

Cincuentenario de las Instituciones de Bretton Woods

El próximo mes de julio marca el cincuentenario de la Conferencia de Bretton Woods y de dos instituciones que han tenido un papel determinante en el desempeño de la economía mundial desde su nacimiento: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Creadas con el propósito fundamental de ordenar la revitalización de la economía mundial tras el desequilibrio global causado por la segunda guerra mundial, su papel posterior ha tenido virajes importantes en el intento de responder adecuadamente a las diversas transformaciones y crisis de la economía en la segunda mitad de este siglo.

A pesar de los periódicos cuestionamientos sobre su naturaleza y labor, estas dos entidades multilaterales son exitosos ejemplos de cooperación internacional y, hoy por hoy, los organismos internacionales que agrupan a un mayor número de países.

Colombia ha tenido permanente relación con ambas instituciones desde su establecimiento; dicha relación ha ido fortaleciéndose sobre la base de un mutuo respeto a través de los años, y ha superado constructivamente algunos roces inevitables. El Banco de la República, en particular, ha encontrado tanto en el Fondo como en el Banco Mundial interlocutores abiertos y deseosos de colaborar en las discusiones o negociaciones que ha sostenido con ellos.

Las presentes Notas tienen como propósito hacer algunas reflexiones sobre la evolución

del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, así como plantear ciertos temas determinantes para su relación con los países en desarrollo en el futuro.

I. El Fondo Monetario Internacional

En virtud de su Convenio Constitutivo, el Fondo es la organización encargada de supervisar y coordinar los sistemas cambiarios y monetarios de sus países miembros, con los propósitos fundamentales de expandir el comercio internacional, fomentar la estabilidad cambiaria y contribuir a prevenir, o aliviar, problemas de balanza de pagos en los diversos países.

El primer esquema cambiario para el logro de estos objetivos, derivado directamente de los debates de Bretton Woods, fue el sistema de paridades fijas basado en el patrón oro. Su plena vigencia fue bastante restringida y corresponde *grosso modo* a la década de los años sesenta; se inicia una vez que los principales países europeos estuvieron en condiciones de eliminar las restricciones cambiarias que los ayudaron a reorganizar sus economías en la posguerra y termina en el momento en que los Estados Unidos renuncia a sostener el creciente desequilibrio en su balanza comercial que implicaba la convertibilidad del dólar a US\$ 35 por onza. Ni siquiera la introducción de los Derechos Especiales de Giro, en 1968, logró evitar el colapso del sistema que se desencadenó en 1971, al eliminarse dicha convertibilidad.

La segunda enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo, en 1976, formalizó un sistema monetario internacional caracterizado por una creciente movilidad de capitales y por grandes cambios tecnológicos e institucionales en todos los mercados, que impusieron un esquema de tasas de cambio flexibles con mayor o menor grado de intervención por parte de los gobiernos. Es innegable que este nuevo sistema ha traído consigo una volatilidad en las tasas de cambio superior a la deseable, la cual conlleva muchas veces impactos negativos sobre el crecimiento y presiones inflacionarias para muchos países; sin embargo, no parece que exista una alternativa real para restablecer un sistema de tasas fijas.

En forma paralela a esta transformación, el papel del Fondo Monetario como supervisor de prácticas restrictivas en los regímenes cambiarios ha perdido relevancia, ya que un gran número de países ha liberado tanto el comercio como los movimientos de capital. Esa labor debería ser reemplazada por una actuación del organismo como propiciador de mayor coordinación en las políticas de los países desarrollados, más aún, como canal de armonización de dichas políticas en su impacto sobre las economías de los países en vías de desarrollo. Esta necesidad se ha hecho evidente en las grandes crisis de las últimas décadas, particularmente con la de la deuda latinoamericana en los años ochenta.

En el período más reciente, los mayores esfuerzos de los organismos multilaterales se han concentrado en el proceso de integración de las antiguas economías centralmente planificadas al sistema monetario mundial. Este paso ha resultado lento, costoso y complejo, y ha tendido a opacar, en lo académico y en lo práctico, otros problemas sin solución definitiva, como los ya mencionados de la deuda externa en muchos países latinoamericanos.

