



El FMI a los 60: Las funciones evolucionan a tono con los nuevos desafíos

Palabras de apertura
pronunciadas por Don Rodrigo de Rato y Figaredo
Director Gerente del Fondo Monetario Internacional
en la conferencia titulada “Dollars, Debts and Deficits – 60 Years After Bretton Woods”
Madrid, España, 14 de junio de 2004

Introducción: Bienvenida y unas pocas palabras sobre la misión del FMI

Señoras y señores: En nombre del FMI, doy a todos ustedes la bienvenida a esta conferencia, organizada conjuntamente con el Banco de España. Muchas gracias por estar hoy aquí en Madrid, donde hace 10 años celebramos el 50º aniversario de la creación del FMI y el Banco Mundial.

Sin duda, el momento en que se realiza esta conferencia es, desde mi punto de vista, muy oportuno. Tengo sumo interés en conocer las ideas de todos ustedes para que el FMI pueda desempeñar mejor sus funciones. La principal tarea del FMI es, a mi entender, promover la estabilidad financiera, y por ese medio mejorar las perspectivas de crecimiento sostenido. Al llevar a cabo esa tarea, el FMI ayuda también a la comunidad internacional a luchar contra la pobreza a escala mundial.

Una institución que a lo largo de su historia ha sabido hacer frente a los desafíos

La protección de la estabilidad financiera ha sido siempre una parte esencial del mandato del FMI. Ese fue el cometido por el que se creó la institución hace ya 60 años. Pero el contenido específico de las tareas necesarias para promover la estabilidad financiera ha cambiado mucho a lo largo de estos 60 años, a tono con la evolución mundial. Los instrumentos de que dispone el FMI —la supervisión, sus servicios de préstamo y la

asistencia técnica— se han desarrollado y adaptado constantemente en respuesta a esta evolución.

El desmoronamiento del sistema de Bretton Woods y la adopción de tipos de cambio flotantes en muchos países significaron un cambio radical en el entorno de paridades fijas para cuya vigilancia se creó el FMI. Ante esa situación, los países miembros enmendaron el Convenio Constitutivo para otorgar al FMI la función de realizar, de manera regular, un análisis integral de la situación económica y de las políticas de cada país miembro. Esta sigue siendo la esencia de la función de supervisión que ejerce el Fondo.

Alrededor de la misma época, las crisis del petróleo de los años setenta, conjugadas con la inestabilidad macroeconómica imperante en gran parte del mundo industrializado, provocaron problemas de balanza de pagos de gravedad sin precedente en una gran proporción de los países miembros del FMI. Fue en ese momento cuando los países en desarrollo se convirtieron en grandes prestatarios de la institución, y cuando se hizo evidente que muchos problemas de balanza de pagos no eran de carácter cíclico sino estructural. Esto dio lugar a la formulación de nuevas políticas e instrumentos de crédito orientados a ayudar a los países en desarrollo a superar esos problemas.

Nuevos desafíos que comprometen la estabilidad financiera: Beneficios y riesgos de los flujos mundiales de capital

En la última década poco más o menos, el principal desafío a la hora de promover la estabilidad financiera lo ha planteado el crecimiento, en volumen y complejidad, de los mercados internacionales de capital. Un gran número de países ha logrado acceso a estos mercados. En muchos aspectos, esta globalización financiera constituye un factor positivo ya que ofrece la oportunidad de encauzar cuantiosos flujos de capital privado para financiar la inversión y el crecimiento económico en los países que pueden aprovechar esos recursos de la manera más productiva. Asimismo, en principio, la integración de los mercados de capital constituye para los países un medio que les permite hacer frente a las perturbaciones externas recurriendo en menor medida al financiamiento oficial.

Con todo, falta mucho para que se materialicen en su plenitud los beneficios que promete la globalización financiera. De hecho, en muchos mercados emergentes, los flujos

de capital han sido por se un factor de inestabilidad. Esto ha generado una nueva clase de perturbaciones —las perturbaciones de la cuenta de capital— que han resultado mucho más difíciles de controlar que los desequilibrios de la cuenta corriente, de los que tradicionalmente se ha ocupado el FMI. Para frenar una salida de capitales se requieren medidas que restablezcan la confianza de los inversores, respaldadas en algunos casos por un volumen sustancial de ayuda financiera del sector oficial.

La globalización financiera también ha planteado el riesgo de contagio, ya que ha añadido a los vínculos tradicionales creados por el comercio exterior nuevas vías a través de las cuales la vulnerabilidad de un país puede propagarse a todo el sistema económico mundial.

La respuesta del FMI: Supervisión reforzada y mejor prevención y resolución de crisis

Como en situaciones anteriores, el FMI ha ido adaptando las herramientas a su alcance para hacer frente a estos nuevos retos que comprometen la estabilidad financiera mundial. Las enseñanzas que han dejado las crisis financieras del último decenio se están poniendo en práctica para mejorar la forma en que la institución desempeña su función clave: la supervisión y la prevención de crisis.

