

# Instituciones financieras internacionales: volver a las fuentes

Yılmaz Akyüz<sup>1</sup>

## La necesidad de más financiación para el desarrollo

Existe consenso sobre la necesidad de aumentar drásticamente la financiación externa para que los países en desarrollo puedan alcanzar un crecimiento aceptable y hacerle mella a la pobreza. La UNCTAD calculó que, con este fin, en el caso de África subsahariana es necesario duplicar el nivel de financiación para el desarrollo. El mismo cálculo fue confirmado posteriormente por la Comisión Zedillo<sup>2</sup> para los países en desarrollo en general. Según las distintas estimaciones, el cumplimiento de los ODM en 2015 exigirá un monto adicional que varía entre los USD 50.000 millones y los USD 150.000 millones.

¿De dónde surgirá ese dinero? ¿Fuentes privadas, préstamos multilaterales o préstamos y donaciones bilaterales? De estas, las privadas no son una fuente confiable de financiación para la mayoría de los países en desarrollo. Las instituciones financieras multilaterales ocupan un lugar cada vez más marginal como fuente de financiación para el desarrollo. La ayuda bilateral no solo es escasa para lo que se requiere, sino que su disponibilidad y su distribución son regidas por consideraciones políticas y su calidad es dudosa. Por lo tanto, existe la necesidad de un replanteo fundamental. Una reforma auténtica no solo deberá incluir fuentes nuevas de financiación para el desarrollo, sino también de distintos mecanismos y modalidades para su asignación. En especial, la ayuda debe dejar de ser el elemento central de la financiación multilateral y las instituciones financieras multilaterales deben sufrir un cambio drástico en cuanto a sus mandatos y sus recursos.

## Movimientos de capitales privados: inestables y poco confiables

En el período de posguerra se sucedieron dos ciclos de expansión-recesión en la corriente de capitales privados hacia los países en desarrollo: el pri-

mero comenzó a principios de la década de 1970 y terminó con la crisis de la deuda externa en la década de 1980; y el segundo comenzó a principios de la década de 1990 y terminó con una serie de crisis en América Latina, Asia oriental y otros lugares. La primera expansión fue impulsada por el rápido crecimiento de liquidez internacional asociada con los superávits petroleros y los crecientes déficits externos de Estados Unidos, y fue facilitada por la desregulación financiera de los países industrializados y el rápido crecimiento de los mercados de eurodólares. El exceso de liquidez se recicló bajo la forma del colapso de la demanda internacional. Sin embargo, como el incremento de las tasas de interés en Estados Unidos y la recesión mundial provocaron mayores dificultades para pagar el servicio de la deuda se produjo un fuerte recorte en los préstamos bancarios, lo que obligó a los países deudores a generar superávits comerciales para pagar la deuda mediante recortes en las importaciones y el crecimiento. La consecuencia fue la crisis de la deuda y una década perdida para muchos países en desarrollo de América Latina y África.

La segunda expansión tuvo lugar después de casi 10 años de suspensión de los préstamos privados a los países en desarrollo. Fue estimulada por el éxito del Plan Brady para la reestructura de la deuda soberana, la liberalización, las privatizaciones y la estabilización en los países en desarrollo, y la rápida expansión de la liquidez y los recortes en las tasas de interés de Estados Unidos y Japón en condiciones de desaceleración económica. A diferencia de la primera expansión, una gran proporción de los ingresos privados tomó la forma de inversiones en títulos y carteras, y no de préstamos internacionales. En la mayoría de los casos las mismas fueron estimuladas por la perspectiva de rápidas ganancias de capital y oportunidades de arbitraje de corto plazo. Cuando la situación cambió, numerosos países deudores padecieron otra vez transferencias negativas netas y fuertes descensos en ingresos y empleos.

