

# Razones y sinrazones del condicionamiento financiero supranacional en América Latina

Stephany Griffith-Jones\*

*"Me gustaría que el Directorio del Fondo Monetario Internacional estuviera formado por banqueros precavidos y el del Banco Mundial por expansionistas imaginativos."*

John Maynard Keynes<sup>1</sup>

## Objetivos del condicionamiento recíproco

El enfoque "caso por caso" para administrar el problema de la deuda externa se desarrolló sobre todo de 1982 a 1988, según la lógica de que era indispensable mantener el valor contable de los créditos otorgados a prestatarios soberanos muy endeudados por bancos que prestaron demasiado dinero durante largo tiempo. Los deudores del Tercer Mundo debieron realizar ajustes para obtener superávit en la cuenta corriente con el fin de cumplir con el pago de los intereses. Con base en recomendaciones del FMI, se buscó enmendar los déficit financieros en las obligaciones externas con dinero "fresco". Las fuentes de recursos fueron las instituciones multilaterales, los arreglos bilaterales y los propios bancos comerciales. De este modo, el primer paso en el condicionamiento recíproco se dio cuando las instituciones crediticias decidieron condicionar su participación en los programas a la de los demás organismos. Fue menester emprender complicadas negociaciones simultáneas en las que un organismo se encargó de organizar el suministro de dinero fresco, aun por parte de las fuentes reacias, y asegurar un aspecto clave para que el país involucrado aceptara condiciones difíciles.

Una segunda etapa del condicionamiento recíproco aparece cuando se instrumentan programas específicos. A fin de cuentas, el mercado financiero se recuperó con la ayuda de los contratos de préstamo de los bancos comerciales, en los cuales se consideró como requisito para los desembolsos o reprogramaciones a todas las posibles condiciones incluidas en otros programas. Por otro lado, los bancos comerciales presentaron sus propias propuestas para el programa de condicionamiento recíproco. En relación con el caso chileno, las condiciones adicionales que fijaron los bancos comerciales incluyeron la garantía estatal de la deuda privada (con efectos retroactivos), los tipos de cambio preferenciales,

los sistemas de canje de deudas por capital y las operaciones de "nuevas concesiones de préstamos". Los bancos comerciales exigieron condiciones similares, aunque probablemente menos estrictas, a otros gobiernos deudores. Esta relación entre el condicionamiento recíproco y los bancos comerciales desaparece cada vez más a medida que el FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial) acepten otorgar préstamos sin necesidad de acuerdos previos con bancos comerciales, tal como ocurrió en Costa Rica desde 1987, lo cual se hizo más frecuente con el Plan Brady.

El objetivo de que las naciones muy endeudadas cumplan con el pago total de los intereses del débito con bancos comerciales ha exigido la programación de los flujos de capital externo para financiar el déficit entre el superávit corriente y las obligaciones foráneas. Los desembolsos de capital externo sólo se han negociado con condicionamientos extremos y recíprocos. En general, sin embargo, los cambios de política requeridos no han sido acordes con las necesidades de divisas. Por tanto, el incumplimiento tendió a ser la regla y han sido frecuentes las interrupciones de los programas del FMI y el BIRF por incumplimientos (en algunos casos, el de una sola condición). En el caso argentino de 1988, por ejemplo, los rumores de que el BIRF suspendería sus préstamos crearon tal incertidumbre en el sector privado nacional y en los inversionistas extranjeros que la tarea de estabilización se tornó aún más difícil al aumentar las presiones sobre el tipo de cambio y la reserva de divisas.

A pesar de que la firma de convenios para una nueva reprogramación del servicio de la deuda puede generar efectos positivos en la confianza del sector privado (como ocurrió en el caso de Costa Rica y con el convenio que México suscribió en 1989 con las instituciones financieras internacionales para reducir los tipos de interés real y atraer de nuevo a capitales fugados), los frecuentes incumplimientos de los acuerdos celebrados con el FMI, el BIRF y otros prestamistas pueden tener efectos bastante negati-

\* Investigadora del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Inglaterra. En la elaboración de este artículo colaboró E. Rodríguez.

1. Moggridge (ed.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XXVI, Macmillan, Londres, 1980, p. 194.



vos en la confianza del sector privado. Sin duda, esto dificulta aún más la eficacia de las políticas económicas estatales.