La supervisión sigue siendo el núcleo de la labor del FMI. Los desequilibrios y vulnerabilidades deben identificarse y corregirse antes de que perjudiquen no solo al propio país, sino también a otros países y al sistema mundial. La supervisión es el mecanismo que nos debe dar la señal de alarma cuando una economía se encamina hacia una situación de riesgo. Debe abarcar los temas relevantes para cada país y para el sistema en su conjunto. Y los resultados a los que se llegue en la tarea de supervisión, reflejados en las conclusiones de nuestro Directorio Ejecutivo, deben expresarse con claridad: deben alertar, tanto a las autoridades encargadas de formular las políticas como a los mercados, de los problemas que puedan plantear las políticas económicas de los países.

Durante el mandato de mis predecesores, Michel Camdessus y Horst Köhler (actual Presidente de Alemania), se lograron ya importantes avances para prevenir mejor las crisis. En la última década ha habido un extraordinario aumento de la transparencia. El Fondo y sus países miembros publican ahora más información y de mejor calidad que nunca antes, con lo

cual se promueve una mayor rendición de cuentas y se ayuda a los mercados a evaluar los riesgos con mayor precisión. En el marco de un nuevo programa, el Programa de Evaluación del Sector Financiero, se están realizando exámenes intensivos de la solidez de dicho sector. El seguimiento activo de la evolución de los mercados internacionales de capital es ahora una parte importante de la supervisión que ejercemos. Asimismo, el Fondo ha perfeccionado sus instrumentos analíticos para evaluar los factores de vulnerabilidad y los riesgos con los que se ven confrontados los países y las regiones. Las evaluaciones de los riesgos del balance y de la sostenibilidad de la deuda ocupan hoy un lugar más relevante que antes entre las tareas de supervisión.

Con todo, pese al rigor y eficacia de nuestra supervisión, no es realista esperar que las crisis desaparezcan. En realidad, una economía de mercado dinámica se enfrentará ocasionalmente a crisis, y el papel del FMI ha de ser ayudar a mitigar el impacto de estas crisis y a reducir la duración de las mismas mediante su asesoramiento en materia de política económica y su respaldo financiero. Para ello, en algunos casos es necesario comprometer una cantidad sustancial de recursos de la institución. Pero en la mayoría de los casos, esta inversión ha sido fructífera: ha respaldado enérgicos programas de reforma interna y ha ayudado a limitar o evitar el contagio. El préstamo de US\$21.000 millones que otorgó el FMI a Corea en diciembre de 1997 fue muy elevado, cualquiera sea el parámetro con que se lo mida. Pero ayudó a recuperar la estabilidad financiera a principios de 1998 y el crecimiento económico el año siguiente. Además, Corea reembolsó este préstamo antes de la fecha prevista. Se trató, pues, de un caso en el que la asistencia a gran escala estaba justificada y dio fruto. El Fondo cumplió un papel similar en México, en 1995, y en Brasil, en 1998. Por supuesto, necesitamos directrices con respecto al acceso a los recursos del FMI a gran escala, pero estos casos también demuestran que las situaciones excepcionales exigen medidas igualmente excepcionales.

En pocas palabras, en los últimos 60 años el FMI ha salido al paso de los desafíos que enfrentaban sus países miembros. No pretendo que se interprete con esto que siempre haya salido airoso. Como tampoco debe interpretarse que el hecho de describir las reformas que ya ha realizado el Fondo signifique que estemos al final de camino. Después de todo, hace 10 años aquí en Madrid, Michel Camdessus habló de reforzar la supervisión que ejerce el FMI y

de adaptar los servicios de financiamiento de la institución a la mundialización de los mercados. Se trata, por tanto, de un proceso en marcha de adaptación y cambio, y aún quedan muchas tareas pendientes.

Promover la estabilidad financiera: Cómo hacer frente a los desafíos futuros

En lo que se refiere a la supervisión, el éxito no solo puede depender de los mecanismos de alerta y prevención; también hay que actuar de manera temprana. En este terreno hay un enorme margen para mejorar. La supervisión que ejerce el FMI todavía se compone, en cierta medida, de asesoramiento confidencial en materia de políticas, al que hay que sumar la presión de otros países de la comunidad internacional. Pero esta presión entre iguales también puede significar protección entre iguales. Es necesario mejorar los incentivos para que los países tomen en serio la supervisión del FMI.

