

El FMI: Una institución prácticamente universal

Camdessus ha procurado que todos los países se beneficien progresivamente de la globalización

Los 13 años en que Michel Camdessus se desempeñó como Director Gerente del FMI no se prestan a generalizaciones. Sin embargo, es posible destacar un aspecto: el avance ininterrumpido de la *globalización* y el papel del FMI en ese proceso.

El mismo término “globalización” adquirió cada vez mayor relieve durante el período del mandato de Camdessus, como reflejo de la creciente integración internacional de los mercados a que hace referencia. La globalización ha sido impulsada por los cambios tecnológicos y la liberalización financiera, y ha perdurado gracias al reconocimiento de las autoridades políticas de que un sistema comercial y financiero internacional abierto y liberal, pero basado en normas, es esencial para el progreso económico mundial. No obstante, la globalización, además de beneficios, crea perturbaciones y riesgos, como el desempleo y el desplazamiento humano que pueden producirse debido a cambios económicos estructurales o a crisis financieras provocadas por la inestabilidad de los flujos de capital: en particular, las monedas han demostrado ser vulnerables a los ataques especulativos cuando los inversionistas internacionales perciben deficiencias en las políticas, como en las crisis que afectaron al Sistema Monetario Europeo, México, Asia, Rusia y Brasil. La afluencia repentina de capital privado internacional fue un factor mucho menos importante en las crisis del pasado, por ejemplo, el derrumbe del sistema de paridades de Bretton Woods en 1971–73, las crisis del petróleo en 1973–74 y 1978–79, y la crisis de la deuda a comienzos de la década de 1980.

La labor del FMI durante el mandato de Camdessus tal vez pueda caracterizarse mejor como un proceso de preparación de la institución y de sus miembros para aprovechar los beneficios de la globalización y, al mismo tiempo, minimizar sus riesgos. Primero, el FMI ha venido esforzándose por ayudar a todos los países a aprovechar estos beneficios, lo cual se ha visto facilitado por la “globalización” de la propia institución, es decir, su transformación en un organismo prácticamente universal. El FMI ha procurado responder a las necesidades de todos sus países miembros adecuando en lo pertinente sus servicios de préstamo y otras operaciones, por ejemplo mediante la creación del servicio de ajuste estructural y el servicio reforzado de ajuste



Michel Camdessus

estructural, actualmente remplazado por el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, el servicio financiero concesionario para los países más pobres. Además, ha alentado a sus miembros a eliminar las restricciones a los pagos en cuenta corriente y a aceptar las obligaciones del Artículo VIII, establecer las condiciones para una liberalización ordenada de la cuenta de capital y flexibilizar sus mercados internos, con miras a aprovechar los beneficios de la globalización.

Al mismo tiempo, el FMI no ha desconocido las perturbaciones y los riesgos que apareja la globalización. La referencia a los “elevados niveles de empleo” al enunciar los fines del FMI apunta directamente a su obligación de prestar asesoramiento sobre medidas macroeconómicas y estructurales que contribuyan a reducir el desempleo, así como su duración y costo humano. La institución, con la misma frecuencia con que ha defendido la liberalización financiera y de la cuenta de capital, ha señalado los riesgos de aplicar medidas de apertura apresuradas y mal concebidas. Camdessus ha advertido en numerosas oportunidades que la globalización es un estímulo permanente para formular políticas económicas correctas y exige políticas que promuevan la equidad y la eficiencia.

El impacto de la globalización en los sectores más pobres y vulnerables ha sido un motivo constante de preocupación. Durante el mandato de Camdessus, las redes de protección social han pasado a ocupar un lugar mucho más prominente en las recomendaciones del FMI. Camdessus ha recomendado, en numerosas

A nivel internacional, un crecimiento de alta calidad debe permitir elevar adecuadamente los niveles de vida, especialmente en los países que tienen los niveles de vida más bajos.

—Camdessus

ocasiones, que se adopten medidas para acelerar la reducción de la pobreza en el mundo. Ha solicitado repetidamente a los gobiernos que inviertan la tendencia descendente de los presupuestos de asistencia e instado a las autoridades a que reflexionen sobre la necesidad de situar al ser humano en el centro de las políticas económicas. La necesidad de *humanizar* la globalización ha sido una de las preocupaciones fundamentales de Camdessus. Esta inquietud tiene su origen en su visión del desarrollo humano, inspirada en sus valores humanos y espirituales, y en la firme convicción de que ese desarrollo depende de la calidad de las políticas económicas y sociales. Esta visión y esta convicción han creado en Camdessus un profundo sentido de la importancia del servicio público y de la gravitación de la labor del FMI.

