
La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI

• • • • • FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA*

Introducción

Mucho se ha escrito sobre el cincuentenario de los organismos “gemelos” de Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial, ya sea para evaluar su actuación o analizar su futuro papel en la economía mundial. En este trabajo se examina un perfil poco explorado: la política de México hacia esas instituciones y la incidencia de éstas en la política económica mexicana a lo largo de medio siglo. Del detalle de acontecimientos que se reseñan destaca el importante papel que México ha desempeñado en la evolución de esos organismos desde su mismo nacimiento, así como en la formación de sus políticas. Esa presencia relevante, cabe señalar, ha ocurrido tanto en momentos de debilidad de la economía, en que el interés nacional se ha defendido con ideas, imaginación y habilidad negociadora, cuanto en momentos de prosperidad, cuando la estrategia de desarrollo mexicano impulsó instituciones, mecanismos y enfoques de utilidad para otros países.

A cincuenta años de Bretton Woods

En 1944 la economía mexicana se encontraba en pleno crecimiento (alrededor de 7%) debido al auge de las exportaciones propiciado por la segunda guerra mundial, aunque existían cuellos de botella en equipamiento industrial, transportes y combustibles.¹ El aumento de la demanda ocasionaba presiones inflacionarias (cerca de 8%); el banco central procuraba moderar el exceso de liquidez en la economía mediante

1. Banco de México, *Informe anual 1945*.

* *Director General del Banco Obrero y miembro del Comité Editorial de Comercio Exterior.*

un encaje legal de 50% y límites al crédito (por aquel entonces existían controles de precios en el Distrito Federal). El año registraría un déficit en cuenta corriente de 300 millones de dólares, que se cubría ampliamente por los cuantiosos recursos que entraban al país como producto del programa de braceros concertado con Estados Unidos y por los ingresos provenientes de uno de los primeros créditos concedidos por el Eximbank estadounidense a Pemex. Hacía dos años, en 1942, se había logrado un exitoso convenio de reestructuración de la deuda pública, después de dos decenios de negociación, ¡pagando a peso cada dólar! El presidente Ávila Camacho impulsó un gobierno de unidad nacional que mejoró las relaciones entre los sectores sociales y permitió restablecer el clima de confianza.

México en Bretton Woods: una presencia trascendente

Del 1 al 22 de julio de 1944 se celebró en Bretton Woods la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, de la que surgieron algunos de los aspectos medulares del orden económico internacional de la posguerra. La delegación mexicana, que tuvo una muy destacada actuación, se integraba por distinguidas personalidades que posteriormente tendrían influencia en diversos ámbitos de la vida nacional: la presidía el entonces secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, y asistían como delegados Rodrigo Gómez, Antonio Espinosa de los Monteros, Daniel Cosío Villegas y Víctor Urquidí.

Se crearon tres comisiones para desarrollar los trabajos; la primera, la más importante, tenía a su cargo negociar el nue-

vo Fondo Monetario Internacional y estaba presidida por Harry White, de Estados Unidos; la segunda, que era responsable de conformar el Banco Mundial, se encomendó a Keynes, y la tercera, denominada “de otros medios de cooperación financiera internacional”, correspondió al mexicano Suárez. Esta comisión examinó, entre otros temas, el papel de la plata como instrumento de reserva de los bancos centrales. “Sabíamos –dice Suárez– que la corriente de opinión en el mundo estaba en contra de toda especie de bimetalismo y que nuestra propuesta estaba destinada al fracaso, pero jugando la plata el papel importante que tenía entonces en la economía mexicana, quisimos que hiciera acto de presencia en la Conferencia Monetaria”.² Se logró que se aprobara que los bancos centrales constituyesen sus reservas internacionales con la proporción de plata que desearan. Así fue que durante muchos años la plata, al igual que el oro, se computaba entre las divisas de México.

La propuesta más importante y visionaria de México se presentó en la segunda comisión. El documento básico de trabajo que presentó Keynes tenía como propósito fundamental crear un Banco Mundial de Reconstrucción que se abocara a la tarea de otorgar crédito a los países europeos devastados por la guerra.

El 12 de julio, en la propuesta presentada en el documento 290 México planteaba que los propósitos del Banco serán: “1. Promover permanentemente el desarrollo económico de sus miembros”. En el documento de sustento la delegación mexicana señalaba las razones para poner reconstrucción y desarrollo en un plano de igualdad:³

Primero: “...En el corto plazo, posiblemente la reconstrucción será más urgente para el mundo en general, pero en el largo plazo, antes de que estemos muertos [referencia a Keynes⁴], el desarrollo prevalecerá...”