La experiencia de Argentina con los préstamos sectoriales que le otorgó el BIRF en 1988 revela otro aspecto problemático de los condicionamientos. Los profundos conflictos que surgen entre los gobiernos deudores e instituciones como el BIRF reclaman una enorme atención por parte de los encargados de formular las políticas económicas nacionales, de suerte que los verdaderos problemas y tareas de la política nacional pueden perder importancia. Por hacer frente a los rumores acerca de una interrupción de los desembolsos por parte del BIRF, así como a la suspensión real ulterior, los encargados de las políticas económicas de Argentina perdieron tiempo y esfuerzos valiosos para administrar el difícil programa nacional de estabilización. Así, se puede comprender fácilmente la tendencia a culpar a instituciones como el BIRF por el incumplimiento de los programas; sin embargo, ello no es de gran ayuda si se quiere avanzar hacia la estabilización y el progresivo crecimiento del país.

En 1982 se obtuvieron resultados más positivos en Costa Rica, cuyo Gobierno primero limitó los pagos por el servicio de la deuda y luego adoptó un programa estabilizador propio para combatir la inflación. Sólo después de mucho tiempo, las autoridades costarricenses recurrieron a las instituciones financieras internacionales para recibir el tan esperado "sello de aprobación". Desde luego, el caso del país centroamericano no se puede comparar sin reservas con el de Argentina, en donde la inflación no ha sido menor de 80% desde 1975 y, por consiguiente, es muy difícil controlar las expectativas inflacionarias.

Sin embargo, en los años ochenta se hizo más clara también la necesidad de establecer una coordinación más estrecha entre el FMI y el BIRF. Como se señala en un informe elaborado por el Grupo de los 24, "el hecho de que cada vez sea más evidente la existencia de interrelaciones entre las variables económicas constituye un notable y ansiado progreso. Tanto el equipo del BIRF como el del FMI están más conscientes de la necesidad de crear programas duraderos que consideren todas las variables, identifiquen las relaciones entre distintos objetivos y reconcilien las metas de corto plazo con las de largo plazo. El resultado puede ser recomendable para países en desarrollo, es decir, será más completo y coherente."<sup>2</sup> De este modo, existe un elemento potencial positivo en una mayor cooperación entre el FMI y el BIRF. En algunos casos, esta colaboración es inevitable en vista de las interrelaciones que en el decenio pasado surgieron entre estabilización, ajuste y desarrollo.

Una relación así demasiado estrecha, no obstante, implica que se restrinja el papel de "expansionista imaginativo" que Keynes quiso conceder al BIRF, lo que tradicionalmente había sido la característica principal de la institución, en especial si el FMI asume el liderazgo al definir el tipo de colaboración y de condicionamiento recíproco informal como ocurrió en la mayoría de países analizados.

Los préstamos para fines de ajuste estructural (PAE) y los préstamos para fines de ajuste sectorial (PAS), concedidos por el BIRF, son elementos importantes del condicionamiento recíproco. Una gran parte de ellos se otorgaron sólo cuando un préstamo con-

tingente se encontraba en plena vigencia y no requería una referencia cruzada adicional. Empero, el condicionamiento recíproco se presenta en los financiamientos del FMI. Los bancos comerciales también condicionan ciertas acciones del BIRF en relación con sus préstamos, lo cual provoca cierta rigidez que se aleja de las intenciones originales del BIRF, en particular cuando los cambios de política económica se retrasan por razones políticas o institucionales. En cambio, si el flujo de fondos se realizara en unos 90 días, tales retrasos no se permitirían.

La rigidez de los objetivos en los desembolsos condicionados a cambios en la política económica, los cuales algunas veces requieren la aprobación del Congreso, no se puede considerar realista ni aun con el supuesto de que los términos del condicionamiento sean aceptables. Los regímenes autoritarios podrían ser los más apropiados para proporcionar mecanismos que instrumenten los cambios en las fechas previstas.

El FMI ha sido la pieza clave del condicionamiento recíproco en lo referente al tratamiento de pagos atrasados. La política que se aplicó después de 1982 ha exigido que se elimine el déficit financiero antes de ejecutar programas temporales, lo que abrió paso a la inflación y la recesión cuando no se pudo cumplir con los demás objetivos.

La estabilidad macroeconómica y los objetivos de crecimiento pueden resultar incompatibles con el cumplimiento del pago de intereses. No es suficiente que un país muy endeudado genere cuantiosos superávits en la balanza de pagos, pues éste se debe transferir al Gobierno para cumplir con las obligaciones externas. Es posible que éste no cuente con moneda nacional para adquirir divisas y, por tanto, deba recurrir a técnicas inflacionarias en la medida en que se dificulte el aumento de los impuestos y los mercados nacionales sean pobres. Los déficits fiscales inmanejables han minado los esfuerzos de estabilización en México, Argentina y Brasil, a pesar de los superávits operacionales que se lograron en la mayoría de los casos. Uno de los factores que más alimentó la inflación en América Latina durante los años ochenta fue, sin duda, la necesidad de cumplir con el pago de montos elevados por concepto de intereses. Es probable que el condicionamiento recíproco no haya sido útil para crear condiciones para un crecimiento adecuado, puesto que los esfuerzos de estabilización y ajuste estructural se subordinaron a consideraciones acerca del flujo de fondos en moneda fuerte. El propósito de "mantener el valor contable de los préstamos individuales" ha impedido sobre otros objetivos como el crecimiento económico y la estabilidad de precios. El distanciamiento de las instituciones de Bretton Woods del enfoque "caso por caso" empezó hace poco tiempo, cuando los propios bancos comerciales lo abandonaron.