No es fácil evaluar la influencia de un individuo o una institución administrada por un Directorio Ejecutivo que representa a los gobiernos de casi todos los

países y que prefiere adoptar sus decisiones de manera colegiada y consensuada. Tal vez sólo resulte evidente para los observadores y participantes cercanos que el camino recorrido por el FMI en los últimos 13 años ha sido, en muchos casos, un camino que los países miembros siguieron porque Camdessus los convenció de hacerlo; que su inagotable energía, sólidas convicciones y bien fundado optimismo han sido una fuente constante de inspiración para el FMI —especialmente para su personal— y para muchos dirigentes y autoridades en sus países miembros; que ha demostrado reiteradamente poseer el coraje necesario para realizar, una vez escuchados y evaluados los consejos de otros, la solitaria tarea del dirigente, y por último, que si en la década de 1990 el FMI estuvo en el centro del proceso de globalización, se debió en gran parte a la orientación y a las ideas que Michel Camdessus ha propugnado en su calidad de promotor, administrador y humanizador de la globalización. ■

El FMI bajo el liderazgo de Michel Camdessus

Enero de 1987– febrero de 2000

Michel Camdessus, el séptimo Director Gerente del FMI, dirigió la institución durante casi un cuarto de su existencia y en una época de desafíos sin precedentes, vinculados en parte a la creciente globalización de la economía mundial.

Tal vez el dato más sobresaliente durante el mandato de Camdessus es que la institución ha sido llamada a brindar su respaldo para transformar e integrar en una economía de mercado de alcance mundial a las antiguas economías de planificación centralizada del Báltico, Rusia y los demás países de la Unión Soviética, así como una serie de otros países de Asia y Europa central y oriental que se basaban en la planificación central.

El período del mandato de Camdessus también fue testigo de una reorientación de la estrategia de la deuda emprendida a comienzos de los años ochenta, y de la consiguiente profundización de la acción del FMI junto a los países miembros más pobres, en especial mediante el apoyo a la reforma estructural a través del SRAE, creado en el primer año de Camdessus como Director Gerente. En los últimos años de su mandato, el FMI brindó un apoyo financiero sin precedentes a los países de mercados emergentes enfrentados a crisis vinculadas en parte a los crecientes flujos de capital y que en algunos casos parecían amenazar el sistema financiero mundial.

En los tres períodos consecutivos en que Camdessus se desempeñó como Director Gerente, de 1987 a comienzos del 2000, el FMI alcanzó la casi universalidad (el número de países miembros pasó de 151 a 182) y se fortaleció la función primordial del FMI de supervisar las políticas económicas de los países miembros, con el telón de fondo de una creciente globalización.

Pese a haber sido años de cambios trascendentales, los años en que Camdessus estuvo al frente del FMI se

caracterizaron también por la *continuidad*. Camdessus señaló con frecuencia que los fines del FMI siguen siendo los consagrados en el Convenio Constitutivo hace más de medio siglo. En la consecución de esos fines, el FMI ha tenido que evolucionar, adaptándose a su mayor número de miembros, a los cambios en la economía mundial y a las nuevas lecciones de política económica¹. En cuanto al asesoramiento a los países miembros, aunque ha variado el énfasis, ha habido clara continuidad en la defensa de una gestión macroeconómica disciplinada y de reformas estructurales para mejorar el funcionamiento de los mercados. Efectivamente, durante lo que Camdessus denominó la *revolución silenciosa*, a fines de los ochenta surgió un alto grado de consenso en que éstos eran los elementos esenciales de una buena política económica. Al promover estas ideas, el FMI ha contribuido al mejoramiento de los resultados económicos mundiales —incluido el descenso de la inflación a las tasas más bajas desde los años sesenta— y, en muchos casos, a la reducción de los desequilibrios fiscales y el impulso del crecimiento.

El *crecimiento de alta calidad* es otro término acuñado en el primer período del mandato de Camdessus, quien usó esa expresión para referirse al tipo de crecimiento que compete al FMI impulsar. En una declaración ante el ECOSOC en 1990, dejó en claro que consideraba al crecimiento económico de alta calidad como el objetivo primordial de la labor del FMI y explicó su significado en esa y en otras ocasiones². En un discurso pronunciado en Nueva York en 1993, se expresó en los términos siguientes: “Y entiendo por crecimiento de alta calidad un crecimiento viable, que promueva una mayor igualdad de ingresos mediante una mayor igualdad de oportunidades, y que respete las libertades humanas y el medio ambiente. Y, a nivel internacional, un

crecimiento de alta calidad debe permitir elevar adecuadamente los niveles de vida, especialmente en los países que tienen los niveles de vida más bajos.⁷³

En su primer discurso ante las Reuniones Anuales como Director Gerente, en 1987, Camdessus esbozó muchos de los temas en que se centraría la labor del FMI en los últimos años del siglo. Habló de su convicción de que “el Fondo tiene un papel muy importante que cumplir en la consolidación de los mecanismos multilaterales de cooperación que pueden fomentar un crecimiento económico mundial más rápido y la estabilidad del sistema monetario internacional.”⁷⁴ Luego, describió la función central del FMI en la estrategia de la deuda como la ayuda para diseñar y respaldar programas económicos y la movilización de recursos financieros para sostener un crecimiento económico renovado en los países muy endeudados. También habló de la necesidad de que el propio FMI esté debidamente financiado. En sus palabras de clausura, señaló que aun las crisis tienen su lado bueno, puesto que pueden provocar cambios beneficiosos: exhortó entonces a los países miembros a “recordar también que toda crisis ofrece alguna oportunidad.”

