

Para que la economía mundial se mantenga en forma



Carlo Cottarelli e Isabelle Mateos y Lago

El FMI adopta un nuevo marco para monitorear el desempeño económico de los países

EN TÉRMINOS económicos, ningún país es una isla. Las decisiones de uno suelen repercutir en los vecinos y, si se trata de un país grande, los efectos pueden extenderse a toda una región o al mundo entero, hoy más que nunca. Los lazos comerciales son más estrechos y los mercados de capital pueden profundizar y transmitir las perturbaciones a través de las fronteras a una velocidad extraordinaria. Esa dinámica a menudo resulta benigna. Pero en los años noventa la crisis asiática dejó en claro que un vendaval económico puede causar estragos más allá de los límites nacionales y que una crisis puede extenderse como un reguero de pólvora a otras economías que hasta ese momento parecían sólidas. Aunque los gobiernos nacionales son más conscientes de este riesgo, no están preparados para afrontarlo.

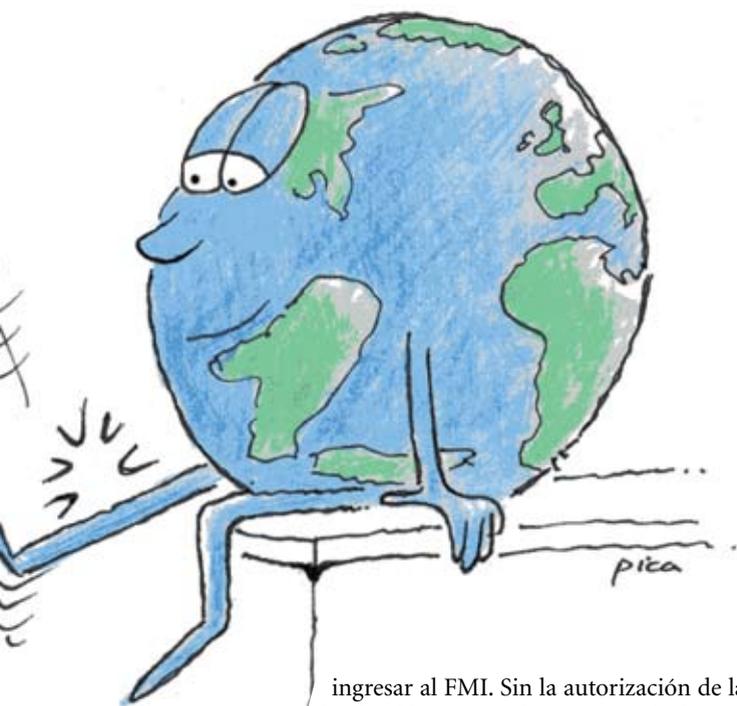
Allí es donde entra en juego el Fondo Monetario Internacional, creado al término de la Segunda Guerra Mundial —un conflicto que para muchos historiadores se originó en parte en la Gran Depresión— para contribuir a la estabilidad monetaria mundial. Los fundadores de la institución estaban especialmente interesados en evitar las devaluaciones competitivas, que habían exacerbado la crisis

y le habían dado una dimensión mundial. Aunque ese objetivo básico sigue vigente —los tipos de cambio nuevamente son el centro de debates internacionales muchas veces apasionados—, la manera en que la institución promueve la estabilidad económica mundial ha cambiado en respuesta al nuevo clima comercial y financiero internacional.

En las últimas décadas, el FMI estuvo considerado en muchas ocasiones como un antídoto contra la crisis o un catalizador de la ayuda. Pero el suministro de asistencia financiera a países necesitados siempre fue un medio hacia un fin. Hoy el FMI está revaluando detenidamente su modelo de acción para poder continuar cumpliendo el mandato fundamental de promover la estabilidad financiera internacional.