Ante la magnitud del desequilibrio que sufren numerosas naciones en desarrollo, el BIRF ha orientado una gran parte de su condicionamiento a variables macroeconómicas. Los esfuerzos a largo plazo de la institución, manifiestos en el financiamiento de programas, parecen orientarse básicamente al logro de cambios en los derechos de propiedad o a la liberación de mercados en lugar de apoyar el fomento de inversiones en infraestructura física, en áreas directamente productivas o en gastos sociales. En el caso de Tanzania, por ejemplo, las medidas de ajuste estructural impulsadas por el FMI y el BIRF tienen como meta principal la reestructuración del modelo económico de desarrollo antes que el fomento de la inversión y el crecimiento mediante acciones como la eliminación de los problemas de infraestructura claves para la economía.

2. R. Feinberg, *The Changing Relationship Between the World Bank and the International Monetary Fund*, informe presentado al Grupo de los 24, UNCTAD/MFD/TA/41, 1987, p. 5.



El interés por el tipo de reformas estructurales que favorece el BIRF (privatización de la economía, liberación de mercados, y desregulación estatal), presenta varios problemas. En primer lugar, los analistas aún no tienen una idea clara acerca del efecto de dichos cambios estructurales en el crecimiento y el desarrollo a largo plazo. Apenas recientemente se han emprendido investigaciones sistemáticas acerca de la relativa eficacia que en determinados sectores y países podría tener el libre mercado en contraposición a los mercados reglamentados. Existe una variedad inconsistente de pruebas que corresponden a características específicas de países, sectores, instituciones y etapas. En segundo lugar, el énfasis que se da a la privatización y los cambios de política resta importancia a otros obstáculos para el desarrollo que deberían recibir mayor atención. Por ejemplo, en el caso de Tanzania, la ola privatizadora no mejoró la comercialización de cosechas, pues los empresarios privados se tuvieron que enfrentar con obstáculos insalvables en materia de infraestructura (capacidad de transporte y de transformación) similares a los arrojados por la administración estatal. Según algunos investigadores, el problema se suscitó porque las medidas para cambiar la dirección de la política se consideraron más importantes que las encaminadas a eliminar los problemas de infraestructura. De modo semejante, en México la programación de desembolsos y la liberación de importaciones dio lugar a controversias entre el BIRF y el Gobierno. Mientras que el organismo prefirió otorgar préstamos después de que se hubieran liberado las importaciones, el Gobierno mexicano buscó obtenerlos para financiar nuevas inversiones al mismo tiempo que liberaba las importaciones, de manera que se pudieran mantener los niveles de inversión y financiar la modernización de plantas en sectores donde se liberaran las importaciones. En tercer lugar, los cambios en la política y la privatización se llevan a cabo sobre todo en países con graves problemas de divisas. Merced a ello, entre otras razones, los niveles de inversión en esas economías han sido mucho menores que los históricos y las transformaciones estructurales (como el cambio hacia la producción de bienes transables) resultan mucho más costosas en cuanto a su rendimiento.

La experiencia chilena del período 1982-1988 ofrece un claro ejemplo de los dos últimos puntos, al mostrar que la tasa de inversión permaneció muy por debajo del promedio histórico. Este fenómeno se ha atribuido a tres factores principales: a) la baja tasa en el uso de recursos no fomentó la formación de capital; b) las constantes transferencias de bienes dieron lugar a que los inversionistas potenciales destinaran sus esfuerzos y su dinero a comprar compañías ya existentes en vez de crear nuevas; c) las transferencias netas negativas en el extranjero redujeron el financiamiento disponible para realizar inversiones. Probablemente, en el caso de Tanzania, se presentaron factores similares que inhibieron el fomento de la inversión (siempre que el país recibiera transferencias netas positivas importantes, aunque en menor proporción que lo esperado).

