



Michel Camdessus en el FMI

Retrospectiva

Quizá tengan que transcurrir algunos años antes de que pueda evaluarse en forma definitiva el período de 13 años en que Michel Camdessus se desempeñó como Director Gerente del FMI. En este artículo el Historiador de la institución presenta una evaluación preliminar.

James M. Boughton

LA TRAYECTORIA de Michel Camdessus como séptimo Director Gerente y Presidente del Directorio Ejecutivo de la institución representa nada menos que la historia de la institución a lo largo de 13 años. En pocos terrenos podría acusarse a Camdessus de haber sido un observador pasivo o de haberse dejado llevar por los acontecimientos en lugar de orientar la reacción del FMI frente a éstos. De hecho, es difícil hacer esta reseña sin convertirla en una historia de la economía mundial entre 1987 y el final del siglo.

Todo líder eminente tiene que hacer frente a grandes desafíos. A este respecto, Camdessus se vio agraciado por el conjuro de vivir “tiempos interesantes”. Cuando ingresó en el FMI, en enero de 1987, tras una elección muy reñida en el Directorio Ejecutivo, se vio confrontado de inmediato con cuatro graves problemas, en relación con los cuales creyó necesario reforzar el papel del FMI: incertidumbre con respecto a la mutua colaboración de los grandes países industriales en la esfera monetaria; paralización de la estrategia de resolución de la crisis internacional de la deuda; el problema, al parecer insoluble, de los atrasos en los pagos de varios países frente al FMI, y la profundización del problema de la pobreza en África al sur del Sahara y en otras regiones. Esos primeros años —los últimos de la década de los ochenta— fueron por cierto tumultuosos, pero el colapso del comunismo in-

ternacional y la acelerada mundialización de las finanzas en los años noventa plantearon desafíos aún más graves.

Supervisión del sistema

La función central y singular del FMI consiste en supervisar el sistema financiero internacional y la política cambiaria de los países miembros (hoy día prácticamente todos los países del mundo). Camdessus adoptó medidas encaminadas a reforzar ese papel transformando la supervisión en un proceso mucho más abierto y transparente y elaborando nuevos procedimientos internos que ofrecieran al FMI un cuadro más claro y actualizado de la situación económica mundial. Además, contribuyó a establecer una relación de trabajo más estrecha entre el FMI y los países e instituciones europeas en un período de acelerados cambios regionales. Cuando la Comunidad Europea, transformada en la Unión Europea, creó una moneda común —el euro— y estableció el Banco Central Europeo, el FMI expresó su satisfacción ante ese proceso y lo respaldó. De manera más general, Camdessus amplió la capacidad del FMI de proporcionar asistencia técnica y asesoramiento en materia de política económica a gobiernos y bancos centrales de todo el mundo. La supervisión pasó a ser una actividad de más amplia colaboración entre el FMI y sus países miembros, abarcando no sólo la política macroeconómica, sino también diversos problemas estructurales, desde la calidad de los datos hasta la solidez del sistema bancario.

Como consecuencia de las crisis asiática y rusa de 1997 y 1998, la necesidad de una mayor estabilidad de las corrientes internacionales de capital dieron al FMI un papel más destacado en la supervisión del sistema. Camdessus orientó el debate encaminado a un cambio incremental en el marco del rediseño de la “arquitectura” del sistema financiero internacional.

Al final de 1999 ya se habían puesto en marcha algunas iniciativas; especialmente el servicio de complementación de reservas, a través del cual se procura que el FMI reaccione en forma más enérgica frente a las crisis internacionales; la posibilidad de que los países soliciten al FMI líneas de crédito contingente para dar seguridades a los acreedores de que su política económica es sólida y que poseen suficientes recursos, así como la sanción de normas sobre declaración puntual de datos económicos por parte de los países miembros. También se estaban elaborando, o eran objeto de activos debates, otros proyectos encaminados a estabilizar las relaciones entre los países con economía de mercado emergente y los acreedores internacionales, poner coto a las súbitas salidas de capital y al contagio financiero, fortalecer los sistemas financieros de los países y promover una adecuada gestión y transparencia

en la esfera de la elaboración de la política económica. Se reforzó el cumplimiento continuo, por parte del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores, de su función esencial mediante su reconstitución como Comité Monetario y Financiero Internacional. Sin embargo, no se logró el consenso necesario en torno a los esfuerzos de Camdessus para lograr acuerdos sobre nuevas asignaciones de DEG, a los efectos de reforzar las reservas de los países que carecen de acceso expedito a los mercados de capital y hacer del DEG “el principal activo de reserva del sistema financiero internacional”, según lo preceptuado por el Convenio Constitutivo del FMI.