Un código de conducta universal

El objetivo más apremiante en 1945 era evitar las devaluaciones competitivas que habían causado tantos perjuicios en los años treinta. El sistema de Bretton Woods lo logró mediante tipos de cambio fijos pero ajustables, uno de los pilares del código de conducta que los países prometían respetar al



ingresar al FMI. Sin la autorización de la institución, las paridades cambiarias no podían variar más del 10%. Cuando Estados Unidos desvinculó el dólar del oro en 1971, el sistema dejó de funcionar y hubo que formular un nuevo código de conducta. El resultado fue la revisión del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, que se encuentra en vigor desde 1978.

Conforme a esa revisión, los países se comprometen a no perseguir ciegamente una política favorable a sus propios intereses inmediatos sin tener en cuenta las repercusiones en los países vecinos y en su propia estabilidad a largo plazo. Concretamente, el nuevo código de conducta alienta a los países miembros a promover el crecimiento económico, manteniendo al mismo tiempo una estabilidad de precios razonable y condiciones financieras ordenadas. Asimismo, les encomienda que eviten manipular los tipos de cambio para el ajuste de la balanza de pagos, por ejemplo para obtener ventajas competitivas desleales, y los insta a seguir políticas cambiarias compatibles con la estabilidad interna y externa.

En cuanto a sus propias obligaciones, el FMI está encargado de evaluar si los países llevan adelante políticas compatibles con el código de conducta y de asesorarlos en el ámbito económico. Ese proceso se conoce como supervisión nacional o bilateral y se aplica a todos los países miembros, con independencia de su tamaño o de la situación de su economía. El FMI también debe observar el funcionamiento del sistema monetario internacional para cerciorarse de su eficacia, una función conocida como supervisión multilateral.

Asesoramiento económico específico

A través de la supervisión, el FMI ofrece un asesoramiento experto de las condiciones económicas de los países miembros y detecta riesgos para la estabilidad y el crecimiento, en el marco de deliberaciones de alto nivel con las autoridades nacionales y mediante informes que en su mayoría publica

en su sitio web. Existen obviamente muchas otras fuentes de asesoramiento, pero el FMI goza de varias ventajas comparativas: acceso a los responsables de la política económica y a los datos necesarios para un análisis exhaustivo; una perspectiva libre de prejuicios nacionales, políticos o comerciales que refleja los intereses de la comunidad internacional en su conjunto; y una visión panorámica de la situación económica y financiera mundial, sumada a la experiencia acumulada de 185 países miembros, que han aprendido qué políticas funcionan mejor en determinadas circunstancias.

El proceso de supervisión ofrece otra ventaja: los 185 países miembros —por intermedio de 24 representantes que integran el Directorio Ejecutivo del FMI— tienen la oportunidad de expresar sus opiniones sobre las políticas económicas de los demás países. Los puntos de vista manifestados se transmiten luego a las autoridades del país en cuestión.

La supervisión, en el candelero

En general, la supervisión del FMI ha atraído mucha menos atención que los programas de financiamiento externo y la condicionalidad —ocasionalmente polémica— de sus préstamos. Pero la necesidad de financiamiento externo de los países disminuyó en los últimos años y la supervisión pasó a primer plano, poniendo de manifiesto que su eficacia enfrenta varios retos, algunos de larga data y otros más recientes.

Persuasión. La supervisión está basada en la persuasión a través del diálogo y la presión entre pares, no en sanciones. Por eso le falta la “garra” que la condicionalidad les infunde a los programas respaldados por el FMI. Eso ha llevado a muchos observadores a preguntarse si la supervisión puede tener la más mínima eficacia sin un mecanismo ejecutorio adecuado. Se trata de un viejo problema, inherente a la dinámica de la supervisión.

Influencia. Otro concepto negativo es que el FMI tiene más influencia sobre algunos países miembros que sobre otros, ya sea porque ciertos países tienen más probabilidades de verse obligados a recurrir al financiamiento de la institución en el futuro o porque son más sensibles a la opinión del FMI sobre el acceso futuro a los mercados financieros. Análogamente, hay quienes opinan que el FMI se expresa con menos franqueza ante los países grandes que ante los pequeños. Sean o no válidas esas percepciones, su existencia atenta contra la eficacia de la institución.