Segundo: “...Consideramos que nosotros y otras naciones que no requerimos fondos para la reconstrucción, podemos ayudar a otras que sí los requieren [...] Sí, nuestras economías pueden desarrollarse más ampliamente [...] Tenemos recursos no explotados [...] Aportaremos mercados y consumidores para los países industriales...”

Tercero: “...Tenemos niveles sin precedente de oro y reservas internacionales –hablamos por los países de América Latina–. Podemos dedicarlos a importar bienes de capital para nuestro desarrollo, pero queremos que nuestros proyectos tengan la misma importancia que los de reconstrucción...”

2. Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos*, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 281.

3. *Proceedings and Discussions of the United Nations Monetary and Financial Conference*, Department of State, vol. II, 1948, p. 1176.

4. Acotación de Francisco Suárez Dávila.

Lord Keynes manifestó en la sesión correspondiente “que había leído todas las propuestas de enmiendas y que la única que merecía su aprobación era la presentada por la delegación mexicana...”⁵ Así surgió a instancias de México el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.

Vale la pena destacar que de los 44 países asistentes a la Conferencia, sólo la mitad era en desarrollo. Entre éstos, 20 eran de América Latina (además de la India, Irán, Irak, China, Egipto, Etiopía y Filipinas). Por Europa del Este concurren la URSS, Checoslovaquia y Polonia.

También se logró negociar una importante presencia de América Latina en el Directorio de los organismos, pues se contaría con dos representantes en un organismo de 12. En el caso del FMI, el primer Director por México sería nada menos que Rodrigo Gómez.

Los primeros años del FMI: las políticas cambiarias y el acceso a los recursos

En sus primeros años, buena parte del esfuerzo del FMI se orientó a tratar de hacer cumplir los códigos de conducta prescritos en su Convenio Constitutivo, es decir, que los países miembros mantuvieran las paridades convenidas, se eliminaran las restricciones cambiarias y comerciales y se alcanzara la convertibilidad de las monedas. Sin embargo, existía una gran dificultad para cumplir dichos compromisos debido a los grandes reajustes que se produjeron en la economía mundial de la posguerra.⁶ Durante una década, la mayor parte de los miembros, incluso las grandes economías europeas, no pudieron asumirlos. En noviembre de 1946, empero, México y Estados Unidos fueron los primeros países en admitir su cumplimiento, al aceptar las obligaciones derivadas del artículo ocho.

En sus primeros años la institución prácticamente no concedió acceso a sus recursos. Mucho se debatió la posición original de Keynes, de que los países debían tener un derecho de giro casi automático, frente a la de Estados Unidos que sostenía que debían establecerse condiciones para utilizarlos. Las naciones europeas recurrían más bien a los fondos canalizados por el Plan Marshall.

Crecimiento económico e inestabilidad cambiaria en México, 1944-1954

México pronto se ubicaría en el centro de algunos de los debates de esa época y contribuiría a establecer precedentes

5. Eduardo Suárez, *op. cit.*, p. 280.

6. Margaret Garritsen de Vries, *The IMF in a Changing World: 1945-1985*, FMI, Washington, 1986, p. 218.

y tesis importantes. La economía mexicana no escapó a los efectos de los ajustes inmediatos de la posguerra. Sus exportaciones comenzaron a declinar sobre los niveles alcanzados en la etapa bélica y las importaciones, objeto de una demanda reprimida en la época de restricciones, se elevaron en forma notable. Los problemas de balanza de pagos hicieron necesario efectuar, en julio de 1947, un primer giro por 4.5 millones de dólares (5% de la cuota mexicana) y en agosto otro por 9 millones (10% de la cuota). Ello se hizo sin mayor evaluación o condiciones. En julio de 1948 se solicitó un nuevo apoyo por 22.5 millones de dólares que es negado por el Directorio del Fondo, pues el artículo seis "prohíbe el uso de recursos para financiar salidas de capital"⁷ (véase el cuadro). Ante ello, el gobierno mexicano decidió abandonar la paridad e imponer un régimen de flotación a partir del 22 de julio de 1948. El Fondo exigió a México restablecer la paridad antes del 15 de agosto, pero el gobierno le responde que no puede hacerlo y se declara a México en violación del artículo cuatro del Convenio Constitutivo por flotar con una banda superior a ¡1 por ciento!

