

ISSN: 1576-0162

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA UNA RELECTURA CRÍTICA DEL SISTEMA
DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO (1944-2007)

*METHODOLOGICAL PROPOSE FOR A CRITICAL RE-READING OF THE
SYSTEM OF FINANCING TO DEVELOPMENT (1944-2007)*

Julio Herrera Revuelta
Universidad de Valladolid
jherrera@eco.uva.es

Jesús Santamaría Fidalgo
Universidad de Valladolid
pelos@eco.uva.es

Recibido: noviembre de 2007; aceptado: enero de 2008

RESUMEN

Con la presentación de este trabajo queremos rendir homenaje al Profesor Dr. Rafael Martínez-Cortiña. En los últimos 25 años, Rafael se centró en el análisis exhaustivo del sistema financiero. Esta línea de investigación le llevó a implicarse personalmente en el impulso de los estudios de cooperación internacional al desarrollo en general y de los micro-créditos, en particular. En este recuerdo a su memoria y a su ejemplo, realizamos una propuesta metodológica que, pensamos, permitiría realizar una relectura e interpretación crítica de la filosofía con la que se diseñó la estructura del sistema de financiación al desarrollo, que creemos es más coherente con el aparente fracaso de las políticas al desarrollo que las interpretaciones ortodoxas, basadas en las explosiones demográficas, la escasez de capital o/y en las corruptelas de los gobernantes. Nuestra tesis es que el sistema de financiación se diseñó en función de los intereses geoestratégicos y económicos de los países donantes y no de las personas empobrecidas de los países receptores. Pensamos que una metodología económica holística y estructural es más adecuada que la ortodoxa para iluminar el problema de fracaso de las políticas de superación del subdesarrollo.

Palabras Clave: Desarrollo-Subdesarrollo; Orden económico internacional; Sistema capitalista; Globalización; Financiación del desarrollo; Cooperación al desarrollo.

ABSTRACT

With the submission of this work we pay tribute to Professor Dr. Rafael Martínez-Cortiña. In the last 20 years Rafael focused on the analysis of the financial system. This line of research led him to become personally involved in the pulse of international cooperation in development in general and the micro-credits in particular research papers. In this remembering to his memory, we propose a reading and interpretation criticism of the philosophy with which was designed the structure of the financing system to development, which we think is more consistent with the apparent failure of policies to development that orthodox interpretations, based on the population explosions or in the petty corruption of rulers. Our thesis is that the financing system was designed to benefit geostrategic and economic interests of the donor countries and not of the impoverished people of the recipient countries.

Keywords: Development and Underdevelopment; International Economic System; Capitalism; Globalization; Development Financing; Cooperation to Development.

Clasificación JEL: F02, F33.

La percepción que las personas tenemos sobre qué implica que un país sea clasificado como subdesarrollado o país del Tercer Mundo ha cambiado radicalmente después de 60 años de políticas de desarrollo, incluidos los casi 30 de globalización. En la década de los cincuenta y durante casi veinte años, los términos *subdesarrollo* (Truman, discurso toma de posesión 1949) y *Tercer Mundo* (Declaración de Bandung 1955) significaban *esperanza*, mientras que a principios del siglo XXI significan, *pandemias y vulnerabilidad* de sus pobladores empobrecidos.

A pesar del deterioro de la situación social y del empobrecimiento de muchos de los habitantes de estos países y, simultáneamente, del incremento de la desigualdad entre países, es lamentable constatar el cambio en la filosofía y objetivos de las políticas nacionales de desarrollo. También, como en el caso de las políticas internas, mucho han cambiado el diagnóstico y la concepción de la política de financiación de los grandes organismos financieros internacionales, desde la creación, en el ya lejano año de 1945, del primer organismo público con la vocación futura de financiación del desarrollo –el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento–.

En los organismos internacionales, los gobiernos y en una gran parte de la opinión pública, se ha pasado de considerar prioritaria la política de superación del subdesarrollo –Economía del subdesarrollo–, a considerar como finalidad las acciones encaminadas a la reducción de la pobreza en un 50% en el año 2015 –Objetivos del Milenio–.

