

Una nueva dimensión para los Bancos de Desarrollo

PELIGROS Y PROMESAS

Una nueva categoría de instituciones financieras —los Bancos de Desarrollo— ha surgido después de la última guerra mundial. Se trata, ciertamente, de una de las innovaciones más notables en la historia de la finanzas modernas. En 1945, los acuerdos de Bretton Woods permitieron la creación —al mismo tiempo que el Fondo Monetario Internacional— del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (B.I.R.F.). Éste, por sus políticas operacionales y sus técnicas de inversión ha servido de modelo a establecimientos similares fundados durante los años sesenta.

La creación del Banco Europeo de Inversiones, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Africano de Desarrollo y del Banco Asiático de Desarrollo ha venido a reforzar la influencia y la extensión de nuevos sistemas de financiamiento, dándoles una "dimensión regional" preponderante. Aquella más reciente del Banco Internacional de Inversiones, del COMECON, del Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social, del Banco Islámico y del Banco Mundial de las Iglesias, y el establecimiento de bancos subregionales en África, Asia y América Latina, han contribuido a propagar la implantación de esta nueva categoría de instituciones. Además, se ha demostrado que la existencia de estos bancos no está subordinada obligatoriamente a un solo sistema político o económico.

Pero, ¿se trata verdaderamente de bancos, en el sentido clásico del término? Si uno se refiere esencialmente a su carácter intergubernamental, a sus gestiones o a sus financiamientos a muy largo plazo de proyectos de poca rentabilidad, se puede dar una respuesta negativa y pretender que ellos son, de hecho, establecimientos públicos de crédito a largo plazo, como los que ya existían en los cuadros nacionales.

En realidad, la mejor definición que puede dárseles es aquella del profesor Felipe Herrera: "son bancos que debieran ser algo más que un banco".

Se trata, en efecto, y en primer lugar, de establecimientos bancarios susceptibles de acordar préstamos cuyos fondos provienen

tanto de recursos públicos como privados. La acción emprendida por el Banco Mundial a partir de los años cincuenta, destinada a orientar los mercados de capitales norteamericanos y europeos —y muy recientemente del Medio Oriente— hacia el financiamiento de las necesidades del Tercer Mundo, ilustra una de las posibilidades que se ofrecen a esas instituciones para insertarse dentro de los sistemas financieros nacionales.

Por otra parte, su gestión y su contabilidad responden a normas financieras admitidas por los países miembros y por los países prestatarios. En resumen, deben obtener ganancias, si bien ello no constituye su principal objetivo.

Pero su razón de ser esencial es el desarrollo, exigencia ésta fundamental de nuestra época. Es la razón por la cual ellos deben ser “algo más que un banco”, y:

— Favorecer el crecimiento económico del Tercer Mundo, sin olvidar en ningún momento la necesidad de alcanzar una distribución más justa de los ingresos, tanto a nivel regional y mundial, como en el interior de los países que reciben la ayuda.

— Acordar préstamos destinados no solamente a la realización de proyectos de carácter económico, sino ante todo a proyectos sociales de rentabilidad menos aparente.

— Colaborar activamente en la búsqueda y el estudio de nuevos proyectos y sectores de inversión.

— Ayudar a los países miembros a elaborar sus propios programas y planes de desarrollo, sin imponerles ningún condicionamiento de orden técnico, financiero, político o cultural.

— Preparar mujeres y hombres para “aprender a ser”¹ actores de la gran aventura de la transformación y del mejoramiento de sus sociedades.

Así, estos bancos, por la naturaleza elevada de sus fines, son mucho más que simples y pasivas “financieras del desarrollo”. Son animadores, utilizando los recursos de capital de que ellos disponen como uno de los elementos catalizadores del desarrollo. La expresión “capital-semilla”, usado para hacer más explícitas ciertas técnicas financieras, revela la razón de ser profunda de estas nuevas instituciones.

¹Título del excelente informe sobre educación preparado por un grupo de expertos dirigidos por el presidente Edgar Faure.

