

LA FINANCIACION PROMOTORA INTERAMERICANA

Por

DR. ILDEFONSO F. CAVAGNA MARTÍNEZ

Un análisis de las modalidades y realizaciones financieras de la promoción económica en las naciones americanas, origina la conveniencia de examinar —aún a modo sintético— los antecedentes existentes sobre la formación de entidades multinacionales organizadas para concurrir con prestaciones financieras a los desarrollos económicos nacionales o proveer a la sistematización de aquel género de aportes en los circulantes locales.

Es, al respecto, necesario reconocer que las coyunturas políticas y sociales del siglo en curso, determinaron el auge de creaciones institucionales de la naturaleza descripta.

Se registra en el año 1930 la fundación de la primera entidad internacional de especificidad financiera, a la que se le asigna la denominación de Banco de Ajustes Internacionales, se le instala en Basilea y se le atribuye la función de regular las incidencias impactadas en los circulantes nacionales por los movimientos masivos de las indemnizaciones resueltas en el Tratado de Versalles.

El organismo adquiere semejanzas a los cometidos de un Banco Central coordinador de las operaciones practicadas por los bancos e instituciones de emisión monetaria de las naciones intervinientes en el Tratado y las define al tomar a su cargo las funciones previstas en el "Agreement for Inter-european

Recovery Plan" ("Plan Marshall") con el redescuento de obligaciones de terceros países descontados en bancos comprendidos en el Plan.

En años próximos también resultan creadas otras entidades de naturaleza o cometidos plurinacionales. En 1934, los Estados Unidos de América funda el "Export and Import Bank", institución oficial encargada del otorgamiento de créditos a importadores extranacionales de mercancías estadounidenses y a exportadores extranacionales de primeras materias de interés para la economía del país. Asimismo ocurre con la fundación del instituto que se nombra Administración de la Cooperación Económica, con objeto de centralizar la acción ejecutiva de las ayudas del Plan Marshall.

En esencia, excepto el Eximport Bank, las instituciones nombradas resultan encargadas de reducir las fluctuaciones monetarias internas provocadas por las importaciones masivas de capitales y metodizar además las formas de egreso de los mismos.

No obstante las creaciones, los resultados obtenidos no pareciera hubieran satisfecho, según puede inferirse del reclamo de Lewis en "American's Stake in Internacional Investments" a fin de que se sistematizase las exportaciones financieras de los Estados Unidos.

En 1943, la Secretaría del Tesoro de la nación norteamericana recoge las inquietudes y proyecta la formación de un banco internacional encargado de centralizar los movimientos dinerarios para el exterior. El proyecto —al igual que el complementario producido en Noviembre del año citado— son calificados de incompletos y quedan con la sola significación de estimarse por antecedentes y promotores de decisiones más tarde concretadas.

Esto ocurre en la conferencia de Bretton Woods donde tiene nacimiento las ordenaciones económicas y financieras del mundo de la postguerra, pero que luego extienden vigencia hasta el presente.

Dos pensamientos concurren a las deliberaciones de aquella justa internacional. El inspirador del plan que propone el estadounidense Harry D. White, con el apoyo del Secretario del Tesoro Henry Morgenthau y el que funda la propuesta aportada por el británico Lord Keynes que, aunque carente de ratificación oficial, se interpreta como expresión de los anhelos nacionales.

El proyecto norteamericano tiende a dar soluciones por la estabilización de los valores monetarios y de ese modo procurar la reconstrucción económica del mundo y de las actividades comerciales externas de las naciones que lo integran. A tales objetos, el plan propone que los países deberán estabilizar los cambios internacionales, abreviar los períodos e intensidad de los desequilibrios en las balanzas de los pagos internacionales, creando así condiciones habilitantes a un más desarrollado comercio exterior y aprovechamiento de los saldos anormales acumulados en consecuencia de la guerra. En el orden interno, las naciones deberían reducir los controles locales al cambio extranjero y disminuir las medidas discriminatorias que dificultasen al comercio y movimiento de capitales productivos.

Las ideas de Lord Keynes propiciaban, en cambio, se tendiese en primer término a la reconstrucción de las economías internas de las naciones, con pleno empleo de las fuerzas de trabajo y el aliento a las mayores producciones a través de todo género de apoyos. Ensayaba al respecto un orden de prioridades a forma del esquema siguiente: 1º, la producción, distribución y costos de los productos básicos; 2º, las inversiones a mediano y largo plazo; 3º, la política comercial; y 4º, los mecanismos monetarios.

