



Panorama general

el ejercicio 2005 del FMI, que corresponde al período que abarca este Informe Anual¹, marcó una etapa importante en la evolución del FMI. El 60º aniversario de la Conferencia de Bretton Woods, celebrada en julio de 1944, en la que se acordó la creación del FMI y el Banco Mundial, representó un acontecimiento histórico notable para ambas instituciones. Rodrigo de Rato fue nombrado Director Gerente del FMI por el Directorio Ejecutivo a partir de junio de 2004 y, bajo su mandato, el FMI inició un examen estratégico de gran alcance sobre sus actividades. Además, concluyeron varios otros exámenes que ya estaban en curso sobre temas específicos.

En los capítulos siguientes se explica en detalle la labor realizada por el FMI durante el ejercicio que se examina en este informe. Las actividades que desarrolla la institución vienen dictadas en gran medida por la evolución de la economía mundial y las economías de los 184 países miembros, y por la necesidad de prever los desafíos que esta traerá consigo. En este capítulo introductorio se presenta un breve panorama de las actividades del FMI que se enmarcan en el contexto de la evolución de la economía mundial.

Economía mundial

El crecimiento económico registrado el año pasado fue el más rápido en 30 años y se tradujo en mejores resultados económicos en casi todas las regiones del mundo, tasas de inflación moderadas y una notable ausencia de crisis financieras graves. Por lo tanto, el entorno internacional en el que se desarrollaron las operaciones del FMI fue

muy favorable. No obstante, la travesía no fue totalmente placentera: los precios del petróleo experimentaron un aumento marcado y considerable, persistieron las incertidumbres geopolíticas, los desequilibrios mundiales de la balanza de pagos se acrecentaron aún más, y muchos países miembros del FMI continuaron enfrentando problemas económicos y sociales importantes, como la pobreza.

Al mismo tiempo, las favorables condiciones y perspectivas de la economía mundial brindaron la importante oportunidad de adoptar y aplicar las reformas económicas necesarias para hacer frente a problemas arraigados. Ofrecieron asimismo al FMI la oportunidad de iniciar un examen general sobre su dirección estratégica con el objeto de evaluar la función y las actividades que deberá desempeñar la institución en los próximos años según la evolución del entorno mundial.

El ejercicio 2005 del FMI coincidió con un período de notable expansión de la economía mundial. La tasa de crecimiento anual del 5,1% registrada el año pasado fue la más rápida en casi 30 años. En el primer trimestre de 2005 (el último trimestre del ejercicio del FMI), el crecimiento se mantuvo más vigoroso de lo previsto. Y lo que es incluso más sorprendente y particularmente favorable: se experimentó este rápido crecimiento en todas las regiones del mundo, incluidas aquellas, como América Latina, Oriente Medio y África subsahariana, cuyos resultados económicos solían estar a la zaga de los de otras regiones.

Con respecto a los países industriales, Estados Unidos siguió experimentando el crecimiento más vigoroso, con lo cual mantuvo la fuerte recuperación iniciada tras la moderada desaceleración de 2001-02 y siguió respaldando la expansión mundial. En Japón, la recuperación económica iniciada en 2003 se interrumpió a mediados y finales de 2004, pero cobró impulso a principios de 2005.

¹1 de mayo de 2004-30 de abril de 2005 (ejercicio 2005).

El crecimiento económico de la zona del euro siguió siendo desalentador y la demanda interna se mantuvo deprimida, en particular en Alemania.

Casi todos los países de mercados emergentes y los países en desarrollo registraron un crecimiento relativamente rápido. En Asia, el crecimiento de la región en su conjunto siguió beneficiándose de la fuerte expansión en China y el rápido crecimiento en India. Las economías emergentes de Asia experimentaron el crecimiento más rápido durante el período analizado. No obstante, en América Latina se manifestaron señales de una sólida recuperación en la mayor parte del continente, Oriente Medio experimentó un crecimiento más alto de lo previsto y África subsahariana registró el aumento más rápido en ocho años. Por su parte, en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se mantuvo una vigorosa expansión a pesar de la atonía de la actividad económica de sus principales socios comerciales en la zona del euro.

