

Las buenas intenciones no alcanzan *

Aportes a la Audiencia de Naciones Unidas con la Sociedad Civil sobre Financiamiento y Desarrollo

A fines de marzo de 2002, en la ciudad de México, los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron a adoptar políticas orientadas a movilizar recursos internos, atraer corrientes financieras internacionales, fomentar el comercio internacional, incrementar la cooperación financiera y técnica internacional, promover una financiación sostenible de la deuda, adoptar medidas para el alivio de la deuda externa y aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales, todos estos elementos son concebidos como fundamentales para la erradicación de la pobreza, el logro de un crecimiento económico sostenido y para promover el desarrollo sostenible de nuestros países ¹.

En líneas generales, la movilidad de recursos financieros (internos y externos), el fomento de un mayor comercio sin barreras y el fortalecimiento y articulación de viejas institucionalidades (FMI, BM, BPI, OMC, etc.), como instancias de control y regulación, son los ejes que orientaron las acciones del Consenso de Monterrey (CM).

A poco más de seis años de ésta declaración, el único consenso que alcanzaron las acciones del CM, son el logro de resultados endebles y limitados, dado que los Objetivos de Desarrollo del Milenio están lejos de cumplirse para el 2010 y que la fragilidad y vulnerabilidad financiera de nuestros países se ha puesto nuevamente en evidencia en los últimos años, más notoria, a partir de las perturbaciones económicas que generan las grandes economías del mundo.

En ese marco, es importante denotar: que las acciones del CM no se basan en principios o ejes diferentes a los que plantea el actual modelo de desarrollo, que la movilidad de recursos que promueve el CM no prioriza el fortalecimiento financiero de nuestros Estados para su gestión autónoma, sino que genera condiciones para que estos sean receptores del capital transnacional, y que las "bondades" del comercio internacional solo profundizan la concentración y diferenciación económica y social.

* Elaborado por Javier Gómez Aguilar y Juan Luis Espada Vedia de CEDLA - Bolivia, con la colaboración de todos los miembros de Latindadd.

1 Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, 2002.

Modelo económico en cuestión

a. Los límites estructurales del modelo:

La estructura económica que sostiene el actual desempeño de los agregados macroeconómicos no es distinta a la que el desarrollo capitalista ha ido estructurando en las últimas décadas a partir de diferentes reformas. En ese marco, los resultados esperados por el Consenso de Monterrey con relación a la lucha contra la pobreza a partir de una serie de propuestas en torno al financiamiento interno y externo tienen un límite estructural determinado por la concepción misma del modelo de desarrollo.

El Informe de la Secretaría de las Naciones Unidas (A/62/217) o el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hacen un especial énfasis en el extraordinario desempeño macroeconómico de nuestros países. Según la CEPAL ², las tasas de crecimiento de la región son elevadas en términos históricos, dinámica que además está siendo acompañada por un superávit en cuenta corriente, disminución de pasivos externos, aumento en las reservas internacionales y por un superávit primario de las cuentas fiscales. Elementos que, para algunos analistas económicos, posibilitaría reducir la vulnerabilidad de los países de América Latina ante posibles perturbaciones externas.

Asimismo, la CEPAL da cuenta de que la pobreza, la desigualdad y el desempleo, en términos relativos, durante estos últimos cuatro años consecutivos de crecimiento, habrían mostrado una mejora³. Según estos datos, entre el 2005 y el 2006 la pobreza se redujo en 3,3%, en tanto que la indigencia se redujo en 2%, para el 2007 se espera similar tendencia, pero a un menor ritmo.

Si bien en términos cuantitativos hay una "reducción"⁴, estos

2 Balance Preliminar de las Economías 2007.

3 Panorama Social de América latina 2007.

4 Considerando la información de ingresos y gastos existente en los países de la región, y sumado a ello la metodología que se habría utilizado, consideramos que existe un debate pendiente de la forma en la que se calculan estos indicadores, y la representatividad de la información utilizada, pero este debate o análisis es un tema en si mismo que para esta

datos aun no traslucen cualitativamente las características en la que se da la reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo; por otro lado, debemos notar que estos resultados se sostienen en un tipo de inserción mundial históricamente determinado por el desarrollo capitalista, que es el de proveedor de materias primas, situación impulsada en los últimos años por el aumento en el precio de los productos básicos de exportación (commodities)⁵. Por lo que los resultados sociales podrían considerarse frágiles e incluso coyunturales.