La distinta forma de encarar soluciones que trasuntaban ambos proyectos, no debía interpretarse obedeciera únicamente a las diferencias en posiciones ideológicas de los autores y si también recordarse los respectivos estados en que se encontraban los países de la nacionalidad de los mismos. Norteamérica

detectando importantes "stocks" de oro, una moneda fuerte y condición de mayor acreedor de las finanzas mundiales; de ahí, su afán de procurar soluciones generales en que privaran los elementos de que disponía. El Reino Unido, por su parte, con una economía interna devastada por las contingencias bélicas y una posición comercial externa en que había perdido la tradicional rectoría; era natural que persiguiera la previa recomposición de las economías locales y un grado de ayudas que contemplase anteriores gravitaciones.

Las posiciones glosadas aparecieron interpretadas en el Informe de los técnicos que formalizó el temario de la Conferencia de Bretton Woods y se debatieron en el transcurso de las asambleas y, si bien las creaciones resueltas, aparentemente respondían a los proyectos antes aludidos, una observación detenida conducirá a la conclusión de una preferencia acordada a la tesis de White.

Es así que en Bretton Woods se instituyen: el Fondo Monetario Internacional con el objeto de estabilizar los valores de las monedas nacionales —mediante la estandarización de los sistemas monetarios— y procurar la mayor persistencia de los arbitrajes monetarios, cuyo fin se establecen "valores-par" para exteriorizar las distintas equivalencias entre los signos monetarios nacionales y la moneda-tipo, el dólar estadounidense; y se funda también el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento, al que se encarga de asistir con crédito financiero a la rehabilitación de las economías afectadas y a la promoción de otras no debidamente desarrolladas.

La confrontación de los capitales atribuidos a los nombrados institutos, ya permite apreciar el grado de las posibilidades de realización. El F.M.I. nace con un monto capitalario de 9.100 millones de dólares aportados en diferentes proporciones por los cuarenta y cinco países que acuden a su creación, y el B.I.R. y F. —al que también se conoce por Banco

Mundial— es creado con el capital de 10.000 millones de aquella moneda, suscripto en distintos aportes por el mismo número de naciones del anterior.

Una casi semejante dotación financiera en entidades de tan diferente esencialidad, puede significar para una de ellas el principio de su fracaso. Un banco, en general exige una masa dineraria de maniobra muy elevada —particularmente si carece de posibilidad de acrecentarla con los depósitos de terceros— y debe, en cambio, resolver los problemas de muchas economías prácticamente destruidas y de otras que exigen una rápida promoción y, en todos los casos, manejarse por medio de operaciones necesariamente de recupero dilatado. En cambio, esa circunstancia ocurre en muy menor grado con un instituto monetario y comercial que, para actuar, usa los “stand by”, transitorios y de moderados términos de reintegración.

Además, los textos organizativos de las instituciones conferían prevalencia a la actuación del F.M.I. sobre la que debía realizar el B.M.

Con tales antecedentes, no debe sorprender los resultados obtenidos a cuatro lustros transcurridos desde la fundación de ambas entidades y cuyos capitales siguen manteniendo semejanza después de los aumentos originados por las numerosas incorporaciones registradas.

No es aventurado afirmar que las recuperaciones y promociones económicas, en general deben más a las finanzas propias o ajenas al B.M., que a las de éste, y, que, el valor de las monedas y las balanzas de pagos comerciales, ni han mantenido equilibrios ni han derivado beneficios a los estados internos.

El panorama monetario mundial es elocuente al respecto: los países aumentan en frecuencia y grado las devaluaciones monetarias y los saldos negativos de las balanzas de pago. Naciones de la jerarquía de Inglaterra recurren a desvalorizaciones de magnitud en sus monedas; los Estados Unidos,

reducido al mínimo legal el encaje de la suya, se ve precisado a desvincular al dólar de la garantía áurea y, en tanto, en el panorama mundial el desconcierto general conduce a distorsionar el mercado metálico, organizando el de libre acceso para el oro industrial y el restringido para el oro bancario y, finalmente, se ve incorporar a la masa de maniobra del F.M.I. a los "derechos especiales de giro", que son, a la postre, meros papeles de crédito.

La ortodoxia metálica del sistema, sin duda, ha fracasado, y si algunos países pretenden aún defenderla, es en base a situaciones particulares que transportan en tiempo a otras naciones las mismas razones que tuvo E.E.U.U. en 1946 para proclamar como panacea al F.M.I.