Expectativas más exigentes. Para responder a la evolución de la economía mundial, el FMI debe añadir más valor a su asesoramiento. Por ejemplo, ya no tiene un monopolio en la formulación de análisis y asesoramiento macroeconómico; día tras día, las instituciones financieras inundan los mercados —y los gobiernos— con nuevas evaluaciones de los acontecimientos económicos, y hay innumerables expertos dispuestos a hacer oír su opinión. Hace 20 años, muchos países tenían que recurrir al asesoramiento externo, pero hoy tienen sus propios analistas. También hay un número creciente de organizaciones regionales e internacionales —como la Unión Europea y la OCDE, para mencionar solo dos— que les permiten a los países aprovechar numerosas fuentes de asesoramiento multilateral. Por último, la economía mundial misma ha cambiado sustancialmente, y una de las novedades más notables es la enorme expansión de los

mercados internacionales de capital y la consiguiente intensificación de las corrientes transfronterizas de fondos. La economía mundial ha abierto muchísimas oportunidades, pero también plantea nuevos riesgos, a menudo difíciles de diagnosticar claramente debido a su complejidad y la falta de datos, y por ende difíciles también de contener.

Manos a la obra

Frente a todos estos retos, urge adaptar la supervisión a las nuevas realidades del siglo XXI. Imprimir más eficacia a la supervisión es una de las principales metas de la Estrategia a Mediano Plazo lanzada por Rodrigo de Rato, Director Gerente del FMI, en abril de 2005, una reforma ambiciosa que abarca desde el gobierno hasta los préstamos de la institución. Los cambios relativos a la supervisión están centrados en metas más claras, mejor asesoramiento y mejor prestación.

Metas más claras. La inspiración del primer conjunto de ajustes es un reflejo de la idea que impulsó las reformas del sector público lanzadas en los últimos años por muchos países, a saber, que una descripción clara de los objetivos deseados contribuye a la eficacia y a la rendición de cuentas en dos sentidos: primero, centra la atención en las tareas críticas y, segundo, permite a las distintas partes interesadas monitorear el avance realizado. En el caso de la supervisión, ese proceso se desenvuelve a varios niveles.

- Al nivel más alto, el FMI acaba de concluir una importante actualización del marco en el que opera mediante la adopción de una nueva Decisión sobre la Supervisión Bilateral, que reemplaza a la que estuvo vigente durante 30 años y que, junto con el Artículo IV, sirvió de base jurídica a la supervisión (véase el recuadro). Ahora tiene por primera vez una exposición clara y detallada, avalada por todos los miembros, de las prácticas óptimas de supervisión.

- Un nivel más abajo, el FMI se ha planteado adoptar una declaración de prioridades de supervisión a plazo (posi-

blemente a tres años) que le permitiría focalizar mejor sus tareas, aclarar responsabilidades e integrar mejor la supervisión bilateral y multilateral. Las prioridades serían tanto operacionales (por ejemplo, refinar el análisis de cuestiones cambiarias) como económicas (contribuir a la corrección de los desequilibrios mundiales).

- A nivel nacional, el FMI anunció hace poco programas de supervisión, consistentes en una lista de objetivos prioritarios que la supervisión promoverá durante el próximo trienio en cada país miembro, acompañada de un plan de trabajo para alcanzar esos objetivos.

Mejor asesoramiento. El segundo grupo de reformas busca mejorar la calidad de los análisis del FMI en ámbitos clave como las políticas cambiarias y su evolución, los desbordamientos transfronterizos, la supervisión del sector financiero y la evaluación de los focos de vulnerabilidad en los países de mercados emergentes. Hay varias iniciativas en curso.

El núcleo de esta dimensión es el análisis de los regímenes cambiarios. En un estudio reciente, la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI detectó una falta de eficacia en esta esfera crucial entre 1999 y 2005, y mencionaba un análisis insuficiente de los niveles cambiarios, margen para mayor claridad en la evaluación de los regímenes de facto y una atención inadecuada a los efectos de desbordamiento y los problemas de coordinación. La Estrategia a Mediano Plazo también aspira a afinar estos análisis; de hecho, anticipándose al informe de la Oficina de Evaluación Independiente, el FMI ya había emprendido medidas correctivas en los campos mencionados.