En mayo de 1949 México anuncia su intención de establecer una nueva paridad y solicita la posibilidad de girar sobre los recursos del FMI para fortalecer sus reservas en caso necesario. El Directorio responde que "bajo la condición de que la nueva propuesta de paridad sea aceptable y las políticas monetarias y fiscales apropiadas, no objetaría un giro de 22.5 millones de dólares dentro del próximo período de 12 meses".⁸ Ello constituiría la base de los que después serían los convenios de *stand by* o Acuerdos de Crédito Contingente, el principal mecanismo de apoyo financiero del organismo a sus países miembros hasta la crisis del petróleo en los años setenta. En junio de 1949 México estableció su nueva paridad de 8.50 pesos por dólar sin hacer uso de ningún giro, situación que se daría hasta 1954. En torno a estas situaciones planteadas por México y otros países se va afirmando la doctrina de la "condicionalidad" para el uso de los recursos del FMI. Esto se deriva de las propuestas, en primer término, del Director Ejecutivo por Estados Unidos, Overby, en enero de 1948, y posteriormente de su sucesor Southard. En mayo de 1949 este último presenta un documento que se pone a prueba precisamente con la solicitud de México en ese mes; el documento plantea el cumplimiento de cuatro condiciones para que un miembro pueda girar:

- 1) Confirmar que la paridad es apropiada;
- 2) que el desequilibrio de balanza de pagos sea temporal;
- 3) que los recursos girados no tengan propósitos de reconstrucción o desarrollo; y

7. J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund, 1945-1946*, FMI, Washington, 1969, p. 228.

8. *Ibid.*, p. 245.

4) que el país miembro esté realizando los pasos necesarios para cumplir sus obligaciones conforme a los artículos del Acuerdo del FMI, especialmente convertibilidad de la moneda, eliminación de restricciones sobre pagos corrientes, etcétera.

Con ello se imponía la tesis de que el FMI fuese el "policía" que vigilara el uso de los recursos, tan fuertemente rechazada por Keynes (recuérdese que él representaba a un país deudor); "esta etapa crucial en el establecimiento del principio de 'condicionalidad' sería la base para que los países acreedores (Estados Unidos, entonces) permitieran girar sobre sus monedas".⁹

En 1954 México sería nuevamente objeto de una controversia, de la cual se derivarían importantes conclusiones. En abril de ese año el gobierno mexicano "primero" devalúa y "posteriormente" consulta con el Directorio del FMI. México tenía déficit en la balanza de pagos y había perdido reservas por alrededor de 50 millones de dólares en el período enero-abril. Se trataba de una depreciación en esencia "prematura" o "preventiva", en que el "propósito de la devaluación era facilitar el mantenimiento de una moderada política anticíclica y de desarrollo", según lo expresó el Director por México, Raúl Martínez Ostos.

El Directorio cuestionó si se cumplía el supuesto de que hubiera un desequilibrio fundamental de la balanza de pagos, ya que la cuenta comercial mejoraba por el repunte de los precios del café y del algodón. Consideraba que en realidad se trataba de un problema de salidas de capital, lo cual no era motivo para autorizar el giro de recursos del Fondo. ¡Se consideraba que el remedio contra las salidas de capital eran los controles de capital! Se cuestionó, asimismo, la magnitud de la depreciación del peso (de 8.50 a 12.50 pesos); el representante de Estados Unidos advirtió sobre el peligro de devaluaciones competitivas y se reservó el derecho de adoptar medidas compensatorias.

Finalmente, el Directorio aprobó un *stand by* por 50 millones de dólares, de los cuales se giraron 25 millones. Años después, Estados Unidos y el Reino Unido requirieron justamente *stand by* para hacer frente a movimientos de capital. La devaluación mexicana fue ejemplar y pasarían casi 22 años para que México moviera nuevamente su tipo de cambio. Empero, en marzo de 1959 se negoció un *stand by* de seis meses por 22.5 millones de dólares para atender un problema de la balanza de pagos.

México y sus relaciones con el Banco Mundial

La exitosa política económica de México durante los años cuarenta y cincuenta, su rápido crecimiento económico con

9. *Ibid.*, p. 245.