Desafortunadamente, la relación entre el financiamiento de programas por el BIRF y los niveles de inversión decrecientes parece que no se limita a estos casos. Después de una evaluación global del rendimiento económico de países que reciben préstamos PAE y PAS, se ha concluido que los resultados "muestran una tendencia alarmante en los efectos que el financiamiento de programas tiene sobre la inversión. A partir de las comparaciones sistemáticas entre un grupo de control y un trabajo retrospectivo, se pueden obtener pruebas convincentes de que los préstamos PAE y PAS del BIRF han tenido un efecto negativo sobre la inver-

sión y, posiblemente, también sobre el futuro crecimiento".<sup>3</sup> Una evaluación reciente del financiamiento de programas realizada por el BIRF<sup>4</sup> muestra también que el ajuste con fines estructurales ha ejercido un efecto bastante negativo en los niveles de inversión, lo que resulta más claro al hacer comparaciones entre los países a los que con frecuencia se otorgan préstamos con fines de ajuste y los que reciben financiamiento con fines estructurales (en lo referente a variables como el crecimiento del PIB, aquéllos suelen obtener mejores resultados). Si uno de los objetivos claves para elevar la participación del BIRF en los préstamos con fines de ajuste era asegurar que éste sea compatible con el crecimiento, las evaluaciones referidas constituyen un motivo de especial preocupación ya que los bajos niveles de inversión pueden amenazar el futuro crecimiento. El mismo informe del BIRF delimita dos componentes del ajuste: la estabilización y el ajuste con fines estructurales, el cual se encamina a "lograr un crecimiento sostenible a largo plazo". Se teme que los requerimientos impuestos para la estabilización y el servicio de la deuda hayan puesto en peligro las necesidades de ajuste con fines estructurales, convertido en el eslabón débil de la cadena al elevar los costos de la inversión por el recorte del gasto público y la restricción monetaria.

El caso chileno es interesante también porque la política aplicada durante el gobierno militar siguió estrictamente los lineamientos del condicionamiento multilateral y una revisión de los resultados proporciona bases importantes para futuras mejoras en este tipo de condicionamiento. Sin duda el enfoque seguido por las autoridades chilenas no sólo era resultado de la presión externa, sino además reflejaba las preferencias del equipo económico chileno, que algunas veces fue más allá de lo deseado por las instituciones financieras con sus políticas y reformas ortodoxas (como la liberación del comercio en 1985).

La naturaleza de esas políticas económicas ha implicado innecesarios y costosos descensos de la producción cada vez que se presenta una escasez importante de divisas, como sucedió en Chile de 1982 a 1984. Esas caídas se debieron a que el ajuste se logró principalmente mediante políticas de reducción del gasto. Quizá la adopción de políticas para redefinir la estructura de la oferta y la demanda totales hubiera sido compatible con una mayor actividad económica. Sin embargo, se debe recalcar que la economía se ha recuperado muy bien, en términos de producción, cuando se reciben estímulos positivos. La importancia que se dio al control de la inflación parece haber contribuido a lograr una rápida recuperación productiva.

### Efectos del condicionamiento recíproco

La diferencia más importante que se observa entre los casos estudiados radica en el pago de los intereses a los bancos comerciales. Costa Rica y Tanzania incumplieron con sus obligaciones externas más que los otros países. En el caso del país centroamericano, este fenómeno se relaciona con el curso no recesivo de la economía después de 1982 y con mejores resultados en los indicadores sociales. Desde 1985 Costa Rica dio validez a la premisa del Plan Baker de que las naciones endeudadas tienen que

3. J. Harrigan y P. Mosley, *World Bank Policy Based Lending: An Evaluation*, Discussion Paper, núm. 18, Institute for Development Policy and Management, Manchester University, 1989.

4. World Bank, *Adjustment Lending, Evaluation of Ten Years Experience*, Policy Research Series, núm. 1, diciembre de 1988.



crecer económicamente. Sin embargo, las cifras de algunos de los países menos desarrollados pero fuertemente endeudados muestran que el cumplimiento con los pagos de la deuda externa puede no ser compatible con la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido. Costa Rica representó un ejemplo de crecimiento, fruto de la aplicación de una reforma estructural para promover una mayor eficiencia y de un conjunto consistente de políticas para garantizar la estabilidad macroeconómica. El crecimiento significó también mayores importaciones de bienes de capital e insumos para el sector exportador. Tanzania se distingue de los demás casos porque su deuda con los bancos comerciales es insignificante y, por tanto, no se le aplicó el enfoque "caso por caso". Por otro lado, empero, la crisis de Tanzania ha sido más grave. Las características de su tipo de desarrollo no eran muy congruentes con la preferencia por los mecanismos de mercado. El condicionamiento resultó más traumático y la frágil estructura productiva ha resentido los efectos profundamente. El condicionamiento recíproco se ha institucionalizado en mayor medida mediante los fondos de ayuda especial bajo el liderazgo del FMI, aunque este organismo lo ha establecido en forma conjunta con el BIRF.

