

Financiamiento multilateral y desarrollo

WOLFGANG KOENIG

Organizaciones de toda índole participan actualmente en el sistema cada vez mayor de la cooperación económica internacional. El rasgo distintivo de las instituciones financieras es que su producto no sólo es verbal; por esta razón se las suele considerar (y quizá ya son) los mecanismos más eficaces de la colaboración multilateral. Son mecanismos receptores y trasmisores, aun cuando sus miembros tienen intereses en conflicto, diferentes grados de poderío y relaciones bilaterales importantes. Por lo que hace al desarrollo del Tercer Mundo, podemos considerar que estas instituciones financieras internacionales no sólo son variables independientes, sino también mecanismos conformados por las demandas de ese desarrollo.

En este trabajo se ofrece una visión general de las principales instituciones financieras internacionales, es decir, de las organizaciones nacidas de Bretton Woods, a saber: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), junto con la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), así como los bancos de desarrollo regional, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB). El análisis se centrará en los conceptos que han dado forma a la posición de estas instituciones en lo que se refiere al desarrollo, el proceso de decisión respecto al otorgamiento de ayuda financiera a los países menos desarrollados (PMD), el poder que logran y que ejercen en el proceso y los problemas a que hacen frente a mediados de este decenio. Ante todo, estableceremos nuestros términos de referencia.

PRINCIPIOS

No es difícil hacer la defensa de la cooperación monetaria multilateral en la que esté incluida la ayuda temporal a la balanza de pagos cuyo objeto sea mitigar los efectos a corto plazo de la inestabilidad internacional. Tal cooperación se puede tornar necesaria cuando, por ejemplo, se transmiten a la economía internacional ciertas sacudidas que se originan en otra parte de la economía mundial, cuando ocurren variaciones a corto plazo en la oferta y la demanda o cuando se presentan movimientos internacionales volátiles de capital a corto plazo. La defensa se hace más compleja, empero, cuando tenemos que ocuparnos de cambios a largo plazo en la economía internacional y de las cuestiones propias de los países en desarrollo. ¿Deberán cargar estos países con la responsabilidad total de su desarrollo, es decir, lograr un aumento de la capacidad productiva y transformar sus estructuras sociales y económicas? Si aceptamos que, en un mundo que cada día se hace más interdependiente, deben

reducirse en gran medida las desigualdades regionales del nivel de vida, habremos puesto los cimientos de una asociación y cooperación constructiva basada en la interdependencia de intereses; y con mayor razón si también aceptamos que las economías en desarrollo relativamente abiertas se enfrentan a barreras externas que frenan su crecimiento. Con esto en mente, podremos formular un conjunto coherente de medidas de política internacional y la cooperación financiera externa ayudará a vencer la rigidez de una estructura económica, llevará a la movilización y al aprovechamiento más eficaces de los recursos financieros, aumentará la tasa de formación de capital, acelerará el proceso de industrialización y proporcionará empleos para los desocupados.

¿Cuáles son los aspectos potencialmente controvertibles de tal acción? Diagnosticar las causas del subdesarrollo puede desembocar en la decisión de concentrarse en medidas curativas cuyo fin sea transformar la estructura social más que acelerar el crecimiento de la economía; también en que se considere innecesaria o indeseable la ayuda financiera externa. En términos de eficiencia económica, el éxito del enfoque en el que se prescinde de la cooperación externa depende, entre otras cosas, del grado de sustituibilidad entre los recursos nacionales y extranjeros, o, dicho en otra forma, de la importancia relativa de la brecha de divisas y la brecha del ahorro. Desde el punto de vista de la política podrá exigirse la introducción de métodos coercitivos de formación de capital, que suelen considerarse socialistas. Así pues, se puede concluir que, en ciertas circunstancias y en aras de lograr altas tasas de crecimiento, la ayuda financiera externa hace innecesario que el Estado se apodere de las fuentes de ingreso de los más ricos y evita la necesidad de la reorganización social. Esto explica por qué la cooperación financiera internacional no se basa por fuerza en consideraciones humanitarias y económicas. En realidad, un sistema financiero multilateral para el desarrollo podrá verse obligado a renunciar a algunas de sus probables ventajas en favor de las naciones receptoras, y ganar así una dimensión política a fin de movilizar recursos financieros provenientes de prestamistas últimos. Sin embargo, con la perspectiva de la estabilidad internacional a largo plazo, es probable que ambas partes convengan en una condición mínima de la ayuda externa: que el esfuerzo de autoayuda de los receptores no se menoscabe.