Gestión de la estrategia de la deuda

La estrategia diseñada por el predecesor de Camdessus, Jacques de Larosière, para hacer frente a la crisis de la deuda de América Latina en 1982 tenía como objetivo evitar el incumplimiento de los pagos de los préstamos bancarios por parte de los países muy endeudados, y por ende el colapso del sistema bancario internacional, e inducir a los países endeudados a adoptar una política económica más sólida. El componente fundamental de esta estrategia de aplicación caso a caso fue el “otorgamiento de crédito concertado”, que impidió que los bancos trataran de retirar su dinero vinculando el financiamiento del FMI a un aumento del volumen de crédito bancario. Llegado 1987, cuando asumió sus funciones Camdessus y los bancos se estaban rebelando, muchos de los países endeudados seguían padeciendo una depresión económica y no se vislumbraba el restablecimiento de un crecimiento económico satisfactorio. La estrategia que tan buenos resultados había dado al comienzo —y que había impedido un colapso sistémico— ya no era viable.

Camdessus se mostró receptivo a la posibilidad de una reducción de la deuda para reducir la paralizante acumulación de deudas en los países más gravemente endeudados, pero quería tener la certeza de que se agregaran las medidas y condiciones adecuadas al programa. Creía, además, que el FMI debía actuar con prudencia, sin adelantarse a la evolución de la opinión política imperante en los países acreedores.

Reducción de atrasos y afianzamiento de políticas

Al igual que la estrategia para la deuda, en 1987 la política del FMI en relación con los países en mora requería una nueva orientación. Hasta los primeros años de la década de los ochenta, los países casi siempre habían rembolsado puntualmente sus préstamos al FMI. Luego, la rápida expansión del crédito a los países de bajo ingreso afectados por arraigados

	1987	1988	1989	1990	1991
FMI	<ul style="list-style-type: none"> • Camdessus asume el cargo de Director Gerente • Creación del SRAE 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque de colaboración en materia de atrasos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación del Plan Brady 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de la economía soviética 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica a la antigua Unión Soviética
EVENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión del G-7 en el Louvre • Caída de los valores en los mercados mundiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de Toronto para el alivio de la deuda 	<ul style="list-style-type: none"> • Caída del muro de Berlín 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis del Oriente Medio 	<ul style="list-style-type: none"> • Disolución de Yugoslavia • Disolución de la Unión Soviética

problemas estructurales y un entorno externo cada vez más hostil provocó problemas en el servicio de la deuda. Con el tiempo, más de 12 países experimentaron atrasos prolongados en el cumplimiento de sus obligaciones frente al FMI. El dilema de Camdessus era hallar la manera de ayudar a los países a reajustar su política económica y elaborar planes de liquidación de sus atrasos sin por ello debilitar los incentivos que tenían todos los prestatarios para cumplir sus obligaciones y respetar el carácter de acreedor privilegiado del FMI. Algunos países en situación de atraso podían haber pagado, pero no estaban dispuestos a modificar su política económica y realizar sacrificios a corto plazo; otros, en cambio, no estaban en condiciones de pagar debido a las funestas condiciones externas. Camdessus recomendó al FMI actuar con mayor flexibilidad frente a los países dispuestos a establecer un historial de política económica positivo y a colaborar en el restablecimiento de relaciones normales con sus acreedores.

A partir de 1988 este nuevo enfoque, basado en la colaboración, permitió a varios países liquidar, en parte o inclusive en su totalidad, sus obligaciones en mora frente al FMI. Algunos países acreedores insistieron en agregar a los alicientes un mecanismo de coerción, consistente en una tercera enmienda del Convenio Constitutivo del FMI que permitiera a la institución suspender el derecho de voto de los países miembros que transgredieran el Convenio. Camdessus se mostró poco entusiasta frente a esa propuesta, pero el proceso de ratificación se vinculó a uno de sus más importantes proyectos: un incremento (del 50%) de las cuotas del FMI, que entró en vigor en 1992, conjuntamente con la enmienda. A lo largo de la década de los noventa fue reduciéndose la acumulación de atrasos, y al mismo tiempo el FMI, en colaboración con los donantes, procuró reforzar la situación financiera de la mayor parte de los países afectados.