MÉXICO-FMI: ACUERDOS DE APOYO CREDITICIO (MILLONES DE DÓLARES Y DE DEG)

	<i>Cantidades</i>	<i>Fechas</i>	<i>Observaciones</i>
1 Giro automático	13.5 dólares	Julio y agosto de 1947	
2 Solicitud de giro	22.5 dólares	Julio de 1948	Negada Abandono de paridad
3 Solicitud de giro contingente (<i>stand by</i>) un año	22.5 dólares	Mayo de 1949	No se giró
4 Acuerdo contingente (<i>stand by</i>)	50.0 dólares	Abril de 1954 (por seis meses) al 15 de octubre. Prórroga de un año al 15 de octubre de 1955	Giro de 22.5 dólares
5 Acuerdo contingente (<i>stand by</i>)	90.0 dólares	4 de marzo de 1959	Giro de 22.5 dólares
6 Acuerdo contingente (<i>stand by</i>)	90.0 dólares	12 de julio de 1961 (por un año)	Giro de 45.0 dólares
7 Acuerdo de Crédito Ampliado (<i>Extended Fund Facility</i>)	518 DEG	Enero de 1977 al 31 de diciembre de 1979	
- Acuerdo de Financiamiento Compensatorio (CFF)	185 DEG	Finales de 1976	
8 Acuerdo de Crédito Ampliado (EFF)	3 410 DEG	1 de enero de 1983 al 31 de diciembre de 1985	Se giró inicialmente 200 DEG
9 Apoyo de emergencia	290 DEG	Enero de 1986	Giro de 290 DEG
10 Acuerdo contingente (<i>stand by</i>)	1 400 DEG	Noviembre de 1986 - abril de 1988	
11 Acuerdo de Crédito Ampliado (EFF)	2 797 DEG	26 de mayo de 1989 - mayo de 1992	Giro de 943 DEG en 1989
- Ampliación para reducir deuda	466 DEG	29 de enero de 1990	
- Acuerdo de Financiamiento Compensatorio (CFF)	453 DEG	1 de junio de 1989	
12 El Acuerdo de Crédito Ampliado (EFF) se prorrogó	466 DEG	21 de mayo de 1992 (por un año)	No se uso

inflación moderada y después plenamente controlada, determinó las características iniciales de la relación con el Banco Mundial. Éste reconoció que México definía en forma autónoma su política de desarrollo y admiraba su conducción. En la práctica el organismo no planteó, en términos generales (hay excepciones), una "condicionalidad" de sus recursos para inducir la adopción de políticas, hasta la crisis de la deuda. México definía los sectores en los que requería los créditos. En suma, el BIRF cumplía el papel de un banquero que financiaba proyectos, por lo cual existía una mejor actitud hacia el Banco que hacia el Fondo, que siempre llegaba en momentos de apuro en que había que digerir las difíciles medicinas del ajuste y la austeridad.

Este ambiente permitió que el gobierno mexicano pudiese acudir al Banco en busca de asesoría económica y para solicitarle estudios técnicos. El primer informe económico sobre México se elaboró en 1948. Empero, es de especial relevancia el acuerdo para establecer una Comisión Mixta que funcionó entre 1951 y 1952, integrada por los distinguidos mexicanos Raúl Ortiz Mena y Víctor Urquidí y por Albert Waterston y Jonas Harralz por parte del Banco. Ellos elaboraron un importante trabajo, "México y su capacidad para absorber capital del exterior", que sentó las bases del diálogo con el organismo prácticamente hasta fines de los años sesenta. En el documento se examinaban las tendencias y las consecuencias de un muy elevado ritmo de inversión entre 1939 y 1950, que no se veía sostenible:

"Las circunstancias habían favorecido la selección de proyectos que con gastos reducidos produjeron rendimientos

elevados [...] Entre 1939 y 1950, México pudo mantener una elevada tasa de producción, aun sin contar con un organismo que coordinara la inversión [...] Ha llegado el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo y deje de abordarlo en forma fragmentada, tratando cada proyecto por separado [...] En una palabra, lo que se necesita es un programa de desarrollo..."¹⁰

Se planteaba, en suma, la necesidad de una adecuada jerarquización y coordinación de la inversión pública, así como una mayor eficacia de ésta. De estas ideas surgirían las tareas de la Comisión Nacional de Inversión Pública. De lograrse unas finanzas públicas sanas, un esfuerzo sostenido de ahorro interno y un programa de desarrollo sustentado en proyectos de inversión bien evaluados (reducir al mínimo la inversión requerida por mayor eficiencia), habría posibilidades para atraer ahorro externo complementario (ampliar las bases del financiamiento).

A lo largo de los dos decenios siguientes, los temas dominantes del diálogo macroeconómico con el Banco Mundial serían la inversión pública y el ahorro público y externo. Era la época en que prevalecían las tesis keynesianas de la inversión pública como motor del desarrollo y la creencia de que si se lograba un rápido crecimiento impulsado por esta inversión, sus frutos o beneficios se extenderían a toda la sociedad (*trickle down theory*).