CREACION DE INSTITUCIONES Y EXPANSION DE TAREAS

Los principios y objetivos del sistema de Bretton Woods, tal como se enuncian en los artículos del Acuerdo del BIRF y del FMI, consisten en la estabilidad del tipo de cambio, del multilateralismo, la convertibilidad, el acceso a un fondo de liquidez internacional en caso de dificultades temporales en la balanza de pagos y un alto nivel de inversión internacional

Nota: El autor es profesor de economía de la Universidad de Gotinga, República Federal de Alemania. Traducción del inglés de Agustín Bárcena.

en que se dé mayor importancia a las corrientes de capital privado. Tanto el Banco como el Fondo “estaban destinados a someterse al control político”,¹ ya que en el ejercicio de sus funciones debían ocuparse de cuestiones políticamente delicadas, como son las referentes a las políticas del tipo de cambio y la generalización de riesgos inherentes a la inversión privada en el extranjero. Dadas las circunstancias, se había logrado un gran avance en la cooperación internacional. De conformidad con sus funciones, ambas instituciones fueron concebidas para complementarse con eficacia en el restablecimiento y mantenimiento de la estabilidad económica internacional, pero debido a que el Banco no tenía autoridad directa sobre la inversión internacional, su campo de acción estaba relativamente limitado y su función resultaba más fácil de cumplir que la del Fondo, el cual se enfrentaba al reto de asumir, mediante enfoques completamente nuevos, una posición central en el sistema monetario internacional.

Las organizaciones tuvieron un arranque lento; sin embargo, los años cincuenta vieron la activación de las políticas financieras multilaterales, el nacimiento de más instituciones y la expansión de sus funciones. Debido a que la capacidad del Banco Mundial para promover directamente la empresa privada está limitada por sus propios estatutos, en 1956 se estableció la CFI. Se la ha descrito como “única entre las organizaciones intergubernamentales, en cuanto que es la única de tales instituciones que opera con el solo fin de ayudar a la propagación internacional de la empresa privada”.² En diciembre de 1959 se constituyó el BID, cuando se consideraba que el sistema interamericano estaba por desplomarse y después de que muchas gestiones de la América Latina vencieron la renuencia de Estados Unidos hacia el proyecto. En vista de la pesada carga del servicio de la deuda de muchos países, en 1960 se estableció la AIF. Se afirma que sus préstamos concesionarios no sólo fortalecen la economía del país que pide prestado, sin acrecentar su carga a corto plazo por el servicio de la deuda exterior, sino que también indirectamente aumentan la seguridad de los préstamos comunes de los inversionistas extranjeros.

El FMI otorgó a las naciones en desarrollo elementos para el financiamiento compensatorio y para estabilizar los precios de los productos primarios, hecho que equivalió, hasta cierto punto, a perder el control de sus políticas de giro. Después vino el amplio debate sobre las reformas del sistema monetario internacional que tuvo lugar en el decenio de 1960 y que desembocó en una innovación potencialmente importante, los derechos especiales de giro (DEG), que pusieron la liquidez incondicional al alcance de los miembros para reforzar los activos existentes y que constituyeron las primeras reservas internacionales planeadas. Sin embargo, la distribución de los DEG de acuerdo con las cuotas de los miembros provocó fuertes críticas tanto en círculos académicos cuanto en los países en desarrollo por parte de quienes habían esperado que se estableciera un vínculo entre ellos y el financiamiento del desarrollo.