Los costos del ajuste constituyen una función con muchas variables. El hecho de que se acepten no es garantía de que la economía mejorará. Argentina aplicó una liberación rápida, una política de choque antiinflacionaria, una moratoria de deuda y sufragó los gastos respectivos, sin que se registrara un mejoramiento real de perspectivas. La aplicación sistemática de un conjunto coherente de políticas económicas durante un determinado período es una condición necesaria para que se concreten los beneficios del ajuste.

La secuencia del cambio se relaciona claramente con la distribución de la carga de los costos en el tiempo. La experiencia chilena de liberación simultánea del comercio y las finanzas en los años setenta despertó algunas dudas en torno a la programación y las características más adecuadas de la reforma financiera. La liberación de mercados puede provocar diferentes movimientos volátiles de capital, sobre todo en situaciones de incertidumbre o inestabilidad de las tasas de interés y los tipos de cambio, así como originar corrientes especulativas en la economía en perjuicio de los sectores productivos. En ese caso, es preferible estabilizar la economía antes de poner en marcha procesos de liberación y se debe incentivar en menor medida los comportamientos especulativos. Además, se puede argumentar que el momento más adecuado para la liberación de los mercados de capital sería después de que se instaure una dinámica apropiada del nuevo sector exportador. El momento preciso para la reforma financiera llegará cuando la asignación de inversiones al sector exportador, así como la frecuencia respectiva, provoquen una escasez de capital en el resto de la economía. La reforma financiera se debería producir después de la demanda de inversiones. De lo contrario, el resultado podría ser el fortalecimiento de la especulación o un alto consumo de bienes importados.

No faltan argumentaciones de que es preferible una liberación del comercio con medidas de choque, toda vez que anula el surgimiento de una oposición política. Sin embargo, ésta se encuentra ya presente y es difícil imaginar que un gobierno democrático aplique una política que pueda dar resultados muy desfavorables a mediano o corto plazos, como ocurrió en Chile, donde se duplicó o triplicó la tasa de desempleo. Por el contrario, un enfoque gradual puede tener como objetivo reducir el posible efecto recesivo de la liberación del comercio.

En Costa Rica la recesión ha sido limitada. A fin de compensar la gradual reducción de aranceles, se formuló un conjunto de incentivos para la exportación en aras de corregir la tendencia antiexportadora de los aranceles y otros desaciertos. El incremento de las exportaciones ya estaba en marcha cuando se redujeron los aranceles, surgieron nuevas oportunidades de inversión y aumentaron los índices de empleo. El ofrecimiento de promesas tiene la ventaja de que a medida que se promueven exportaciones no tradicionales, se puede reclutar nuevos adeptos a la reducción arancelaria y otros grupos sociales no temen tanto a dichas exportaciones. En muchos casos, ciertos intereses industriales en riesgo de quiebra por la drástica reducción de la protección, han tenido tiempo para hacer nuevas inversiones y reorientar la producción. Esta secuencia ha disminuido el costo social y la oposición política al programa de reformas. Las elecciones presidenciales, convocadas cada cuatro años, probablemente no ofrecen una opción real para el gradualismo en cuanto a los incentivos a la exportación y a la reforma arancelaria.

Para combatir la inflación, el dilema es entre la política gradualista y la de choque. La primera privilegia un tratamiento de la demanda con medidas monetarias y fiscales, mientras que los precios se deben adaptar a los índices inflacionarios para evitar distorsiones. Una política de choque implica el tratamiento de la demanda, pero también busca generar cambios en las expectativas. El control de precios se instaure de acuerdo con el índice inflacionario deseado, al igual que los programas monetario y fiscal, y no con el índice normal. Se espera que el choque aplicado a quienes determinan los precios cambie la psicología de la inflación de manera brusca. Costa Rica es un ejemplo exitoso de una política de choque para combatir la inflación en los inicios de los ochenta. En Brasil y Argentina, donde en principio hubo cierto éxito, los déficit fiscales provocados por deudas externas inmanejables, entre otros factores, propiciaron la expansión de nuevas hiperinflaciones.

El programa central de los organismos condicionantes ha prestado poca atención a los programas de compensación para grupos sociales de pocos recursos y empresas en ajuste.<sup>5</sup> No es suficiente argumentar que no se espera que el condicionamiento constituya un conjunto integral de políticas. Las severas restricciones fiscales limitan la posibilidad de acciones. En consecuencia, los costos sociales del ajuste se agravan en muchos casos debido a recortes en el gasto correspondiente y la inversión de las instituciones de bienestar social. La viabilidad política de programas de ajuste estructural podría depender del establecimiento de medidas de compensación.<sup>6</sup>

En los últimos años las instituciones financieras internacionales que practican el condicionamiento, en especial el BIRF, se han empezado a preocupar por los efectos que los problemas económicos de los años ochenta y los programas de ajuste han tenido en los niveles de ingreso de los pobres y en el gasto social.<sup>7</sup> El

5. El objetivo de los programas dirigidos a compañías con problemas sería acelerar el ajuste y no postergarlo indefinidamente.

