



# El FMI a los

## Reflexiones sobre la reforma del FMI y las exigencias de una economía mundial en evolución

*James M. Boughton*

**L**OS ANIVERSARIOS son momento de reflexión, y para el FMI la ocasión llegó en julio de 2004, a 60 años de la conferencia de Bretton Woods, New Hampshire, donde las delegaciones de 44 países aliados redactaron y acordaron el Convenio Constitutivo del FMI. La economía mundial ha cambiado radicalmente desde entonces y el FMI reúne hoy a 184 países. Su función y labor también han evolucionado, pero como en cualquier otra organización grande, la capacidad de cambio ha estado limitada por sus propias reglas y mandato y lastrada por la inercia. Inevitablemente, ha habido cierta disparidad entre lo ideal y la realidad, y este aniversario —conjugado con la llegada de un nuevo Director Gerente— ofrece una oportunidad para reflexionar sobre cómo armonizarlos en los próximos años.

### Un nacimiento turbulento

El FMI nació a fines de la segunda guerra mundial, destinado a crear un marco multilateral para el comercio y las finanzas que ayudara a los países a evitar los fracasos que marcaron el período de entreguerra de los años veinte y treinta (véase la cronología de las págs. 14–15). En esos turbulentos años, no había un sistema acordado para ajustar los tipos de cambio ni para vincularlos a las variables económicas fundamentales. Los gobiernos se habían vuelto autárquicos y adoptado políticas de “empobrecer al vecino” para lograr una ventaja

competitiva. La proliferación de acuerdos preferenciales bilaterales y regionales había minado el comercio multilateral. Y muchos países habían restringido la convertibilidad internacional de sus monedas para estabilizar y limitar la circulación de capitales.

En gran medida como consecuencia de estas y otras políticas débiles y derrotistas, el capital financiero privado tenía poco movimiento internacional en los años treinta. Cuando las autoridades financieras se reunieron en Bretton Woods en 1944, procedentes del mundo entero, esperaban que esa situación se mantuviera en el período de posguerra. Además, como la segunda guerra mundial había tenido un impacto económico diferente en América y otras regiones, un país —Estados Unidos— tenía una posición predominante en el comercio internacional y aún más en el ámbito financiero. La meta de Bretton Woods era restablecer de a poco las finanzas multilaterales, de manera tal que sustentaran —y no desestabilizaran— el comercio internacional a medida que la economía mundial volviera a encarrilarse.

### Cambio acumulativo

Durante las dos primeras décadas siguientes a Bretton Woods, la economía mundial se transformó de a poco, pero el efecto acumulativo fue impresionante. El primer cambio profundo que afectó al FMI fue el crecimiento económico y

financiero registrado fuera de América del Norte. Al final de la segunda guerra mundial, a Estados Unidos le correspondía un 22% de las exportaciones mundiales y un 54% de los activos internacionales oficiales de reserva. Esos porcentajes estaban reflejados en su cuota del 33% en el FMI y en el sobreentendido de que el FMI no tomaría ninguna decisión trascendental sin la aprobación de Estados Unidos. (El Convenio Constitutivo exigía una mayoría del 85% para ciertas decisiones importantes y del 50% para la mayoría de las demás. En la práctica, la dirección solía plegarse al criterio de Estados Unidos sobre todo tema polémico, incluidas las decisiones corrientes de préstamo.) Inevitablemente, el poder y la influencia de Estados Unidos dentro del FMI menguarían a medida que otros países fueran recuperando su posición.

**Europa** occidental fue satisfaciendo las expectativas paulatinamente, restableciendo la convertibilidad de las divisas en los años cincuenta, reemplazando los acuerdos de comercio bi-

## La extensión del uso de los préstamos del FMI para mitigar las crisis de la cuenta de capital de los años noventa fue inevitable y polémica a la vez.

laterales por relaciones multilaterales abiertas y registrando un fuerte crecimiento económico. La República Federal de Alemania, que ingresó al FMI en 1952, tuvo un ascenso especialmente rápido. Tras la fundación del Mercado Común en 1957, una serie de acuerdos monetarios cada vez más estrechos hizo posible la creación de una zona monetaria común. De esta manera, Europa se afianzó como agente en la economía mundial y mantuvo su posición en la jerarquía del FMI.