El Grupo del Banco Mundial y el BID vigorizaron su posición con relativa facilidad, extendiendo y diversificando

el alcance de sus sistemas de préstamos y de otras actividades de acuerdo con sus apreciaciones de las cambiantes prioridades para el desarrollo. Al igual que el BID, el Grupo ha revelado una percepción cada vez mayor de los problemas sociales del mundo en desarrollo, tales como el desempleo, la distribución del ingreso, la pobreza y la desigualdad. Con todo, estas instituciones siguen dependiendo en gran medida de inversionistas privados para movilizar recursos hacia el desarrollo. Más todavía, sus venturosas operaciones en los mercados de capital dependen en mucho de que las naciones interesadas otorguen privilegios, ya que la programación y autorización de las emisiones de bonos suelen estar sujetas a regulaciones muy estrictas. Otras técnicas de movilización empleadas por el BIRF y el BID y, por supuesto, la CFI, también entrañan una colaboración estrecha con instituciones financieras privadas de los países desarrollados, en el ejercicio de la cual las organizaciones internacionales se ven obligadas a ganarse una sólida reputación financiera.

A partir de los años setenta, el sistema financiero multilateral ha pasado por una serie de difíciles pruebas cuya severidad fue diferente para cada una de las instituciones, si bien los problemas mayores recayeron sobre el FMI. El surgimiento del dólar de Estados Unidos como moneda vehículo y las dificultades internacionales debidas a los persistentes déficit de la balanza de pagos estadounidense, habían sido una de las causas principales de la concentración en el Grupo de los Diez de un poderío rival, lo que llevó a que el FMI fuera hecho a un lado y a que se debilitara su posición en asuntos importantes. Luego, en 1971 la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro inició un período de gran incertidumbre que después fue acrecentada por el auge del mercado de euromonedas (que comprendía una parte importante de la liquidez mundial no controlada), por el rompimiento del sistema de tipos de cambio establecido en Bretton Woods y por las crecientes tendencias inflacionarias que acosaban al mundo industrializado.

Sin embargo, la existencia misma del sistema financiero multilateral fue sometida a una prueba crítica por la crisis de energía durante la cual se cuadruplicaron los precios del petróleo y surgió el peligro de devaluaciones competitivas y del aumento de restricciones al comercio y a los pagos. Los hábitos ya establecidos en la cooperación internacional demostraron la capacidad de evitar lo peor de este choque; lo que es más, la crisis pareció dar a las instituciones internacionales la oportunidad de ampliar sus atribuciones y de constituirse como el verdadero centro de la colaboración financiera internacional. El Fondo estableció un servicio financiero del petróleo como medio suplementario de ayuda a los miembros y también creó un Comité Interino que serviría de foro para debatir las cuestiones referentes a la reforma monetaria. La creación del Comité de Desarrollo, cuerpo conjunto del Banco Mundial y del Fondo, significó un paso concreto hacia nuevas formas de transferir recursos reales hacia los PMD y llevó al establecimiento de una “Tercera Ventanilla” en el BIRF.

Sin embargo, hasta ahora el único resultado de toda esta profunda revaloración de las relaciones económicas internacionales desde la segunda guerra mundial, ha sido el de convenios limitados sobre cuestiones apremiantes, amén de que las sumas adicionales que las instituciones multilaterales han puesto al alcance de los países interesados son pequeñas si se comparan con las necesidades de los miembros en condicio-

1. J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965*, vol. I. Chronicle, FMI, Washington, 1969, p. 130.

2. Banco Mundial, AIF y CFI, *Policies and Operations*, abril de 1968, p. 95.

nes económicas más difíciles y con la magnitud de la "red de seguridad" convenida por el Grupo de los Diez. Sin embargo, de mucha importancia para la orientación futura y las posibilidades de trabajo de estas instituciones puede resultar cierto cansancio respecto a la ayuda de los tradicionales prestamistas finales y la apertura de nuevas fuentes de fondos: acuerdos del FMI con miembros de la OPEP y préstamos al BIRF procedentes de la misma Organización, así como, en el caso del BID, la declaración de 12 países industriales de fuera del hemisferio occidental de que estaban interesados en ser miembros del Banco. Todo lo anterior lleva en sí la posibilidad de importantes cambios cuantitativos y cualitativos de la función intermediaria de las instituciones en la canalización de recursos a los países menos desarrollados.