10 *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, Nacional Financiera, México, 1953, p. 482-485.

En 1949 el Banco Mundial otorgó el primer crédito a México por 24 millones de dólares para el desarrollo del sector eléctrico. Este préstamo marcó el inicio de una etapa en que el Banco financió principalmente proyectos de infraestructura económica: energía eléctrica, caminos, irrigación y ferrocarriles. El primer crédito agrícola se registra hasta 1966.

Uno de los primeros debates en la relación Banco Mundial-México se produjo cuando el organismo demandó a México aumentar las tarifas eléctricas. En una acre entrevista entre el presidente López Mateos y el presidente del Banco, el señor Black, el gobierno mexicano rechazó efectuar tal incremento, ante lo cual el organismo decidió no otorgar más créditos a México, aunque posteriormente se definió no darlos al sector eléctrico. Esta disputa se resolvió hasta septiembre de 1961, cuando se realizó un ajuste a los precios, aunque la discusión se repetiría con el presidente López Portillo. El punto es que hasta ese momento las discusiones sobre "condicionalidad" se referían a créditos específicos; si no había acuerdo, el crédito no se daba. Para 1970, la deuda con el Banco Mundial no excedía 500 millones de dólares.

La "Bella Época" de la economía mundial

El decenio de los sesenta constituye una época de bonanza en la economía y el comercio mundiales, la segunda *Belle Époque*. Las principales economías europeas y la japonesa estaban ya plenamente rehabilitadas y en auge y habían asumido las obligaciones inherentes al código de conducta del FMI en materia de paridades, convertibilidad y eliminación de restricciones al comercio. El Plan Marshall había sido exitoso y las economías europeas ya no demandaban recursos para la reconstrucción. El Banco Mundial canalizaba todos sus recursos al mundo en desarrollo, lo que confirmó la tesis de México de que el primer objetivo sería transitorio y el otro permanente.

Para el FMI el problema ya no eran tanto las paridades, sino el hecho de que el gobierno estadounidense pretendía reducir su déficit comercial, lo cual podría causar problemas de liquidez en la economía mundial, al frenarse la inyección de dólares.

El Fondo activó un nuevo mecanismo, el Acuerdo General de Préstamos [*General Agreements to Borrow* (GAB)], para pedir préstamos por encima de sus cuotas a los países ricos superavitarios —como Alemania, el derrotado de la guerra— y prestar a los deficitarios, como el Reino Unido, que con frecuencia sufría embates de capital especulativos contra la débil libra esterlina.

En 1969, después de cinco años de negociación, se aprobó la primera enmienda al Convenio Constitutivo del organismo para crear la nueva moneda internacional, los derechos espe-

ciales de giro (DEG), aproximándose al sueño original de Keynes de instituir un banco central mundial con una moneda de curso internacional.

México: estabilidad económica y relaciones con los organismos, 1960-1970

México no fue la excepción de las tendencias de bonanza. La década de los sesenta fue la del desarrollo estabilizador, en la que se lograron tasas de crecimiento muy altas (de alrededor de 6%) con estabilidad de precios. Fue la era de Rodrigo Gómez en el Banco de México y de Antonio Ortiz Mena en la Secretaría de Hacienda.

En julio de 1961 el gobierno mexicano negoció su último *stand by* de esa etapa por 90 millones de dólares para prevenir algunas turbulencias creadas en el ambiente de la revolución cubana y el miedo a la "izquierda atinada" que se produce en la época del presidente López Mateos. Se giraron 45 millones de dólares que se repagaron en agosto de 1962. En 1963 México efectuó su primera emisión de bonos en los mercados internacionales. A partir de ese momento mantendría abierta la llave del crédito externo.

Como reflejo del éxito de las políticas económicas de México y su prestigio internacional, en 1967 se invitó a don Rodrigo Gómez —que para entonces había cumplido 15 años al frente del Banco de México— a impartir la prestigiada Cátedra Per Jacobson del FMI en la que participan los financieros más prestigiosos del mundo. Lo hizo con el muy apropiado tema: Crecimiento económico y estabilidad monetaria, texto que contiene la siguiente conclusión interesante:

"Estimo que el caso de México comprueba que la base de un crecimiento estable es una estrategia económica y social bien concebida [...] Es claro que la estabilidad cambiaría no basta por sí misma para alentar el progreso económico, pero no es menos claro que sin ella es tan difícil alcanzarla, que resulta válido considerarla como un elemento indispensable."