Supervisión: Cooperación en la formulación de políticas

El primero de estos temas —la importancia de la cooperación multilateral en la formulación de las políticas— no tuvo relevancia sólo circunstancial en 1987, cuando el Acuerdo del Louvre suscrito en febrero del año anterior era un hito en la cooperación en materia de políticas en el Grupo de los Siete principales países industriales. Más bien, sigue siendo una preocupación central del FMI y su importancia queda reflejada a escala mundial en el constante afianzamiento y expansión de su labor de supervisión.

Sin perder de vista las esferas macroeconómicas básicas, desde fines de los años ochenta la supervisión del FMI se ha orientado crecientemente hacia los aspectos estructurales, dada su importancia en la evolución económica global, incluidos la viabilidad externa y el crecimiento económico. Las crisis cambiarias del Sistema Monetario Europeo de 1992–93 y de México en 1994–95 revelaron la vulnerabilidad de las economías a los cambios repentinos en la actitud del mercado, en un momento de gran movilidad de los flujos de capital, lo que llamó a la reflexión al FMI acerca del alcance que debe tener la supervisión para ayudar a prevenir crisis de esta naturaleza. A raíz de ello, en el marco de la supervisión se ha venido prestando cada vez mayor atención a la solidez del sector financiero. Tras la crisis de México, se formularon normas para mejorar la calidad, transparencia y puntualidad de la información que divulgan los países. La atención se centró inicialmente en las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD) y posteriormente se amplió con el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD), concebido para los demás países y con una mayor gama de datos.

Desde mediados de los años noventa, la preocupación del FMI por las políticas estructurales se ha orientado cada vez más a las denominadas *reformas de segunda generación*. Se trata de amplias reformas que apuntan a garantizar la sostenibilidad y calidad del crecimiento alcanzado mediante la estabilización, el ajuste y las reformas básicas necesarias para que las economías de mercado funcionen sin distorsiones que las debiliten. Las reformas de segunda generación abarcan el sector financiero; la transparencia en las políticas y las prácticas fiscales y en los datos económicos; la necesidad de combatir la corrupción y establecer el buen gobierno, y la importancia de redefinir el papel del Estado en la economía, especialmente como complemento de la actividad del sector privado. Este último aspecto incluye el mejoramiento de la calidad del gasto público, en particular mediante una mayor orientación hacia la educación y la salud y la reducción del gasto militar y demás gastos improductivos, reformas en las que Camdessus hizo hincapié con frecuencia.

En ese orden de ideas, Camdessus ha subrayado a menudo la interdependencia entre el progreso económico y el progreso social y la necesidad de proteger a los sectores pobres y vulnerables durante el ajuste creando *redes de protección social* bien focalizadas y eficaces en función del costo y salvaguardando el acceso a los servicios públicos básicos.

La serie de crisis que comenzaron en Asia a mediados de 1997 y que en el año y medio siguiente afectaron a diversas economías de mercados emergentes demostraron la necesidad de intensificar la supervisión —no sólo del sector financiero, sino del sector empresarial no financiero— y generaron un intenso debate sobre cómo lograr que el sistema financiero internacional sea menos proclive a las turbulencias. El debate se centró en lo que se denominó la *reforma de la arquitectura financiera internacional*. En lo que atañe al FMI, la labor en esta esfera incluye la formulación y difusión de normas y códigos que sirvan a los países de referencia sobre las buenas prácticas, por ejemplo en las políticas fiscal y monetaria; el diseño de medidas para embarcar al sector privado en la prevención y solución de crisis; el examen y la modificación de los servicios financieros del FMI, y la reconsideración de los requisitos para una liberalización prudente de la cuenta de capital en las economías de mercados emergentes.

A comienzos de los años noventa, la *liberalización de la cuenta de capital* había concluido en todos los países industriales, inclusive en Europa, como parte del proceso de unificación monetaria previsto en Maastricht. Muchos países de mercados emergentes siguieron sus pasos. Con el estímulo de Camdessus, en 1997 los



Reuniones Anuales de 1989.

países miembros reconocieron que la liberalización de los flujos de capital debía ser un objetivo del FMI. En las Reuniones Anuales de ese año, el Comité Provisional de la Junta de Gobernadores manifestó en su “Declaración de Hong Kong” que era preciso agregar un nuevo capítulo al Acuerdo de Bretton Woods mediante una enmienda del Convenio Constitutivo del FMI mediante la cual se incluya la liberalización ordenada de los movimientos de capital como uno de los fines de la



Camdessus se reúne casi a diario con sus colaboradores inmediatos. De izquierda a derecha, en una reunión de 1995, con el entonces Subdirector Gerente Alassane Ouattara, el Primer Subdirector Gerente Stanley Fischer y el entonces Subdirector Gerente P. R. Narvekar.

institución⁵. La propuesta continúa debatiéndose en el contexto de la reforma de la arquitectura financiera teniendo en cuenta la creciente importancia de los flujos de capital privado en el sistema monetario internacional y las enseñanzas recogidas en cuanto al ritmo y la secuencia en que debería llevarse a cabo la liberalización de la cuenta de capital.