Un hecho no tan esperado, y en última instancia aún más significativo, fue el creciente poderío económico de **Asia**, comenzando por Japón, que también se adhirió al FMI en 1952. Para fines de los años sesenta, las tres economías más grandes del mundo eran Estados Unidos, Japón y Alemania. Muchos elementos del éxito japonés sirvieron de ejemplo a otras economías en rápido desarrollo de Asia oriental, como varias regiones económicas de China, la República de Corea, Malasia y Tailandia. Pese a que para 1992 Japón tenía la segunda cuota más alta del FMI, y aunque la cuota de China aumentó drásticamente cuando la República Popular ocupó el puesto de China en 1980, en general las cuotas asiáticas estaban muy por debajo de la importancia económica que estos países estaban alcanzando.

El peso económico de **Oriente Medio** aumentó gracias al alza de los precios del petróleo en los años setenta. El aumento de las cuotas en el FMI fue especialmente notable en el caso de Arabia Saudita, que en los años ochenta, a través

de una serie de cuantiosos préstamos, pasó a ser el principal acreedor del FMI.

El Convenio Constitutivo original le concedía a **América Latina** el derecho especial de elegir a dos de los 12 Directores Ejecutivos del FMI, independientemente de los demás países miembros electores. Esa cláusula se eliminó en 1978 por considerarse que ya no era necesaria: la región ya tenía cuotas que le permitían elegir a dos Directores mediante los procedimientos normales de votación, además de un tercer puesto de Director en el que se rotaban España, México y Venezuela. Para entonces, **África subsahariana** también podía (apenas) elegir dos Directores.

Estos profundos cambios en la importancia económica relativa, combinados con la tendencia a hacer ajustes puramente marginales en la mayoría de las cuotas relativas durante la revisión general de cuotas, han creado un vínculo tenue entre las cuotas relativas (y el número de votos) y la envergadura de la economía, el comercio internacional y las finanzas de un país. Aunque la cuota relativa de Estados Unidos ha disminuido a la mitad en los últimos 60 años, la de Europa ha cambiado poco y la de Asia ha aumentado menos de lo que harían pensar la mayor parte de las fórmulas.

Otra consecuencia de la concentración geográfica de la influencia económica durante los años cuarenta fue el entendido extraoficial de que Estados Unidos postularía al Presidente del Banco Mundial (que, según se preveía, sería la más grande e importante de las dos instituciones de Bretton Woods) y dejaría en manos de los demás países miembros el nombramiento del Director Gerente del FMI. Como en este último grupo predominaba Europa, nació la tradición de que el FMI estuviera dirigido por un europeo, obviamente con la venia de todos los países miembros. También aquí la costumbre y la inercia han impedido el cambio, pese a la creciente influencia y peso económico de otras regiones. Por lo menos en tres ocasiones se ha considerado o postulado a no europeos, pero los gobiernos de Europa siempre se han aliado y han obtenido suficiente respaldo de otros países miembros para que terminara elegido uno de los suyos.

Lo más fundamental es que la aparición de varios centros de poder económico ha alterado la economía mundial, y el FMI ha tratado de adaptarse. Llegados los años sesenta, el sistema de Bretton Woods de tipos de cambio fijos pero ajustables anclado en el dólar de EE.UU. se había vuelto difícil de mantener y estaba apuntalado por arreglos especiales entre los países industriales del Grupo de los Diez (G-10) —acuerdos de canje entre los bancos centrales y la constitución de un fondo de reserva para estabilizar el precio del oro— y por la creación de derechos especiales de giro en el FMI. Estos arreglos provisionales no lograron contener la presión y a principios de los años setenta el sistema se vino abajo. Los esfuerzos iniciados entonces para devolver estabilidad al sistema cambiario fueron más allá del G-10 y abarcaron a todos los países miembros del FMI, reunidos a nivel ministerial en un Comité de los Veinte (el antecesor del actual Comité Monetario y Financiero Internacional). Sin embargo, el resultado —una solución conciliatoria que dejaba en manos de cada país la selección del tipo de cambio y daba al

FMI un mandato poco preciso para supervisar el sistema— lo negociaron por separado dos de las potencias originales de la posguerra, Estados Unidos y Francia.