En Cooperación Internacional al Desarrollo, este cambio de estrategia ha implicado pasar de realizar proyectos y/o programas de desarrollo a proyectos de mitigación de la pobreza y acciones de emergencia humanitaria, que poco tienen que ver con la cooperación al desarrollo. Es decir, en vez de actuar para eliminar las causas del subdesarrollo, como se propusieron los economistas y gobernantes al principio del período, ahora la estrategia de los países desarrollados es lamentar esta situación y, en el mejor de los casos, asistir financieramente a la mitigación de las catástrofes humanitarias en los países cuyos ciudadanos viven en condiciones de grave vulnerabilidad social. O dicho de otra manera, de intentar atajar las causas del subdesarrollo, hemos pasado a conformarnos con paliar sus efectos menos aceptables socialmente.

En definitiva, aceptar el fracaso¹ del sistema multilateral de financiación del desarrollo y, por consiguiente, de las políticas de desarrollo en esos países.

Sin embargo, nuestra interpretación es que ese fracaso es ficticio y que los malísimos resultados del sistema multilateral de financiación al desarrollo son coherentes con las necesidades de desarrollo desigual del sistema capitalista (Martínez Peinado, 1999) en el plano internacional². El objetivo de este trabajo es proponer una metodología para estudiar la coherencia de las políticas públicas de financiación internacional al desarrollo con el cambio de prioridades y de filosofía en el capitalismo, y poner en evidencia las verdaderas razones de ese fracaso que nosotros calificamos como “aparente”.

Para este trabajo vamos a utilizar el concepto operativo de financiación al desarrollo en sentido amplio (Maestro, 2000). Esta acepción amplia del concepto se corresponde con la definición que realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El CAD define las acciones de cooperación al desarrollo como asistencia financiera y técnica a los países del Tercer Mundo que tengan por objetivo específico el desarrollo económico de estos países. El uso del sentido amplio implica, por tanto, incluir en el estudio el análisis de los organismos públicos internacionales que dedican recursos humanos y financieros a los objetivos señalados por el CAD, la filosofía de la política económica nacional –desarrollo versus equilibrio macroeconómico– y la relación de las acciones de cooperación con los mecanismos de mercado del capitalismo.

La metodología que proponemos, para desarrollar el análisis en toda su complejidad, es combinar el estudio de los factores explicativos propios del sistema económico con el estudio de la influencia de las relaciones de poder en el Orden Internacional (O.I.)³. En este contexto metodológico, las ideas fuerza del planteamiento que proponemos seguir, podemos agruparlas en dos ejes: un eje de dinámicas estratégicas y un eje de dinámicas institucionales.

Como se puede apreciar en el esquema, las dinámicas estratégicas giran en torno a los conceptos crecimiento-desarrollo y globalización-pobreza (Berzosa, 2006), y se organizan, como en un triángulo, en tres vértices. En el superior, la dinámica cooperación-multilateralización versus liberalización. En el segundo, la doble dinámica capitalismo-socialismo versus países no alineados y Helsinki versus Consenso de Washington-Objetivos del Milenio (Bustelo, 2003). Y en

¹ Dos presentaciones sugerentes relativas a esta cuestión, provocativa la primera y optimista la segunda son Easterly (2003) y Sachs (2005).