Con respecto a la *liberalización de la cuenta corriente*, en parte como reacción a una iniciativa de Camdessus, el segundo período de su mandato fue testigo de un aumento del número de países que eliminaron las restricciones a los efectos de las transacciones corrientes y aceptaron las obligaciones que establece al respecto el Artículo VIII del Convenio Constitutivo. Entre 1987 y principios de 2000, la proporción de países miembros que aceptaron las obligaciones del Artículo VIII, Secciones 2, 3 y 4 se duplicó, llegando al 82%. Y poco antes de concluir dicho período se anunció que Brasil, la última de las grandes economías que aún no había aceptado dichas obligaciones, las aceptaría en breve.

El FMI mantuvo su participación en el proceso del Grupo de los Siete, con la presencia del Director Gerente en las deliberaciones de los ministros de Hacienda vinculadas a la supervisión. En los años noventa, el FMI también fue llamado a brindar asistencia en las actividades de supervisión de varios otros grupos de países, por ejemplo en Asia y el Pacífico y en el continente americano. La asistencia del FMI en la supervisión de estos grupos se ha vinculado a sus actividades de supervisión a escala global en el marco del estudio de las perspectivas de la economía mundial, que a su vez se basa en la supervisión que el FMI realiza con respecto a cada país. En abril de 1993, el Comité Provisional dio nuevo ímpetu a la cooperación mundial en materia de políticas dentro del FMI al aprobar, durante una coyuntura mundial desfavorable, la “Declaración sobre la cooperación para el logro de una expansión

mundial sostenida”. Con similar propósito, en las Reuniones Anuales de octubre de 1994 celebradas en Madrid, se emitió la “Declaración sobre la cooperación para reforzar la expansión mundial”, y la “Declaración sobre la Alianza para el crecimiento sostenible de la economía mundial”, en las Reuniones Anuales de septiembre de 1996⁶.

La *supervisión regional* ha venido adquiriendo creciente importancia. Aparte de la participación del FMI en los foros económicos regionales ya mencionada, durante el mandato de Camdessus se iniciaron conversaciones periódicas sobre política económica con la Comisión Europea, dentro de sus esferas de competencia, y con el Banco Central Europeo, en el contexto de la UEM. Con el tiempo, y en parte como salvaguardia frente a las crisis económicas y financieras, se ha dado mayor *continuidad a la supervisión*, entre otras formas en el contexto de las deliberaciones periódicas del Directorio Ejecutivo sobre la evolución de la economía y los mercados mundiales, que surgieron a partir de las deliberaciones sobre la evolución de los tipos de cambio propuestas por Camdessus en 1987. A mediados de los años noventa, comenzaron a celebrarse conversaciones oficiosas en el Directorio sobre asuntos relativos a países específicos, centradas en cuestiones concretas surgidas en los intervalos entre las deliberaciones periódicas del Directorio sobre los países en cuestión.

Paralelamente a la expansión de la supervisión, durante el mandato de Camdessus también se incrementó sostenidamente la *transparencia* de la supervisión y, en términos más generales, de las operaciones del FMI. La publicación de resúmenes de las deliberaciones sobre las consultas del Artículo IV, que antes se reducía a un pequeño número de países industriales y se realizaba con un considerable retraso en el *Informe Anual* del FMI, ahora es una actividad de rutina que se realiza poco después de las deliberaciones del Directorio y abarca la gran mayoría de los países miembros; además, está en marcha un programa piloto de divulgación de los informes del personal técnico del FMI sobre las consultas del Artículo IV. Asimismo, con el estímulo del FMI, se divulgan muchas de las cartas de intención presentadas por las autoridades de países que procuran apoyo financiero de la institución para sus programas económicos. La tecnología ha contribuido a la creciente apertura del FMI con el establecimiento en 1996 del sitio en Internet y su posterior desarrollo hasta convertirse en uno de los instrumentos más importantes de las comunicaciones externas del FMI.

En años recientes, el FMI se ha abierto también a la evaluación externa al someter algunas de sus actividades principales, como las del SRAE, la supervisión y la investigación, al examen de expertos independientes.

En consonancia con el derecho que el Convenio Constitutivo otorga a cada país de determinar su propio régimen de tipos de cambio, el FMI ha supervisado de manera continua la gran diversidad de regímenes cambiarios nacionales. El hecho más significativo a este respecto durante el mandato de Camdessus fue la

concreción de la UEM, con la introducción del euro en enero de 1999. Otro hecho de importancia capital fue la devaluación en enero de 1994 del sobrevaluado franco CFA, que impulsó el crecimiento de los países africanos pertinentes a fines de los años noventa.

Deuda y pobreza en los países en desarrollo

Un segundo tema que Camdessus puso de relieve en su discurso inaugural de 1987 fue un elemento esencial de la labor del FMI durante todo su mandato: procurar, junto a los países en desarrollo, la viabilidad externa, con frecuencia en una situación de gran endeudamiento externo, para fomentar un crecimiento de alta calidad y reducir la pobreza.

El punto de partida de la labor del FMI con este grupo de países en los últimos 15 años ha sido el reconocimiento de que, para lograr un aumento sostenido de los niveles de vida, es preciso orientar las políticas económicas a metas de mediano plazo y no meramente a la tarea inmediata de estabilización; que un crecimiento de alta calidad, e inclusive el logro de objetivos macroeconómicos más limitados, exige una serie de medidas estructurales y sociales, y no sólo macroeconómicas, y que la carga de la deuda externa de estos países no debe interponerse a la consecución de esos objetivos.