DECISIONES Y ENFOQUES

Al igual que el dinero en general, el financiamiento externo multilateral implica control sobre recursos y, por tanto, poder. Por lo que hace a la actividad financiera, los hechos sobresalientes son corrientes mucho mayores de ayuda financiera multilateral y también un cambio gradual del sector público al privado en el total del financiamiento externo de los PMD y niveles considerablemente aumentados de endeudamiento de esas naciones. Este problema del endeudamiento no es necesariamente cuantitativo, sino más bien de los términos y condiciones de la ayuda financiera. El problema se manifiesta en el endurecimiento de los términos de los préstamos y en una declinación significativa del volumen de las donaciones.

Al parecer, ciertos códigos más o menos informales para la conducción de políticas económicas han cobrado mayor importancia en la canalización de la ayuda financiera multilateral. Por una parte, en ocasiones esto ha causado grandes sospechas respecto a los "verdaderos" motivos de las instituciones. Por otra, parece del todo natural que éstas busquen seguridades de que sus recursos se emplearán con eficacia; la evaluación del desempeño económico de los receptores deberá considerarse importante si se quiere que la cooperación financiera internacional para el desarrollo sea eficaz. En este proceso, puede resultar esencial la información adecuada acerca del proyecto por financiar y sobre la economía general del receptor. Esta información no por fuerza es contraria a los intereses del receptor, aunque en ciertas condiciones puede provocar una tendencia a que las decisiones referentes a la política de desarrollo del país receptor se tomen fuera de él.

A lo largo de los años, el Banco ha hecho depender los préstamos no sólo de la solidez financiera y de la dirección eficiente del proyecto de que se trate, sino también, y cada vez más, de que considere que el país receptor esté haciendo lo que a su juicio es un buen esfuerzo de autoayuda para promover su propio desarrollo. Con relación a este último propósito, las misiones económicas del BIRF visitan periódicamente a los países miembros y valoran su desempeño, empleando como criterio de medición aspectos tales como la movilización y asignación de los recursos internos disponibles, las políticas de inversión y de comercio exterior, las pautas del gasto público, etc. Subsecuentemente, se hacen recomendaciones de política a los receptores. Conforme a sus criterios para prestar, el BID se concentra sobre todo en los proyectos y de ordinario se abstiene de hacer evaluaciones

generales separadas de las políticas económicas y sociales de los países prestatarios.

Por lo que hace a las operaciones financieras del FMI, que cada día son mayores, la institución reconoció que los acuerdos de *stand-by* (préstamos contingentes) ofrecían la posibilidad de crear códigos obligatorios que regularan las políticas internas de sus miembros. En la práctica, estos acuerdos se convirtieron en el instrumento aislado más importante del Fondo y su conformación gradual por parte de la Junta de Directores constituye un ejemplo destacado del proceso de decisión. Originalmente se supuso que los acuerdos darían a los miembros el derecho de realizar operaciones por el monto total del crédito otorgado, sin inspección posterior por parte del Fondo. Pero la siempre creciente inclusión de condiciones, las cláusulas "gatillo", junto con la naciente técnica de establecer fases o etapas, lo que significaba que no podía disponerse de una sola vez del monto total del *stand-by*, sino sólo en cantidades parciales cuya continuidad estaba vinculada al cumplimiento de las cláusulas de comportamiento, dio en realidad al Fondo el derecho de cancelar estos acuerdos.

En principio las políticas del Fondo han estado predisuestas contra los esfuerzos proteccionistas de los PMD para promover la industrialización y han supuesto que toda la carga del ajuste de los desequilibrios en la balanza de pagos debidos a factores fuera del control de estos países debe gravitar sobre ellos. Más aún, la pronta aplicación de la devaluación del tipo de cambio cuando fallan los frenos crediticios lleva a un fortalecimiento del sector tradicional orientado hacia las exportaciones. Este enfoque resulta probablemente eficaz cuando la meta es fortalecer lo antes posible la posición de la reserva internacional de un país; empero, se ha sostenido con frecuencia que esto ocurrirá con cierta mengua del potencial de crecimiento a largo plazo.