Por otra parte, la década del noventa ha mostrado un incremento sin precedentes en los

flujos internacionales de capital. Desde la perspectiva de los objetivos del Fondo este fenómeno tiene connotaciones positivas, pues, en términos lógicos sería de esperarse que a la eliminación de las restricciones en la cuenta corriente de la balanza de pagos sucediera la liberación de cuenta de capitales, la cual se observa *de facto* en muchos países. Sin embargo, esta misma movilidad introduce un nuevo factor de desequilibrio de graves consecuencias potenciales para las balanzas de pagos de los países en vías de desarrollo y aun para aquellos más avanzados.

La vulnerabilidad de muchas economías frente a eventos que afecten los mercados financieros de otras naciones es más grande que nunca y, por ello, en la agenda del FMI debería tener prioridad el diseño de mecanismos novedosos para apoyo a la balanza de pagos de los países miembros, pues los actuales esquemas están fundamentalmente concebidos para ser efectivos ante dificultades surgidas en la cuenta corriente, y no en la de capitales. Tales mecanismos no tienen por qué depender necesariamente de una nueva ventanilla de crédito, pues su propia existencia podría ser contraproducente, en el sentido de desincentivar la toma de medidas correctivas por parte de las autoridades monetarias de los países cuyos desequilibrios inducen o estimulan los flujos especulativos. Adicionalmente, un punto importante en esta materia es la gran magnitud de las cuantías involucradas, que implica que los propios recursos del FMI pudieran quedarse cortos para atender las demandas que puede ocasionar un brote especulativo sobre la balanza de pagos de un país. En este contexto, resalta nuevamente la importancia del Fondo como foro de coordinación de políticas, ayudando a que los países corrijan desequilibrios que pueden desestabilizar sus propias economías y extenderse a otros mercados.

Otro tema delicado en la agenda del Fondo en los últimos tiempos y que seguramente continuará siendo debatido en los próximos años es

la creación y distribución de liquidez internacional. Los países en vías de desarrollo y los más recientes miembros del FMI han manifestado repetidamente que urge una nueva reasignación de Derechos Especiales de Giro, eventualmente acompañada de un esquema de cesión de los mismos por parte de los países que no la precisan en el momento. La oposición de los países industrializados a esta asignación de DEG es un claro ejemplo de las situaciones que requieren mejorar la coordinación internacional para lograr extender el desarrollo sostenido a más países y para tener mayor estabilidad cambiaría en muchas regiones.

Para terminar esta sección, es importante resaltar la labor de asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional, tanto en el marco de las consultas regulares con las autoridades económicas de los países miembros (llamadas de Artículo IV), como en la cooperación a través de misiones para la solución de necesidades especiales, a solicitud de los países. El Fondo ha sido capaz de fortalecer esta función, en gran parte, porque durante toda su historia sus procedimientos de vinculación de personal han estado alejados de consideraciones políticas, gracias a lo cual cuenta con una planta de funcionarios realmente sobresaliente en términos técnicos; este es quizá uno de los aspectos en que la organización ha tenido una mejor trayectoria, en relación con otros organismos internacionales y multilaterales.

La asistencia técnica del FMI no es una labor accesoria. De hecho, su mejor posibilidad de tener influencia en las políticas económicas de los países que en un determinado momento no son prestatarios del Fondo proviene de la calidad de sus conceptos y recomendaciones. La generalización, a nivel internacional, de reformas encaminadas a corregir desequilibrios fundamentales en muchas economías, y en particular a tomar acciones para evitar desajustes fiscales perniciosos es, en parte, resultado de una actividad consistente de la entidad en este campo a lo largo de muchos años.

II. El Banco Mundial

Por su naturaleza de órgano promotor del desarrollo económico, el mandato del Banco Mundial puede verse como más amplio y menos bien delimitado que el del Fondo Monetario Internacional. Más aún, las crecientes diferencias en los niveles de desarrollo entre las naciones industrializadas y los demás países, e incluso entre aquellos en desarrollo, han conducido a que se amplíe el rango de "proyectos" financiados por el Banco Mundial y a que muchos de ellos se asemejen a programas de ajuste estructural, con lo cual el tema de su coordinación con el Fondo se ha hecho crucial¹.

Las persistentes dificultades para la erradicación de la pobreza en muchas regiones, y los complejos desequilibrios económicos que impiden el buen desempeño de proyectos necesarios e intrínsecamente viables, ha ido desplazando la acción del Banco hacia la financiación de ajustes estructurales. Como resultado, varios países en desarrollo han manifestado que se enfrentan a lo que se conoce como "condicionalidad cruzada", en el sentido de que tanto el FMI como el Banco Mundial fijan pautas sobre determinadas variables cambiarias o fiscales como condiciones previas o metas en sus respectivos programas.