El FMI ha participado directamente en la solución de los problemas de la deuda externa de los países miembros de bajo y mediano ingreso desde comienzos de la crisis de la deuda, en 1982. Cuando Camdessus llegó al FMI, la amenaza sistémica inicial que planteó la crisis había quedado atrás, pero sus efectos seguían haciéndose sentir en muchos países. Muy pronto se establecieron los mecanismos institucionales para asistir a los países de mediano ingreso: una combinación de alivio de la deuda de parte de los acreedores oficiales, la aceptación de pérdidas por los acreedores privados, y el aporte de nuevos recursos, en general como donaciones o préstamos oficiales en condiciones concesionarias en apoyo de programas de ajuste económico y reforma respaldados por el FMI.

En las relaciones del FMI con los países miembros más pobres, un elemento clave durante el primer año del mandato de Camdessus fue la creación del SRAE, que sustituyó al SAE creado en 1986. Con la ayuda de contribuciones financieras de numerosos países miembros y de la ampliación y prórroga del SRAE en diciembre de 1993, este servicio financiero fue, hasta fines de 1999, la base del apoyo financiero concesionario del FMI para las políticas macroeconómicas y estructurales orientadas a lograr la viabilidad externa y el crecimiento sostenible de los países de bajo ingreso. El SRAE llegó a ser el servicio financiero del FMI más utilizado durante ese período: a fines de 1999, de los casi 60 acuerdos en vigor con los países miembros más de la mitad correspondían al SRAE. Una de las innovaciones que acompañó a los programas del SRAE fue la preparación por las autoridades de los países de un "documento sobre parámetros de política económica", en colaboración con el FMI y el Banco Mundial, en el que se fijaba la estrate-

gia a mediano plazo. El examen de la utilización del SRAE por los países ha demostrado que, como grupo, los países que implementaron programas respaldados por este servicio financiero han registrado un crecimiento mayor y una inflación menor que los países comparables que no recurrieron a este mecanismo⁷.

Sin embargo, la meta de la viabilidad externa sigue siendo esquivada para un gran número de países de bajo ingreso, y ello debido a una serie de factores, entre los que se incluyen una gestión imprudente de la deuda, falta de perseverancia en el ajuste estructural y la reforma económica, una deficiente gestión de gobierno, y presiones externas, como el deterioro de la relación de intercambio. En septiembre de 1996, el FMI y el Banco Mundial lanzaron la *Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME)* con el objetivo de reducir la carga de la deuda externa de estos países a un nivel sostenible dentro de un plazo razonable⁸.

Pese a los progresos alcanzados en el marco del SRAE y dicha Iniciativa, hacia fines de los años noventa era cada vez más clara la necesidad de acelerar la lucha contra la pobreza en los países más pobres. Una de las formas más prometedoras de lograr este objetivo parecía ser que los países se consustanciaron más con sus programas. Fue así que a fines de 1999 se adoptó un enfoque reforzado frente a la pobreza al transformarse el SRAE en el *servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP)*, que, como su nombre lo indica, hace de la lucha contra la pobreza el núcleo del respaldo del FMI a los programas de los países más pobres⁹. Un elemento central de este nuevo enfoque será el *documento de estrategia de lucha contra la pobreza* que prepararán las autoridades de los países pertinentes en el marco de un proceso de consultas para dar participación a la sociedad civil. Estos documentos, a diferencia de los documentos sobre parámetros de política económica, serán la base no sólo de los préstamos del FMI y el Banco Mundial, sino también del apoyo que proporcionen los prestamistas y donantes multilaterales. Además, para ofrecer un alivio de la deuda más rápido, amplio y profundo, a fines de 1999 se reforzó la Iniciativa para los PPME. El financiamiento para esta Iniciativa y para el mantenimiento del SCLP se lograron merced a contribuciones bilaterales de una amplia gama de países miembros y del propio FMI, estas últimas provenientes fundamentalmente de la renta de la inversión de las utilidades obtenidas mediante la venta directa de un máximo de 14 millones de onzas de oro.

La persistencia de la pobreza y el subdesarrollo generalizados ensombrecen los numerosos avances de los últimos 13 años. En uno de sus últimos discursos como Director Gerente, Camdessus señaló que "el lento progreso alcanzado en la lucha contra la pobreza en todo el mundo y el hecho de que en muchas regiones se esté perdiendo terreno en esta lucha constituyen, sin lugar a dudas, los principales factores de crisis al finalizar este siglo"¹⁰ y aprovechó la ocasión para recordar a los países miembros la necesidad de cumplir sus promesas de ayuda a los países pobres, incluidas las formuladas en

El lento progreso alcanzado en la lucha contra la pobreza en todo el mundo y el hecho de que en muchas regiones se esté perdiendo terreno en esta lucha constituyen los principales factores de crisis al finalizar este siglo.

—Camdessus

El FMI ha respaldado activamente a las economías en transición, proporcionando asesoramiento sobre política económica, asistencia técnica y financiamiento.