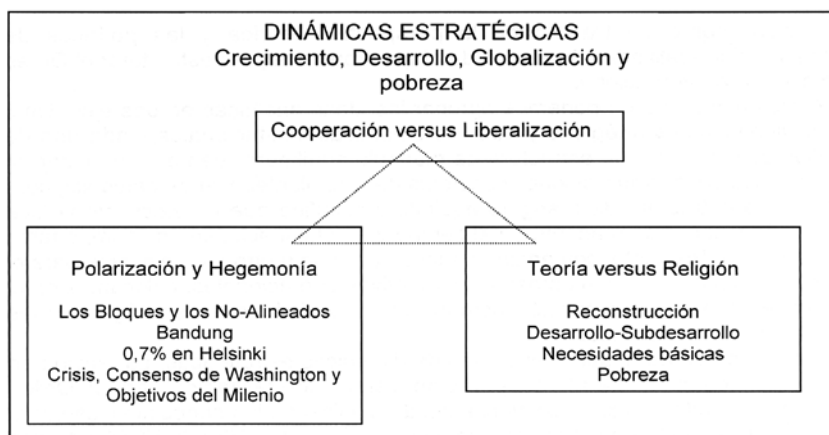
² Podemos distinguir tres planos superpuestos en la concreción del sistema capitalista: el microeconómico o empresarial –tensiones entre empresas: pequeñas empresas frente a empresas en competencia monolista u oligopolistas y entre estas últimas–, el plano nacional –donde se articulan los modos de regulación–, y el internacional –donde las empresas multinacionales organizan sus planes estratégicos como una unidad unificada de negocio al margen de la regulación estatal y los pactos con los otros agentes sociales–.

³ Nuestra propuesta se enmarca, modestamente, en la tradición metodológica sistémica en economía, introducida y desarrollada en español por J. L. Sampedro y R. Martínez Cortiña (1979), Sampedro (1996), X. M. Beiras (1971), J. M^a Vidal Villa, A. Barceló (1992) y M. Bunge (1982) y C. Furtado (1973).

el tercer vértice, la transición Reconstrucción-Desarrollo-Necesidades Básicas-Pobreza (Unceta, 2000).

Por su parte, las dinámicas institucionales parten de los conceptos de hegemonía, polarización y diversificación estructural en el Orden Económico Internacional, se organizan, como en las dinámicas estructurales, en un triángulo equilátero. En el vértice superior, se sitúa la misma la dinámica de cooperación-multilateralización versus liberalización que en las dinámicas estructurales. En el segundo, la dinámica Programas de Naciones Unidas, como Organismos multinacionales, versus Organismos Multilaterales formalizados vía convenio internacional. Y en el tercero, la dinámica Sistema Financiero Público versus Sistema Financiero Privado.

CUADRO 1: DINÁMICAS ESTRATÉGICAS



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2: DINÁMICAS INSTITUCIONALES



Fuente: Elaboración propia.

Para ordenar la exposición de las ideas sobre lo que queremos analizar⁴, proponemos distinguir tres etapas en el orden económico internacional desde 1945: la Reconstrucción, la Era de Bandung y la 2^a Globalización, dividida a su vez en Crisis y Consenso de Washington y, por último, Objetivos del Milenio.

En cuanto a la estructura formal de análisis, en cada apartado del ensayo crítico sobre el sistema multilateral de financiación al desarrollo, se debería combinar en el análisis las siguientes cuestiones. En primer lugar, hacer una referencia inicial al Orden Económico Internacional y a la concepción del subdesarrollo y a las políticas para superarlo. En segundo lugar, estudiar qué organismos internacionales de financiación del desarrollo surgen y/o se desarrollan, y cuáles son sus objetivos, de qué estructura organizativa se dotan y cómo todo esto influye en la evolución de su funcionamiento. En tercer lugar, analizar cómo se transforma la perspectiva teórica y las políticas de financiación realizadas durante cada etapa propuesta para estructurar el Orden Económico Internacional.

Hemos dicho que proponemos agrupar las ideas analíticas en dos ejes. Uno, de dinámicas estratégicas y otro, de dinámicas institucionales, cada uno de ellos definido por una estructura de triángulo equilátero. Vamos a ahondar un poco más en las implicaciones concretas de este planteamiento metodológico.

Elegir la estructura de triángulo equilátero significa que no existe un vértice que, de manera permanente en el tiempo y en el espacio, sea más importante que el otro. Por tanto, comenzar el análisis por uno u otro es irrelevante para el objetivo del estudio. Sin embargo, por motivos operacionales, colocamos en el vértice de arriba una tensión común entre las dinámicas estratégicas y las dinámicas institucionales.

