

La nueva arquitectura financiera mundial y África

Saleh M. Nsouli y Françoise Le Gall

CREADA EN RESPUESTA a sucesos geográficamente alejados, la nueva arquitectura financiera mundial, a primera vista, parecería revestir poca trascendencia para África, donde tuvo repercusiones limitadas. Sin embargo, algunos de sus componentes fundamentales tienen claras repercusiones en ese continente.

Las crisis que sacudieron a México en 1994-95 y a Asia oriental en 1997-98 fueron un duro recordatorio de que los parámetros económicos fundamentales —una política nacional sólida a nivel macroeconómico y estructural, más un sistema financiero firme y bien reglamentado— mantenían su importancia crítica. También pusieron de manifiesto las tensiones a las que se vio sometido el sistema financiero internacional a causa de la rapidez del crecimiento y la integración de los mercados de capital, y sirvieron de alerta con respecto a la necesidad de nuevos procedimientos para afianzarlo. Las crisis que estallaron en Rusia en 1998, en Brasil en 1998-99 y en Turquía y Argentina este año no han hecho más que resaltar la importancia de replantear la arquitectura financiera internacional para que el sistema financiero pueda funcionar en orden y sin tropiezos, para que la mundialización ofrezca los máximos beneficios a todos los países y para que sea posible evitar las crisis financieras, o bien controlarlas eficazmente.

Esta reforma avanza en varios frentes, entre los cuales destacamos:

- El fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gestión de gobierno, que pueden contribuir a mejorar los resultados económicos al promover un amplio debate en torno a la política económica y el mejor suministro de información a los mercados.
- La adopción de normas y códigos internacionales que sirvan de patrón de referencia para evaluar la trayectoria de cada país.
- El fortalecimiento de los sistemas financieros, que aliena en gran medida la intermediación financiera nacional e internacional al movilizar el ahorro y encauzarlo de manera eficiente hacia inversiones productivas.

- La liberalización ordenada de la cuenta de capital, de modo que los países puedan beneficiarse de las transacciones de capital libres sin exponerse excesivamente a movimientos de capital repentinos.

- La estructuración de regímenes cambiarios viables, críticos para la estabilidad macroeconómica y la capacidad de competencia.

- La creación de vías para la participación del sector privado en la prevención y la solución de crisis.

- La reforma de los servicios de préstamo de carácter no concesionario del FMI a fin de dar preeminencia a la prevención de crisis y promover el uso eficaz de los recursos institucionales.

A estas iniciativas se suman las que apuntan al alivio de la deuda y la reducción de la pobreza en países de bajo ingreso. En la misma medida en que estimula la estabilidad macroeconómica, la arquitectura financiera internacional contribuye al crecimiento, que es un arma fundamental en la lucha contra la pobreza. Para abordar mejor los problemas de la pobreza y el endeudamiento elevado, en 1996 el FMI lanzó, junto con el Banco Mundial, la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), y en 1999 reemplazó el servicio reforzado de ajuste estructural por el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP), que al igual que su predecesor ofrece préstamos en condiciones concesionarias.

Trascendencia para África

La trascendencia que reviste para África la arquitectura financiera internacional se pone de manifiesto al examinar el plan de acción que se ha propuesto, y sobre todo los tres elementos siguientes:

Consolidación de la estabilidad macroeconómica. En los últimos cinco años, los países de África al sur del Sahara han alcanzado una mayor estabilidad en el plano macroeconómico y han visto elevarse sustancialmente su tasa de crecimiento global. La experiencia mundial revela que la estabilidad macroeconómica es necesaria para el crecimiento de la

economía y que el crecimiento puede hacer subir los ingresos y bajar la incidencia de la pobreza. Pero en África la estabilidad económica sigue siendo precaria y el crecimiento económico está muy por debajo del nivel necesario para lograr una reducción duradera de la pobreza.

Intensificación de la inversión. En África al sur del Sahara, la inversión nacional bruta, que ronda el 17% del PIB, es mucho más baja que en otras partes del mundo. Además, la región absorbe una proporción muy pequeña de la cuantiosa inversión extranjera directa que circula dentro de la economía mundial y que precisamente podría aportar a África no solo el capital sino también la tecnología y los conocimientos que necesita. La mayoría de los países africanos todavía carecen de un ambiente económico seguro y esta carencia es la que mantendrá a los inversionistas nacionales y extranjeros alejados de las oportunidades que ofrece la región.

Fortalecimiento del sector financiero. Dado que el sector financiero sigue siendo frágil, los países africanos deben tomar medidas que permitan a los mercados financieros movilizar el ahorro y asignar el crédito de manera más eficiente, poniendo así en manos de más habitantes productos y servicios financieros.