Sus sectores de inversión se han ampliado considerablemente a lo largo de los últimos treinta años. Limitados al principio a proyectos de buena rentabilidad económica —electricidad, industrias, transportes— ellos se han extendido progresivamente a todos los aspectos principales del desarrollo.²

La lectura de recientes informes de las actividades de estos bancos ilustra la variedad de sus operaciones: financiamiento clásico de proyectos industriales o de infraestructura económica, pero también préstamos u operaciones de asistencia técnica en favor de la agricultura, la educación, la investigación científica, la salud, la vivienda social, la formación profesional, la artesanía, el turismo, etc., y muy recientemente —dentro de un programa turístico en Perú— la conservación del patrimonio artístico.

Entretanto, la evolución reciente de la situación monetaria mundial y las tensiones observadas después desde algún tiempo en la cooperación internacional deben suscitar vivas inquietudes.

Se trata, en primer lugar, del sensible encarecimiento de la tasa de interés en los mercados financieros de Estados Unidos y de Europa. Si los bancos de desarrollo deben obtener recursos en esos mercados a las tasas actualmente vigentes, ellos se verían en la obligación de fijar sus propias tasas de interés a niveles absolutamente incompatibles con las necesidades de los países en vías de desarrollo y con la naturaleza de los proyectos financiados.

Otra fuente de inquietud proviene de la "crisis de la ayuda al desarrollo"; resultado en gran parte del desorden monetario internacional. En efecto, los recursos destinados por estos bancos al financiamiento de proyectos sociales provienen casi en su totalidad de asignaciones presupuestarias de países altamente industrializados y, en primer lugar, de los Estados Unidos. Ahora bien, las perspectivas de un aumento de la parte de los presupuestos nacionales destinados a la ayuda para el desarrollo no son nada prometedoras. En estas condiciones, uno puede preguntarse si el financiamiento de las necesidades esenciales y crecientes de los países de menor desarrollo podrá ser mantenido en su nivel actual.

Dentro del marco de una de las últimas reuniones anuales del Banco Mundial, el señor McNamara ha descrito claramente el peligro de la conjunción del "deterioro de los términos de intercambio, la inflación mundial, el encarecimiento del petróleo, la lentitud del crecimiento de los países de la OECD que ha conducido a ciertas naciones (en vías de desarrollo) al borde de la catástrofe...". Él añadía que "...si las tendencias actuales persisten, los países donantes no consagrarán a la ayuda pública para el desarrollo más que

²Con la excepción notable del desarrollo cultural.

un porcentaje decreciente de su PNB, y el crecimiento aparente de esta ayuda no aumentará tal vez ni siquiera para compensar los efectos de la inflación.

“Además, si no se toman medidas para permitir a los países en vías de desarrollo más solventes que obtengan más fácilmente préstamos diversos en condiciones financieras normales o intermedias, esos países no podrán obtener de los mercados internacionales, donde se enfrentarán con la concurrencia de países de la OECD, los fondos necesarios para el financiamiento de sus déficits comerciales acrecentados...”. Es necesario igualmente recalcar que “...son los países más desprovistos los que sufren la crisis más grave. El encarecimiento del petróleo, de los fertilizantes y cereales importados, la disminución de la demanda por parte de los países desarrollados de productos provenientes del Tercer Mundo y la erosión por la inflación del valor real de la ayuda al desarrollo, ha dado un golpe muy duro a las esperanzas de crecimiento de nuestros países miembros más pobres. Aquellos países que cuentan con un millón de habitantes y en los cuales el ingreso medio es inferior a 200 dólares por persona, verán disminuir el valor real de sus ingresos, si se adopta el conjunto de hipótesis más plausibles en cuanto al precio de los productos básicos, al aporte de los capitales externos y a las tasas de crecimiento de los países de la OECD. En las condiciones ya precarias en las que vive el sector del 40 % más pobre de sus poblaciones, las consecuencias de tal evolución serían tremendas...”.

Tremendas, en efecto, puesto que muy pocas naciones podrían escapar a la verdadera catástrofe mundial que constituiría el hambre para centenares de millones de hombres, con la consecuencia de la agravación dramática de la tensión internacional.