En 2004, el ritmo de crecimiento del comercio mundial superó al del PIB mundial en un 9%, manteniendo la tendencia a largo plazo de mayor aumento del comercio que del producto, y subrayando la continua contribución del comercio al crecimiento económico. Sin embargo, a principios de 2005 se observaron señales de una desaceleración de la expansión del comercio, posiblemente relacionadas con un menor ritmo de crecimiento del sector manufacturero en varios países.

La inflación aumentó levemente en casi todas las regiones del mundo con respecto a 2003, pero se mantuvo en general en un nivel moderado, lo cual también contribuyó a la fuerte expansión mundial. En los últimos decenios se ha puesto cada vez más claramente de manifiesto que es esencial mantener un bajo nivel de inflación para lograr un crecimiento rápido y sostenido, lo que a su vez constituye la vía más eficaz para la reducción duradera de la pobreza, prioridad importante para muchos países miembros del FMI.

La fuerte expansión mundial, y en particular el hecho de que haya beneficiado en general a todas las regiones, obedece en gran medida a la aplicación de políticas adecuadas en muchos países. En

los últimos años, se ha reconocido cada vez más la importancia de establecer un entorno macroeconómico estable como condición esencial para garantizar un crecimiento vigoroso que pueda mantenerse a largo plazo. La aplicación de políticas macroeconómicas sólidas ayuda a los países a hacer frente a la inevitable desaceleración del ciclo económico y contribuye asimismo a aumentar la resistencia de la economía a los shocks.

Riesgos económicos mundiales

El rápido crecimiento de la economía mundial en el ejercicio 2005 trajo consigo oportunidades y desafíos para los países miembros del FMI y para la propia institución. No obstante, dos riesgos amenazaron con ensombrecer las perspectivas de la economía mundial: el aumento de los precios del petróleo y los grandes desequilibrios mundiales de la balanza de pagos.

El aumento de los precios del petróleo planteó riesgos para los países importadores de petróleo y fue particularmente doloroso para los países de bajo ingreso. La gravedad de los problemas relacionados con este aumento varió de un país a otro según la intensidad del uso de energía para producción y consumo, el impacto en los términos de intercambio y la flexibilidad de las economías para hacer frente a los shocks. La experiencia de anteriores crisis del petróleo puso de relieve los riesgos que también plantea el aumento de los precios para los países exportadores de petróleo. Las autoridades económicas suelen verse tentadas a relajar la disciplina fiscal más de lo conveniente cuando aumentan los ingresos petroleros. La historia ha demostrado que administrar los ingresos petroleros imprevistos y preservar al mismo tiempo la estabilidad económica es un desafío difícil tanto para los gobiernos de los países industriales como los de países en desarrollo.

La posibilidad de que se produjera un ajuste brusco de los desequilibrios mundiales de balanza de pagos continuó preocupando al FMI y a las autoridades económicas de muchos países en el ejercicio 2005. El fuerte y creciente déficit en cuenta corriente de Estados Unidos, que tiene como contrapartida un superávit equivalente en

las economías emergentes de Asia, Japón, los países productores de petróleo de Oriente Medio y otros países, fue el principal motivo de preocupación. El FMI señaló claramente que para corregir estos desequilibrios es necesario un esfuerzo coordinado de la comunidad internacional y respaldó la implementación de una estrategia general que incluye la consolidación fiscal a mediano plazo en Estados Unidos, una reforma estructural ininterrumpida para reactivar el crecimiento de la demanda y el producto en Europa y Japón y una mayor flexibilidad cambiaria respaldada por continuas reformas del sector financiero en las economías emergentes de Asia. Hubo consenso general en cuanto a la necesidad de implementar esta estrategia para resolver los desequilibrios de forma ordenada y evitar un ajuste brusco y doloroso.