África puede avanzar hacia esos objetivos aplicando los principios sobre los que descansa la nueva arquitectura financiera internacional. Al intensificar la transparencia y el rigor en la rendición de cuentas, y al impulsar normas y códigos internacionales en el sector financiero, logrará facilitar la adopción de decisiones y medidas económicas internas más sólidas, creando a la vez un ambiente propicio para la inversión y el ahorro. En un plano más general, al poner el interés común por encima de los intereses particulares o creados, las autoridades nacionales podrán corregir las deficiencias que aquejan a la gestión pública: la corrupción, la administración ineficiente de los recursos estatales, la falta de rendición de cuentas entre los funcionarios gubernamentales y la indiferencia ante las expectativas y las necesidades del público. Hay pruebas cada vez más contundentes de que una mala gestión de gobierno, sobre todo si es corrupta, frena la inversión y el crecimiento. En síntesis, la solución de los problemas de gobierno contribuirá a un desarrollo económico sostenido. Las medidas que promuevan una liberalización ordenada de la cuenta de capital y una concepción clara de los regímenes cambiarios harán llegar a África los beneficios de los flujos internacionales de capital. Al propiciar la estabilidad del sistema financiero mundial, la nueva arquitectura financiera promoverá los intereses del continente. Por último, el fortalecimiento de los sistemas financieros, el alivio rápido y generalizado de la deuda, y la lucha contra la pobreza beneficiarán tanto a África como a la comunidad internacional.

¿Qué está haciendo África?

Los países africanos y el FMI han adoptado una serie de iniciativas para promover internamente la nueva arquitectura financiera internacional. Nos referiremos a la transparencia y la rendición de cuentas, las normas y los códigos internacionales, y los sistemas financieros, que por el momento revisiten especial trascendencia.

En términos generales, no será fácil trasponer la arquitectura financiera internacional a África, y sobre todo a ciertos países, como lo demuestran los siguientes ejemplos.

- Es difícil a veces separar la gestión de gobierno de las deficiencias de la capacidad institucional y administrativa. Una mala gestión pública no es siempre reflejo de una falta de decisión del gobierno. Aun con líderes políticos íntegros, la corrupción no desaparecerá de la noche a la mañana.

- La multitud de normas y códigos internacionales puede resultar abrumadora y exigir ingentes recursos humanos y financieros, y su cumplimiento puede superar la capacidad de los países africanos.

- Varios de los códigos y normas internacionales fueron creados para países industriales y es posible que no resulten adecuados a las condiciones imperantes en África. Por ejemplo, las normas bancarias internacionales sobre concentración y exposición al riesgo frente a un solo cliente pueden ser más fáciles de cumplir en el mundo industrializado que en los países africanos en desarrollo, donde la diversificación económica es escasa y la economía está dominada por unas pocas grandes empresas.

- Las limitaciones al funcionamiento de los mercados pueden atentar contra la eficacia de la disciplina de mercado y, por ende, de la transparencia. Por ejemplo, la presencia estatal en la propiedad de empresas y bancos está más difundida en África que en los países industriales, y ésta es una de las razones por las cuales el mercado tiene menos margen para imponer disciplina.

Sin embargo, ninguno de estos hechos justifica que África rechace la arquitectura financiera internacional. De hecho, todos ellos ponen de relieve la necesidad de emprender una reforma profunda destinada a eliminar las brechas y los procedimientos administrativos que facilitan la corrupción, fortalecer la capacidad institucional, moderar la intervención estatal y permitir un funcionamiento eficiente de los mercados. Para poder aplicar las normas y los usos de los países industriales, África necesitará una asistencia técnica considerable.

Transparencia y rendición de cuentas. Los gobiernos africanos han emprendido profundas reformas del sector público y fiscal para contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas, guiándose en muchos casos por el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* del FMI. En algunos países, se están modernizando las leyes presupuestarias y las reglamentaciones sobre contabilidad pública, consolidando distintos fondos y cuentas, simplificando e informatizando la ejecución del presupuesto, adoptando procedimientos de adquisición más estrictos y afianzando las funciones de control. En el marco de la lucha contra la corrupción, algunos países han creado organismos o estrategias de gestión pública con un alcance nacional.

África también participa en iniciativas encaminadas a promover la transparencia de las medidas y operaciones del propio FMI. Muchos países han autorizado la publicación de notas de información al público y documentos vinculados a los programas nacionales que respalda la institución. Varios han permitido la publicación de los informes del personal sobre el uso de los fondos recibidos en préstamo del FMI y sobre las consultas del Artículo IV (el Artículo IV del Convenio Constitutivo dispone que el personal del FMI debe reunirse periódicamente —por lo general una vez al año— con las autoridades de cada país miembro para recabar datos económicos, pasar revista al régimen cambiario y dialogar sobre la experiencia internacional).