Mencionaré aquí dos otros peligros: el primero es la tendencia reciente hacia una cierta “politización” de las operaciones financieras, en materia de aprobación —o de rechazo— de préstamos destinados a tal o cual país. El término “politización” se emplea aquí a propósito, puesto que no puede pretenderse que los bancos de desarrollo, por la naturaleza y la importancia de sus actividades, no vayan a jugar un rol político, en la noble acepción del término.

El segundo peligro es la rutina, afección crónica más o menos benigna de las grandes burocracias, pero que, en el marco de estos bancos, es particularmente grave: se trata en efecto de instituciones “obligadas a innovar” y a investigar constantemente nuevas formas y sectores de actividad. Sus bancos de desarrollo han sido también definidos como “bancos de ideas”. Si esta primera vocación se debilitase, o aun desapareciese, se cometería un grave atentado contra una de sus principales razones de ser.

Pero la conjunción de estos peligros debe engendrar obligatoria-

mente un reexamen del rol de estas instituciones, esto con un mayor beneficio, en primer lugar, de las naciones no favorecidas; en segundo lugar, de los países industriales exportadores de capital o —en su defecto— de equipos y de tecnología y, por último, de la nueva categoría de naciones “opulentas” nacidas a lo largo de todos los últimos años.

La crisis provocada por el encarecimiento del precio de la energía, el prodigioso aumento de las reservas monetarias de los países productores de petróleo, las crecientes necesidades del Tercer Mundo y la experiencia adquirida por los bancos de desarrollo podría conjugarse de manera de facilitar el esfuerzo de “reciclaje” de capitales y la “promoción del desarrollo” a escala mundial.

RECICLAJE Y DESARROLLO

Han aparecido recientemente nuevas orientaciones financieras a la luz de muchos acontecimientos. El señor Ortiz Mena ha sido el primero en lanzar la idea de que los bancos de desarrollo deberían añadir a su rol tradicional, aquel de “merchant bank” (banco de inversión). Al utilizar ese término el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo quería indicar que esas instituciones deberían continuar financiando proyectos, por una parte, con sus recursos propios y, por la otra, con fondos suplementarios que ellos estarían en condiciones de movilizar. A instancias del presidente Le Portz, el Banco Europeo de Inversiones, ha establecido, por su parte, un sistema muy flexible e ingenioso de “financiamiento a la industria”, que reagrupa los grandes organismos de crédito a largo plazo de la Comunidad Económica Europea.

Si esta evolución se confirmara, los bancos de desarrollo podrían dar una nueva dimensión a esta función de “promotores financieros”, movilizandolos fondos de toda naturaleza: préstamos bilaterales a largo plazo, créditos de exportación, préstamos gubernamentales, recursos de los mercados de capitales, etc., de origen tanto público como privado. Podría tratarse de recursos provenientes a la vez de países capitalistas y socialistas, los aportes conjugados de economías de mercado y de economías planificadas podrían así facilitar la realización de proyectos determinados.

Paralelamente, ciertos bancos —en particular el Banco Mundial— han suscrito ciertos compromisos en favor del financiamiento de programas, sustentando la realización de un conjunto de proyectos concernientes a un país dado y enfocando un sector de actividades

particulares, como la industria siderúrgica. Esta modalidad de acción es sensiblemente diferente, desde el punto de vista técnico y político, del sistema de financiamiento "proyecto por proyecto" practicado hasta ahora, y debería permitir una mejor planificación de las inversiones y un empleo más racional de los recursos financieros, técnicos y humanos.

Otra orientación muy interesante es la "internacionalización" de los bancos regionales. El ejemplo del Banco Asiático, del Fondo Africano de Desarrollo, creado por el Banco Africano de Desarrollo con la participación de un grupo importante de países industriales³ y, muy recientemente, la decisión tomada por doce naciones europeas y el Japón de unirse al Banco Interamericano de Desarrollo como miembros no regionales, ilustran esta reciente vocación. A nuestro criterio, la internacionalización no debilita, sino por el contrario, refuerza el carácter regional de esos bancos y agrandan su campo de acción. Por otra parte, es interesante subrayar que todos los países⁴ forman parte desde ahora —y a menudo simultáneamente— de algún banco internacional, regional o subregional de desarrollo.

