

## FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y BANCO MUNDIAL A DEBATE

Luis Hernández Mendoza(\*)

El actual debate sobre la adecuación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a los retos de la globalización, no debe ocultar un hecho difícil de desmentir: las instituciones financieras internacionales han sido, desde su nacimiento, objeto de críticas y descalificaciones constantes. Dicho esto, es preciso reconocer que, en los últimos años, han cambiado tanto la procedencia y el enfoque como las consecuencias de dichas críticas.

Frankel ha sugerido que el FMI tiene la suerte de que siempre que se le critica desde cualquier punto de vista, aparece automáticamente otra crítica desde el punto de vista contrario. Esto no significa que la posición del FMI situada, entre estas dos opiniones extremas, sea, siempre, la correcta, pero apunta ya al hecho de que la mayor parte de las críticas a las instituciones financieras internacionales están teñidas de ideología.

En efecto, nacieron FMI y BM en el marco de los planes económicos para la posguerra, elaborados por los vencedores en los años cuarenta, para organizar el funcionamiento de la economía mundial sobre la base de la cooperación entre Estados. Como, a pesar de la "vocación" universal de los organismos, se produjo la llamada excisión Este-Oeste, y, en consecuencia, la división del mundo en dos partes con ideas contrarias sobre el funcionamiento de la economía, las primeras críticas procedían del enfoque alternativo. En efecto, la URSS, invitada tanto a la conferencia de Bretton Woods, en la que nacieron el FMI y el BM, como a la de París, que sentaría las bases de la cooperación Europea, prefirió marginarse, o se sintió marginada, y no quiso participar en estas tareas que se iniciaban en el seno de algunos organismos internacionales de nueva creación. Las instituciones financieras internacionales se convirtieron, desde entonces, en blanco de críticas cuyo origen estaba en un sistema alternativo no bien definido por otra parte. Se atacaba la fi-

losófica liberal que inspiraba la creación y la actuación de dichos organismo. Debe hacerse notar que la organización económica internacional, surgida después de la segunda guerra mundial, era el resultado de un pacto en virtud del cual los países estaban dispuestos a buscar soluciones cooperativas a los problemas internacionales monetarios, comerciales o financieros, siempre que ello no fuera un obstáculo para continuar aplicando unas políticas económicas que habían logrado indudables éxitos en cuanto a crecimiento y empleo, y a una más justa redistribución de la renta en muchos países. Alguien ha caracterizado tal situación como un intento de instalar a A. Smith, en la economía internacional, mientras que las economías nacionales se organizaban siguiendo el modelo J. M. Keynes. Éste era el "acuerdo", no escrito, que dibujaba un sistema bastante alejado, incluso en el ámbito internacional, de las posiciones liberales a ultranza que habían predominado en el siglo XIX y que señalaban al mercado como ámbito supremo. No es esto lo que se pretendía con los organismos internacionales, cuyas regulaciones, por acuerdo entre los países, del sistema monetario, del sistema comercial, y de la ayuda al desarrollo, suponían y suponen hoy, algo distinto de una aceptación pura y simple de los dictados del mercado, por más que el funcionamiento de éste sea, siempre, una referencia importante, de la que no se debe prescindir. Sobre esta base, las críticas han ido evolucionando a medida que lo hacía la situación, aunque ha prevalecido, casi constantemente, una visión de los organismos internacionales, y, en particular del FMI, como organismos ultraconservadores que hacían primar, en su "condicionalidad", el objetivo de la estabilidad sobre el del desarrollo, cuando hoy es difícil negar que la estabilidad es la única base sobre la que se puede iniciar un proceso de desarrollo sano y sostenido.

Las posiciones críticas respecto de la política

de los organismos internacionales, con el origen y la referencia ideológicos mencionados, han ido evolucionando, también, durante los cincuenta años de su existencia, en un proceso en el que cabe señalar dos hitos principales.