La cuestión de los atrasos de pagos frente al FMI obedeció en parte a un problema más general de diseño y ejecución de los programas de ajuste de la política económica. Para reforzar esta última, promover un crecimiento económico de alta calidad y ayudar a prevenir la recurrencia de los atrasos, Camdessus procuró agregar a las condiciones clásicas de otorgamiento de crédito por parte del FMI recomendaciones de política económica y condiciones referentes a una amplia gama de cuestiones estructurales. Los problemas de un gasto militar excesivo, inadecuada responsabilidad con respecto a la utilización de fondos e insuficiente atención a las necesidades de los sectores pobres pasaron a ser motivos de preocupación del FMI y de la comunidad internacional en el contexto de la

negociación de acuerdos financieros. Nunca fue fácil ayudar a los gobiernos a diseñar esas y otras reformas en consonancia con las propias necesidades de los países, y muchos críticos pusieron en tela de juicio que el FMI estuviera facultado para llegar tan lejos. Pero Camdessus percibió la importancia de que los países se identificaran con la reforma, y pocos críticos lo acusaron jamás de mostrarse poco firme a este respecto.

Reducción de la pobreza mundial

Desde el comienzo, Camdessus se mostró convencido de que la pobreza generalizada compromete la estabilidad financiera mundial y constituye, por lo tanto, una cuestión de primordial importancia para el FMI. Éste no es un organismo de asistencia, ni la principal de las entidades que procuran reducir la pobreza en el mundo, pero, según Camdessus, debía brindar más respaldo del que había otorgado.

La preocupación por las repercusiones de la inestabilidad financiera para los pobres no era algo nuevo en el FMI en 1987, pero aún no se habían percibido plenamente sus consecuencias. El quinto Director Gerente del FMI, Johannes Witteveen, orientó la institución hacia el otorgamiento de crédito a los países en desarrollo a más largo plazo, e introdujo el Fondo Fiduciario como vehículo del crédito concesionario destinado a los países más pobres. Su sucesor, Jacques de Larosière, había reforzado el enlace entre el FMI y el Banco Mundial y las Naciones Unidas en relación con problemas referentes a la pobreza, y había introducido el servicio de ajuste estructural (SAE) a los efectos de reciclar los reembolsos del Fondo Fiduciario para otorgar esos recursos a los países necesitados y reforzar su política económica. En 1987 lo que se necesitaba era que el FMI se comprometiera a ayudar a los países a diseñar programas de política económica a fin de evitar que recayera sobre los pobres todo el peso del ajuste y atraer nuevos recursos financieros como complemento de los recursos del SAE, que se habían vuelto insuficientes.

Antes de que finalizara el primer año del mandato de Camdessus, el Directorio Ejecutivo triplicó los recursos con que contaba el FMI para otorgar préstamos a bajo interés, y creó el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE). En los tres períodos de actuación en el FMI, Camdessus abogó firmemente por la transformación del SRAE en una de las principales fuentes de financiamiento concesionario, de carácter permanente, a fin de promover una eficaz aplicación de la política económica y catalizar la asistencia bilateral. Sin dejarse convencer por el argumento de que otras instituciones estaban en mejores condiciones que el FMI para cumplir esa

	1992	1993	1994	1995	1996
FMI	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del Directorio a 24 miembros • Acuerdo de derecho de giro con Rusia • Aumento del 50% de las cuotas del FMI • Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del servicio para la transformación sistémica 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombramiento de tres Subdirectores Gerentes • Declaración de Madrid 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de derecho de giro a favor de México 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la Iniciativa PPME y financiamiento para el SRAE
EVENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Comunidad de Estados Independientes 		<ul style="list-style-type: none"> • Crisis "tequila" en México 		

tarea, persuadió a más de 40 países para que otorgaran donaciones y préstamos a la Cuenta Fiduciaria del SRAE. Logró que el Directorio Ejecutivo del FMI incrementara los límites de acceso, a fin de que el SRAE pudiera realizar un aporte mayor al financiamiento de los programas de ajuste de los países pobres. Su insistencia en que se hiciera del SRAE y de la respectiva condicionalidad de política económica un componente del proceso de alivio de la deuda, y la tenacidad con que procuró financiamiento para la reducción de la deuda de los países de bajo ingreso hicieron posible que los países donantes acordaran en 1996 la transformación del SRAE en un servicio financiero permanente y establecieran la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Finalmente, en su último año como Director Gerente, Camdessus suscitó consenso político a favor de la creación del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, como sucesor del SRAE, y de la obtención de nuevo financiamiento para los PPME con cargo al producto de la revaluación de parte de las existencias de oro del FMI.