Entre las numerosas actividades en curso se destaca el perfeccionamiento de las herramientas analíticas utilizadas para evaluar la desalineación de tipos de cambio. Concretamente, cada vez más países se benefician de las evaluaciones cambiarias realizadas dentro de un marco analítico multilateral (véase el diagrama de la pág. 51).

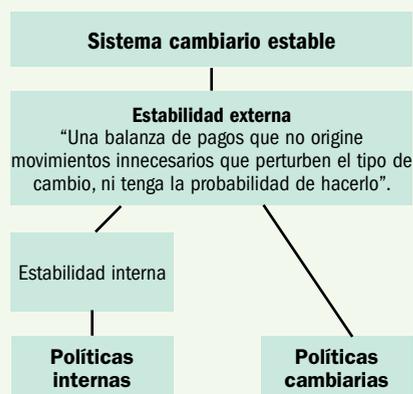
Un nuevo marco de supervisión

Como parte de las iniciativas encaminadas a afianzar el marco de supervisión, en junio último, el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional aprobó una nueva Decisión sobre la Supervisión Bilateral, que reemplaza a la que estuvo vigente durante 30 años.

La nueva decisión es la primera declaración integral sobre la política de supervisión. Al aclarar las expectativas sobre las prácticas óptimas en esta esfera, focaliza mejor el diálogo con los países miembros y le imprime más eficacia. La decisión sirve de marco moderno e integrado para comprobar periódicamente el estado de las economías nacionales, otorgándoles un tratamiento franco e imparcial. Asimismo, reafirma que la supervisión debe centrarse en evaluar si las políticas nacionales promueven la estabilidad externa (véase el diagrama) y precisa qué medidas cambiarias son aceptables o no para la comunidad internacional, ofreciendo una definición de la manipulación de tipos de cambio e indicando en qué casos correspondería entablar conversaciones con las autoridades de un país.

Metas más claras

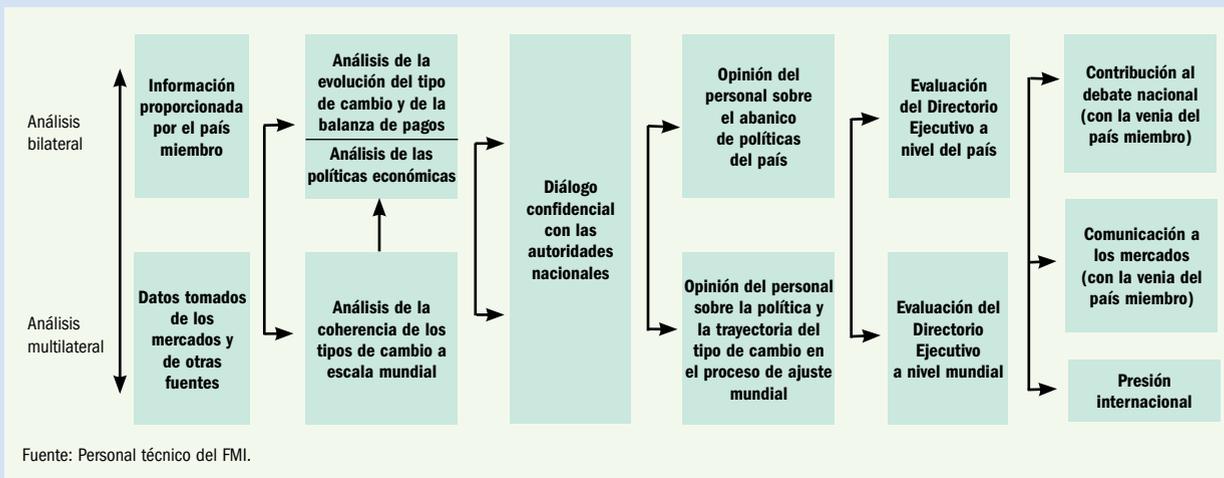
La nueva decisión sobre supervisión puntualiza claramente cómo los países deben conducir su política económica.