Además, en un entorno de creciente integración financiera, la supervisión ha de concentrarse no solo en los países propensos a crisis, sino también cada vez más en la estabilidad del sistema en su conjunto. Aunque un país no se encuentre en una situación de riesgo, puede estar contribuyendo a los desequilibrios mundiales y poniendo en peligro al resto del mundo. El FMI, como árbitro imparcial de la comunidad internacional, está llamado a desempeñar un papel muy importante en este ámbito, haciendo hincapié en los principales desafíos económicos a los que el mundo debe hacer frente. Esta es la razón por la que, a pesar de la controversia que a menudo provoca nuestro asesoramiento, el FMI pide a Estados Unidos, Europa y Japón que contribuyan a lograr un crecimiento económico mundial más equilibrado y sostenido. Esto significa que Estados Unidos tendrá que hacer un esfuerzo activo para reducir el déficit y que la Unión Europea y Japón tendrán que promover un crecimiento económico sostenido mediante reformas estructurales. La supervisión de los principales países industriales es un elemento crucial y, además, debe reforzarse constantemente la supervisión multilateral, incluidos los mercados internacionales de capital.

También tenemos que adaptar nuestra supervisión anticipándonos en mayor medida a algunos de los acontecimientos que probablemente afectarán a la economía mundial en las próximas décadas. A juzgar por las tendencias actuales, se intensificará la globalización financiera. Los mercados emergentes tendrán en la economía mundial una participación aún mayor que la actual. Dentro de este segmento, los futuros gigantes —India y China— pueden plantear algunos retos sistémicos concretos. Por otro lado, el envejecimiento de la población en los países industriales también podría entrañar un aumento de los flujos de capital transfronterizos, que será necesario vigilar.

Por lo que se refiere a la solución de crisis, los desafíos también son abrumadores. Incluso en los casos en los que hemos conseguido resolver las crisis con relativa rapidez, las perturbaciones económicas y sociales han sido, a veces, enormes. Y el problema crucial que representan los préstamos de gran escala del FMI —es decir, cómo proporcionar un gran volumen de asistencia financiera de manera tal que se incentive a aplicar políticas económicas acertadas— todavía no está resuelto. Dadas la volatilidad de los flujos internacionales de capital y las necesidades de los países miembros de la institución, no es aconsejable renunciar totalmente a la prestación de asistencia a gran escala.

Algunos programas de gran magnitud respaldados por el FMI han suscitado inquietudes porque pueden haber llevado a pensar que la relevancia geopolítica de un país u otros factores de esa naturaleza ejercen influencia en las decisiones de préstamo de la institución. Es importante que las decisiones crediticias del FMI reflejen el principio de uniformidad de trato a países miembros en circunstancias comparables. Pero la institución cuenta con toda una gama de mecanismos financieros para tener en cuenta las circunstancias concretas que atraviesa cada país. En la mayoría de los casos, nuestras políticas de acceso ordinario a los recursos le permiten al FMI el margen de maniobra necesario para proporcionar asistencia financiera adecuada, a fin de facilitar el proceso de ajuste. Y, en casos especiales como el de Corea que antes mencioné, puede ser necesario un acceso excepcionalmente amplio a los recursos del FMI para hacer frente a los riesgos que amenazan al sistema financiero mundial. Si bien estos casos concitan gran atención, el Fondo también ha suministrado respaldo de gran envergadura a países cuya situación no plantea riesgos sistémicos o que posiblemente no ocupen un lugar prominente en la agenda

geopolítica de nuestros principales accionistas. Por ejemplo, el respaldo financiero prestado a Uruguay ha sido muy sustancial en relación con el PIB del país o con su cuota en el FMI. En pocas palabras, el FMI sigue estando dispuesto a actuar como un prestamista al que los países pueden acudir cuando tengan necesidades de balanza de pagos, y cuando se estén agotando las otras opciones de financiación.

Dicho esto, es evidente que también necesitamos una institución que pueda decir “no” de forma selectiva, quizá con mayor contundencia y, sobre todo, de un modo más previsible que en el pasado. El hecho de que el FMI pueda negarse a proporcionar asistencia financiera ayudaría a reforzar los incentivos para adoptar las políticas adecuadas, evitándose así, por principio, la necesidad de recurrir al respaldo de la institución. Para alcanzar este objetivo, hemos de pensar en formas de vincular el acceso a los recursos del FMI de manera más explícita con las medidas adoptadas por el país en cuestión antes de la crisis e incluso con la forma en que éste responde al proceso de supervisión y cumple las normas y códigos. La propuesta del FMI respecto a las líneas de crédito contingente permitió dar algunos pasos en esta dirección, pero a los países miembros no les pareció útil. No obstante, tanto el diseño de acuerdos precautorios como el acceso contingente al crédito del FMI siguen siendo parte de nuestro programa de trabajo.