6. Así ha sido, por lo menos, en el caso de Costa Rica.

7. Una causa importante de esta preocupación es el enorme deterioro de los niveles de ingreso y de bienestar social de los grupos más necesitados de los países fuertemente endeudados y de bajos ingresos. La UNICEF ha desempeñado un papel fundamental al lograr, por medio de sus informes, que la comunidad internacional centre su atención en el problema y en su gravedad; véase, por ejemplo, A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (eds.), *Adjustment with a Human Face*, OUP, 1987.



FMI, el BIRF y los donantes bilaterales, a menudo han recalcado que un factor esencial en la elaboración de programas de ajuste es su efecto en los grupos de bajos ingresos; desde luego, los bancos comerciales no comparten estas preocupaciones. Por otro lado, sin embargo, los convenios para la ejecución de programas celebrados entre las instituciones financieras internacionales y los gobiernos de los países en desarrollo incluyen, en general, sólo aquellos instrumentos de política que no se dirigen específicamente a combatir la pobreza (como la devaluación, la liberación del comercio y los topes máximos de crédito). Generalmente, los criterios de ejecución tampoco han considerado los indicadores de los efectos sobre la pobreza como medida del éxito del programa de ajuste. Esto puede reflejar en parte el lapso entre el cambio de los objetivos de política y la instrumentación de ella, carencia que se podría solucionar con el paso del tiempo y la presión de los gobiernos de los países en desarrollo. Por otro lado, se puede también poner de relieve la prioridad que las instituciones financieras internacionales otorgan a otros objetivos como la baja de la inflación, un crecimiento rápido de las exportaciones, la privatización y la liberación, así como el lugar secundario de las preocupaciones por los sectores pobres y una mejor distribución de los ingresos.

La experiencia argentina constituye un ejemplo interesante de cómo el BIRF y el Gobierno estuvieron de acuerdo en el remplazo de los impuestos a la exportación por un gravamen territorial más equitativo y eficaz para fomentar la producción y las exportaciones. Ello se podría considerar como un caso de condicionamiento progresivo y eficiente. Sin embargo, aunque el Poder Ejecutivo eliminó los impuestos a la exportación para cumplir con el condicionamiento del BIRF, no pudo conseguir que el Congreso aprobara una ley para la sustitución impositiva. Posteriormente, a solicitud del Gobierno, el BIRF concedió una prórroga para que se pudiera desembolsar la segunda parte del préstamo sectorial agrícola.

De esta manera, aunque el condicionamiento fue "progresivo y eficaz" y el Poder Ejecutivo apoyó la reforma tributaria, ésta no se pudo aplicar por la presión interna y el BIRF se mostró dispuesto a aceptar el incumplimiento de los requisitos. En este caso, el problema no fue el condicionamiento en sí (que en un inicio era progresivo), ni las preferencias del Poder Ejecutivo argentino, sino la interacción desfavorable entre las preferencias de las instituciones financieras internacionales, las del Gobierno deudor y la presión ejercida por los grupos de poder nacionales expresada en este caso por medio del Congreso. Más adelante, el hecho de que el BIRF estuviera dispuesto a conceder una prórroga intensificó la presión de los grupos de poder nacionales. El encuentro entre las presiones internas y las preferencias del BIRF y el Poder Ejecutivo no permitió la acción convenida, aunque era equitativa en términos de la distribución y eficiente en cuanto a los resultados de producción.<sup>8</sup>

El sesgo en contra de la aplicación de un condicionamiento progresivo no parece ser un caso aislado. En un estudio acerca de los préstamos sectoriales agrícolas del BIRF<sup>9</sup> se señala que la mayoría de los PAE requieren, por un lado, cambios en la políti-

ca que ayuden a los agricultores (reforma de los precios al por mayor) y, por otro, medidas que afectan a los mismos a corto plazo (eliminación de subsidios a los insumos). En caso de que se dificulten dichos cambios, la consecuencia no deseada de los préstamos agrícolas puede ser la reducción de la ayuda a los agricultores a pesar de la aparente intención del equipo del BIRF y en perjuicio de los países más necesitados, donde una gran parte de la población se dedica a la agricultura.