En este sentido, no se materializó la preocupación de que el aumento de los precios del petróleo y los desequilibrios mundiales socavarán el crecimiento económico durante el período examinado, pero tampoco se disipó esa preocupación. Si los precios del petróleo se mantienen en un nivel alto, algunos países seguirán siendo más vulnerables de lo esperado. Además, si no se efectúan en general los ajustes de política necesarios, los desequilibrios mundiales seguirán planteando riesgos para el crecimiento mundial en el futuro.

Al mismo tiempo, la expansión de la economía mundial trajo consigo oportunidades; entre ellas, la más importante a corto plazo fue la posibilidad para muchos países de adoptar las medidas de política necesarias para mantener las actuales tasas de crecimiento sostenible y luego avanzar hasta llegar a aumentar la tasa de crecimiento sostenible. Entre dichas medidas cabe citar la adopción de políticas fiscales para reducir los déficit presupuestarios y facilitar la aplicación de políticas anticíclicas durante la desaceleración. Muchos países industriales y en desarrollo registran déficit presupuestarios demasiado grandes considerando que están en la cima del ciclo, lo que restringe el margen de maniobra disponible si se produce una desaceleración. Para mejorar el potencial de crecimiento a largo plazo es preciso eliminar los obstáculos estructurales que impiden un crecimiento más rápido, flexibilizando el mercado de trabajo y el mercado de productos y liberalizando el comercio. Estos ajustes

de política beneficiarían tanto a los países industriales como a los países en desarrollo.

El fortalecimiento de la política fiscal y la aplicación de medidas que contribuyan a que las economías sean más flexibles y, por lo tanto, estén más preparadas para una mayor expansión plantean inevitablemente difíciles desafíos de política para las autoridades económicas que tienen que rendir cuentas ante los electores, sobre todo porque las reformas tardan en producir resultados tangibles en términos de crecimiento. Aunque la historia muestra que los cambios necesarios se implementan a veces en épocas de dificultades económicas, cuando la presión para que se aplique el ajuste es fuerte, los períodos de expansión mundial relativamente rápida ofrecen las mejores condiciones para llevar adelante las reformas económicas.

Es lo que ocurre también con el programa de reformas a más largo plazo, ámbito en el que es cada vez más evidente que los inminentes cambios demográficos plantean grandes desafíos para muchos países miembros. La proporción de jubilados ya se está incrementando en muchos países industriales; en algunas grandes economías de mercados emergentes, como China y Corea, en el corto o mediano plazo también aumentará marcadamente la tasa de dependencia, definida como el número de jubilados expresado como porcentaje de la fuerza de trabajo. En otras economías de mercados emergentes, no se sentirá el impacto total de estos cambios demográficos hasta dentro de algún tiempo, pero en muchos de estos países las finanzas públicas ya están sujetas a presiones debido a que los actuales regímenes de pensiones no cuentan con financiamiento suficiente. Hay indicios cada vez más claros de que si estos problemas demográficos se enfrentan lo antes posible, los ajustes (ya sea de las cotizaciones, las prestaciones, la edad de la jubilación, o una combinación de las tres) pueden ser mucho más moderados que si se retrasa la adopción de medidas correctivas.

La labor del FMI

En el Convenio Constitutivo del FMI se definen claramente los fines de la institución: fomentar la estabilidad macroeconómica y financiera en

los países miembros y en el mundo; promover la cooperación monetaria internacional en pro de los intereses de todos los países miembros; impulsar la aplicación de un sistema liberal de comercio y de pagos y, en la medida de lo posible, evitar crisis internacionales. Los fines están claros, pero la mejor forma de alcanzarlos inevitablemente evoluciona con el tiempo. El FMI es, y debe seguir siendo, una institución que aprende de sus experiencias y que procura fortalecer su labor, entre otros medios escuchando a sus interlocutores oficiales y no oficiales y aprendiendo de ellos. Trata de adaptarse asimilando la experiencia recogida. Pero procura asimismo trabajar anticipándose a los desafíos que podrían surgir y respondiendo a los mismos de forma oportuna, lo que representa una parte importante de su labor de prevención de crisis.