Veamos en primer lugar el esquema de dinámicas estratégicas. La tensión en la dinámica multilateral “cooperación versus liberalización” en el Orden Económico Internacional, comienza desde el inicio de las negociaciones sobre las funciones del FMI y, pasando por la creación de la CEE y la EFTA a finales de la década del cincuenta e inicios de la del sesenta, se extiende hasta nuestros días en las diferencias que se constatan entre el proceso de integración de la Unión Europea (UE) y el proceso de integración en América promovido por EEUU, más conocido como ALCA y su experiencia piloto el TLCAN o NAFTA⁵. En la UE, el proceso de integración ha implicado siempre la necesidad de adopción de políticas comunes de cohesión social como condición necesaria, aunque no suficiente, para el buen funcionamiento de la integración. En cambio, el diseño y desarrollo de los procesos de integración liderados por EEUU confían el desarrollo económico y la cohesión social a los mecanismos del mercado capitalista. Algo parecido a la famosa polémica

⁴ Siguiendo la idea germinal del economista egipcio Samir Amin, citado por Vidal Villa (2003:96).

⁵ CEE es el acrónimo de Comunidad Económica Europea; EFTA, en inglés, es el de Asociación Europea de Libre Comercio; ALCA es el de Asociación de Libre Comercio de las Américas y TLCAN (NAFTA en inglés) es el de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (EEUU, Canadá y México).

entre Keynes y White sobre las funciones del, futuro en aquel entonces, Fondo Monetario Internacional (FMI) y las responsabilidades sobre los desequilibrios macroeconómicos y, por tanto, sobre la financiación de los planes de vuelta al equilibrio⁶.

En el segundo vértice del triángulo equilátero encontramos las dinámicas de Polarización y Hegemonía en el Orden Económico Internacional. Desde 1945 hasta la generalización del proceso de globalización (1990), existen dos bloques político económicos liderados, cada uno de ellos por una sola potencia: EEUU y URSS. La cooperación al desarrollo y su financiación se ponen al servicio de los intereses geoestratégicos y económicos de las potencias hegemónicas, a través del Plan Marshall, la subsidiariedad y supeditación de las operaciones del BIRF⁷ a las condiciones de los mercados de capitales, la condicionalidad cruzada entre el FMI y el BM (Cairó, 2002).

En el tercer vértice de las dinámicas estratégicas, encontramos la evolución del concepto de desarrollo-subdesarrollo. Se ha pasado del desarrollo como crecimiento económico (1944 a 1970) al desarrollo como lucha contra la pobreza (1995 a los Objetivos del Milenio), pasando por una pequeña etapa de coletazos keynesianos (1970-1979)⁸ en los que se consideraba la eliminación del subdesarrollo como la reducción de las desigualdades sociales y la satisfacción de las necesidades básicas (sanidad, educación, acceso al agua potable e igualdad de género) mediante la provisión de bienes públicos a los más pobres de los países subdesarrollados.

Por lo que se refiere a las dinámicas institucionales, el primer vértice es común con el de las dinámicas estratégicas y el segundo vértice es el que representa la tensión, cuando no enfrentamiento directo, entre la política de cooperación bilateral y multilateral por un lado, y, por otro lado, entre Programas y Organismos de la ONU (PNUD, ONUDI, OMS, UNESCO, UNCTAD, FAO, etc.)⁹ y Organismos Multilaterales (BM, FMI), aunque estén estos últimos integrados también en el organigrama de la ONU como organismos especializados. Dichas tensiones se han podido observar a lo largo de la historia en la preponderancia de la cooperación bilateral sobre la multilateral, en la

⁶ Keynes y las delegaciones europeas en la Conferencia de Breton Woods defendían, resumiendo mucho, que el problema para la economía mundial sería el propio desequilibrio, fuera déficit o superávit. White, como representante estadounidense, impuso la visión de que el único problema era el déficit. Por tanto, el país que tuviera déficit tendría que soportar el coste del ajuste, mientras que, para Keynes, el coste debía ser soportado por tanto por el país que tuviera el déficit como por el que tuviera el superávit, dado que ambos estaban en desequilibrio y que si uno tenía superávit es porque el otro tenía déficit. En definitiva, la versión ricardiana de la teoría de las ventajas comparativas (Keynes) frente a la visión de la dotación factorial o teorema de H-O (White).