En lo referente al aspecto tributario, en el análisis del BIRF se llega a la conclusión, con base en un estudio empírico, de que la política en la materia constituye uno de los puntos más débiles de la instrumentación respectiva, sobre todo en cuanto a la regulación del tipo de cambio y el gasto público. El sesgo de la política descrita en Argentina quizá puede representar una tendencia más general que permita crear elementos de condicionamiento más progresivos, cuya puesta en práctica es más difícil también por las presiones de los grupos de poder nacionales. Se necesita una mayor investigación para comprobar esta hipótesis y, si es correcta, se intentaría formularla para superar la inclinación hacia las políticas regresivas.

### Sugerencias para el futuro

Un condicionamiento competitivo organizado frente a un condicionamiento recíproco es inevitable o incluso preferible a una acción unilateral por parte de los organismos condicionantes. Sin embargo, se debe dar un paso firme para determinar objetivos más realistas en la misma dirección del Plan Brady. Es preciso aumentar al máximo los pagos a los acreedores internacionales, pero no a expensas de la inflación y del estancamiento de las economías de los países deudores.

Acaso, lo más acertado sea que los objetivos del condicionamiento se adopten del Convenio Constitutivo del FMI, cuyo primer objetivo mencionado es "facilitar la expansión y el crecimiento balanceado del comercio internacional y contribuir así tanto a promover y mantener niveles elevados de empleo e ingresos reales, cuanto a desarrollar los recursos productivos de todos los miembros como objetivos fundamentales de la política económica". Se puede agregar un objetivo que refleje el creciente consenso internacional de "proteger a los grupos más necesitados y desamparados de los costos del ajuste y, en términos generales, contribuir a la disminución de la pobreza".

Para alcanzar tales objetivos, es necesario que el FMI y el BIRF orienten la mayor parte de sus esfuerzos e influencia hacia la creación de un ambiente internacional propicio para el desarrollo. Ello implicaría la ejecución de acciones importantes para: a) garantizar el acceso cada vez más libre al mercado que aliente las exportaciones de los países en desarrollo; b) establecer condiciones apropiadas para los países menos desarrollados, brindándoles suficientes recursos y liquidez, lo que se debe vincular con metas mínimas de crecimiento; c) mejorar la coordinación de políticas entre los países industrializados, para facilitar el cumplimiento de los puntos anteriores.

La creación de un ambiente internacional más propicio para el desarrollo puede ocupar importantes recursos humanos de las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo, esto se podría compensar si el equipo de éstas tuviera un control menos estricto y riguroso de los países menos desarrollados en la aplicación de programas de estabilización y ajuste. Existe cada vez mayor acuerdo en que el condicionamiento se centre en menos variables, así

8. Agradezco a Michael Lipton sus valiosos comentarios acerca de este fenómeno.

9. Michael Lipton y R. Paalberg, *The Role of the World Bank in Agricultural Development in the 1990's*, informe presentado al Grupo de los 24, UNCTAD/UNDP, Proyecto INT/88/021, 1989.



como de que no deben estar tan ligadas las metas de la política para el otorgamiento de distintos créditos por una sola institución. Asimismo, debería existir una interrelación más libre (condicionamiento recíproco informal) de los programas del FMI y los del BIRF. Ambos organismos deben tratar de decidir por separado acerca del otorgamiento de nuevos préstamos, sin considerar tanto el cumplimiento de las condiciones impuestas por la otra institución como un requisito indispensable para otorgar su propio préstamo.

Es recomendable que el FMI se centre básicamente en fenómenos macroeconómicos y que en el caso de países donde la inflación no es un problema importante por una prudente administración y otros factores, dirija la atención principal hacia los objetivos de la balanza de pagos.

El BIRF y el FMI se deben asegurar de que cada programa se oriente al crecimiento. El BIRF probablemente se debe dedicar de nuevo y en mayor medida a la concesión de préstamos sectoriales y financiamiento de proyectos. Para ello cuenta con vastos conocimientos y experiencia para evitar que se establezcan demasiados vínculos entre las condiciones estipuladas para los distintos créditos que otorgue y a los provenientes de otras fuentes.

Las instituciones de Bretton Woods pueden ayudar también a los países en desarrollo con una valiosa asesoría técnica. La asistencia de este tipo que el BIRF ofreció al Gobierno chileno es sólo un ejemplo. Esta asesoría se brindó con miras a crear un Fondo de Estabilización del Cobre en 1985 y prevenir que los beneficios de las exportaciones sobrepasen un límite, a fin de que no se usen para importaciones excesivas. Desde luego, es recomendable que el BIRF y el FMI contribuyan más con asesoría técnica y resten importancia a las recomendaciones controvertidas, como el alcance de la privatización, la liberación del comercio, y otros. Paradójicamente, resulta incierto si dicha estrategia puede acenar (en vez de reducir) la prolongada influencia de las instituciones de Bretton Woods para mejorar la calidad de las políticas formuladas y la eficiencia económica. Asimismo, los responsables de formular políticas económicas en países en desarrollo pueden encaminar esfuerzos hacia la creación y ejecución de programas propios eficaces y no a discusiones con las instituciones financieras internacionales.