México se convirtió en el modelo de políticas a seguir para los países en desarrollo. El caso a esgrimir por los monetaristas, frente a los estructuralistas, sobre la mejor manera de corregir los desequilibrios de las naciones del Cono Sur. Al peso mexicano se le considera moneda "dura" y se coloca entre las monedas que se cotizan para efectuar conversiones en los usos de los DEG.

Después de que la economía mexicana giró contra el Fondo en 1947, 1954, 1959 y 1961, de 1965 a 1969 fueron otros países los que giraron en pesos hasta por el equivalente de cerca de 100 millones de dólares, monto en que México era acreedor del FMI. Inclusive existe algún caso en que Estados Unidos efectuó un giro en moneda mexicana.

A finales de los sesenta comenzaron a presentarse nubarrones derivados del desequilibrio provocado en el entorno mundial por los severos déficit fiscales estadounidenses vinculados con la guerra de Vietnam.

El sistema de Bretton Woods se tambalea

En 1971 Estados Unidos decidió suspender la convertibilidad del dólar, provocando la muerte del talón oro-dólar que había prevalecido en la posguerra. Con la flotación del dólar se produjo el colapso del sistema de paridades fijas, el otro eje de Bretton Woods, y se inició el período de fluctuaciones generalizadas. El Sistema Monetario Internacional se tambaleaba.

En 1973-1974 la cuadruplicación de los precios del crudo y la consiguiente crisis petrolera afectaron severamente los saldos comerciales de todos los países importadores en desarrollo o industriales, provocando una repentina crisis de balanza de pagos de magnitud global sin precedente.

En 1972 se intentó emprender un proceso para reformar el sistema financiero internacional y restablecer el orden. Se quiso poner en marcha un ilusorio sistema de “paridades fijas pero ajustables” para tratar de ordenar la anarquía prevaleciente en los tipos de cambio y acordar reglas para la liquidez en el sistema financiero internacional, tratando inútilmente de revivir los DEG. La reunión de los ministros de Hacienda de enero de 1974 celebrada en Roma —que había vuelto al medioevo por el racionamiento de luz y gasolina— ilustraba la profundidad de la crisis. Después de más de tres años de negociaciones, que culminaron en enero de 1976 en Jamaica, quedó claro que sólo se había logrado una serie de “parches” de urgencia: un nuevo esquema institucional para guiar al Sistema, un Comité de Ministros de Hacienda, el Comité Interino, que se volvería permanente, orientaciones para administrar las flotaciones y un aumento de cuotas, o sea liquidez “condicional”. Sobre todo, que se crearían nuevos mecanismos de financiamiento para apoyar a los países miembros.

A distancia, ello es lo que dio vida al Fondo en el siguiente decenio; su función fortalecida para proveer financiamiento y hacer frente a situaciones de balanzas de pagos, es decir, para actuar como banco de corto y mediano plazos, utilizando los recursos de países superavitarios para apoyar a los deficitarios.

Así, en una primera etapa se consideró que la mejor salida ante el choque petrolero era financiar los déficit de pagos externos (después, la tesis sería que había que “ajustarlos”). Se creó una “facilidad petrolera” para dar financiamiento lo mismo a Egipto, Uruguay y la India que a Italia y el Reino Unido. Fue quizás el último momento en que en el FMI se dio

ese efecto político saludable que elimina la tradicional línea de demarcación entre países ricos y pobres: todos los miembros, industriales y en desarrollo, estaban expuestos a los mismos problemas y tendrían que acudir a la misma “condicionalidad” para girar sobre las arcas. En enero de 1974 Italia requirió un giro por 1 000 millones de DEG y el Reino Unido un *stand by* y giros por 1 700 millones de DEG. Se decía cruelmente que había países en desarrollo y en redesarrollo.

En ese período turbulento México contribuyó nuevamente con algunas aportaciones importantes. Los países miembros del FMI, principalmente los industriales, habían creado un Comité Interino que básicamente trataba las cuestiones monetarias que a ellos les interesaban. Así como México había logrado 30 años antes que el Banco Mundial fuera de Reconstrucción y Desarrollo, el gobierno mexicano propuso, por conducto del secretario de Hacienda y representante de México, José López Portillo, la creación de un Comité de Desarrollo o de Transferencia de Recursos hacia naciones en desarrollo, que funcionaría como cuerpo de alto nivel de ministros de Finanzas y Economía para discutir los temas relacionados con la deuda, materias primas y comercio. Esta iniciativa prosperó en la Reunión de Nairobi en septiembre de 1973. Ese Comité sigue operando satisfactoriamente en paralelo con el Comité Interino. David Ibarra, como secretario de Hacienda, lo presidió en el período 1980-1982. A iniciativa de México, asimismo, se crearon importantes grupos de trabajo para examinar temas como el del acceso de los países en desarrollo a los mercados de capitales de largo plazo, el cual presidió la representación mexicana; este grupo contó con el apoyo y la colaboración entusiasta de funcionarios que serían muy importantes, como Camdessus, el actual Director del FMI, y Trichet, actual Gobernador del Banco de Francia.