⁷ Primero de los organismos internacionales que forman lo que hoy denominamos Grupo del Banco Mundial o Banco Mundial simplemente.

⁸ Informes Pearson y Chennery para el Banco Mundial, citados por Baum, W.C. y Tolbert, S.M. (1986)
⁹ PNUD es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; ONUDI es la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; OMS es la Organización Mundial de la Salud; UNESCO es la Organización de Naciones Unidas para la Educación; UNCTAD es la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo; FAO es la Organización de Agricultura y Alimentación.

bilateralización de las operaciones del BIRF ya que sólo una pequeña parte del capital suscrito no tiene interferencias gubernamentales en la financiación de los proyectos/programas del Banco, en la lucha soterrada desde 1990 entre Banco Mundial, por un lado y la ONUDI o el PNUD por otro o en el bloqueo de la financiación de la Naciones Unidas realizado por EEUU desde la época de Reagan (Chomsky, 2001).

Por último, el tercer vértice es el que representa el enfrentamiento, en la superación del subdesarrollo, a los mecanismos públicos y lo privados en el entorno del sistema financiero. Los economistas keynesianos han puesto el acento en la inversión y el cambio tecnológico como los elementos claves del desarrollo. Dichos elementos debían materializarse en inversión extranjera directa (IED), en préstamos internacionales y, en aquellos casos en los que fuera necesario complementar los dos anteriores, con transferencias unilaterales o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), tanto de renta o corrientes como de capital o financieras.

Sin embargo, con el declive del enfoque “keynesiano de síntesis”¹⁰ de los años setentas del siglo XX –por la imposibilidad de explicar la crisis de paro e inflación en los países industriales con la Curva de Phillips en competencia perfecta– y su sustitución por monetaristas y economistas de la oferta, esencialmente neoclásicos, que se creían desaparecidos de la esfera pública, se puso en marcha una vieja ideología de política económica, pero vestida con unos deslumbrantes y carísimos trajes nuevos como las expectativas racionales, la calibración de modelos y la ideología de la libertad de mercado. La filosofía del diseño de dicho nuevo marco estuvo caracterizada por dos propiedades: la desregulación pública del mercado, que en época keynesiana pretendía amortiguar los fallos del mercado, y la reducción del tamaño del estado, que en la época keynesiana jugaba el papel de garante de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento, con la privatización de la mayor parte de sus servicios, para ampliar las oportunidades de beneficio de los grandes capitalistas.

EPILOGO

Pensamos que la opción metodológica propuesta, el uso complementario de los enfoques teóricos en economía con el análisis de las relaciones de poder y de hegemonía, nos permiten justificar razonablemente las siguientes hipótesis de trabajo:

¹⁰ Se denomina “enfoque keynesiano de síntesis” a la desfiguración y posterior recuperación del diagnóstico keynesiano de los ciclos económicos y de la gran depresión de los años 30, que para el universo neoclásico realizaron algunos grandes economistas neoclásicos como Hicks y Samuelson. La desfiguración consistió, en esencia, en abandonar la idea keynesiana de desequilibrio, incertidumbre y competencia no perfecta y sustituirla por equilibrio (modelo IS-LM), olvido de las bases macroeconómicas de competencia imperfecta y generación de modelos estáticos. Ver, por ejemplo, Robinson J. (1959).



En primer lugar, la política bilateral y multilateral de cooperación al desarrollo se pone al servicio de la necesidad de consolidación de los estados en los países subdesarrollados entre 1945 y 1975, mientras que durante la Segunda Globalización se financian las privatizaciones y la internacionalización de esas economías, para conseguir la ampliación de mercados. De esta manera, se incrementan las posibilidades de negocio de los grandes grupos financieros, que operan en las bolsas internacionales.

En segundo lugar, que ha existido y existe una enorme dependencia política de los organismos que forman parte del sistema de financiación multilateral al desarrollo en la elaboración de su estrategia respecto a las decisiones que tome el gobierno y la Reserva Federal de los EE.UU.