En el ejercicio 2005, en el contexto mundial descrito, un desafío importante para el FMI fue promover eficazmente la aplicación de políticas —incluidas las reformas que contribuyan a escala nacional a promover la estabilidad macroeconómica, acelerar el crecimiento, elevar los niveles de vida y reducir la pobreza— y explicar la necesidad de adoptar medidas preventivas aprovechando para ello el entorno económico mundial excepcionalmente favorable.

La labor de supervisión, una de las actividades básicas que realiza el FMI, sigue siendo la vía principal para promover la aplicación de políticas adecuadas. Como se explica con más detalle en el capítulo 1, la supervisión se realiza a escala mundial, nacional y regional. A escala mundial, mediante instrumentos como las publicaciones *Perspectivas de la economía mundial* y *Global Financial Stability Report*, el FMI evalúa las perspectivas de la situación internacional, y examina y pone de relieve los riesgos a que están sujetas sus proyecciones básicas. A escala nacional y regional, principalmente a través de la labor realizada en el marco de las consultas del Artículo IV, el FMI evalúa las políticas y objetivos nacionales y los riesgos conexos y brinda asesoramiento con respecto a las medidas que deberían aplicarse.

El asesoramiento del FMI, que el Directorio Ejecutivo proporcionó en el marco de las consultas del Artículo IV, reflejó la preocupación

destacada anteriormente con respecto al aumento de los precios del petróleo y los desequilibrios mundiales. Al preparar los informes sobre las consultas del Artículo IV de los países que aún no han alcanzado la estabilidad macroeconómica, el personal técnico del FMI se centró en la necesidad de asegurar que las políticas estén orientadas a aplicar reformas fiscales adecuadas, reducir la inflación y crear las condiciones que favorezcan un crecimiento rápido y sostenido. En muchos otros países, donde se ha establecido un marco macroeconómico sólido, el asesoramiento del FMI estuvo orientado en mayor medida a garantizar la ejecución de reformas estructurales para lograr la sostenibilidad a mediano plazo y elevar el potencial de producción y crecimiento. También se prestó atención a otras cuestiones a más largo plazo, como los cambios demográficos. El personal técnico del FMI y el Directorio Ejecutivo siempre procuran adoptar un enfoque constructivo al identificar las deficiencias de las políticas y recomendar que se apliquen políticas más adecuadas. Procuran asimismo dar su respaldo a las políticas macroeconómicas que, según la evaluación realizada en la consulta del Artículo IV, sean sólidas.

Además de las operaciones con los países miembros, en el ejercicio 2005 el FMI examinó sus propias actividades en varios frentes. Las funciones básicas del FMI, desde su creación hace más de 60 años, siguen siendo esenciales para el funcionamiento eficaz del sistema económico y financiero mundial. No obstante, del mismo modo que las economías y las políticas económicas nacionales deben adaptarse a la evolución de la economía mundial, el FMI también debe estar dispuesto constantemente a revisar la forma en que lleva a cabo sus operaciones para satisfacer eficazmente las necesidades de los países. Al brindar asesoramiento a los países, el FMI hace hincapié en la importancia de evolucionar continuamente, y este es un principio que debe aplicar también a sus propias actividades y métodos de trabajo. La transparencia, que se ha convertido en un elemento esencial de la labor del FMI en los últimos 10 años, ha permitido a la institución realizar una evaluación global de sus actividades con criterio abierto, consciente de las necesidades de todos los países miembros pero evitando al mismo tiempo dar la impresión de caer en una introspección excesiva.