—Camdessus

sucesivas conferencias de la ONU, así como la importancia de la nueva iniciativa de lucha contra la pobreza.

Economías en transición

En su discurso inaugural, Camdessus no anticipó que los países en transición ocuparían un lugar central en la labor del FMI durante el período de su mandato como Director Gerente, hecho difícilmente previsible antes de la caída del Muro de Berlín en 1989. Los países del Báltico, Rusia y los demás países de la antigua Unión Soviética se integraron al FMI a comienzos de los años noventa cuando afrontaban, como la mayoría de los países de Europa central y oriental, el desafío inmediato de lograr la estabilidad macroeconómica —tras la liberalización de precios y ante el excedente de saldos monetarios y la obsolescencia de gran parte de los bienes de capital— y el desafío a más largo plazo de aplicar amplias reformas estructurales e institucionales.

El FMI pudo comprender mejor los problemas de la economía soviética y la difícil situación de cada uno de los Estados sucesores de la antigua Unión Soviética gracias a un estudio dirigido por el FMI (publicado en 1991) y a la labor relacionada con el acuerdo de asociación con ese país. Para atender las necesidades específicas de estos nuevos países miembros, el FMI creó en 1993 el servicio para la transformación sistémica, destinado a proveer financiamiento para hacer frente a dificultades de balanza de pagos causadas por perturbaciones en el sistema de comercio y pagos vinculadas con el derrumbe del sistema de planificación central.

Desde entonces, el FMI ha respaldado activamente a las economías en transición, proporcionando asesoramiento sobre política económica, asistencia técnica y financiamiento. Tras 10 años de reformas, la situación de estos países es muy dispar. La gran mayoría ha logrado un considerable grado de estabilidad macroeconómica, ha avanzado en la aplicación de reformas estructurales e institucionales y ha logrado una transformación irreversible de su economía. Además, en la mayoría de estos países han comenzado a mejorar nuevamente las condiciones de vida. Los países más exitosos han alcanzado niveles de producción mayores o similares a los existentes antes de la transición y se están preparando para ingresar a la Unión Europea. Sin embargo, en Rusia y los otros países de la antigua Unión Soviética, la reforma ha planteado grandes dificultades y en muchos casos se ha visto complicada por la inestabilidad política y los conflictos civiles.

En general, el respaldo del FMI ha tenido un mayor impacto en los países mejor dispuestos o capacitados para aplicar políticas de estabilización macroeconómica y reforma estructural y que han aceptado el asesoramiento del FMI y otras instituciones internacionales.

Crisis de los mercados emergentes de 1997-99

En su discurso inaugural, Camdessus anticipó que durante el período de su mandato habría crisis, las más graves de las cuales se produjeron hacia el final de dicho

período. Si bien el personal directivo y técnico del FMI había advertido del peligro de crisis en Asia, especialmente en Tailandia, la profundidad y virulencia de la crisis de mediados de 1997 produjeron una verdadera conmoción mundial. Prácticamente todos los países afectados solicitaron el respaldo del FMI, que realizó un esfuerzo ininterrumpido por ayudar a los gobiernos a recuperar la estabilidad macroeconómica y resolver sus problemas estructurales. Todo esto tuvo lugar en el contexto de una pérdida de confianza que afectó a toda la región y que se caracterizó por una salida de capitales sin precedentes, la rápida depreciación de las monedas y una caída de la demanda y la actividad económica. La crisis hizo necesario adecuar los programas a las circunstancias de cada país y asegurar a los inversionistas que se restauraría la estabilidad macroeconómica, elementos que con el tiempo se incorporaron a los programas de Corea, Indonesia y Tailandia, los tres principales países en crisis.

A fines de 1997, la crisis se propagó a otros países fuera de Asia, pero entre agosto y octubre de 1998 —tras la cesación de pagos y el desplome de la moneda en Rusia y la situación cercana a la quiebra en que quedó un importante fondo especulativo (Long-Term Capital Management)— la crisis alcanzó su apogeo, con lo cual aumentó al máximo el riesgo sistémico. En América Latina, la moneda brasileña, en particular, fue objeto de continua presión. Las medidas de expansión monetaria adoptadas por el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos y otros bancos centrales ayudaron a reducir la presión sobre los mercados financieros, aunque las medidas de estabilización y reforma aplicadas con la asistencia del FMI en Rusia y otras economías de mercados emergentes, incluido un nuevo programa en Brasil, también ayudaron a revitalizar la economía mundial a fines de 1998 y principios de 1999. Una nueva crisis surgida en Brasil a comienzos de 1999, que en parte se resolvió mediante el abandono de la paridad móvil, fue la última interrupción importante en el proceso de recuperación. La expansión económica registrada desde 1998 en la mayoría de las economías en crisis ha superado las expectativas.