Un tercer ciclo comenzó con el advenimiento del milenio y la rápida recuperación de los movimientos privados, impulsada por la combinación de condiciones sumamente favorables, incluso tasas de interés históricamente bajas, altos niveles de liquidez, fuertes precios de las materias primas y el dinamismo del comercio internacional. Los ingresos de capitales en el ciclo actual superaron el pico observado en la expansión anterior de la década de 1990, y la mayoría de los países en desarrollo compartieron esta recuperación. Sin embargo, nuevamente el resultado es el incremento de la fragili-

dad financiera, ya que en muchos países los precios de los valores y de los tipos de cambio fueron llevados a niveles que no se justifican por los fundamentos económicos. Algunos acontecimientos recientes sugieren que se está aproximando el fin de esta expansión, con la combinación de precios del petróleo y tasas de interés en crecimiento, desequilibrios persistentes y crecientes del comercio mundial y el incremento de la volatilidad del dólar. Varios mercados emergentes comenzaron a experimentar fuertes caídas en sus bolsas de valores y sus monedas. Una vez más, los países que dependen de los movimientos de capitales externos para financiar su balanza de pagos corren el riesgo de sufrir condiciones financieras externas más severas y el colapso de su crecimiento.

A menudo se fomenta la inversión extranjera directa (IED) como una fuente más confiable de financiación para el desarrollo. En los países en desarrollo gran parte de la IED se destinó a la adquisición de capitales existentes y no a inversiones nuevas (*greenfield*) que amplían la capacidad productora. La inversión *greenfield* tiende a ir a la zaga del crecimiento, en vez de impulsarlo, y a menudo se destina a países sin carencias importantes de financiación externa. Aunque el discurso de las instituciones de Bretton Woods sostiene que la reciente mejora en IED hacia los países pobres refleja un mejor desempeño y clima de inversión y perspectivas de crecimiento, los datos analizados en el reciente Informe sobre África de la UNCTAD<sup>3</sup> demuestran que una parte importante de la misma se destinó a la explotación de reservas de minerales y petróleo en un puñado de países en situación de posconflicto o en países con recursos petrolíferos y minerales recientemente descubiertos.

## Los préstamos multilaterales: ¿carga o alivio?

Cada vez más, las instituciones financieras multilaterales representan una carga, y no un alivio, para los países en desarrollo. Cada año a partir de 1991, las transferencias netas (los desembolsos menos el pago del capital menos el pago de los intereses) hacia los países en desarrollo de parte del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) han sido negativas. A partir de 2002 también los desembolsos netos fueron negativos. En

1 Ex Director, División sobre Globalización y Estrategias de Desarrollo, Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Este capítulo temático se basa en una ponencia realizada en la conferencia "Nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo de África", IPALMO, Turín. 7 de diciembre de 2005.

2 ONU (2001). "Technical Report of the High-Level Panel on Financing for Development. Recommendations of the High-level Panel on Financing for Development". Disponible en: <[www.un.org/reports/financing/report\\_full.htm](http://www.un.org/reports/financing/report_full.htm)>.

3 UNCTAD (2005). *Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. Ginebra, ONU. Disponible en: <[www.unctad.org/en/docs/gdsafrika20051\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsafrika20051_en.pdf)>.

efecto, tomado como un todo, el BIRD no realiza aporte alguno a la financiación para el desarrollo más que brindar fondos para el pago de sus obligaciones pendientes. Lo mismo ocurre en gran medida con los bancos regionales de desarrollo. El problema es que, por motivos relacionados con las condicionalidades y la burocracia, los países que son aptos para recibir préstamos del BIRD no suelen estar dispuestos a pedir prestado mientras tengan acceso a los mercados privados, aun cuando eso signifique el pago de tasas más altas. Por otra parte, muchos países pobres que necesitan financiación externa no son aptos para recibir préstamos del BIRD.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF) es la única fuente de financiación neta que el Banco Mundial otorga a los países en desarrollo. Sin embargo, aparte de los problemas derivados de la dependencia del Banco en un puñado de donantes para obtener financiación para el desarrollo, los desembolsos de la AIF son pequeños, en el orden de los USD 4.000-5.000 millones por año, para todos los países aptos para recibir ayuda de la AIF. Si juntamos la AIF y el BIRD, la contribución que hace el Banco Mundial a la financiación externa de los países en desarrollo es negativa en unos USD 1.200 millones. Los movimientos netos del BIRD hacia África subsahariana también son negativos. Desde el Banco en general son positivos, pero inferiores a USD 2.000 millones, aproximadamente 10% de lo que se necesita. En el caso de los países en desarrollo más pobres, la financiación que proporciona el Banco Mundial está en el orden de los USD 3.000 millones, en comparación con las donaciones privadas de unos USD 10.000 millones<sup>4</sup>.