### Las divisiones de la Guerra Fría

La Unión Soviética envió una delegación a Washington en enero de 1944 para negociar disposiciones que le permitieran ingresar a las instituciones monetarias que se pensaban crear. La delegación participó en la conferencia de Bretton Woods ese verano y suscribió ad referendum el Convenio Constitutivo del FMI y del Banco Mundial. Pero cuando se acercó la fecha de ratificación, en diciembre de 1945, el Gobierno soviético decidió abstenerse. El subsiguiente endurecimiento de las diferencias ideológicas que culminó en la Guerra Fría llevó a la Unión Soviética y sus aliados, junto con la República Popular China y los suyos, a permanecer fuera del FMI durante décadas. Por ende, la orientación teórica e ideológica básica del personal del FMI, que giraba en torno a una estrategia de política económica liberal y tradicional, fue la que predominó en los debates internos, y gran parte de la labor operativa pudo encaminarse a promover desenlaces acordes con el espíritu de mercado.

El final de la Guerra Fría —con la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética en 1991— tuvo tres efectos en el FMI.

- El número de países miembros aumentó rápidamente, para abarcar a prácticamente todas las naciones.
- El personal tuvo que aumentar mucho en tamaño y diversidad para atender a los nuevos países miembros. La diversidad no era solo cuestión de nacionalidad, sino también de experiencia y familiaridad con las cuestiones estructurales que implicaban la integración de esos países a la economía mundial y la transición hacia la economía de mercado.
- Los intereses políticos que influyen en las decisiones de préstamo del FMI ya no giraban alrededor del conflictivo eje oriente-occidente, sino de cuestiones de seguridad regional o interna o de alianzas económicas.

### Más países miembros de bajo ingreso

Cuando se fundó el FMI, la mayor parte de África se encontraba bajo el dominio colonial europeo. Solamente Egipto, Etiopía y Sudáfrica estuvieron entre los 40 países miembros originales; la mayoría de los demás países africanos se independizaron e ingresaron al FMI entre fines de los años cincuenta y principios de los setenta, y el resto los había seguido para 1990.

A nivel de las operaciones, el primer efecto importante de esta evolución fue la aparición de un nutrido grupo de

prestatarios potenciales con ingresos per cápita muy bajos, que mal podían obtener crédito del FMI con condiciones normales. Eso llevó a abrir un Fondo Fiduciario provisional en 1974, financiado con la venta de parte de las tenencias institucionales de oro, que hizo posible los primeros préstamos en condiciones concesionarias. Con el reembolso de esos préstamos se financió el servicio de ajuste estructural (SAE) a partir



Corredoras de cambio negocian las órdenes de los bancos clientes durante la primera jornada de operatoria del año en Tokio.

de 1986. El SAE reforzado, lanzado en 1987, y su sucesor de 1999, el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP), permitieron seguir ofreciendo préstamos concesionarios a más largo plazo a países de bajo ingreso —principal, pero no exclusivamente, de África subsahariana— a través de estas cuentas administradas. En los últimos años, la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) le ha permitido al FMI respaldar el alivio de la deuda de muchos de estos países.

Un segundo efecto muy vinculado fue profundizar la participación del FMI en la reforma estructural. La necesidad básica de la mayoría de los países africanos era un financiamiento sostenido para el desarrollo, lo cual exigía demostrar suficiente compromiso con la reforma económica y estatal, la aplicación estable de políticas macroeconómicas sólidas y la apertura económica para atraer donantes. El FMI no tenía recursos ni mandato para brindar ese financiamiento, pero intentó adaptar su financiamiento y asesoramiento para contribuir a la consolidación y la reforma de las políticas. El alcance del diseño de los programas y la condicionalidad de las políticas se extendió mucho en los años noventa, pero sin gran resultado. En 2002, surgieron pautas más estrictas para racionalizar y focalizar mejor las condiciones de política estructural.

## La globalización de los mercados financieros

El crecimiento y la globalización de los mercados financieros privados también influyeron mucho en el FMI. Al final de la segunda guerra mundial, los flujos financieros internacionales privados tenían una circulación muy limitada. Como la inversión de cartera transfronteriza estaba restringida por controles nacionales y reglamentaciones monetarias, la especulación de divisas se circunscribía mayormente a los adelantos y atrasos en la liquidación de créditos comerciales. Los fundadores del FMI no tenían problema en dejar que esa situación continuara porque creían que los flujos especulativos servían más que nada para desestabilizar los tipos de cambio.