Este hecho, se evidencia en el proceso inflacionario que actualmente se vive en los países de la región. Según la CEPAL, se “calcula que un incremento del 15% en el precio de los alimentos elevará la incidencia de la indigencia en casi tres puntos, de 12.7% a 15.9%. Ello implica que esa alteración de los precios provocaría que 15,7 millones más de latinoamericanos caigan en la indigencia. En el caso de la pobreza, los aumentos son parecidos ya que la misma cantidad de personas pasaría a ser pobre”⁶. Estos resultados, darían un giro a la disminución de la pobreza y a la desigualdad en la región.

Los ganadores de todo este proceso no son otros que las empresas transnacionales de agronegocios que controlan el comercio agrícola y alimentario, algunas de las mayores empresas de comercialización de granos, registraron en el 2007 un aumento de ganancias del 36 y 67 por ciento respectivamente, lo que en términos absolutos significó la suma de alrededor de \$us 2.340 y \$us 2.200 millones respectivamente⁷.

Por otro lado, el crecimiento del mercado financiero no deja de ser un factor que explica las recurrentes crisis, la intervención en determinadas perturbaciones ya es una tarea que difícilmente puede ser asumida por alguna instancia internacional. “Los recursos de los organismos internacionales de crédito son considerablemente menores que los necesarios para hacer frente a varias operaciones de rescate, por ejemplo el FMI a fines de 2000 tenía, \$us 200 billones disponibles para préstamos, lo que representa menos del 10% de la deuda externa de los países de ingreso bajo y medio”⁸.

Estos resultados y tendencias revelan que las medidas de apertura de la cuenta de capitales, el impulso a la

descripción no es posible desarrollarla, pero la alertamos por las críticas y dudas que algunos pueden tener sobre estos indicadores.

5 La evolución de los Términos de Intercambio en países de Centro América y el Caribe fue perjudicial, dada su condición de importadores netos de petróleo. (CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007)

6 Comunicado de prensa CEPAL.

7 Against the grain: El Negocio de Matar de Hambre, GRAIN, 2008.

8 La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, CEPAL, 2002.

Inversión Extranjera Directa (IED), la firma de tratados o acuerdos económicos, la venta de las empresas estatales y la desregulación del mercado financiero no han favorecido a la estabilidad económica de los países y menos a la mejora de las condiciones de vida de la población.

La búsqueda de cambios en la sociedad latinoamericana debe iniciarse con cambios radicales en la estructura económica de los países a partir de políticas progresivas, apostando al desarrollo desde y hacia adentro. A razón de ello, se demanda un Estado catalizador para estas transformaciones, y en este proceso, la ayuda internacional es importante en la medida que sus acciones se desprendan de los intereses económicos y políticos de grupos hegemónicos y de los principios que actualmente rigen el actual modelo de desarrollo.

b. El Estado promotor de desarrollo integral e inclusivo:

En la década de los 50 las teorías del subdesarrollo sostenían que el problema de las economías atrasadas era la incapacidad de estas para utilizar sus recursos disponibles, es así, que se planteaba una acción deliberada del Estado para cambiar esta situación. Esta proposición ha cobrado relevancia en los últimos años por la ausencia de soluciones por parte del mercado para la distribución y redistribución de los excedentes económicos.

No obstante, las proposiciones del CM sitúan al Estado en el viejo rol dado por el actual modelo de desarrollo, como instrumento que asegure las condiciones para la iniciativa privada, por un lado, atendiendo necesidades de capital, en cuanto a infraestructura dirigida a facilitar la movilización de recursos, y por otro lado, generando un entorno propicio para el flujo financiero privado, principalmente internacional. Esta orientación, que es consecuente con la lógica del modelo, ha beneficiado principalmente al capital comercial, industrial y financiero, generando condiciones para que estos aseguren tasas de ganancia extraordinarias.

Y para no dejar duda de este rol, el CM establece que⁹“(…) el sector público y los bancos multilaterales de desarrollo deben mantenerse activos en la financiación de proyectos en las ocasiones y los lugares en que los inversores privados no pueden obtener ganancias suficientemente elevadas (…); es decir, lo que no es rentable para el capital, debe ser asumido por el Estado.

Por todo lo anterior, el CM debiera asumir un debate amplio e integral sobre el nuevo rol del Estado para el desarrollo, en ese sentido se sugiere considerar lo siguiente:

9 Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, agosto de 2007, Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Promover una mayor presencia de los Estados en actividades económicas estratégicas para sus economías, a fin de fortalecer financieramente al aparato estatal. Presencia que se daría a partir de instrumentos convencionales de política económica (impuestos, tasas y otros), pero también, incorporando activamente al Estado en los procesos productivos, es decir, como propietario de medios de producción.
- Respetar y apoyar las políticas y estrategias nacionales de desarrollo definidos por cada gobierno, aunque estas sometan el interés privado al bienestar nacional.
- Respetar y asumir las regulaciones que determinen los Estados al flujo comercial y financiero internacional.
- Reconocer que los instrumentos de política económica son fundamentales para establecer cambios en las relaciones económicas, buscando mayor equidad e integralidad de las mismas.