El papel del FMI en la guerra mundial contra la pobreza: Progresos y tareas pendientes

Quisiera centrarme ahora en el papel que nos corresponde desempeñar en la guerra mundial contra la pobreza, en la que, como es lógico, colaboramos estrechamente con el Banco Mundial. En este terreno, la misión del FMI se ha visto configurada, en parte, por el ingreso de nuevos países miembros en sus 60 años de vida. En las décadas de los cincuenta y de los sesenta ingresaron a la institución nuevos países independientes de Asia, Oriente Medio y África. Como resultado, en 1970 el número de países miembros se había cuadruplicado. Después, en los años noventa, se produjo una nueva ampliación con la incorporación de los países de Europa oriental y de la antigua Unión Soviética. Como consecuencia de las inquietudes que se planteaban en estos nuevos países miembros, cuestiones como la transformación estructural y la reducción de la pobreza entraron en el ámbito de competencias del FMI.

La conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Monterrey en 2002 dio cierta coherencia a los esfuerzos que se están realizando a escala mundial para reducir la pobreza. En el marco del Consenso de Monterrey, los países en desarrollo reconocieron que debían ayudarse a sí mismos a través del buen gobierno y la aplicación de políticas acertadas. Los países desarrollados, por su parte, admitieron su responsabilidad de contribuir a este esfuerzo incrementando los intercambios comerciales y la asistencia financiera. El Consenso de Monterrey constituye el escenario —y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el guión— para que los numerosos actores que participan en la lucha contra la pobreza puedan interpretar mejor su papel.

En este marco de carácter general, el FMI ha adoptado medidas para asegurarse de que, sin perder de vista sus responsabilidades clave en el ámbito de la estabilización macroeconómica, ayudemos también activamente a los países miembros a alcanzar sus objetivos de desarrollo. El FMI está esforzándose para lograr que la asistencia financiera que brindamos a los países de bajo ingreso se base en una estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza diseñada por las autoridades nacionales en consulta con las partes interesadas. El FMI está estudiando cómo su mecanismo de préstamo en condiciones concesionarias —el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza— puede ayudar a los países a empezar con buen pie y mantenerse en el buen camino sin necesidad de depender de forma prolongada de asistencia financiera a gran escala del FMI. Además, en estrecha colaboración con el Banco Mundial, el FMI está participando en la iniciativa mundial de evaluación de los progresos de cada país en su camino hacia la consecución de los ODM.

Los numerosos desafíos que enfrentan los países de bajo ingreso hacen que sea difícil lograr avances rápidos. Pero en los casos en que los gobiernos han adoptado un marco macroeconómico estable y han perseverado en las reformas estructurales, hemos comenzado a ver resultados prometedores. En Tanzania y Uganda, por ejemplo, los resultados económicos han mejorado de forma sostenida. Las tasas de crecimiento también han repuntado en otros países africanos que han logrado contener la inflación y establecer un mejor control de las finanzas públicas.

Pero, al igual que en materia de prevención y solución de crisis, no hemos llegado al final del camino en lo que atañe a la intensificación de nuestra labor en los países de bajo

ingreso. Por el contrario, estamos empezando. Muchas de las iniciativas del FMI en esta materia son totalmente nuevas y habrá que evaluarlas y corregir el rumbo según sea necesario. Al respecto, creemos que el informe de nuestra Oficina de Evaluación Independiente sobre este nuevo enfoque de la asistencia a los países de bajo ingreso, que se publicará próximamente, será de gran utilidad.

Espero que estas evaluaciones arrojen más luz sobre el papel que el FMI debe desempeñar en los países de bajo ingreso. Tenemos que coordinar mejor nuestra labor con la de otras instituciones —el Banco Mundial, las Naciones Unidas y sus organismos, los bancos regionales de desarrollo y la OMC— para cumplir nuestras funciones básicas, proporcionando al mismo tiempo a nuestros países miembros toda la asistencia que necesiten. Este desafío de definir claramente lo que nos proponemos lograr cuando ayudamos a un país miembro —y de asegurarnos de que contamos con los instrumentos necesarios para ello— está presente en el trabajo que desarrollamos con todos los países, pero adquiere especial relevancia en el caso de los países de bajo ingreso, en los que somos solamente uno más de los muchos socios en el desarrollo que los ayudan a alcanzar sus objetivos a más largo plazo.

Conclusión

Acabo de asumir las funciones de Director Gerente del FMI. Me siento orgulloso de dirigir una institución con sólidas tradiciones de éxito en la cooperación internacional, en la voluntad de aprender a través de la investigación y la experiencia, y en la adaptación constante de sus instrumentos a las necesidades de un entorno mundial cambiante. No podemos prever los cambios que se producirán en los próximos 60 años, pero estoy seguro de que la clave de la eficacia del FMI estará en el rigor de nuestros análisis, la imparcialidad en el trato que damos a los países miembros de nuestra institución y el espíritu de cooperación entre todos ellos. Confío en que estos elementos seguirán siendo el sello distintivo del FMI.