Fuente: Personal técnico del FMI.

Cómo funciona

Al analizar las políticas de los países miembros, el FMI tiene en cuenta factores no solo nacionales sino también mundiales.



Eso no es todo. El FMI aplica con mayor frecuencia herramientas analíticas al estudio de los desbordamientos transfronterizos, es decir, el efecto inadvertido de las políticas de un país en otros países. También está desarrollando herramientas para integrar mejor el análisis del sector financiero y de los mercados de capital en las evaluaciones macroeconómicas. Así podrá entender mejor los efectos del sector financiero en la totalidad de la economía y desgranar los riesgos multifacéticos que puede originar este sector de ascendente importancia. Con ese mismo criterio se están abordando las vulnerabilidades básicas y los riesgos de crisis en los mercados emergentes.

Mejor prestación. La tercera serie de reformas es en la interacción con las autoridades nacionales, y el esfuerzo más ambicioso es el lanzamiento de consultas multilaterales. El FMI tiene desde hace mucho tiempo herramientas de supervisión multilateral, como los informes semestrales *Perspectivas de la economía mundial* y *Global Financial Stability Report*, pero ambos se basan más que nada en los estudios de la institución y no son fruto de un diálogo íntimo con los países. Pero hay problemas —y soluciones— que atañen a muchos países a la vez.

Como nuevo foro para el debate de cuestiones de interés mundial y regional entre los países afectados más directamente, las consultas multilaterales facilitan la comprensión de los problemas y la formulación de soluciones. El FMI contribuye básicamente a propiciar el diálogo y enriquecerlo con sus análisis, por ejemplo de las sinergias o incoherencias entre las políticas de distintos países miembros. La primera consulta multilateral, iniciada en 2006, trató de los desequilibrios de pagos mundiales y reunió a Arabia Saudita, China, Estados Unidos, Japón y la zona del euro. El resultado fue una declaración pública, en abril de 2007, en la cual todos los participantes se comprometieron a asumir una serie de medidas correctivas que el FMI mantendrá bajo observación como parte de la supervisión regular.

Hay otras reformas en curso, más pedestres pero no menos importantes en la práctica, ya que afectan a la ejecución de la supervisión. El FMI busca trascender las reuniones a puerta cerrada con las autoridades para que las conclusiones de la supervisión informen los debates sobre política económica con la mayor amplitud posible, y en los países donde las cuestiones que se plantean son pocas ha puesto en marcha consultas más focalizadas para ahondar el análisis.

En suma

Todas estas reformas multifacéticas pretenden adaptar la supervisión a la realidad actual y garantizar que el FMI siga cumpliendo su mandato de respaldar la estabilidad monetaria mundial. Obviamente, ni se solucionarán todos los problemas de la economía mundial ni habrá estabilidad perpetua; por más evolucionados que sean su asesoramiento y sus análisis, el FMI no maneja los controles que en última instancia determinan las políticas económicas de los países. Pero no hay duda de que estas reformas son oportunas: la situación económica mundial sigue siendo favorable y representa una excelente oportunidad para tomar distancia y reflexionar.

Es prematuro vaticinar el desenlace de estas reformas, pero ya se pueden observar cambios en la manera en que opera el FMI. A fin de cuentas, lo que busca es que su asesoramiento conserve su enorme relevancia e interés y que su voz sea escuchada y aceptada. Siempre que la institución se adapte a las exigencias de la economía mundial y continúe aspirando a los niveles más altos de análisis y comunicación, la supervisión puede representar un aporte crítico e incomparable al funcionamiento de la economía mundial en consagración del multilateralismo, la fuerza que impulsó la fundación del FMI. ■

Carlo Cottarelli es Subdirector e Isabelle Mateos y Lago es Subjefa de División en el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.