Financiamiento del FMI

Los cuantiosos préstamos otorgados por el FMI a las economías en transición y a los países afectados por la crisis de 1997-99 demostraron que la institución debe contar con financiamiento adecuado para respaldar los programas de estabilización y reforma de sus países miembros. (Desde finales de los años setenta, ningún país industrial ha recibido financiamiento del FMI, lo cual denota la creciente importancia del financiamiento a través de los mercados internacionales de capital.) Desde 1987, los países miembros han reforzado la base financiera del FMI de varias formas, principalmente mediante dos *aumentos de cuotas*: el primero, en 1992, aumentó las cuotas en un 50% (a DEG 144.600 millones) y el segundo, en 1999, en otro 45% (a DEG 212.000 millones). No obstante, como lo ha señalado a menudo

Camdessus, desde la creación del FMI las cuotas se han reducido considerablemente en relación con el tamaño de la economía mundial (de alrededor del 3½% del PIB mundial en 1945 a menos del 1% en 1999).

El FMI ha mantenido su acceso a créditos, actualmente por un total de DEG 34.000 millones, en el marco de los *Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP)*, establecidos en 1997 y en los cuales participan 25 miembros e instituciones, incluidos varios países de mercados emergentes. Los NAP reforzaron los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos (AGP), vinculados al Grupo de los Diez, como fuente de liquidez para el FMI en caso de una crisis sistémica. Los AGP se usaron por primera vez en 20 años en julio de 1998 cuando el FMI prestó respaldo a Rusia. Los NAP, que sólo se han activado una vez, se usaron para financiar un acuerdo ampliado a favor de Brasil a fines de 1998.

Durante la primera mitad del mandato de Camdessus, el FMI prestó especial atención a la necesidad de reducir los *atrasos* de los países miembros en el reembolso de los préstamos. A este respecto, la estrategia del FMI, reforzada en 1990, tiene tres elementos principales: prevención de nuevos atrasos o de atrasos persistentes; intensificación de la colaboración con los países que registran atrasos para que puedan regularizar su situación, entre otras formas mediante un programa de acumulación de derechos, cuando sea pertinente, y aplicación de medidas correctivas cuando el país no coopere con el FMI para corregir su situación. Como parte del último componente de la estrategia, los países miembros aprobaron la tercera enmienda del Convenio Constitutivo, que entró en vigor en noviembre de 1992, y que prevé los casos en que el Directorio Ejecutivo puede suspender los derechos de voto y otros derechos conexos de un país. Como prueba del éxito de esta estrategia reforzada, en los últimos años el número de países con atrasos persistentes en los pagos al FMI ha disminuido acusadamente, de un máximo de 12 en 1992 a 7 al final de 1999; en la mayoría de los casos subsistentes se trata de países con graves problemas políticos internos o internacionales que han obstaculizado los esfuerzos para resolver las dificultades económicas.

Servicios financieros del FMI

El FMI ha modificado de varias formas sus *servicios financieros* y los límites de acceso a los mismos en vista de los cambios en la escala y el carácter de las dificultades que afrontan los países prestatarios. El incremento de los límites de acceso a los recursos del FMI y la aplicación de la cláusula sobre circunstancias extraordinarias han permitido a la institución dar curso, cuando ha sido necesario, a solicitudes de préstamos de gran cuantía con una fuerte concentración de desembolsos al comienzo del período. Tras la crisis de México, oportunidad en que el FMI aprobó un acuerdo de derecho de giro de extraordinaria magnitud, se estableció un *mecanismo de financiamiento de emergencia*, que permite el examen acelerado de las solicitudes de utilización de re-

ursos del FMI durante una crisis. En el contexto de la crisis de Asia y del enorme aumento de los flujos internacionales de capital en la última década se hizo patente la necesidad de contar con financiamiento en gran escala del FMI en caso de producirse una pérdida repentina de acceso a los mercados de capital. Por consiguiente, en 1997 el FMI creó el *servicio de complementación de reservas* para ayudar a sus países miembros con graves problemas de balanza de pagos vinculados a la pérdida de confianza de los mercados mediante grandes préstamos con desembolso concentrado al comienzo del período, una sobretasa y plazos de reembolso cortos.

Otra innovación, vinculada a los esfuerzos de la institución por prevenir las crisis, fue la creación, en 1999, de las *líneas de crédito contingente (LCC)*, orientadas a los países miembros que apliquen políticas decididas en caso de producirse una crisis como resultado de acontecimientos externos. El objetivo de las LCC es infundir en los mercados confianza en las políticas de un país y en su capacidad para hacer frente a los cambios en la actitud de los inversionistas.

Derechos especiales de giro

En la primera enmienda del Convenio Constitutivo del FMI, de 1969, los países miembros señalaron su intención de hacer del DEG el principal activo de reserva del sistema monetario internacional. Dado el escaso avance en este terreno —de hecho, las tenencias de DEG han disminuido continuamente como porcentaje de las reservas mundiales de divisas, de un 6% en 1970 a un 4¼% en 1987 y a un 1¾% en 1998—, en los últimos 13 años se han realizado numerosos estudios sobre la forma de promover la función del DEG, incluida la necesidad de una asignación general de DEG. Camdessus propuso una asignación general de DEG 36.000 millones en 1993 y recomendó buscar la forma de que los países redistribuyan voluntariamente una parte de la asignación a los países que no se han beneficiado de las asignaciones anteriores¹¹. No obstante la amplia coincidencia de opiniones en la necesidad de resolver el problema de la equidad, no se logró un acuerdo en la reunión del Comité Provisional celebrada en septiembre de 1994 en Madrid. Sin embargo, en 1997 los gobernadores aprobaron la cuarta enmienda del Convenio Constitutivo, aún no ratificada, que permite una asignación de carácter excepcional de DEG 21.400 millones (el doble del total de DEG en circulación) para resolver ese problema¹².