El apoyo de donantes multilaterales y bilaterales a programas de estabilización y reformas estructurales ha significado también un considerable endeudamiento de dichas fuentes. Una consecuencia de ello es la excesiva rigidez en el manejo de los pagos de la deuda. Las instituciones multilaterales ni siquiera han considerado la reprogramación de los pagos del monto principal; una situación similar ocurre con la reprogramación de algunos adeudos bilaterales. La crisis de la deuda, común para muchas naciones pequeñas, está dominada por prestamistas multilaterales y bilaterales. La comunidad internacional no ha prestado mucha atención a este tipo de crisis, de suerte que los únicos mecanismos formulados son los PAS en el caso de algunos deudores de África, y resultaron insuficientes. La mayoría de soluciones para el problema de la deuda discutidas en el plano internacional se refieren a la deuda con bancos comerciales, cuyo peso exclusivo sólo se presenta en un número reducido de países muy endeudados.<sup>10</sup> La mayoría de naciones deudoras constituyen un caso

especial de la crisis de la deuda. Sin embargo; los grandes deudores están cambiando la estructura del débito y las fuentes multilaterales, en conjunto, se acrecientan en número y adquieren mayor importancia. Se puede producir, en un futuro cercano, una crisis de la deuda con las fuentes multilaterales. Muchas naciones pequeñas ya han llegado a ese punto. Ante ello es preciso idear nuevas soluciones, aunque sin afectar la integridad financiera del BIRF y los bancos regionales a fin de que puedan difundir su estrategia principal, a saber, el financiamiento del desarrollo.

Con una mayor flexibilidad al elegir el método de estabilización, se pueden aplicar políticas de choque heterodoxas. Asimismo, la secuencia de la reforma se debe adaptar cuidadosamente a la realidad política de cada país. Los programas de compensación deben ser parte integral de los programas para fines de ajuste estructural, antes que constituir una simple idea opcional a *posteriori*.

El pesimismo con respecto a las exportaciones, común en cierta literatura sobre políticas económicas para el desarrollo, no tiene fundamentos válidos. Sin embargo, existe el peligro de que la balanza se incline demasiado hacia el optimismo del empeño exportador. A medida que se logra la estabilidad macroeconómica y se revierte la tendencia antiexportadora, los empresarios reaccionan ante los indicadores de precios.<sup>11</sup> Una etapa sencilla de la promoción de exportaciones basada en las ventajas comparativas y absolutas existentes, puede crear un dinamismo económico impresionante, especialmente en países de muchos recursos o en aquéllos favorecidos por su ubicación o por factores geopolíticos.

Cabe hacer una advertencia obvia: la mayoría de países del Tercer Mundo se dirigen a los mismos mercados de exportación y con los mismos productos. Estos productos se caracterizan por la falta de dinamismo en el comercio internacional, como en los casos de la agricultura y la industria textil. Así, la competencia puede ser bastante fuerte y el efecto de una rápida y simultánea expansión de los volúmenes de mercancías podría deprimir los precios reales debido a una menor elasticidad de los precios.

Para introducir adelantos tecnológicos que sirvan como base en la determinación de ventajas comparativas, es necesario formular incentivos y políticas apropiadas antes que corregir desaciertos. Se requiere una estrategia a largo plazo para desarrollar recursos científicos y tecnológicos nacionales que incluya el otorgamiento de fondos para la investigación y la innovación, al tiempo que ofrezca un marco institucional para tomar decisiones en forma conjunta en relación con productos específicos y las diversas áreas de especialización. El acceso al mercado será un problema más frecuente para los exportadores del Tercer Mundo, especialmente para los países de América del Sur.<sup>12</sup> El programa debe considerar tanto una negociación comercial más activa cuanto la reactivación del comercio Sur-Sur.

Para finalizar, aunque sin restarle importancia, es evidente que el desarrollo a largo plazo no sólo debe ser sostenido sino también sostenible. No debería haber crecimiento si implica daños irreversibles a la ecología. □

10. Sin embargo, las pocas naciones fuertemente endeudadas con los bancos comerciales representan un porcentaje elevado del total de la deuda de los países menos desarrollados.

11. Éste es el caso de las economías con una estructura productiva más desarrollada.

12. México, el Caribe y América Central sufrirán en comparación mucho menos debido a su ubicación y a su importancia geopolítica.