En el ejercicio 2005 quedaron concluidos varios exámenes sobre diferentes aspectos concretos de la labor del FMI. Cabe señalar el examen bienal de la supervisión que ejerce el FMI, incluida la evaluación de la creciente importancia de la supervisión del sector financiero (descrita en el capítulo 2) y un nuevo examen de la condicionalidad, el primero desde 2000-02 (capítulo 3). Los informes de la Oficina de Evaluación Independiente brindan la oportunidad de examinar, por ejemplo, el papel cada vez más relevante que cumple la asistencia técnica del FMI y la función que desempeñó la institución en los meses anteriores a la crisis de Argentina en 2001. Y lo que es más importante, el FMI ha aprovechado la oportunidad que ofrece el entorno económico mundial relativamente favorable para iniciar un examen de gran alcance sobre su dirección estratégica. Esta evaluación es oportuna. El sistema económico y financiero mundial ha evolucionado rápidamente en los últimos 10 ó 20 años y el FMI ha introducido cambios considerables para adaptarse a esta evolución, en particular en el último decenio, en el marco de la reforma global de la arquitectura financiera internacional. Ahora que estas iniciativas ya están en una etapa avanzada, ha llegado el momento de detenerse y examinar los desafíos que nos plantea el futuro. El examen estratégico se inició en 2004, y la labor relacionada con la estrategia del FMI a mediano plazo —que servirá como guía para las decisiones sobre el marco presupuestario a mediano plazo y el programa de trabajo— concluirá, según lo programado, para las Reuniones Anuales de septiembre de 2005, oportunidad en que las conclusiones serán objeto de examen en el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI).

El examen estratégico se basa en un entendimiento mutuo de los propósitos del FMI: se hizo evidente en una etapa muy temprana del proceso de examen que el Directorio está de acuerdo en general con la misión básica del FMI establecida en el Convenio Constitutivo. No obstante, el FMI debe tener prioridades claras que le permitan alcanzar eficazmente sus fines principales. El examen estratégico tiene por objetivo determinar la forma óptima en que el FMI puede cumplir sus funciones, establecer prioridades para las actividades futuras de la institución e identificar soluciones de compromiso y

posibles cambios organizativos. Un elemento clave de esta iniciativa es adoptar un marco presupuestario a mediano plazo, lo que permitirá determinar y llevar a cabo un seguimiento de las prioridades.

Por lo tanto, la supervisión, el respaldo financiero y la asistencia técnica seguirán siendo los principales componentes de la labor del FMI. No obstante, su eficacia dependerá de que se adapten continuamente a la evolución del entorno financiero mundial y a las necesidades de los países miembros. El rápido crecimiento de los flujos de capital, por ejemplo, ha tenido una gran repercusión en el sistema financiero internacional. Estos flujos para los países pueden mejorar el acceso al capital de inversión, tanto para los países industriales como en desarrollo, y aumentar la eficiencia de la asignación de recursos. No obstante, también pueden plantear importantes riesgos para algunos países y para la economía mundial en general.

La creciente interdependencia de las economías acrecienta hoy más que nunca la importancia de que la comunidad internacional ayude a los países a implementar políticas que promuevan la prosperidad nacional y mundial. Dado el carácter casi universal de sus países miembros y el mandato de promover la cooperación monetaria internacional y políticas económicas y financieras sólidas, el FMI es el foro idóneo de cooperación multilateral para fomentar la estabilidad y el crecimiento de la economía mundial. Cumple la función de ayudar a los países a aplicar políticas macroeconómicas adecuadas y a establecer instituciones sólidas, función que pone en el punto de mira la calidad, el poder de convencimiento y los objetivos prioritarios del asesoramiento que brinda la institución. Un desafío especial a este respecto, en particular dada la importancia cada vez mayor que ha adquirido en los últimos años una amplia gama de factores estructurales e institucionales para garantizar la estabilidad y el crecimiento, es que el FMI deberá centrar sus operaciones en las cuestiones de mayor relevancia para cada país miembro, manteniendo al mismo tiempo la equidad en el ejercicio de sus funciones. En un entorno caracterizado por la integración cada vez mayor de los mercados de capital, es importante asimismo que el FMI siga profundizando su conocimiento de los flujos de capital y sus repercusiones,

lo que reforzará la base en que se fundamenta el asesoramiento que brinda a los países para ayudarlos a establecer sistemas financieros nacionales sólidos, obtener acceso a los mercados internacionales de capital y reducir la vulnerabilidad de la cuenta de capital a los shocks y la volatilidad.