En tercer lugar, el entramado institucional multilateral pronto comenzó orientar sus tareas de financiación con una nueva función, la de jugar el papel de agente legitimador de las necesidades estratégicas del capitalismo. De financiar acciones para el desarrollo o para cubrir las necesidades básicas, las prioridades financieras se dirigen hacia la apertura de nuevas áreas de negocio (privatizaciones y desregulaciones) y el rescate de los grandes inversores y prestamistas internacionales, a la vez que la estrategia de financiación del desarrollo se conformaba con políticas que mitigasen la creciente situación de pandemia y catástrofe social humana –denominada en términos oficiales como pobreza–.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barceló, A. (1992): *Filosofía de la Economía*, Icaria, Barcelona
- Baum, W.C. y Tolbert, S.M. (1986): *La inversión en desarrollo. Lecciones de la experiencia del Banco Mundial*, Taurus, Madrid.
- Beiras, X. M. (1971): “Estructuralismo y ciencia económica”, *Anales de Economía*, 9 (enero-marzo).
- Berzosa, C. y Sampedro J.L. (1996): *Conciencia del subdesarrollo veinticinco años después*, Taurus, Madrid.
- Berzosa, C. (2006): *Economía del subdesarrollo y subdesarrollo de la economía*, Discurso de ingreso en la Real Academia de Doctores.
- Bunge, M. (1982): *Economía y filosofía*, Tecnos, Madrid.
- Bustelo, P. (2003): “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá” en <http://www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloPCW03.htm>
- Cairó, G. (2002): “Crisis de la deuda externa” en D. Guerrero (Coord.): *Lecturas de Economía Política*, Síntesis, Madrid.
- Chenery, H. et ál. (1976): *Redistribución con crecimiento*, Tecnos, Madrid.
- Chomsky, N. (2001): *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Paidós, Barcelona.

- Easterly, W. (2003): *En busca del crecimiento. Andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo*, A. Bosch, Barcelona.
- Furtado, C. (1973): *Desarrollo y subdesarrollo*, Col. Cuadernos n° 196, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Herrera, J. y Santamaría, J. (2004): “El sistema de financiación al desarrollo” en García de la Cruz J.M y Durán Romero G. “Sistema económico mundial” Thompson Paraninfo S.A., Madrid.
- Kaldor, N. (1957): “Un modelo de desarrollo económico” en Ocampo, J.A. (1988): *Economía Postkeynesiana*, FCE México, 319-360.
- Kuznets, S. (1971): “Notes on Stage of Economic Growth as a System Determinant” en Eckstein A. *Comparison of Economic Systems*, Manchester School, Mayo, 139-191. Existe traducción al español.
- Maestro, I. (2002): “Cooperación al desarrollo” en D. Guerrero (coord): *Lecturas de Economía Política*, Síntesis, Madrid, 155-156.
- Martínez, Cortiña, R. y Sampedro, J.L. (1979): *Estructura Económica*, Ariel, Madrid.
- Martínez, Peinado J. (1999): *El capitalismo global. Límites al desarrollo y a la cooperación*, Col. Antracit, Icaria, Barcelona.
- Robinson, J. (1959): *Ensayos de Economía Postkeynesiana*, FCE, México.
- Rostow, W.W. (1959): “The Stages of Economic Growth”, *Economic History Review*, agosto. Traducción al español por Ariel.
- Sachs, J. (2005): *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Debate, Barcelona.
- Unceta, K. (2000): *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, Gobierno Vasco, Vitoria.
- Vidal, Villa J.M^a. (1998): *Mundialización. Diez tesis y otros artículos*. Col. Antrazit, Icaria, Barcelona.
- Vidal, Villa J.M^a. (2003): “¿Nuevo orden mundial? De la mundialización a la hegemonía de los Estados Unidos”, en Sampedro J.L. y otros (2003): *Un mundo para todos. Otra globalización es posible*, Col. Más Madera, Coeditado por Icaria y la Sociedad de Economía Mundial (Libro Homenaje al prof. J.M^a. Vidal Villa), Barcelona.