Es un hecho igualmente poco conocido que en el último día de la reunión de Jamaica —donde se aprobó el proyecto de la “sin reforma” monetaria— se produjo un *impasse* debido a que, por razones de equilibrio real de negociación, los países en desarrollo pobres actuaron unidos con las economías petroleras superavitarias, en tanto que los industrializados ricos formaron un frente común con sus homólogos vulnerables al petróleo. Ello impedía lograr el acuerdo sobre la aprobación del aumento de cuotas y su distribución entre grupos. Ese escollo se salvó por una oportuna intervención del secretario de Hacienda de México, Mario Ramón Beteta, que planteó una fórmula que permitió concluir la Conferencia.

En las reuniones técnicas también destacó México por conducto de sus representantes Ernesto Fernández Hurtado, director general del Banco de México, y Alfredo Phillips, subdirector de Asuntos Internacionales del mismo instituto, al apoyar, como antes se había hecho en Bretton Woods, el valor de las reservas metálicas mexicanas, en este caso el oro. Estados Unidos quería vender las existencias de ese metal en poder del FMI para subsidiar a los países más pobres y de paso

derrumbar el precio. Con el frente común de Francia, Canadá y Australia, se logró limitar las ventas y México recuperar parte de su oro (aportado originalmente al organismo).

Adiós al desarrollo estabilizador; “bienvenidas” las crisis financieras, 1971-1982

El gobierno de Echeverría pretendía suplir el modelo de desarrollo estabilizador, que se consideraba agotado, por el de “desarrollo compartido”, procurando resolver los obstáculos al desarrollo del campo, a la distribución del ingreso y al aumento del empleo.

El cambio de enfoque coincidió con la elección de Mac Namara como presidente del Banco Mundial en 1968. Éste le dio una nueva orientación al organismo y enarbó como bandera de trabajo de la institución el ataque a la pobreza sustentado en la teoría de “resolver necesidades básicas”. En una visita a México, Mac Namara incorporó en la agenda financiera de la institución los temas de política poblacional, distribución del ingreso y pobreza rural; ¡cómo se repiten los mismos temas! En una reunión entre Mac Namara y Echeverría en 1971, se acordó que el Banco Mundial apoyara programas de desarrollo rural integral. El tema del desarrollo urbano comenzó a recibir atención central.

La despedida al modelo de desarrollo estabilizador significó en la práctica dar la “bienvenida” a una cadena de crisis financieras. Los peligros anunciados en el estudio de la Comisión Mixta dos décadas antes se produjeron en forma “exponencial”. Aunque se establecieron planes y programas, el gasto y la inversión pública se multiplicaron en forma desordenada, sin generar el ahorro público necesario para sustentarlos; contribuyeron al desorden la creciente disponibilidad de petrodólares y la laxitud de los bancos comerciales para otorgar crédito externo. En México se manejó la economía con un keynesianismo primitivo, como si se operara en una economía cerrada: las importaciones se desbordaron, el tipo de cambio se sobrevaluó y se registraron fugas de capital. En septiembre de 1976 irrumpió la primera crisis financiera; México abandonó el sistema de paridades que había mantenido desde 1949 y nuevamente puso a flotar su moneda. Se requería corregir el severo desequilibrio fiscal, pero las autoridades sostenían que no se podía sacrificar el crecimiento: el ajuste económico y en las finanzas públicas debería ser gradual. No era aceptable el tradicional ajuste draconiano de la demanda prescrito por los *stand by* de 12 meses, que con frecuencia el FMI impuso a los pequeños países en desarrollo que tocaron sus puertas.

México fue el segundo país (después de Kenya) que usó el nuevo mecanismo de apoyo denominado Facilidad Crediticia de Período Ampliado (*Extended Fund Facility*). Después de largas discusiones celebradas en México en septiembre de

1976, se avanzó en el sustento analítico de este instrumento (que México usaría con frecuencia en la siguiente década). Lo más importante fue que se aceptó el principio del “gradualismo” en el ajuste económico y el mantenimiento del crecimiento. Se planteaba un programa económico de mediano plazo (1977-1979) en que ya se hablaba de un ajuste estructural, de oferta, incluyendo medidas de apertura de la economía y no sólo fiscales y monetarias. El apoyo sería de alrededor de 840 millones de DEG (casi 1 000 millones de dólares). Una parte se giraría en el gobierno de Echeverría y la otra en el de López Portillo.