Normas y códigos internacionales. En 1999, el FMI creó los informes sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN) para cooperar con las autoridades nacionales y otros organismos internacionales en una evaluación sumaria del avance hacia la aplicación de normas y códigos internacionalmente aceptados y recomendar la manera de impulsarlo. Los informes constan de hasta ocho módulos: divulgación de datos, transparencia fiscal, transparencia de la política monetaria y financiera, supervisión bancaria, reglamentación de mercados bursátiles, supervisión de seguros, sistemas de pago y gobierno societario. Se han preparado módulos para Camerún, Mozambique, Sudáfrica, Uganda y Zimbabwe, y también para Argelia y Túnez.

Las autoridades de varios países se han dedicado a mejorar la calidad y la puntualidad de los datos, reforzando la articulación jurídica de la labor estadística, actualizando las series estadísticas y poniéndolas al nivel de normas reconocidas (como el *Manual de balanza de pagos* y las *Estadísticas de las Finanzas Públicas* del FMI), y mejorando los datos sobre la pobreza y los problemas del sector social. Hasta el momento, Sudáfrica y Túnez se han suscrito a las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD), mientras que Benin, Camerún, Côte d'Ivoire, Gambia, Malí, Mauricio, Senegal, Tanzania y Uganda participan en el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD), al que prevén adherirse 20 países africanos más.

Fortalecimiento de los sistemas financieros. Después de las graves crisis bancarias de los años ochenta y noventa, varios países africanos lanzaron programas a mediano plazo para reestructurar bancos débiles, abordando el problema de los préstamos en mora y las pérdidas acumuladas. Además, las autoridades han prestado más atención a la mejora de la regulación y la supervisión bancaria, sobre todo mediante un cumplimiento más estricto de los principios básicos para una supervisión bancaria eficaz, enunciados por el Comité de Basilea.

El programa de evaluación del sector financiero (PESF), que el FMI y el Banco Mundial pusieron en marcha en 1999, constituye una importante iniciativa para afianzar los sistemas financieros en el mundo entero y sirve de marco general para determinar los puntos fuertes y débiles dentro de cada país. En el programa piloto de un año participaron Camerún y Sudáfrica; luego se les sumaron Ghana, Senegal y Túnez; Gabón y Uganda han confirmado que harán lo propio durante el ejercicio 2002 del FMI (1 de mayo de 2001 al 30 de abril de 2002) o más tarde.

Deuda, crecimiento y reducción de la pobreza

El FMI ha añadido a la promoción de la nueva arquitectura financiera mundial dos canales para hacer frente concretamente a los problemas de la deuda y de la pobreza.

Primero, mediante la iniciativa para los PPME, lanzada en 1996, se espera reducir a niveles aceptables la carga de la deuda externa de los países habilitados para recurrir a este mecanismo, que se concentran en África. Reforzada en 1999, la iniciativa ahora debe permitir la canalización de fondos hacia programas del sector social, principalmente a la educación y la atención básica de la salud. De los US\$34.000 millo-



Saleh M. Nsouli (der.) Subdirector del Instituto del FMI.
Françoise Le Gall, Subjefa de la División de África del Instituto del FMI.

nes comprometidos (en valores nominales) para el alivio de la deuda de 23 países, US\$25.000 millones corresponden a 19 países africanos.

Segundo, el SCLP representa el compromiso de la comunidad internacional para integrar los objetivos del alivio de la pobreza y el crecimiento más íntimamente con las operaciones del FMI en los países miembros más pobres. Orientado a una buena gestión de gobierno —mediante un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y una mayor transparencia, un escrutinio público intenso y una rendición de cuentas más rigurosa entre las autoridades por la gestión fiscal—, el SCLP constituye además un vínculo importante entre la lucha contra la pobreza y la arquitectura financiera internacional, cuyos componentes pueden implementar los países gracias al financiamiento y la asistencia técnica canalizados a través de los programas económicos que el SCLP respalda. De los 77 países de bajo ingreso miembros del FMI con derecho a participar en el servicio, se sitúan en África 40 de ellos, que a fines de agosto mantenían 24 acuerdos en el marco del SCLP con DEG 1.900 millones comprometidos y DEG 732 millones desembolsados.

En términos generales, los países africanos han logrado avanzar en varios frentes hacia la nueva arquitectura, pero aún queda terreno por cubrir, sobre todo para intensificar la transparencia y la rendición de cuentas, instituir normas y códigos, y afianzar los sistemas financieros. Conquistada esa meta, podrán beneficiarse más plenamente de la mundialización y alcanzar el doble objetivo de crecimiento sostenido y mitigación de la pobreza. **F&D**

Este artículo se basa en Françoise Le Gall y Saleh M. Nsouli, 2001, "The New International Financial Architecture and Africa", IMF Working Paper No. 01/130 (Washington: Fondo Monetario Internacional).