Conviene recordar al respecto que al inaugurarse el sistema de la institución, se prometía:

"Facilitar la expansión y desarrollo equilibrado del comercio internacional para contribuir de este modo al fomento, mantenimiento de altos niveles de empleo, ingresos reales y desarrollo de fuentes productivas en todos los países participantes".

El logro de un estado de la naturaleza citada importaba la disminución de los procesos inflacionistas nacionales; la detención de las elevaciones de los precios en bienes y servicios, de la incertidumbre sobre costes, precios y utilidades, de la contracción de ahorros locales y del éxodo de capitales e inversionistas.

Pero, la realidad se ha mostrado distinta en las estadísticas a continuación expuestas y que se ha preferido particularizar a las naciones de América Latina, atendiendo a la abundancia de riquezas con posibilidades de explotación y a las condiciones del material humano en aprovechamiento, que se entienden como elementos colaborantes a los mejores resultados.

Sin embargo, en el período 1953 a 1960, las cifras no han sido alentadoras. Chile registra un porcentaje de tasas anuales

inflacionarias de 12-77, el promedio anual de crecimientos económicos de 2,9 e índices en los precios de los bienes que de un presumido 100 para el primer año se eleva en el último a 1.955; Paraguay que en el primer concepto acusa una variante de 1-117, en el segundo arroja un promedial de 3,1 y los índices de costes llegan a 1.323; Argentina, tiene un porcentaje anual inflacionario de 4-114, un promedio anual de crecimientos económicos de 2,6 y el índice de costes llega a 1.154; Brasil anota 15-25 en el promedial inflacionario, 5,5 en el de los crecimientos económicos y el índice llega a 677; Uruguay registra la variante de 17-56 para porcentajes de inflación y 525,9 en el índice de los precios.

Otras estadísticas posteriores y más integrales ("Noticias Económicas Interamericanas" Chase Manhattan Bank. Vol. 4, nº 3, año 1967) informan que en el período 1960-1966 las naciones latino americanas registran tasas inflacionarias en los siguientes porcentuales: Brasil, 60,5 %; Uruguay, 35,4; Chile, 26,3; Argentina, 24,5; Colombia, 13,7; Perú, 9,3; Paraguay, 5,3; Bolivia, 5; Ecuador, 4,1; Honduras, 2,5; Méjico, 2,2; Costa Rica, 2,1; Nicaragua, 1,8; Panamá, 1,2; Venezuela, 0,8; Guatemala, 0,2; El Salvador, 0,2. La publicación citada considera de alta inflación a los cuatro primeros países, por haberse elevado los precios en 20 o más por ciento anual; de inflación moderada a Colombia, Perú, Paraguay y Bolivia, en los que la elevación anual fue de 5 a 15 %; y de baja inflación a los restantes países por no alcanzar los aumentos a un 5 % anual.

Es necesario añadir al respecto que todas estas naciones han desarrollado paralelamente acciones unitarias de fomento a sus estados económicos y la general prestada por el organismo interamericano de crédito plurinacional.

En América Latina también se asistió a la disyuntiva de las soluciones monetarias y económicas. En la Primera Conferencia Panamericana reunida en 1889 fueron aprobadas dos ponencias del delegado estadounidense James J. Blaine ten-

dientes a la creación de una Unión Panamericana de Pagos y un Banco Interamericano de Promoción Económica; en síntesis para fomentar el primero la solución de los problemas monetarios y de balanzas de pago y para tener a su cargo el segundo el mejor desarrollo interno de las naciones intervinientes.

Desde aquel momento se persiguió con mayor énfasis en las posteriores reuniones internacionales la constitución del Banco que diera solución a las cuestiones socio-económicas, a preferencia de las que sólo se refiriesen a los problemas de monedas y comercio intercontinental.

Naturalmente no fue tarea sencilla concretar la fundación del Banco. Las posibilidades financieras de las unidades nacionales y la persistente oposición norteamericana fueron causas de postergación y aún en la reunión que en 1957, celebrara la O.E.A. en Buenos Aires, la delegación del nombrado país puso reparos a la idea manifestando que la existencia del Banco Mundial y del Eximport tornaba innecesaria la creación.

Afortunadamente en 1960 fue fundado el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) con función de asistir con el crédito a las obras de utilidad económica de las naciones del Continente. El capital inicial quedó establecido en 850 millones de dólares aportados en diferentes proporciones por las veintidós naciones del área y se le atribuyó las misiones siguientes: a) total cooperación de los países miembros en los costes financieros de las operaciones e igualdad en las responsabilidades; b) concentración operativa circunscripta a las naciones integrantes de la O.E.A.; c) movilización y encausamiento de inversiones de terceros países a financiaciones requeridas para la promoción continental; d) estímulo a la inversión de capitales americanos en el desarrollo del área; e) dinámica de los capitales privados y públicos para financiaciones intercontinentales; f) prestación de asistencia técnica del Banco para la preparación y desarrollo de las obras a promocionar.