Asistencia técnica

La asistencia técnica, la supervisión y el financiamiento son los tres pilares de la labor del FMI. La *asistencia*



Reuniones Anuales de 1999.

técnica es un componente esencial para respaldar los esfuerzos de los gobiernos en pos de la reforma institucional. El volumen de la asistencia ha aumentado pronunciadamente durante la década de los noventa debido, en parte, a la gran necesidad de asistencia técnica de los nuevos países miembros. Otro factor importante en el aumento de la demanda ha sido la necesidad de reformas, que se hizo evidente durante las crisis en los mercados emergentes. La asistencia financiera se otorga en el marco de otros tipos de crisis, incluidos los conflictos armados, que hacen necesario reconstruir la capacidad de gestión económica.



En septiembre de 1999, Camdessus (der.) intercambia opiniones con Benjamin William Mkapa, Presidente de Tanzania.

Además, durante el mandato de Camdessus se ha dado gran importancia a la capacitación de funcionarios de los países miembros por medio del Instituto del FMI. A fin de aumentar la capacidad para formar a los funcionarios en sus propios países, Camdessus inició un programa de creación de institutos regionales de capacitación en el marco del cual se crearon el Instituto Multilateral de Viena en

1992, el Instituto de Capacitación del FMI en Singapur en 1998, el Programa de Capacitación Regional y el Instituto Multilateral Africano en 1999.

Reformas institucionales en el FMI

Los cambios institucionales en el FMI han tenido como objetivo adecuarse a las cambiantes necesidades de los países. Durante las Reuniones Anuales de 1999, los países miembros transformaron el Comité Provisional en el *Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI)* para reforzar su función como comité asesor de la Junta de Gobernadores. La creación de este comité, que se reunirá por primera vez en abril de 2000, no responde plenamente a la propuesta de Camdessus de crear un consejo con mayores facultades decisorias (como establece el Convenio Constitutivo).

El *Directorio Ejecutivo*, que en 1987 contaba con 22 miembros, tiene actualmente 24. El *personal técnico* del FMI ha aumentado en un 30% (de 1.700 a 2.300 empleados permanentes) debido al incremento del número de países miembros y al mayor volumen y complejidad de la labor institucional. Este incremento ha estado asociado con la necesidad de hacer frente a los desafíos de la transición y a las dificultades del sector financiero, vinculadas en parte a la globalización. En 1994, el número de subdirectores gerentes aumentó de uno a tres. Además, ha habido varias reformas en la organización del FMI, incluida la creación, en 1996, de la Oficina de Auditoría e Inspección Internas y, en 1999, del Departamento de Recursos Humanos y el Departamento de Tecnología y Servicios Generales, derivados principalmente del antiguo Departamento de Administración.

Colaboración

Desde fines de la década de 1980, cuando especificaron sus ámbitos de actividad mediante el “concordato” de 1989, el FMI y el *Banco Mundial* han ampliado e institucionalizado de varias formas su colaboración. Esta colaboración ha sido especialmente estrecha en lo que respecta a las estrategias conjuntas para el asesoramiento en materia de políticas y el respaldo financiero a países de bajo ingreso. En vista de las recientes crisis financieras, han intensificado también su colaboración para seguir la evolución del sistema financiero. En septiembre de 1998 se creó el Comité de Enlace del Banco-FMI para el Sector Financiero. Durante el mandato de Camdessus se fortaleció también la colaboración con la OMC, la OIT y el sistema de las Naciones Unidas.

Notas

¹“El FMI a los cincuenta años: Las funciones cambian, pero la misión permanece constante”, intervención de Michel Camdessus, junio de 1994.

²Extractos publicados en *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 1990, pág. 10.

³Intervención de Michel Camdessus ante el Congreso Mundial de 1993 del Consejo Empresarial de las Naciones Unidas, Nueva York, 17 de junio de 1993.

⁴Presentación del cuadragésimo segundo informe anual por parte del Presidente del Directorio Ejecutivo y Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, 29 de septiembre de 1987.

⁵Comunicado del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, 21 de septiembre de 1997.

⁶Comunicados del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, 30 de abril de 1993, 2 de octubre de 1994 y 29 de septiembre de 1996.

⁷*Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries* (documentos de referencia del SRAE), compilados por H. Bredenkamp y S. Schaller, FMI, 1999.

⁸Comunicado del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, 29 de septiembre de 1996.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰“De las crisis de los años noventa al próximo milenio”, intervención de Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, en el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa, Palacio de Congresos, Madrid, España, 27 de noviembre de 1999.

¹¹“Statement by the Managing Director on the Need for and Modalities of an SDR Allocation”, documento BUFF/93/16, 12 de abril de 1993.

¹²Comunicado del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, 21 de septiembre de 1997. ■

Fotos: Denio Zara, Padraic Hughes y Pedro Márquez, Fondo Monetario Internacional.