El primero se sitúa en la década de los años setenta cuando se produce la crisis del sistema monetario de Bretton Woods, al reconocer Estados Unidos su incapacidad para continuar cambiando dólares por oro a un tipo de cambio fijo. Se remueven así los cimientos del sistema, que se hunde como consecuencia de la desconfianza en el dólar, la principal fuente de suministro de liquidez internacional. La crisis del petróleo que siguió, en la misma década, no permitió la sustitución del sistema por otro, sino por lo que se ha llamado un “no” sistema, consistente en la libre elección por parte de los países, sin otras obligaciones que las de cooperar y admitir la supervisión del FMI. Los planes de reforma del sistema, discutidos en la década anterior, resultaron inaplicables y las críticas se centraron, desde entonces, en el funcionamiento del sistema de flotación, que se generalizó entre una mayoría de países y al que se adhirieron los de mayor peso en la economía mundial.

El segundo momento importante ha tenido lugar en la última década del siglo, en la que se han registrado crisis financieras, caracterizadas por un fenómeno de contagio, que han amenazado a la propia existencia del sistema. Las críticas a las instituciones financieras internacionales han vuelto a arreciar, aunque en esta ocasión presentan algunas características nuevas. Al menos las cinco siguientes:

#### *1. El FMI y el BM han aceptado la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional.*

Las instituciones financieras internacionales han ido evolucionando al cambiar la economía mundial. Los cambios de ésta, políticos, económicos y sociales han sido seguidos por intentos de adaptación de aquéllas.

Nunca antes se había aceptado la idea de la necesidad de una “nueva” arquitectura. Quizá haya sido un error reconocer, ahora, tal necesidad desde el punto de vista de que parece que, con ello, se sugiere un cambio radical que, con seguridad es imposible. En efecto, las instituciones financieras internacionales no tienen, hoy

por hoy, la posibilidad de diseñar su camino en el futuro. Son los países miembros los que le otorgan el mandato, o los que lo alteran, y, además, los que le proporcionan los recursos de los que podrán disponer. También, son los países, desde el Consejo de Gobernadores, y más aún, desde el Consejo de Directores Ejecutivos, los que aprueban todas y cada una de las operaciones del FMI y del BM. En definitiva la “arquitectura” en un momento determinado, no es más que el acuerdo entre los países sobre el alcance del mandato y los recursos disponibles.

En varios aspectos: transparencia, mejora de la calidad de los datos estadísticos, adecuación de servicios financieros, etc. se va avanzando; en otros: implicación del sector privado en las crisis, actuación del FMI como prestamista de última instancia, liberalización de la cuenta de capital, etc. se discute entre varias alternativas, en busca del indispensable acuerdo entre los países, que, en algunos casos, puede requerir aprobación, siempre difícil, de enmiendas al convenio constitutivo.

#### *2. Las críticas proceden, ahora, de ideologías contrarias.*

A las críticas “tradicionales”, ya mencionadas, desde la concepción intervencionista de la economía, se unen, ahora, las que se realizan desde una posición de defensa a ultranza del mercado. Aquéllas no han desaparecido, a pesar de que prácticamente todos los países procedentes del llamado socialismo real son hoy miembros del FMI y del BM y admiten todos sus Convenios Constitutivos, sus Estatutos, sus políticas y su condicionalidad. La situación es muy distinta de aquella otra en la que los “enemigos” ideológicos estaban fuera de las instituciones financieras internacionales. Pero sorprenden, más aún, “nuevas” críticas que llegan, incluso, a pedir la supresión de los organismos financieros internacionales, para que sea el mercado el que resuelva los problemas planteados y los que se puedan presentar en el futuro. Parece altamente improbable que el mercado pueda resolver el problema de la pobreza en el mundo, o el problema de las crisis financieras, con efectos sobre la economía real y sobre el bienestar, que, en ocasiones, ni siquiera tienen siempre su origen en políticas económicas inadecuadas, como se ha demostrado en las crisis asiáticas. En estos y otros te-

renos, el papel que deben jugar los organismos financieros internacionales en el mundo de la globalización es, sin duda, importante y, quizás, más necesario por la complejidad que introduce la interdependencia creciente entre los países y sus políticas.

### *3. Las instituciones financieras internacionales son criticadas, incluso, por rectificar sus propios errores.*

Y esto es sorprendente cuando la utilización del método de prueba y error ha permitido tantos avances.