Si la meta central de tales políticas fue la estabilización de las economías de los países en cuestión, debe estimarse que los acuerdos *stand-by* han fallado considerablemente. En términos generales, se ha reconocido desde hace mucho que estos acuerdos son un medio de los países miembros para aumentar sus posibilidades de financiamiento externo, dado que los potenciales prestamistas de capital tienden a reputar su concertación como una seguridad aceptable de conducta conveniente por parte de los prestatarios. Pero, ¿qué cosa es conducta "conveniente"? No por fuerza significa estabilización completa; más bien quiere decir, quizá, la eliminación de lo que se consideran los peores tipos de controles de cambio y, en general, la conducta financiera "responsable".

Ciertamente, a partir de la segunda mitad del decenio de 1950, el Fondo estimuló una tendencia hacia la simplificación y eliminación de los tipos de cambio múltiples que se habían ido convirtiendo en instrumentos clave de los ambiciosos esfuerzos de las principales naciones en desarrollo para lograr una rápida industrialización de sus economías. Se afirmó que algunas de las medidas sustitutivas que se implantaron, principalmente sobre tasas a la importación, depósitos adelantados por impuestos de importación y exportación, eran de carácter temporal, pero el caso es que siguen en pleno vigor y al parecer desempeñan en forma permanente la mayoría de las antiguas funciones de los tipos múltiples. Del mismo modo, la experiencia obtenida con la aplicación de la llamada *crawling peg*, introducida por primera vez en Chile a

fines de 1962 (y suprimida por el gobierno de Allende) deja ver que esta técnica sólo se puede introducir y mantener mediante la aplicación simultánea de tipos múltiples de cambio y de restricciones no tarifarias.

Entre las muchas cuestiones complejas e interdependientes planteadas en principio por las políticas de cambio y otras no tarifarias de los PMD y del FMI, cabe señalar los dos grupos siguientes que no han sido estudiados a fondo: 1) Tipos de desequilibrios, el grado de responsabilidad conjunta de países superavitarios y deficitarios y la ventaja relativa del ajuste del desequilibrio en comparación con su financiamiento. 2) La eficacia relativa de los instrumentos de ajuste existentes y su relación con las políticas de desarrollo, incluida la supresión de los desequilibrios estructurales y la diversificación de las exportaciones, así como las posibilidades de crear otros instrumentos.

OBSERVACIONES FINALES

No hay acuerdo respecto a un solo punto de vista desde el cual se pueda considerar la formación de instituciones y la expansión de tareas en el financiamiento multilateral del desarrollo en los PMD. En última instancia, la dimensión política del sistema financiero puede descartar una perspectiva no normativa. Así pues, al revisar la eficacia del sistema seguirán como materia de controversia las respuestas a las siguientes interrogantes: ¿Se han creado los mecanismos institucionales apropiados en el nivel multilateral para ocuparse de las necesidades de desarrollo de los PMD? En caso afirmativo, ¿en qué forma han respondido estas instituciones a la oportunidad de aplicar políticas de desarrollo? ¿Han alcanzado en este proceso una legítima posición de autoridad en el terreno del desarrollo?

Las interrogantes llevan en sí, no hay duda, el problema de determinar el grado de objetividad que es posible alcanzar en la identificación de las causas del subdesarrollo de los PMD y en la prescripción de las medidas correctivas conducentes. Desde un punto de vista puramente práctico, podemos limitarnos a preguntar qué tanto responden las instituciones a los cambios de las prioridades de desarrollo.