El capital fue elevado en 1964 a 2.150 millones de dólares para la cartera de las denominadas operaciones ordinarias y a 1.119,4 millones de igual moneda para las especiales; administrando además desde 1961 el Fondo Fiduciario de Progreso Social con capital de 525 millones de dólares y los recursos de operaciones de inversión de terceros países que, al 31-XII-1966 han representado un equivalente a 197,3 millones de dólares (7º Informe Anual B.I.D. 1966).

Es de interés destacar una de las características del "modus operandi" de la institución. En Abril de 1967 se informó que los 1.913 millones de dólares otorgados en préstamos por la institución hasta fines de 1966 provocaron inversiones de recursos internos en los países beneficiarios por un total aproximado de 5.000 millones de dólares (Anales 8ª Asamblea de Gobernadores, p. 13), e informándose en la misma reunión sobre la aplicación en las unidades nacionales de los apoyos financieros del B.I.D. (p. 33 *ibidem*) que permitieron:

- Incorporar 2 millones de hectáreas a los sectores agrícolas;
- Instalar 2,7 millones de kilovatios de energía eléctrica;
- Extender 13.000 kilómetros de líneas de transmisión;
- Construir 2.400 kilómetros de carreteras troncales y 12.800 kilómetros de caminos de acceso;
- Construir 48 nuevas grandes plantas industriales;
- Otorgar créditos a través de organizaciones nacionales de fomento a 2.004 pequeñas y medianas empresas industriales y 300.000 unidades de explotación agrícola de análogas dimensiones;
- Beneficios a 37 millones de habitantes urbanos y rurales, a través de 2.770 sistemas de agua potable y alcantarillados nuevos o mejorados;
- Construir 300.000 unidades de viviendas para grupos de bajos ingresos;
- Apoyar la ampliación y modernización de 73 universidades con una matriculación de 250.000 estudiantes.

El B.I.D. a la fecha citada, tenía registrados en orden decreciente las siguientes operaciones de crédito a favor: Brasil, 195 millones de dólares en préstamos ordinarios y 159,6 millones de igual moneda en especiales; Argentina, 118,4 millones y 48,5 millones respectivamente; Méjico, 117,7 millones en ordinarios; Colombia, 69 millones y 34,8 millones; Chile, 68 millones y 73,8 millones; Bolivia, 44,7 millones de la citada moneda en especiales; Venezuela, 43,7 millones y 9,9 millones; Perú, 30,8 millones y 41,1 millones; Uruguay, 22 millones y 6,2 millones; Nicaragua, 15,1 millones y 22,1 millones; Costa Rica, 13 millones y 10,1 millones; Guatemala, 11,6 millones y 13,6 millones; Haití, 7,1 millones en especiales; El Salvador, 6,9 millones y 182.000; Ecuador, 6,8 millones y 19,4 millones; Rep. Dominicana, 6 millones y 5 millones; Paraguay, 2,7 millones y 29,9 millones; Panamá, 1,5 millones y 19,4 millones; y Honduras, 460.000 en ordinarios y 29,6 millones en especiales.

Así también el B.I.D. había invertido a esa fecha en fomentos regionales, préstamos ordinarios por un monto de 10 millones de dólares y 17,2 millones de la misma moneda en especiales y como administrador del Fondo Fiduciario de Progreso Social concertó operaciones prestarias por el monto de 501,5 millones de dólares distribuidos en un 43,5 % para viviendas; 32,3 % para obras de agua potable y alcantarillados; 17,8 % para actividades agrícolas y 6,4 % para el desarrollo de enseñanza y adiestramiento. Prácticamente agotados los fondos atribuidos al Progreso Social, el B.I.D. prosiguió actuando con los recursos propios y en nombre de la administrada ha concertado operaciones promocionales aportando 1.117 millones de dólares a 225 proyectos que demandarán un total de 2.800 millones de aquella moneda y se destinan: a obras de construcción de 297 mil unidades de vivienda que albergarán a 1,8 millones de personas; a servicios de agua y alcantarillados por 709 millones de dólares y beneficios a 37 millones de personas; a la promoción de actividades agrícolas en un monto de 1.318 millones y darán productividad a 1,9 millones de

hectáreas y beneficios a 3,3 millones de agricultores; y a fomento de enseñanza y adiestramiento por el importe de 153 millones de dólares y provecho de más de 250.000 personas.