Con respecto al Fondo, los préstamos del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) constituyen una proporción muy pequeña de la financiación disponible para los países en desarrollo. En los últimos años, el apoyo del Fondo se concentró en las operaciones de rescate financiero en mercados emergentes, para rescatar a los acreedores y prestamistas internacionales de los países afectados por las crisis. A fines de 2004, los créditos pendientes del SCLP eran inferiores a los SDR 7.000 millones (derechos especiales de giro, USD 9.900 millones), o 10% del total de créditos pendientes del FMI. En 2005, el total de préstamos PRFG aprobados fue inferior a los USD 500 millones.

Al FMI también le queda un papel marginal en la provisión de financiación y liquidez a los países en desarrollo. Todas las grandes economías emergentes de mercado, salvo Turquía, pagaron sus deudas al FMI y se liberaron de su supervisión, lo cual deja solo a los países más pobres como su clientela habitual, una base no muy buena para una institución creada para asegurar la estabilidad económica internacional. Esta situación también plantea un interrogante sobre la viabilidad financiera del FMI. Los préstamos contra la pobreza no generan suficientes ingresos para pagarle al personal y administrar la institución, y el FMI depende principalmente de los préstamos en épocas de crisis a los mercados emergentes para generar los USD 800 millones anuales que necesita para pagar sus costos administrativos. Paradójicamente, la viabilidad financiera del FMI ha llegado a depender de la inestabilidad y las crisis financieras de los mercados emergentes.

### La ayuda de los donantes: ¿problema o solución?

La ayuda de los donantes, ya sea directa o a través de las instituciones financieras multilaterales bajo la forma de préstamos blandos y donaciones, es la única fuente importante de financiación oficial para el desarrollo. En este caso el problema no refiere solo a la cantidad. También existe un problema político mayor. La ayuda es principalmente un instrumento poscolonial, de la guerra fría, y su existencia y distribución se rigen por consideraciones políticas, y no por viabilidad, lo cual por lo general sirve a los intereses de los donantes y no de los receptores. Como ya se señaló, una gran proporción de financiación para el desarrollo que otorgan las instituciones de Bretton Woods depende de la ayuda y no de los recursos habituales de estas instituciones. En contraste con el sistema de comercio donde el bilateralismo es considerado en gran medida como una amenaza potencial del sistema multilateral, en el mercado financiero se da por sentado que los instrumentos bilaterales y multilaterales son complementarios. Este enfoque también predomina en las iniciativas contra la deuda, como la de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) que combina la deuda multilateral con la deuda bilateral contraída con los donantes del Club de París, lo cual mejora el espacio para la influencia política.

Que las instituciones de Bretton Woods dependan del albedrío de un pequeño número de donantes es una fuente importante de defectos en sus estructuras de gobernanza. La práctica de combinar el dinero del FMI con los aportes de los grandes países en las operaciones de rescate financiero de los mer-

cados emergentes dio más espacio a la influencia política de los principales accionistas del FMI en las decisiones que este adopta sobre los préstamos a conceder. La creación de la AIF tuvo un papel importante en la reducción de la autonomía del secretariado del Banco Mundial, aumentando su dependencia de los donantes y subvirtiendo su gobernanza al ampliar el campo de acción de la influencia política. La dependencia de la contribución de los donantes aumentaría si la AIF permanece en el Banco Mundial mientras una creciente proporción de la misma se otorga bajo la forma de donaciones, un paso que debe darse ya que muchos de los países de la AIF ya están muy endeudados y necesitan una cancelación sustancial de su deuda.