El cruce del muro

La caída del muro de Berlín y la democratización de Europa oriental y central llevaron al FMI a establecer relaciones de trabajo más estrechas con algunos de sus países miembros, como Hungría, Polonia y Rumania, lo que a principios de la década de los noventa permitió a todos los demás países de la región ingresar en la institución. Pocas semanas después de la elección de un gobierno democrático en Polonia, en 1989, Camdessus se reunió en Varsovia con las nuevas autoridades, promovió la reunión de un grupo de acreedores oficiales y se ocupó personalmente de la gestión del primer acuerdo de derecho de giro del FMI a favor de Polonia. Ello fue seguido, en rápida sucesión, por acuerdos de financiamiento a favor de Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania.

Poco después de la desintegración de la Unión Soviética, a fines de 1991, los 15 Estados sucesores ingresaron en el FMI. Súbitamente, la división del mundo en sistemas políticos y económicos independientes dejó de tener sentido. No menos repentina fue la transformación del FMI, que pasó a estar formado por casi todos los países del mundo. La mayoría de sus nuevos miembros necesitaban asistencia técnica y financiera inmediata, y Camdessus procuró sin dilación poner el FMI en las condiciones más apropiadas para suministrarla. A solicitud de los principales países industriales, el FMI convocó a una reunión de representantes de varias instituciones, con participación de funcionarios del Banco Mundial, la

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y en apenas seis meses el grupo elaboró un proyecto de asistencia técnica encaminado a integrar en la economía mundial los países recientemente independizados. Además el FMI estableció el servicio para la transformación sistémica (STS), como “ventanilla” temporal de otorgamiento de financiamiento mediante un sistema de rápido desembolso para los países en transición hacia una economía de mercado.

En un comienzo, los macroeconomistas del FMI no estaban plenamente familiarizados con los problemas estructurales en gran escala de esos países, pero Camdessus logró dar nuevos bríos a la institución mediante la incorporación de nuevos funcionarios y la reasignación de los recursos existentes. Además libró una prolongada batalla política para persuadir a los países industriales y en desarrollo a que autorizaran la realización —por única vez— de una serie de asignaciones de DEG orientadas principalmente hacia los nuevos países miembros. Finalmente, en 1997 la Junta de Gobernadores adoptó una solución de compromiso, que hacía necesaria otra enmienda del Convenio Constitutivo, pero al 31 de diciembre de 1999 aún no había sido ratificada oficialmente por los países miembros.

Hacia el nuevo siglo

Camdessus describió el colapso que sufrió el peso mexicano en diciembre de 1994 como “la primera crisis financiera del siglo XXI”, porque reflejaba un nuevo nivel de mundialización y rápidas reacciones en los mercados financieros internacionales. El FMI cumplió un papel central en la resolución de esa crisis negociando rápidamente un acuerdo financiero de grandes proporciones y ayudando a organizar el suministro de financiamiento adicional por parte de otros acreedores oficiales. Lamentablemente, Asia, en 1997, y Rusia y Brasil en 1998, se vieron azotados por otra serie de crisis. Aun antes del comienzo del nuevo siglo, los peligros de la inestabilidad imperante en los mercados financieros habían asumido proporciones intimidatorias. Camdessus reaccionó haciendo que el FMI se comprometiera a otorgar y entregar un gran volumen de recursos financieros, tras lo cual colaboró en forma estrecha con los países afectados y con la comunidad financiera internacional para promover un giro de la política económica y comenzar a estabilizar las corrientes de capital.

Estas crisis financieras sometieron al FMI a la fiscalización pública más severa de toda su historia. El FMI como institución, y Camdessus como dirigente y símbolo de la misma,

1997	1998	1999	2000
<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos • La Junta de Gobernadores aprueba la Cuarta Enmienda • Creación del servicio de complementación de reservas 	<ul style="list-style-type: none"> • Se activan los AGP a favor de Rusia • Se activan los NAP a favor de Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de las cuotas de un 45% • Líneas de crédito contingente • Revaloración de las tenencias de oro para financiar el Fondo Fiduciario SRAE-PPME 	<ul style="list-style-type: none"> • Camdessus cesa en su cargo
<ul style="list-style-type: none"> • Crisis financiera asiática 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis financieras rusa y brasileña 	<ul style="list-style-type: none"> • Comienza a utilizarse el euro 	

fueron blanco de intensas críticas por no haber previsto las crisis, y algunos acusaron al FMI de agravar el problema al persuadir a los acreedores a otorgar préstamos a países con dudosas perspectivas económicas y luego intimidarlos y hacerlos abandonar la escena. Sin embargo, la intensidad de esos ataques no tardó en reducirse, cuando se comprobó que el crédito del FMI y las medidas globales de gestión de la crisis adoptadas por la institución promovieron una extraordinaria recuperación en algunas de las economías más afectadas.