En esta línea podrían mencionarse las críticas a las rectificaciones de los planes económicos establecidos inicialmente por el FMI para algunos países asiáticos durante el año 1997, que se revisaron a comienzos del año siguiente. La defensa de un determinado tipo de cambio mediante elevaciones de los tipos de interés, como aconseja la teoría económica, se demostró inconveniente, además de ineficaz, cuando los sistemas bancarios eran débiles y la supervisión ineficaz. Por ello, el FMI modificó algunos objetivos y políticas. También lo hizo al introducir redes de protección social, para evitar los efectos de las crisis fueran más allá de lo tolerable, en unos países con sistemas de seguridad social incipientes, cuando no inexistentes.

### *4. Hay críticas que proceden de Estados Unidos (de su Gobierno y de sus Cámaras Legislativas).*

Volveremos después sobre algunos comentarios del nuevo Secretario del Tesoro, L. H. Summers, y sobre el Informe elaborado por la Comisión presidida por A. H. Metzler. De momento insistiremos en el papel que han jugado los países miembros en el diseño y en el desarrollo de las políticas de los organismos financieros internacionales. Si ha habido un país "determinante" en este aspecto ha sido Estados Unidos. De hecho, fue decisivo en la creación del FMI y BM, de acuerdo con el modelo propugnado por él, así como en la evolución posterior de dichas instituciones y sus políticas. Buena parte de los críticos han atacado a las instituciones financieras por su dependencia, que juzgaban excesiva, respecto de las posiciones norteamericanas. Ésta fue palpable

durante los primeros años y si la situación no se ha alterado en mayor medida, desde entonces, la "culpa" no es atribuible a Estados Unidos, y menos aún al FMI o al BM, sino a la incapacidad de los países europeos para hablar con una sola voz. Baste decir que la participación de Estados Unidos en estos organismos ha seguido una trayectoria descendente, hasta suponer, aproximadamente, un 18 por 100 del total, mientras que los países miembros de la Unión Europea casi duplican dicho porcentaje.

### *5. La falta de coordinación entre FMI y BM.*

Tiene, probablemente, más sentido que las críticas antes enumeradas. Cuando nacieron, ambas instituciones "gemelas" fueron criticadas por igual desde la ideología opuesta. En particular, al BM se le criticó su defensa de los acreedores internacionales –recuérdese que Estados Unidos era el primero–; su hostilidad frente a las nacionalizaciones sobre todo de empresas que contaban con capital extranjero, cuando Estados Unidos era el mayor y casi único exportador de capitales; su excesiva ortodoxia al definir las políticas económicas; y su defensa de las políticas estabilizadoras, que suponían apoyar a regímenes considerados reaccionarios en América Latina, etc.

FMI y BM tenían papeles bastante diferenciados en la economía mundial de la posguerra. El primero trataba de promover un sistema monetario internacional no discriminatorio, basado en tipos de cambio fijos, aunque ajustables, con libertad de pagos por cuenta corriente y liquidez constituida por oro y dólares, con cambio fijo entre uno y otro. En este marco, el FMI dispondría de un cierto volumen de recursos con los que ayudar a los países miembros con dificultades de balanza de pago, siempre que aceptaran las "condiciones" establecidas, propiciadoras de un proceso de ajuste paralelo a dicha financiación. Los créditos del FMI serían a tres o cinco años. El BM se ocuparía de la reconstrucción y, sobre todo, de promover el desarrollo de los países, con préstamos a largo plazo para proyectos o programas concretos.

Las crisis de los años setenta (del sistema monetario internacional y del petróleo) y de los ochenta (de la deuda exterior) introdujeron una cierta "confusión" en estas tareas, en principio bien diferenciadas. Los desequilibrios se hicieron más duraderos y el FMI tuvo que alargar los

plazos de los préstamos. Las crisis financieras de los años noventa han acentuado esta tendencia. El BM, que trataba de centrar su actuación en los países más atrasados –a través de la Asociación de Desarrollo Internacional, y de otros programas–, aunque no lo consiguió en la medida deseada, vio como las crisis financieras aumentaban, en muchos países, el número de pobres y el nivel de pobreza de los que ya lo eran. Todo ello ha contribuido, más aún, a la citada confusión entre las funciones y un cierto solapamiento de las actividades del FMI y el BM. La necesidad de una cooperación más estrecha entre estas instituciones es mayor en la presente situación de la economía mundial, con crisis que se contagian a otros países y afectan a los niveles de pobreza de las poblaciones. Por eso se han iniciado ya acciones conjuntas, como los planes de ajuste estructural y la iniciativa para países pobres altamente endeudados. Se trata de ejemplos puntuales de un camino de cooperación que se ha empezado a recorrer y del que cabe esperar resultados positivos.