Estas tres nuevas orientaciones —promoción financiera, financiamiento de programas e internacionalización— deberían permitir a esas instituciones ofrecer nuevos mecanismos de acción. Además, la experiencia y la vocación de esta red "mundial" de bancos, que se ha creado espontáneamente, podría ser utilizada aún más eficazmente haciendo de estos organismos los canales naturales de distribución de una gran parte de la masa de excedentes monetarios resultantes del alza súbita del precio del petróleo.

Se puede pensar que es principalmente por intermedio de estas instituciones que se podría operar el reciclaje de los petrodólares, puesto que el financiamiento a largo plazo de proyectos y de programas cuidadosamente estudiados aseguraría una sana radicación de capitales actualmente "nómades", cuyas peregrinaciones suscitan hoy día las más graves preocupaciones.

Los peligros de una fuerte recesión, acrecentada por una inflación galopante, sumergiría al concierto de las naciones —comprendidas ahí las naciones productoras de petróleo— en una crisis temible cuyos aspectos deberían incitarnos a dar prueba de imaginación y de audacia. ¿Cómo no desear, frente a esta situación, una estrecha coordinación internacional y, en primer lugar, al propio nivel de los bancos de desarrollo?

Esta coordinación no ocasionará la creación de una nueva institución ni la modificación de un solo artículo de los estatutos de

³Comprendidas aquí dos naciones industriales de América Latina: Argentina y Brasil.

⁴Con la notable excepción de la República Popular China.

esos diferentes organismos. Ella podría realizarse con base en consultas *permanentes*⁵, favoreciendo el reagrupamiento de proyectos de la misma naturaleza y su presentación *conjunta* a la comunidad financiera e industrial. Al ampliar la noción de "programa", sería posible constituir rápidamente verdaderos "planes de desarrollo" del Tercer Mundo, en sectores tan diversos como la educación, la salud, la vivienda, los transportes, la siderurgia, las industrias alimenticias, la lucha contra la polución, etc. Se trataría, en cierto modo, de hacer salir de la sombra esta "faz desconocida de la tierra" que constituyen las naciones despojadas, primeras víctimas de la confusión monetaria y económica mundial.

Pero los beneficios de una "programación" sectorial" a escala internacional, por intermedio de los bancos de desarrollo, serían también de una importancia decisiva para los países industriales. Las empresas y las oficinas de consultorías podrían por lo tanto racionalizar sus inversiones y aumentar sensiblemente sus suministros de bienes y servicios si se les plantearan previamente programas escalonados a lo largo de varios años. Además de economías de todo orden, se asistiría probablemente a un debilitamiento de la competencia, que alcanza tal vez niveles "salvajes". Una baja relativa de precios resultaría por lo tanto de este uso más racional del poderío industrial. Estos "planes de desarrollo"⁶ contribuirían igualmente a asegurar el pleno empleo en los países industriales, disminuyendo así los riesgos actuales del desempleo masivo. Los industriales y los sindicatos deberían tomar conciencia de que la gran posibilidad de supervivencia de la infraestructura industrial de los países ricos pasa hoy por la ayuda masiva al Tercer Mundo. Más que nunca "la generosidad es el mejor negocio".

Por otra parte, es innegable que un esfuerzo de esta naturaleza, fundada en la experiencia "operacional" de los bancos intergubernamentales, ofrecería las mejores garantías a los países productores de petróleo al permitirles reconvertir sus excedentes monetarios en las actividades económicas y sociales. Es de temer que la capacidad de absorción de estos excedentes por los circuitos únicamente financieros no se sature pronto. En consecuencia, se hace urgente utilizar esta masa de recursos a más largo plazo, antes que un raudal de papel moneda invada el mundo.