### La reforma de los reformadores

Por eso, el primer paso debe ser separar los instrumentos bilaterales de los multilaterales en los casos de la financiación para el desarrollo y la deuda. Por cierto, las naciones soberanas tienen la potestad de realizar convenios bilaterales sobre deuda y financiación, pero los mismos deben mantenerse alejados del sistema multilateral. Esto significa sacar a las facilidades regidas por los donantes fuera de las instituciones de Bretton Woods; es decir, a la AIF del Banco Mundial y a la SCLP del FMI. Los montos en cuestión son pequeños, pero el impacto sobre la gobernanza de estas instituciones puede ser importante.

La Unión Europea (UE) anunció recientemente los planes de creación de un fideicomiso para entregar la ayuda europea a África sin depender del Banco Mundial, con el argumento de que el dinero que Europa destina a la ayuda debe gastarse según políticas europeas y que la UE no tiene la influencia que debería en el Banco Mundial. Esto demuestra una vez más el predominio que tienen las consideraciones políticas en la provisión de la ayuda. Por lo tanto, es una iniciativa bienvenida en tanto ayuda a separar los préstamos bilaterales de los multilaterales, pero también debe venir acompañada de medidas que hagan del Banco Mundial una institución financiera multilateral e independiente dedicada al desarrollo.

Toda reforma sería de los mecanismos internacionales para la entrega de financiación a los países en desarrollo también debe incluir el mandato, las modalidades operativas y la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods. No existe justificación para que el FMI participe en el desarrollo y la reducción de la pobreza. El FMI debe concentrarse en la entrega de liquidez de corto plazo a los países que experimentan una escasez temporal de pagos,

4 Banco Mundial (2005). *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Cuadro 5.1, p. 90.

incluso los países más pobres que son particularmente vulnerables a los shocks comerciales. Debe reavivar la Facilidad Financiera compensatoria como servicio de préstamos blandos. También debe existir un mayor automatismo en el acceso al FMI, y los límites deben decidirse sobre la base de la necesidad. El FMI debe alejarse de las condicionalidades estructurales y concentrarse en la macroeconomía. No debe permitírsele participar en operaciones de rescate financiero, sino desarrollar mecanismos ordenados para salir del endeudamiento y concentrarse en la prevención de las crisis ayudando a los países en desarrollo a administrar ingresos de capital insostenibles a través de una vigilancia efectiva de las políticas de los países industriales.

Una fuente adecuada de financiación para la provisión de liquidez internacional por parte del FMI son los Derechos Especiales de Giro (SDR). El argumento a favor de que los SDR proporcionen fondos para la financiación de la cuenta corriente es mucho más fuerte que el que propone usarlos para las operaciones de rescate financiero asociadas con la función de prestamista-de-último-recurso que defiende el FMI tras la crisis asiática. Habría que cambiar los mecanismos actuales para permitir que los SDR reemplacen las cuotas y el Acuerdo General de Préstamos (GAB) y el Nuevo Acuerdo de Préstamos (NAB) como fuentes de financiación para el FMI. Se debe permitir al FMI expedirse a sí mismo SDR hasta cierto límite, lo cual deberá aumentar con el paso del tiempo y con el crecimiento del comercio mundial. El SDR debe convertirse en un medio de pago de aceptación universal, bajo la tenencia de instituciones tanto privadas como públicas. El acceso de los países podría estar sujeto a límites predeterminados que también deberán crecer con el comercio mundial.

Habría que pulir algunos detalles, pero una vez que se llegue a un acuerdo para reemplazar las fuentes tradicionales de financiación con los SDR, el FMI podrá de hecho convertirse en una institución tecnocrática del tipo que defendía Keynes durante las negociaciones de Bretton Woods. Su financiación ya no estaría sometida a negociaciones arduas y políticamente cargadas dominadas por los principales países industrializados. Este paso sería un prólogo importante a la reforma fundamental de la gobernanza del FMI, sobre todo con respecto a la distribución de los derechos de votación.