El trabajo relacionado con el examen estratégico ha subrayado la importancia de la labor del FMI en los países de bajo ingreso: ¿cómo podría el FMI respaldar aún más a estos países, en particular para ayudarlos a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

La estrategia de reducción de la pobreza es uno de los instrumentos que utiliza el FMI para desempeñar sus funciones en este ámbito.

El hecho de que los resultados macroeconómicos de algunos de los países de bajo ingreso hayan mejorado durante el período examinado en este informe refleja en parte el reconocimiento generalizado de que la estabilidad macroeconómica es un requisito esencial para elevar las tasas de crecimiento a niveles sostenidos que contribuyan a una reducción sustancial y duradera de la pobreza. Además, muchos países pobres ya se han beneficiado de las reformas macroeconómicas, que han contribuido a reducir la inflación, acelerar el crecimiento y disminuir la pobreza. En este contexto, la comunidad de donantes podría aumentar sus transferencias a algunos países de bajo ingreso para ayudarlos a consolidar el progreso logrado hasta la fecha, siempre que los recursos se utilicen para respaldar la aplicación de políticas que promuevan un crecimiento sostenido y no como un mecanismo para evitar su aplicación. El FMI sigue enfrentando el desafío de identificar claramente cómo adaptar sus actividades —la supervisión, los instrumentos financieros, el diseño de sus programas, la asistencia técnica y, posiblemente, un mayor alivio de la deuda— a las circunstancias especiales de estos países.

El examen estratégico también ha reconfirmado que proporcionar asistencia financiera temporal a los países con dificultades de

balanza de pagos a corto plazo sigue siendo un elemento central de la labor del FMI. La institución se esfuerza continuamente para garantizar que sus recursos financieros se utilicen eficientemente y de la forma que mejor satisfaga las necesidades de los países miembros en su conjunto. Esto significa que debe protegerse el carácter rotatorio de los recursos del FMI y que los países deben encontrar una solución que les permita dejar de recibir apoyo financiero de la institución cuando les sea posible. Por lo tanto, el FMI debe estructurar sus instrumentos de crédito teniendo en cuenta estos objetivos. Además, los vencimientos y cargos relacionados con la asistencia financiera del FMI, que serán objeto de examen en el ejercicio 2006, son un elemento importante a este respecto. A nivel más general, persisten desafíos para lograr un consenso más sólido sobre las circunstancias adecuadas y el nivel de financiamiento que debería conceder el FMI, por ejemplo, cuando los países necesitan transmitir una señal con respecto a la solidez de sus políticas en vez de obtener financiamiento y cuando experimentan crisis de la cuenta de capital.

En algunos aspectos, para el FMI este último ha sido un año de intensa reflexión, la que continuará cuando se examinen con más detalle los principales temas del examen estratégico. Esta reflexión es adecuada tratándose de una institución que se esfuerza continuamente por estar en condiciones de satisfacer las necesidades de los países miembros y del sistema financiero internacional en su conjunto, en una economía mundial que cambia rápidamente. Para desempeñar estas funciones de manera eficaz, hay que estar dispuesto a adaptarse a las circunstancias, y tener capacidad para hacerlo, a veces con mucha rapidez. La formulación de un marco a mediano plazo que permita al FMI establecer prioridades, y cambiarlas de forma transparente, podría tener un impacto profundo y positivo.