James M. Boughton,
Historiador del
Fondo Monetario
Internacional

Conclusión

Al responder a todos estos desafíos, Camdessus imprimió a su labor un fuerte carácter humanitario que en definitiva modificó la imagen del FMI, y nunca vaciló en su convicción de que la función básica de la institución consiste en mejorar las condiciones de vida de las personas. Pese a esa convicción y a los muchos éxitos logrados, la evaluación definitiva de su legado dependerá de las respuestas que se den a dos grandes preguntas. ¿Es fundada la crítica de que se mostró demasiado ansioso de otorgar préstamos a Rusia, cediendo así a presiones políticas, o en realidad elaboró con cuidado una respuesta mesurada frente al mayor desafío político y económico de fines del siglo XX? ¿Amplió cada vez más, en forma difícilmente justificable, la esfera de acción del FMI, o su reacción fue adecuada frente a la persistente demanda de los limitados

recursos de la institución, de modo de preservar la importancia del FMI en un mundo en transformación, sin detrimento de su carácter monetario esencial? No es fácil dar respuesta a estas preguntas sin la perspectiva que sólo tendrán los historiadores del mañana.

Cuando Camdessus anunció su intención de dejar el cargo, un periodista le pidió que mencionara las cualidades más importantes que debía poseer su sucesor: “¡Un gran sentido del humor!”, respondió sin vacilar. Sería tentador interpretar esa respuesta como una salida táctica frente a una pregunta embarazosa, pero evidentemente fue la expresión real de sus sentimientos.

Ningún Director Gerente anterior había estado expuesto durante tanto tiempo a una atención pública tan concentrada, ni había estado expuesto a una fiscalización tan severa, a una presión política tan intensa, ni a tantas críticas, aunadas a manifestaciones de admiración. Ninguno de sus predecesores se había visto confrontado con crisis económicas y financieras mundiales tan variadas, ni había procurado tan audazmente hacer ingresar al FMI en nuevos dominios. De ninguno de ellos había señalado la prensa con tanta frecuencia que era improbable que se mantuviera en el cargo, y sin embargo ninguno se había mantenido durante tanto tiempo en el mismo. No parece probable que quien carezca de un fuerte sentido del humor pueda reunir los recursos espirituales necesarios para dirigir al FMI de hoy. **F&D**

Crown Agents Financial Services Limited

Training Courses in Banking and Financial Management



The increasing pace of change, complexity and turmoil in financial markets create growing pressures on governments and organisations to manage financial flows more effectively. In response to these pressures, the present and future policy makers in central banks, government ministries, parastatal and commercial organisations need strategic and technical financial management skills suited to today's global markets.

Crown Agents Financial Services Limited, a UK bank working internationally with governments and commercial organisations, are responding to this need with short courses held at our residential international management training centre in the UK. Our courses can also be tailored for presentation worldwide. Courses to be conducted in the UK in 2000 include:

- Fiscal Policy, Revenue and Expenditure
- Public Sector Reform and Privatisation
- Structure and Supervision of Financial Markets
- The Instruments of Financial Markets
- Foreign Exchange Management
- Reserves and Sovereign Risk Management
- Debt Management Strategies and Techniques
- Financial Management of Development Projects
- Treasury Controls within Banks
- Pensions Administration
- Internal Audit for Banks
- Bank Lending for Developing Economies
- Combating Economic Crime

If you have training needs in these or related subjects, or would like further information, please contact:

Joanna Lee Tel: +44 (0) 20 8710 6283 Fax: +44 (0) 20 8643 6250

e-mail: cafslenquiries@crownsagents.co.uk web: www.crownsagents.com/hrd

Please quote reference FDO300 when contacting us.

Crown Agents delivers specialist and multidisciplinary skills in international trade, procurement, finance and institutional development.



INVESTOR IN PEOPLE