Muchos de los problemas encontrados en la financiación para el desarrollo multilateral y la asesoría política multilateral también se podrían abordar si el Banco Mundial volviera a sus modalidades operativas originales y se concentrara en facilitar la

inversión de capital mediante la financiación de proyectos, en lugar de intentar arreglar todo tipo de fallas políticas e institucionales en los países en desarrollo a través de préstamos políticos de ajuste estructural y desarrollo. Debe dejar de ser una institución de ayuda y convertirse en un banco de desarrollo, intermediando entre los mercados financieros internacionales y los países en desarrollo. Como se concibió en un principio, su financiación debe darse en préstamos y no a través de donaciones, y solo entregarse a los países que carezcan de acceso a capitales privados con condiciones razonables.

Aunque mejorarían el funcionamiento y la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods estos mecanismos seguirían dejando el problema principal sin respuesta: la financiación de los bienes públicos internacionales, incluso los préstamos blandos y las donaciones a los países más pobres. En este sentido el tema es doble: mecanismos y recursos institucionales. Se debe tomar en consideración la mancomunidad y la asignación de la ayuda a través de un fondo de desarrollo puesto bajo la ONU, regido por un secretariado competente sin la interferencia diaria de sus contribuyentes, reportando a la Asamblea General y auditado regularmente por un organismo independiente. Este rumbo sería deseable no solo porque aumenta la participación de la ONU en objetivos de desarrollo y problemas sociales estrechamente vinculados a la paz mundial, sino también por su naturaleza democrática.

La reducción de la pobreza ha sido declarada un bien público internacional en varias cumbres y conferencias de la ONU en los últimos años. Por lo tanto, existe un fuerte argumento para establecer fuentes internacionales de financiación. Esto podría lograrse a través de acuerdos sobre impuestos internacionales, incluso el impuesto a las transacciones monetarias (conocido como la tasa Tobin), impuestos ambientales y otros impuestos como los que gravan el tráfico de armas, que aplicarían todas las partes del acuerdo sobre las transacciones y actividades en cuestión y mancomunadas en el fondo de desarrollo de la ONU. Una característica común de las mismas es que son todos impuestos punitivos que generarían ingresos y, al mismo tiempo, desalentarían ciertos *males públicos internacionales* como la especulación monetaria, el daño ambiental, el conflicto o la violencia armada. Aunque la participación universal es muy deseable, estos acuerdos no siempre necesitan de la participación de todos los países. Algunas fuentes de ingreso, como la tasa Tobin, deberían adoptarse en todo el planeta para evitar el arbitraje contra los países

que la adopten, pero otras, como los impuestos ambientales, podrían adoptarse de manera regional o plurilateral.

Asimismo, un fondo creado mediante impuestos internacionales también podría suplirse con los aportes voluntarios de gobiernos (del Norte y del Sur), fundaciones privadas y personas adineradas. Incluso los recursos existentes de la AIF podrían convertirse en parte del fondo siempre que los donantes acepten entregarlos a un secretariado independiente. Un fondo relativamente pequeño, que alcance los USD 80.000 millones podría generar más fuentes para donaciones a los países más pobres que la AIF y el SCLP juntos.

Una ventaja de estos mecanismos sobre los mecanismos de ayuda vigentes es que una vez que se logra un acuerdo, se alcanza cierto grado de automatismo para la provisión de financiación para el desarrollo sin tener que pasar por las negociaciones arduas y políticamente cargadas para renovar la ayuda ni los procesos presupuestarios nacionales que suelen regirse por intereses mezquinos. Eso es justamente lo que distingue a la financiación del BIRD, que depende de garantías de una sola vez que otorgan sus accionistas de la muy politizada AIF.

La creación de un sistema multilateral auténtico de financiación para el desarrollo es un tema complejo que exigiría mayor reflexión, participación y debate de todas las partes interesadas. En definitiva, corresponde a la voluntad y el peso político de la comunidad internacional. Pero el primer paso debe ser colocar el tema directamente en el orden del día mundial. Lamentablemente, este no ha sido el caso a pesar de la proliferación de cumbres y conferencias de la ONU sobre financiación para el desarrollo y pobreza. ■