Esta combinación de actividad limitada y desconfianza general tuvo efectos profundos a la hora de estructurar el FMI, pero esos efectos han quedado en gran medida neutralizados por los hechos: la realidad se impuso al plan original.

- Primero, el Artículo VI del Convenio Constitutivo prohíbe al FMI otorgar préstamos a un país “para hacer frente a una

## Las reformas fundamentales que garanticen a todos los países y regiones representación y voz en proporción a su función dentro de la economía mundial actual dependerán de que los países que hoy tienen el poder estén dispuestos a adoptar un sistema más flexible para compartirlo.

salida considerable o continua de capital”. Si un país no tomaba medidas para evitar una salida de capital, no podía esperar que el FMI lo rescatara. Sin embargo, una vez que los mercados privados de capital empezaron a crecer y a trascender las fronteras, la distinción entre los préstamos del FMI para transacciones corrientes y de capital se diluyó. La extensión del uso de los préstamos del FMI para mitigar las crisis de la cuenta de capital de los años noventa fue inevitable y polémica a la vez.

- Segundo, el Artículo VI facultaba al FMI a obligar a un país que sufriera salidas de capital a imponer controles como condición para poder obtener préstamos. Como la conclusión de los países ha sido que devaluar o tomar préstamos del FMI es preferible a imponer controles para frenar la salida de capitales, el FMI nunca ha aplicado esta cláusula.

- Tercero, la competencia del FMI en el campo de los controles cambiarios y la responsabilidad de supervisar su desmantelamiento se circunscribían a los controles vinculados a los pagos en cuenta corriente. Se cumplía con el Artículo VIII cuando los países eliminaban los controles al cambio de divisas para los pagos en cuenta corriente y convenían en no volver a imponerlos, independientemente

de los controles a los flujos de capital. Pero aunque al FMI no le compete oficialmente la liberalización de la cuenta de capital, normalmente la ha fomentado y facilitado como parte de su supervisión y asistencia técnica.

La expansión y la profundización de los mercados de capital privado internacionales también han alterado las relaciones entre el FMI y los países miembros, creando una clase de países miembros que probablemente nunca giren contra los recursos de la institución. El FMI fue concebido como un fondo rotatorio para todos los países miembros, pero a partir de comienzos de los años sesenta las economías más avanzadas adoptaron otras alternativas de financiamiento, empezando por acuerdos de canje entre los bancos centrales para volcarse luego principalmente al endeudamiento en los mercados privados. Para ellas, el acceso a los mercados de capital privado internacionales del que se benefician desde los años setenta, combinado con el uso de tipos de cambio flexibles para absorber la presión de los desequilibrios de pago, eliminó la necesidad de financiamiento del FMI. Así, los países miembros están divididos entre eternos acreedores y dos grupos de prestatarios casi eternos. Alrededor de 40 países suministran prácticamente la totalidad de los recursos utilizables; alrededor de 80 reciben financiamiento concesionario, pero con pocas probabilidades de acceder a préstamos a gran escala; y un grupo intermedio, más indeterminado, tiene cierto acceso al capital privado internacional pero ocasionalmente puede sufrir una crisis financiera para la cual quizá necesite un préstamo cuantioso del FMI.

### ¿Qué depara el futuro?

Las próximas décadas sin duda plantearán nuevos retos. En comparación con el final de la segunda guerra mundial, el número de economías prósperas y bien desarrolladas ha aumentado a alrededor de 30. Asimismo, se han formado más de 50 “mercados emergentes”, o sea aquellos países con un comercio internacional sustancial y, como mínimo, cierto acceso al capital privado internacional. Con una buena gestión económica y un poco de suerte, ambas cifras seguirán aumentando. Algunos países ya no recurrirán al FMI; otros necesitarán préstamos bastante grandes de vez en cuando; y otros dejarán atrás las condiciones concesionarias y podrán tomar recursos ordinarios en condiciones de mercado. Los mercados privados y las instituciones oficiales como el FMI tendrán que estar preparados.