Las declaraciones en varios foros, incluido el Comité de Relaciones Internacionales del Senado de Estados Unidos, realizadas por L. H. Summers, y a las que antes hemos hecho alusión, se resumen en la siguiente frase: “decir que el FMI es indispensable no es afirmar que estamos satisfechos con el que hoy existe”. La primera parte de la misma viene a contradecir, claramente, a un anterior Secretario del Tesoro, G. P. Shultz, para quien “el FMI es ineficiente, innecesario y obsoleto, y no necesitamos otro”. En la segunda, al expresar cierta insatisfacción, acepta el debate actual sobre la orientación futura de las instituciones financieras internacionales. Admite L. H. Summers que, como consecuencia de las crisis, el FMI ha visto crecer su papel tradicional de ayuda a los países en dificultades con recursos a corto plazo, hasta asesorar a países en desarrollo en políticas a largo plazo más propias del BM. En esta línea, ha defendido la necesidad de que el FMI vuelva a concentrarse en una acción a corto plazo y devuelva al BM la promoción del desarrollo, y a los mercados, el suministro de capital a los países emergentes que puedan tener acceso a ellos. Con esta línea de pensamiento, la administración americana responde, de alguna manera, al coro de críticas, algunas procedentes de economistas, y otras incluso de miembros del Congreso, que sostienen que el

FMI podría haber hecho más por detectar, prevenir y tratar más eficazmente las crisis financieras de los últimos tres años. Una afirmación, por cierto, desmentida por los hechos: todos los episodios de crisis, sean éstos en Asia, en América Latina e incluso en Rusia, han sido superados. Quizá por ello, L. H. Summers admite, incluso, que el FMI continúe atendiendo –con asesoramiento y recursos a largo plazo– a países en desarrollo, aunque deberá hacerlo a tipos de interés de mercado. Además, ha vuelto a insistir en la necesidad de que las instituciones sean más transparentes, así como también los países. Algo que chocaba, en principio, con la confidencialidad tradicional en estas materias, pero que, en la actualidad, se considera necesario para que la información de la que suelen disponer las instituciones financieras llegue a todos los agentes económicos. En definitiva, la acción del FMI no debe aumentar sin límite, pero conviene saber que la atención a los problemas de los países pobres se produjo para hacer frente a necesidades no atendidas hasta entonces. Y que, como ha puesto de relieve J. Sachs, la extensión de las actividades del FMI en relación con los países en desarrollo, que, desde luego, le parece excesiva, se ha realizado con el apoyo del Gobierno norteamericano. No podía haber sido de otro modo.

Por eso hay que mencionar el Informe de una Comisión del Senado norteamericano, presidida por A. H. Meltzer que, a pesar de contar a J. Sachs entre sus miembros, parece ignorar la verdad que hay en la afirmación recogida en el párrafo anterior. En efecto, mientras el FMI se ocupaba, con éxito, según hemos visto, de aconsejar y ayudar a los países a superar las crisis asiáticas, rusa, y brasileña, la Comisión Asesora sobre Instituciones Financieras Internacionales, –creada por el Gobierno de Estados Unidos en noviembre de 1998 para la política norteamericana sobre las instituciones internacionales–, elaboraba un informe del que destacaremos cuatro aspectos:

1. Insiste en el cambio experimentado por la economía mundial desde que las instituciones fueron creadas. Tal cambio ha exigido una adaptación de las mismas al nuevo entorno y a los nuevos retos. El resultado ha supuesto, según la comisión, una extensión inaceptable del campo de acción del FMI y del BM, sobre todo del primero. Por ello insiste, en el caso del FMI, en reducir su actuación en materia de financia-

ción a largo plazo a países en desarrollo y, en general, en el cese de la cooperación Fondo-Banco, iniciado para combatir la pobreza, incluso sugiriendo la desaparición del recién creado "Servicio Financiero para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento".