Mecanismo para la movilización de recursos internos

El CM estableció que una de las dificultades para el desarrollo de las economías, son los limitados recursos financieros de los que disponen, en ese contexto, subrayan la importancia de movilizar los recursos financieros nacionales. Sin embargo, antes de determinar la movilización y administración del ahorro interno (público y privado), debemos establecer un debate de los medios y formas de generar estos recursos financieros, debate que tendría que ser considerado por el CM antes de enfatizar la orientación del gasto público, para ello consideramos que hay tres aspectos a ser asumidos:

- i. Participación, control y uso del excedente económico generados en sectores estratégicos de la economía, situación que debe expresarse en Estados que retomen las riendas de actividades económicas generadoras de ganancia extraordinaria, lo que daría lugar a la constitución de empresas estatales estratégicas, para ello, es importante el respaldo del aparato político y de la cooperación internacional.
- ii. Políticas económicas progresivas, que se expresarían en:
 - a. Reformas tributarias dirigidas a establecer un sistema impositivo progresivo, que supone en el largo plazo reemplazar los impuestos que gravan el consumo por impuestos que gravan la renta industrial, comercial y financiera.
 - b. Eliminación de exenciones tributarias que han favorecido a sectores empresariales ligados al mercado externo.
 - c. Control y regulación al capital extranjero, fundamentalmente del gestionado por las transnacionales.
- iii. Consolidación y fortalecimiento de Fondos Soberanos de Inversión. La obtención de extraordinarios ingresos

públicos originados por la explotación de recursos naturales (hidrocarburíferos y mineros) debe orientarse a la conformación de Fondos de Desarrollo, a fin de: (i) contar con recursos financieros ante fluctuaciones económicas; (ii) que prioricen el financiamiento de actividades económicas que generen efectos multiplicadores en la economía, ello supone, retomar el mercado interno como una posibilidad de diversificación de los ingresos tributarios; (iii) diversificar la cartera del sistema financiero.

La movilización de recursos financieros internacionales ¿Instrumento para el desarrollo?

Según el informe de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/62/217), la Inversión Extranjera Directa (IED) sigue siendo la principal fuente de recursos privados destinados a los países en desarrollo, alrededor de \$us 400.000 millones.

No obstante, este tipo de flujos financieros no aportó radicalmente al desarrollo económico y social (aumento de empleo, transferencia de tecnología, promoción de la industria nacional, etc.), debido a su focalización sectorial¹⁰, ha priorizado la monetización acelerada de los recursos naturales sin incorporar valor agregado a este proceso, las ganancias extraordinarias no fueron orientadas al mismo mercado, aumentando la transferencia de los excedentes a los países centrales.

Si el CM aun sostiene que la IED pueda ser un factor determinante para el desarrollo de nuestras economías, esto debe traducirse en la incorporación de los siguientes aspectos:

- La acumulación del capital debe efectuarse en el país donde se realiza la actividad económica. Una gran parte del excedente económico que genera el capital transnacional o IED son remitidos o transferidos a las filiales extranjeras, generalmente ubicadas en países desarrollados. Obligar al capital transnacional a reinvertir una proporción de sus ganancias extraordinarias en la misma actividad económica o en su caso en otras actividades productivas, aportaría a la generación de empleo, a la incorporación de tecnología a los procesos productivos, a promover procesos de industrialización, etc.
- La atracción de la IED no debe efectuarse a expensas del ahorro interno, es decir, la canalización de la IED no debe significar políticas públicas dirigidas a eximir estos flujos internacionales de obligaciones fiscales.
- Estabilidad en los flujos de la IED: debe conseguirse a partir de sistemas tributarios que penalicen la salida abrupta de estos recursos, y se promueva impuestos altos a la remisión de ganancias extraordinarias.

¹⁰ En el caso de América Latina en sector primario exportador y servicios.

- Fortalecer las instancias de seguimiento y monitoreo de la IED, a fin de controlar el origen y naturaleza de estos flujos financieros.

Cooperación Internacional

Los recursos de la cooperación internacional (multilaterales, bilaterales y agencias de cooperación) es otra fuente importante de financiamiento para el “desarrollo”, por lo menos esa es la orientación que se le suele conceder a estos recursos, no obstante, estos flujos han registrado un comportamiento volátil, no han alcanzado, en ningún momento, los niveles comprometidos por los países desarrollados y el apoyo financiero estuvo acompañado de políticas que sostiene y profundizan el modelo de desarrollo capitalista.