Sería conveniente desplegar un esfuerzo masivo y excepcional de ayuda al Tercer Mundo, y a la mayor brevedad posible. Este esfuerzo debería reposar sobre una conjunción de intereses y en la búsqueda de complementariedades de los tres socios siguientes:

⁵A las que se asociarían las instituciones especializadas de las Naciones Unidas.

⁶Que deberían ser "orgánicos y equilibrados", como lo recomienda el Club de Roma.

—Las naciones en vías de desarrollo, que fijarían, con toda independencia, los objetivos de su crecimiento económico ⁷ sobre la base de sus propios criterios políticos, sociales, culturales y técnicos.

—Los países productores de petróleo que financiarían una parte sustancial de las nuevas inversiones y que podrían proponer las modalidades de estos financiamientos.

—Las potencias industriales —capitalistas y socialistas— que, disponiendo de una tecnología avanzada, serían los proveedores de bienes y de servicios.

Cada uno de estos tres socios tendría que jugar un rol específico, alcanzando así un equilibrio mundial mejor que aquel que existía en los años sesenta, cuando las potencias industriales y los países en vías de desarrollo estaban abandonados a un enfrentamiento desigual.

Este reciclaje desarrollaría sobre esta *nueva* "trilogía" de naciones y sobre la red ya *existente* de bancos de desarrollo. Los organismos de ejecución serían esas instituciones cuya misión consistiría en aumentar y coordinar sus actividades. La "orientación" del conjunto podría ser confiada a un Consejo que se reuniría por mitades, por una parte los representantes de estos tres grupos de países, por otra los industriales, sindicalistas, científicos, etc.

Este nuevo esfuerzo implicaría evidentemente un mejoramiento de las políticas de ayuda seguidas hasta el presente. Las proposiciones generosas y realistas formuladas por el Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OECD deberían ser adoptadas sin demora.

Pero sería bueno ir más lejos y proponer que los países, o grupos de países que disponen de poder de veto en las instituciones financieras internacionales, renunciaran a hacer uso de éste. Un gesto tal, de naturaleza esencialmente política, sería susceptible de atenuar sensiblemente los recelos que todavía se manifiestan hacia algunos de estos organismos. Es inútil esperar que países dotados de una mentalidad económica propia —y además motivadas por legítimas preocupaciones religiosas— puedan confiar fondos considerables a instituciones sobre las cuales otros países tendrían derecho de fiscalización. Además, las naciones que no están todavía en posesión de este derecho de veto —por ejemplo los países productores de petróleo— no podrían ya eventualmente exigir tal reivindicación. Así se evitaría un bloqueo seguro a la cooperación financiera internacional.

Dentro de las perspectivas de un programa de ayuda masiva, ha-

⁷Decimos bien "crecimiento", puesto que es necesario asegurar el despegue de estos países aun adoptando la tesis de los partidarios del "crecimiento cero".

bría igualmente que prevenir los riesgos que las tecnologías industriales hacen pesar sobre la "substancia cultural" de sociedades tradicionales y dar una importancia cada vez mayor al desarrollo cultural que, hasta el presente, ha sido considerado como el pariente pobre del financiamiento internacional. Además este nuevo tipo de desarrollo no debe ser privativo de los países del Tercer Mundo. Ate- nuando los choques de la tecnología, habría que tratar de conferir otra "calidad" a la existencia dentro del marco de las sociedades industriales. Es necesario no solamente transformar el mundo, sino también "cambiar la vida". Por último, es necesario acabar con el falso problema de las sutiles distinciones entre los diferentes tipos de ayuda. Ante la inminencia de los peligros, no es ya posible darse el lujo de disensiones bizantinas.

La cooperación concebida en todas sus formas, el apoyo de todos los elementos de buena voluntad, la movilización del conjunto de recursos disponibles, serán necesarios para ganar la "batalla del desarrollo" y el mejoramiento de nuestro planeta. Ahí está el gran desafío de este último cuarto de siglo en cuya aurora nos encontramos.

Estas palabras de Paulo VI: "El desarrollo es el nuevo nombre de la paz", son más actuales que nunca. Gracias a este generoso esfuerzo, y sólo a él, la prosperidad que beneficia a una parte de nuestro mundo podrá ser mantenida.