2. La Comisión parece aceptar que la gestión de las crisis, es demasiado costosa, la respuesta lenta, las recomendaciones, a veces incorrectas y los esfuerzos del FMI para cambiar las políticas de los países suponen una intromisión en las políticas nacionales. En cuanto al BM, su acción se caracteriza por su limitada eficacia ya que sólo uno de cada cuatro programas tiene resultados satisfactorios.

3. Aunque las propuestas no son del todo claras, mantiene que el FMI debe continuar ejerciendo su función de cuasi prestamista de última instancia —es decir, la que hoy intenta cumplir y que ha sido muy criticada—, pero subordinada a que los países proporcionen buena información de la que se deduzcan buenas prácticas en relación con los "standars" establecidos por el FMI, o por otros organismos especificados, como el Banco de Pagos Internacionales. Esta ayuda se prestaría a tipos superiores a los del mercado, con lo que se espera una reducción de las actividades del FMI en este terreno.

4. Finalmente y en esta línea de reducir el campo de acción del FMI, además de la supresión del Servicio Financiero antes mencionado, parece sugerir también la eliminación de las Líneas de Crédito Contingente, una facilidad, de reciente creación, para proporcionar, a países pre-calificados al efecto, un acceso inmediato a la financiación del FMI en caso de crisis. Un mecanismo no exento de problemas, pero que es un intento de lograr una reacción más rápida ante las crisis.

Lo peor de todo es que el Comité Meltzer no parece saber que todas las medidas, adoptadas en los últimos dos o tres años por el FMI, no hubieran sido posibles sin el apoyo del Gobierno norteamericano. Claro es que también confunden el pago al FMI de 18.000 millones de dólares, que debían, con una contribución de "recursos adicionales" de Estados Unidos. Como colofón, a nadie puede extrañar que recomienden que no se aumenten los recursos de la institución.

En resumen: FMI y BM se han comportado razonablemente bien en el cumplimiento de sus mandatos, habida cuenta de los recursos de los que han podido disponer. Esto es lo que puede esperarse en el futuro: habrá problemas —entre otros nuevos episodios de crisis— que serán tratados con los conocimientos que suministre la teoría económica y con una aplicación basada en el método de prueba y error. Y, a medida que el debate actual vaya dando paso a acuerdos, las políticas de las instituciones se irán adecuando a las nuevas situaciones. Es decir, como siempre ha ocurrido. Por eso nos parece excesivo hablar de una nueva arquitectura financiera internacional como algo posible y próximo. Más bien seguiremos en un proceso continuo de puesta el día. La presencia del FMI, y del BM, está asegurada; los mandatos, las funciones políticas y los recursos son temas en los que los países miembros tienen la palabra.

#### NOTA

(\*) Profesor de Economía Internacional y de Organización Económica Internacional de la Universidad Complutense de Madrid.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Varela, Manuel y Varela, Félix (2000), "Las Instituciones Financieras Internacionales en el umbral del siglo XXI", *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 68, FUNCAS, Madrid.
- Guiñán, M. (1999), "El orden financiero internacional", *Moneda y Crédito*, núm. 208, Madrid.
- Camdessus, M. (1999 y 2000), Varias intervenciones recogidas en el *Boletín del FMI*, Washington, D.C.
- Summers, L.H. (1999), "Declaración ante el Comité de Relaciones Internacionales del Senado", Washington, D.C., 5 de noviembre.
- Shultz, G.P. (1998), "Who Needs the FMI", *Wall Street Journal*, 3 de febrero.
- Ocampo, J. A. (2000), "La Reforma Financiera Internacional. Una Agenda Ampliada", <http://www.eclac.cl/espanol/investigacion/series/coyuntura>
- Krugman, P. (1998), "The indispensable FMI", *New York Times*, 15 de mayo.
- Fisher, S. (2000), "Report of the Acting Managing Director to the International Monetary and Financial Committee", Washington, D.C., 12 de abril de 2000, <http://www.imf.org/external/imp>
- Meltzer A.H. (2000), "U.S. International Financial Institution Advisory Commission Council-Senate", Washington, D.C., marzo.