Datos del Global Development Finance dan cuenta que los flujos oficiales netos a América Latina y el Caribe han registrado un descenso paulatino, pero más inquietante es la tendencia de estos recursos hacia las transferencias netas negativas, es decir, que los desembolsos por concepto de ayuda oficial han sido menores respecto al servicio que han generado estos recursos, hecho que muestra que no es tal la supuesta complementariedad de estos recursos al erario fiscal de los países de América Latina y el Caribe, y menos su aporte al desarrollo de los países pobres.

Por otro lado, aquellos recursos que se reciben de la cooperación internacional no se ajustan a las definiciones estratégicas definida en los países, no obstante, esto también pasa por una lectura crítica del Estado y su rol para el desarrollo interno, en la medida que los gobierno decidan una participación activa en determinados procesos productivos y que la cooperación apoye decididamente esta orientación, a partir de la armonización y alineamiento de los recursos de la cooperación¹¹, se daría un quiebre en el tipo de apoyo de la cooperación para el desarrollo de los países pobres.

Deuda

Los procesos de alivio o condonación de deuda no habrían redundado realmente en un aumento de los recursos destinados al desarrollo. Afirmación que podemos encontrar en el informe de seguimiento y aplicación de los resultados del CM,

Prácticamente, estos alivios no contribuyeron a reducir la dependencia a la deuda externa, los resultados de estos mecanismo son: (i) un nuevo ciclo de endeudamiento,

11 En marzo de 2005 ministros de países desarrollados, jefes y funcionarios de organismos de asistencia reafirmaron los compromisos realizados en Roma (2003) de armonizar y alinear la ayuda de la cooperación internacional a los objetivos de desarrollo de los países.

después del alivio, los países en desarrollo se situaron en condiciones “técnicas” adecuadas para el endeudamiento. Por ejemplo, en países como Bolivia y Honduras, el alivio HIPC estuvo acompañado de una nueva espiral de endeudamiento, situación que también se está reflejando en los primeros años de aplicación de la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM); (ii) la liberalización de recursos de servicio de deuda por los mecanismos de alivio, han sido insuficientes frente a los objetivos de eliminación de pobreza que se promovió; (iii) la IADM significará en el largo plazo más costos que beneficios, pues por las características técnicas, los países beneficiados por esta iniciativa tendrán que acceder a créditos en términos concesionales pero también en condiciones de mercado, es decir créditos híbridos. Por ejemplo, para Bolivia, los nuevos créditos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo ya tienen esta característica, son créditos que están conformados, en menor cuantía, con recursos de la ventanilla concesional de este organismos, del Fondo de Operaciones Especiales (FOE), y en mayor medida con recursos del capital ordinario del BID, que son recursos más caros.

Estos aspectos dan cuenta de que los mecanismos de alivio de deuda no han sido la respuesta al problema del financiamiento para el desarrollo, ello debido a que son medidas coyunturales, que no buscan solucionar el problema central del financiamiento Estatal.

Por tanto, el manejo de la deuda externa pública debe considerar dos momentos:

i. En el corto plazo, es muy poco probable que las economías en desarrollo dejen de recurrir al endeudamiento externo, en ese sentido, los mecanismos de alivio aun serán parte de la agenda en el manejo de la deuda externa, por lo que recurrir a un nuevo alivio, debe considerar la condonación de los créditos de mercado, que los aspectos técnicos del alivio no se traduzcan en costos financieros elevados en el largo plazo, y que estos no estén acompañados de condicionalidades económicas y políticas.

Por otro lado, se debe apoyar los procesos de auditoria a la deuda externa pública contratada en diferentes gestiones de gobierno, buscando determinar la ilegitimidad o ilegalidad de estos préstamos. En este sentido, es importante reconocer las acciones efectuadas por el gobierno del Ecuador en este proceso, que en 2007 creó la Comisión para la Auditoria Integral del Crédito Público, que tiene la participación de la Sociedad Civil.

Asimismo, la institucionalización de los procesos de auditoria a la deuda externa, permitirá controlar y vigilar los nuevos préstamos a los cuales nuestros gobiernos están accediendo.

ii. En el largo plazo, la dependencia externa se podrá dejar en

el pasado solo si se establecen medidas públicas progresivas dirigidas a fortalecer las finanzas públicas. Esto es fundamental si consideramos que los procesos de reestructuración de la deuda cada vez se complejiza por los cambios en los mercados financieros, pues la deuda se ha concentrado en tenedores de bonos, en compañías de seguros, en fondos de inversión privados o en los fondos de pensiones.