Los diversos grados de adaptabilidad del Fondo y de las instituciones de financiamiento para el desarrollo deben explicarse en gran medida atendiendo a los propósitos para los que fueron constituidos. El FMI no se creó teniendo en mente el problema del desarrollo. Sin embargo, desde mediados del decenio de los cincuenta aprovechó diversas coyunturas para ampliar sus operaciones en los PMD mediante disposiciones que muchos tuvieron por discutibles tanto en su forma como en su esencia.

Por el contrario, las instituciones financieras internacionales parecen haber respondido al reto funcional del desarrollo del Tercer Mundo creando de continuo nuevas técnicas y financiando crecientemente proyectos que por largo tiempo se consideraron no financiables. Areas problema son el volumen, términos y condiciones de sus recursos financieros disponibles, así como la orientación de las políticas de desarrollo de los propios PMD al hacer efectiva la ayuda financiera externa. Por lo que hace a esto último, ha sido causa de gran preocupación el descenso de la tasa de inversión proveniente de recursos internos que tuvo lugar en varios países receptores.

En este contexto, el efecto de los recursos financieros externos sobre el esfuerzo de autoayuda de los PMD puede ser una cuestión crucial. Debido a que se carece de base estadística, no es posible probar o rechazar el peor de todos los casos posibles, o sea que contrariamente al supuesto usual (de que significativa y eficazmente elevan la tasa de formación de capital en los PMD), los recursos financieros multilaterales han reducido de hecho los ahorros internos, reforzado considerablemente el consumo y tendido a reducir la relación producto-capital. Sólo se podría sostener esta tesis si se demostrara, entre otras cosas, que los recursos se habían dedicado a proyectos marginales y de baja prioridad; que, pese a la escasez de recursos, un proyecto tendió a llevar a otro en determinado sector o país; que se dio preferencia al financiamiento de grandes proyectos (posiblemente porque el esfuerzo y los costos administrativos son menores por cada dólar prestado); que los recursos garantizados públicamente se canalizaron hacia actividades menos productivas directamente (quizá debido a que no se promueve la propiedad por parte del gobierno de actividades directamente productivas), y que la disponibilidad de recursos redujo el esfuerzo fiscal y encauzó el gasto público más hacia el consumo. De ser cierto todo esto, bien se podría aconsejar al país que prescindiera de los recursos financieros externos, pero en ese caso sostener cierta tasa de crecimiento exigiría restricciones al consumo corriente y probablemente obligaría a cierta reorganización social.

La posibilidad de que los recursos externos de financiamiento permitan directamente un nivel más alto de consumo corriente en los países receptores, y la necesidad de estos países de introducir cambios en sus políticas de desarrollo socioeconómico, podría llevar a examinar el ingreso en el sistema financiero multilateral en relación con el grado en que están disponibles para los miembros las opciones de desarrollo. Las decisiones de los prestatarios sobre opciones de desarrollo tienen siempre un contenido sociopolítico y, por tanto, son de interés para los prestamistas últimos, aunque no necesariamente para las instituciones financieras multilaterales como tales. Se espera que estas instituciones se abstengan de inmiscuirse en las políticas internas de sus miembros. Pese a ello, su evaluación del desempeño económico de los receptores puede tomar en cuenta fenómenos sociopolíticos y, por otro lado, la decisión de las instituciones puede tener una influencia extraeconómica en el país receptor.³

La función futura del sistema financiero multinacional en el desarrollo del Tercer Mundo será, a final de cuentas, el resultado de cambios en las prioridades y en el grado de consenso de las grandes potencias. En realidad, falta por verse hasta qué punto se da a las instituciones la oportunidad de seguir siendo o de llegar a ser variables más independientes frente a estas potencias de estructura cambiante; debe tenerse en cuenta, además, la posibilidad de que aumenten los conflictos de intereses entre ellas. Se puede fortalecer la independencia institucional si el sistema financiero multilateral cambia la dirección de su actividad en favor de las relaciones de cooperación y no de integración. Esta posibilidad realzaría el carácter internacional del sistema mismo y aumentaría las opciones de desarrollo de sus miembros. Ω

3. Banco Mundial y AIF, *Questions and Answers*, septiembre de 1971, pp. 7 y 13.