Sobre el tema de la delimitación de responsabilidades y la coordinación, existen dos puntos adicionales que sugieren que tenderá a hacerse aún más complejo en los próximos años. Por una parte, desde el punto de vista teórico, la literatura reciente confirma la intuición de que el ritmo de crecimiento económico está positivamente correlacionado con la estabilización

¹ Sobre este tema puede consultarse la ponencia de Roberto Junguito "IMF-IBDR Policy Advice: The coordination/cross-conditionality question", presentada en la reunión "El sistema monetario y financiero internacional: perspectivas de los países en desarrollo", organizada por el Grupo de los 24 en Cartagena en abril de 1994.

macroeconómica, esto es, que la reducción de los déficit internos y externos, las políticas anti-inflacionarias exitosas y la alineación de la tasa de cambio tienen un impacto positivo en el producto en plazos relativamente cortos; en este sentido, la concurrencia de compromisos en los programas del Banco y del Fondo tendería a continuar, apoyada en buenas razones económicas.

El segundo elemento de complicación tiene que ver con la iniciación de actividades de un nuevo organismo multilateral, también contemplado en Bretton Woods, pero que se materializará sólo en 1995: se trata de la Organización Internacional del Comercio, cuyo propósito fundamental, la expansión y ordenamiento del intercambio mundial coincide con un objetivo que aparece en los convenios constitutivos de las dos entidades.

La forma óptima de coordinación entre estos tres organismos no es evidente, pero sí probable que incluya una restricción de las responsabilidades y actuaciones del FMI al campo estrictamente monetario, con un cierto desplazamiento del soporte de programas de estabilización al Banco Mundial.

Un punto especialmente sensible en la relación reciente del Banco Mundial con los países prestatarios es el impacto (en particular sobre el medio ambiente, pero también en otros campos), de los proyectos financiados por la Institución. A nivel internacional se han multiplicado las voces institucionales y privadas que son muy críticas de la estrategia de desarrollo implícita en muchos de dichos proyectos, y en la necesidad de que se vinculen más recursos, con mejores condiciones crediticias a la preservación ambiental y de las comunidades autóctonas de los países. Esta preocupación ya se ha empezado a reflejar en la estructura organizacional del Banco, y seguramente definirá sus actuaciones en el futuro cercano.

Finalmente, también es de esperarse una serie de cambios en los prestatarios y en el tipo de proyectos que atenderán, no sólo el Banco

Mundial, sino, en general, todos los organismos multilaterales de crédito. En cuanto a los prestatarios, debe presentarse gradualmente un acceso del sector privado a los recursos de estas instituciones, pues son muchos los campos de actividad que han privatizado los gobiernos de diferentes países, en cumplimiento de programas de ajuste muchas veces promovidos o asesorados por el propio Banco Mundial. Estas nuevas empresas privadas en sus etapas iniciales pueden presentar riesgos inaceptables para la banca privada internacional, y su consolidación requerirá financiación de organismos multilaterales, lo cual implica cambios, bien sea en la reglamentación interna del Banco Mundial, o en la distribución de recursos y responsabilidades con las demás entidades de su grupo: la Agencia Internacional de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y la Agencia Multilateral de Garantías.

A pesar de los avances en las condiciones de vida de muchas personas a lo largo de los cincuenta años de existencia del Banco Mundial, la persistencia de la pobreza en muchas regiones, ha hecho que se revise el papel de la financiación multilateral para que contribuya más eficientemente a este objetivo. Dado que muchas de las estrategias de reducción de la pobreza, como programas de nutrición, de educación, especialmente de las mujeres, extensión de servicios públicos, etc., no son necesariamente rentables en términos financieros durante su período de repago, e implican la preparación de proyectos de diseño y seguimiento relativamente costosos, el Banco Mundial tendrá que redistribuir recursos hacia estos programas especiales, y probablemente intensificar su cooperación con otras agencias de ayuda internacional, así como con las entidades no gubernamentales que actúan en el mismo campo.

MIGUEL URRUTIA MONTOYA
Gerente General*

* Estas Notas se elaboraron con la colaboración del doctor Alberto de Brigard P.