La Provincia de Santa Fe tiene hasta esa fecha otorgadas por B.I.D.: préstamos ordinarios por intermedio del Banco Provincial de Santa Fe y otros bancos de otras provincias, en una línea de créditos industriales y mineros de un monto total de 30 millones de dólares; a través del nombrado Banco ha financiado con 2,2 millones de dólares a una fábrica de repuestos de automotores; directamente ha invertido 40 millones de dólares para ampliaciones de sistemas generadores, transmisores y distribuidores de energía eléctrica de las ciudades de Santa Fe y Rosario. El Fondo de Progreso Social a través del B.I.D. aportó 10 millones de dólares a las Universidades argentinas, participando en la distribución la Universidad Nacional del Litoral.

La asistencia financiera, forma y destino de la promoción económica aportada por el B.I.D. ha sido correcta y sin esperarse sobre los resultados, se estima conveniente formular algunas observaciones.

Tanto para las financiaciones del B.I.D. cuanto de otros organismos que asisten a la América Latina, es de señalar que pareciera no haberse tenido suficiente atención por las necesidades generales de la economía social del mundo y posibilidades potenciales y dinámicas de los países prestatarios, relacionando los dos hechos con los montos de las inversiones. Es inexplicable que Argentina, con positivas condiciones para la producción e industrialización de productos alimenticios —angustiosamente requeridos por dos tercios de la población mundial— y con otras manifestaciones en las manufacturas de primeras materias propias y eficiente mano de obra, quede pospuesta en los montos adjudicados. La circunstancia indicada se advierte, no sólo en los guarismos anteriormente expuestos, sino también en otras cifras que han adquirido estado público (Informe de Estados Unidos de América al Consejo

Interamericano Económico y Social, año 1967) y que, referidas a los compromisos norteamericanos con cuatro países latinoamericanos adquiridos en el período 1961-1966, determina haberse concedido: a Brasil, 1.655 millones de dólares; a Chile, 718 millones; a Bolivia, 266 millones; y a Argentina, 243 millones de dólares.

Sin embargo, el defecto de distribución no ha contribuido a solucionar debidamente los problemas del binomio bienes-circulantes que aquejan en general a todos los países continentales.

Sin olvidar que a ello contribuye la atención privilegiada que en el mundo se sigue acordando a los problemas monetarios, se hace necesario señalar que, en buena parte, existe el hecho de que las promociones económicas no se han dirigido hasta el presente a resolver cuestiones socio-económicas de los países participantes, y aquellas derivadas de plena ocupación y salarios retribuidos que son esenciales para potencializar los consumos internos que incentiven a las producciones.

Al respecto es oportuno recordar que la encíclica "Populorum Progressio" —continuando el pensamiento de "Mater e Magistra", "Rerum Novarum", "Quadragesimo Anno", etc.— enuncia pensamientos coincidentes que, por otra parte, es el pensamiento permanente de la Iglesia. Así también, en fecha reciente —vale la cita por provenir de una nación que recibiera el más elevado monto de ayuda financiera de promoción y también registrase índices de alta inflación— la Confederación Episcopal Nacional Brasileña en su Novena Asamblea General ha producido una declaración (20-VII-1968) que sostiene: "Es imposible llevar a cabo eficazmente el desarrollo económico conservando al mismo tiempo estructuras político-sociales de tipo colonial, manteniendo como parias a más de las dos terceras partes de la población que vegeta en una economía deficiente, incapaz de participar en procesos sociales, económicos y políticos".

Sin ánimo de avanzar al debate sociológico, ni participar en posturas extremas, es del caso admitir que los esquemas actuales de muchas naciones no exteriorizan haber practicado aquellas invocaciones y otorgado debida atención a los derechos de las masas mayoritarias de los pueblos, aún cuando, en cambio, se han mostrado proclives a formular reiteradas declaraciones de tipo paternalista, confundiendo en el uso de esa política lo que se promete por acto graciable con lo que debe resolverse por satisfacción de un derecho.

En definitiva que se hace necesario que, en tanto, los consejos económicos y sociales nacionales no adquieren vigencia para completar en esos temas la expresión política de las democracias representativas, la utilización de las acciones promotoras de cualquier naturaleza podrá ser aprovechada por grupos sectoriales que, sin constituirse en expresiones del bienestar general, comprometen las responsabilidades de éste para el logro del beneficio de los menos.

