilibrio del subdesarrollo» (p. 71). Esta ruptura, impulsada por la dinámica de los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, sería el núcleo de su obra *La estrategia del desarrollo económico* (1958), basada en sus observaciones durante los cuatro años que residió en Colombia, y quizás el libro más influyente de la nueva economía del desarrollo. Hirschman, más que un economista «puro», era un científico social que no tenía inconveniente en echar mano de la historia, la antropología y otras ciencias sociales en sus análisis (Meisel, 2008). Su talante intelectual – a más de su personalidad – difícilmente podía ser más distinto al de Currie. En una entrevista que concedió en 1994, decía Hirschman («A Conversation...», 1994):

El problema es que a los científicos sociales les encanta ser asesores de políticas y hacer «operativas» sus teorías. En Washington y el Banco Mundial esa es la pregunta dominante: ¿es «operativa» una teoría dada? Yo tiendo a ser más especulativo y no busco recetas o «soluciones». La persistente búsqueda de regularidades me deja frío.

Aunque luzca ingenuo hoy, el propósito de la Misión Currie era «diagnosticar la situación actual de Colombia y sugerir un sólido plan de desarrollo con el fin de elevar el estándar de vida de todos los colombianos en un plazo de cinco a diez años» (p. 38). A este efecto, la Misión planteaba un ambicioso programa que tocaba muchas áreas: «Hemos hecho recomendaciones, lo más cuantitativas y específicas posible, en los campos de la agricultura, industria y combustibles, todas las formas de transporte, vivienda, servicios públicos municipales, como energía, agua, etcétera, salud y saneamiento, educación y en el amplio campo de los asuntos fiscales, monetarios, bancarios y cambiarios... » (p. 38)

A mediados del siglo xx, Colombia era un país pobre en extremo. El ingreso real por habitante era una cuarta parte del actual; la expectativa de vida al nacer era de 40 años, en comparación con más de 70 hoy. No existían fuentes de información completas sobre la economía y la sociedad. La Misión, por lo tanto, dedicó gran parte de su tiempo a calcular estadísticas macroeconómicas: ingreso nacional, inversión, balanza de pagos y series monetarias y fiscales, además de información sobre vivienda, salud y saneamiento básico, y cobertura de servicios públicos, transportes (p. 39).

El plan propuesto por la Misión era un ejercicio de desarrollo balanceado — en la jerga del Banco, una propuesta de «programa» amplio, en vez de un «proyecto» o «proyectos» específicos. Proponía medidas puntuales para mejorar la salud y la dieta de la población, la educación y la productividad, y, en general, «el desarrollo de las capacidades intelectuales de los individuos, vestimenta y vivienda, y oportunidades para actividades de recreación». Para elevar el estándar de vida de la población se requería aumentar el producto nacional por habitante, pero también atender la distribución del ingreso y la división del producto entre consumo presente y bienes de capital que aumentan la producción a futuro. En síntesis, para aumentar la productividad más rápidamente que la población, se requería un «ataque generalizado» a través de toda la economía en los campos de educación, salud, vivienda, alimentación y productividad (p. 40 y ss.).

La urgencia de este enfoque multidimensional enfrentó tres obstáculos: los desacuerdos de Currie con colegas, especialmente Hirschman; el distanciamiento del Banco Mundial de Currie, que eventualmente llevó a este a renunciar; y las realidades políticas y prioridades colombianas. Al final de cuentas, el ambicioso plan propuesto por la Misión marcó un camino, pero solo se ejecutó parcialmente y en un plazo de años.

Y, en últimas, ocurrió que el BM orientó su acción a proyectos específicos de rendimientos inmediatos y tangibles. Accedió a financiar Paz del Río por el tinte nacionalista que se le dio en círculos políticos colombianos, pero en 1952 le negó a Barranquilla la financiación de un ambicioso proyecto de expansión de acueducto y alcantarillado, y de adecuación de los mataderos municipales. El Banco, en otras palabras, «solo financiaría proyectos para servicios municipales si había evidencia tangible de que los proyectos estaban estrechamente relacionados con el desarrollo de facilidades productivas» (p. 114).

Esa visión elemental y, en cierto modo, mecanicista del desarrollo económico gobernó la acción del Banco durante mucho tiempo. En la década de 1950 y más allá, el BM fue manejado, según Alacevich, por banqueros de Wall Street, de manera que se dedicó a financiar, casi con exclusividad, grandes proyectos de infraestructura y actividades directamente productivas, dentro de ortodoxos criterios de manejo financiero. Por consiguiente, «en general, el Banco se rezagó frente a las grandes agitaciones y estudios que se estaban produciendo en el campo del desarrollo económico» (p. 150).

Fue solo con Robert McNamara, el quinto presidente del Banco (1968-1981), que el Banco intentó ponerse al día con las nuevas fronteras del desarrollo, especial-

mente durante su segunda presidencia. Fue entonces cuando el Banco se dedicó a estudiar y a implantar políticas directamente relacionadas con la lucha contra la pobreza, de manera que los préstamos se hicieron ‘pro pobres’ y no solo ‘directamente productivos’.

En otras palabras, con el paso de los años, la institución evolucionó hacia una concepción multidimensional del desarrollo.

Las tesis de grado son, por lo común, de pesada lectura. Este libro es una excepción. Se trata una obra muy bien investigada, rica en información no antes hilvanada en un relato que no carece de cierto drama. También es un texto de la mayor relevancia para quien se interese tanto en la historia intelectual de la teoría económica del crecimiento como en un episodio – como lo fue la Misión Currie – de la mayor significación en la historia de la política económica en Colombia. Quizás de los pocos reparos que se le pueden hacer a este excelente libro es su falta de profundización en el proceso político colombiano, un actor secundario en la versión de Alacevich que, en realidad, tuvo un papel más decisivo en la suerte de las recomendaciones de la Misión Currie de lo que aquí aparece. Por lo demás, la historia de fondo, el viraje de una institución de enorme influencia, es pertinente todavía, pues la primitiva experiencia del BM encierra una lección de siempre: cómo compatibilizar las buenas intenciones sobre el papel con las realidades del poder político.

HAROLDO CALVO STEVENSON
Universidad Tecnológica de Bolívar

REFERENCIAS

- «A Conversation With Albert O. Hirschman» (1994), *Boletín*, Program in Latin American Studies, Princeton University, Vol. IV, No. 1, November
- Alacevich, Michele (2012), «Visualizing Uncertainties, or How Albert Hirschman and the World Bank Disagreed on Project Appraisal and Development Approaches», Policy Research Working Paper 6260, The World Bank, November
- BIRF (1950), *Bases de un programa de fomento para Colombia*, Bogotá: Banco de la República
- Galambos, Louis (2009), «The Political Economy of the World Bank: The Early Years», review article, www.eh.net

Galbraith, John Kenneth (1971), «How Keynes Came to America», *Economics, Peace and Laughter*, New York: Signet Books

Meisel Roca, Adolfo (2008), «Albert O. Hirschman y los desequilibrios económicos regionales: De la economía a la política, pasando por la antropología y la historia», *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 108, Banco de la República, Cartagena, septiembre