En este sexagésimo aniversario, el mandato y los principios fundamentales del FMI siguen intactos, y sigue habiendo necesidad de adaptarse siempre a la evolución de la economía mundial. En el horizonte se perfilan cuatro temas críticos.

Primero, *es necesario afianzar la supervisión de las políticas económicas y financieras de los países miembros* para que las advertencias anticipadas sobre inminentes problemas económicos sean más eficaces y los países tengan más incentivos para prestarles atención. En la supervisión tradicional, el FMI ha sido asesor confidencial de los gobiernos. En la última década, ha adoptado más apertura y transparencia y ha fortalecido la supervisión publicando la mayoría de los

informes en ese ámbito, que sirven de señal para los operadores del mercado y los funcionarios nacionales. El reto es lograr un justo equilibrio entre brindar asesoramiento confidencial y dar señales al público; y que los informes de supervisión de todos los países sean objetivos y directos.

Segundo, *el FMI debe cerciorarse mejor de que los préstamos para ayudar a resolver crisis financieras restablezcan el acceso de los países a los mercados de capital y propicien la reactivación del crecimiento económico.* Para establecer un vínculo más claro entre sus préstamos y la aplicación de políticas económicas sólidas, afianzando la confianza de los acreedores e inversionistas en el país, podría aprobar de antemano y con carácter contingente las políticas de ese país. Así, los países que ejecutaran políticas sólidas tendrían fácil acceso al crédito del FMI en cuanto lo necesitaran. Aunque este método no ha dado resultado en el pasado, quizá valga la pena volver a probarlo. Otra faceta es la dificultad de rechazar solicitudes de asistencia de países que apenas pueden implementar políticas eficaces. La credibilidad de la aprobación del FMI exige un grado adecuado de selectividad.

Tercero, *el FMI debe esforzarse más para que el asesoramiento en materia de políticas y el respaldo financiero a los países de bajo ingreso estén debidamente dirigidos a ayudarlos a salir de la pobreza.* El principal organismo internacional de fomento y de lucha contra la pobreza es el Banco Mundial. La responsabilidad del FMI es ayudar a los países miembros a lograr y mantener la estabilidad macroeconómica y financiera

mediante políticas capaces de sustentar un fuerte crecimiento económico. Lo difícil es brindar a los países de bajo ingreso un asesoramiento macroeconómico acorde con sus necesidades de estabilidad y también de crecimiento y reducción de la pobreza: el compromiso internacional con los Objetivos de Desarrollo del Milenio ofrece al FMI la oportunidad de encuadrar ese respaldo dentro de metas concretas a mediano plazo.

Por último, *la reforma del FMI exige pensar en la equidad y la eficacia con que está regida la institución.* La función e importancia económica de las naciones y regiones va cambiando y, junto con ellas, la dependencia del financiamiento y asesoramiento del FMI. Así debería suceder con la función e influencia de las naciones y regiones dentro de la institución para proteger su legitimidad y credibilidad política. Una selección abierta y meritocrática del Director Gerente ayudaría, al igual que el aumento de la transparencia que viene concretándose desde mediados de los años noventa. La gobernanza del FMI se encuentra bajo el control de la comunidad internacional. Las reformas fundamentales que garanticen a todos los países y regiones representación y voz en proporción a su función dentro de la economía mundial actual dependerán de que los países que hoy tienen el poder estén dispuestos a adoptar un sistema más flexible para compartirlo. ■

*James Boughton es Director Adjunto del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI e historiador oficial de la institución.*

**GLOBAL ACTORS NEED A GLOBAL STAGE**

**Advertise in CHOICES**

Unstable and insecure times like this demand action. Building democracy, reducing poverty, establishing prosperity. For global actors who are part of the solution, there is one stage where attention is guaranteed—CHOICES.

CHOICES is the magazine that development experts and decision makers read. Everywhere. From Mexico to Madagascar. To reach the experts throughout the world, you need to advertise in CHOICES.

No other magazine details the successes of human development like CHOICES. And no other magazine is seen by as varied an audience as CHOICES, from the rich and powerful to the weak and voiceless.

**Be a global actor. Advertise in CHOICES.**

For more information, call 212-906-5325 or e-mail [choices@undp.org](mailto:choices@undp.org).

**CHOICES**

**THE HUMAN DEVELOPMENT MAGAZINE**