En estos escenarios, el CM deberá facilitar el acceso a créditos en términos concesionales y el de apoyar a los Estados en políticas radicales dirigidas a una mayor sostenibilidad financiera.

El comercio internacional

El fomento del comercio internacional es uno de los objetivos del CM, pues ha supuesto que contribuirá al crecimiento económico, a la generación de empleo y al desarrollo de todos los países. Sin embargo, estas pretensiones están lejos de los resultados alcanzados, solo por mencionar algunos aspectos, el libre comercio habría conducido a los países a una especialización productiva, por otro lado, ha requerido del Estado para sostener y profundizar el libre comercio.

A razón de lo anterior, el CM debiera establecer reglas al comercio internacional que permita cambiar la situación productiva, económica y social de nuestros países:

a. Eliminación de subsidios agrícolas, la eliminación de estos subsidios podría abrir la posibilidad de que los medianos productores campesinos puedan competir en la comercialización de algunos productos agrícolas abriendo la posibilidad de la diversificación productiva. Pero además, los Estados deberán promover reformas agrarias progresivas o estructurales, a fin de fortalecer a la pequeña y mediana agricultura campesina, de lo contrario, la eliminación de subsidios beneficiara principalmente a los grandes productores agrícolas y a los agroindustriales.

b. Eliminación de concesiones fiscales, por ejemplo, los acuerdos comerciales ha significado para diversos países el no cobro de determinados impuestos, "el discurso dice que la liberalización va a llevar a compensarlos con mayores ingresos fiscales porque crecerá la actividad económica que sirva de base a la imposición"¹².

Lo cierto es que los Estados se han caracterizado por exhibir un frágil balance financiero, en ese marco, eliminar estas exenciones fiscales podrían contribuir al fortalecimiento del aparato estatal.

c. Políticas tributarias focalizadas: la afluencia de importaciones no deja de ser un problema al momento de establecer

12 Libre comercio y su impacto sobre las finanzas en América Latina, Aldo Caliarì, Center of Concern.

políticas de desarrollo interno, en ese marco, las políticas tributarias racionalizadas podrían regular este impacto sobre la producción nacional restringiendo la entrada o salida de determinados productos. En los últimos meses, por el proceso inflacionario que se vive en la región, ha conducido a países como Argentina ha asumir retenciones a las exportaciones, que no son otra cosa que impuestos a la exportación, esto a fin de evitar el desabastecimiento de determinados productos en el mercado interno.

No es posible enfrentar las crisis alimentarias en los países pobres, promoviendo más liberalización de sus economías acompañando a estas medidas, subsidios a los hogares, costo que deberá ser asumido por los erarios fiscales, y permitiendo que las empresas agroindustriales sigan teniendo ganancias extraordinarias.

Reforma del sistema financiero internacional

Los actores centrales en la consolidación del actual modelo de desarrollo, son las instituciones financieras internacionales (FMI, BM, BID, etc). La pretensión de "modernizar" y reformar las instituciones financieras mundiales, desconoce el rol de estas instancias en determinadas crisis financieras, pero principalmente la ilegitimidad y credibilidad que tienen estas.

La incapacidad de estas instancias para prevenir las recurrentes crisis financieras es sin duda el mejor argumento de la inoperancia de estos organismos. Entre 1980 a 1996 se habría registrado 150 crisis que afectaron al 70% a los países miembros del FMI¹³, es decir, durante ese periodo, en promedio por año habríamos vivido alrededor de nueve crisis financieras.

En ese marco, como están demandando varias entidades de la sociedad civil, se requiere que la cooperación internacional y los jefes de Estado promuevan y apoyen la constitución de nuevas instituciones financieras regionales, como ser el Banco del Sur la iniciativa Chiang Mai hacia un fondo monetario asiático y los esfuerzos de África meridional son ejemplos de un avance en ese sentido.

Junto a ello, hay que promover el establecimiento de unidades monetarias más estables regionalmente y la reducción del tamaño y peso que actualmente tienen las Instituciones Financieras Internacionales.

Las nuevas Instituciones Financieras Internacionales deben ser fortalecidas a niveles regionales, reemplazando en el tiempo a las actuales instituciones financieras internacionales. Su concepción y funcionamiento deben estar bajo la conducción de un sistema donde cada país cuente con un voto, rompiendo los mecanismos actuales de gobernabilidad financiera más cercanos a las sociedades comerciales – más capital más decisión-

13 Crisis Financiera, Girón Gonzales Alicia, México 2002.