Aunque el presidente López Portillo ratificó el convenio a principios de su gobierno, el auge petrolero “resolvería todo”: México crecería a ritmos espectaculares y con un ritmo acelerado de ingresos petroleros; llegarían colas de banqueros a ofrecer recursos complementarios de deuda, confirmándose el principio de que “los banqueros prestan donde menos se necesita”. En este entorno la participación de los organismos internacionales era limitada.

La deuda en el centro del escenario y México en el papel protagónico, 1982-1992

La reunión convocada el 20 de agosto de 1982 en Nueva York por el secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog para anunciar a los 115 representantes de los principales bancos la necesidad de diferir por 90 días los pagos de capital de la deuda pública mexicana —una moratoria “convenida”— hizo explotar la crisis de la deuda externa, la que configuraría aspectos fundamentales de la política económica y de la relación de México con los organismos internacionales. De hecho, la actividad fundamental del FMI y del BIRF en la década de los ochenta se centró en encarar el problema de la deuda de los países en desarrollo y salvaguardar en medida importante el sistema bancario de Occidente.

En México se volvió a repetir de manera mucho más grave la situación que ya se había presentado como “aviso” en 1976. Durante 1981 y principios de 1982 se produjo un desequilibrio fiscal de gran magnitud y un uso desmedido de la deuda para financiarlo. La incertidumbre y las salidas de capital finalmente condujeron en febrero de 1982 a una devaluación del tipo de cambio. Es justo señalar que el entorno externo contribuyó a la crisis, debido al muy elevado déficit estadounidense que propició tasas reales de interés inusualmente altas, a la caída del precio del petróleo, a la recesión económica y al sobreajuste por parte de los bancos comerciales, que después de años de otorgamiento de crédito laxo cerraron la llave de manera abrupta. En todas las etapas de la negociación de la deuda, siempre concurrieron los gobiernos de países deudores y acreedores, los organismos internacionales y la banca comercial. Si bien no se puede separar esta interrelación, aquí se hace referencia principalmente a los

aspectos que tienen que ver con los organismos de Bretton Woods.

Ante su incapacidad para hacer frente al servicio de su deuda, los días 13 y 15 de agosto México recurrió en primera instancia a los apoyos del gobierno de Estados Unidos, principalmente a un pago adelantado del petróleo en condiciones absolutamente leoninas (una tasa implícita de alrededor de 38%), líneas para importación de alimentos y, posteriormente, a un acuerdo con el Banco de Pagos Internacionales. Después se anunció el diferimiento de pagos del principal.¹¹

En la Asamblea Anual del FMI celebrada en Toronto en septiembre de 1982, el tema principal fue la deuda de México. Mientras ahí se celebraban negociaciones con el Fondo y los ministros de Hacienda de los países industriales, en México el director del Banco de México, Carlos Tello, adoptaba medidas en sentido estrictamente contrario al conducente a unas negociaciones satisfactorias: se determinaba la baja de las tasas de interés, se imponían controles cambiarios y había ausencia de medidas fiscales. ¿Quién dictaba la política económica?, se preguntaban los acreedores.

En la circunstancia crítica que vivía el país de virtual falta de divisas para importar incluso bienes esenciales, uno de los hechos más relevantes en ese muy complejo proceso fue que el secretario Silva Herzog logró obtener el acuerdo del presidente López Portillo para firmar el 10 de noviembre de 1982 una carta de intención para un Convenio de Crédito Ampliado por 4 500 millones de dólares para el período enero de 1983 a diciembre de 1985 que, nuevamente, incidiría en las postrimerías de un gobierno y el de Miguel de la Madrid. La carta contenía un programa con metas cuantitativas hasta diciembre de 1983 que el nuevo gobierno debía ratificar el 8 de diciembre de 1982.

En estas negociaciones se estableció un precedente, pues por primera vez el financiamiento del FMI se condicionó al compromiso de que los bancos comerciales prestaran 5 000 millones de dólares. Éste sería el punto de partida de lo que se conocería como “condicionalidad cruzada”.

A lo largo de la década, las negociaciones de México —que marcaron el camino para otros países en desarrollo— tuvieron un carácter claramente evolutivo. En cada paso se fue avanzando con gran dificultad sobre la etapa anterior, fruto de las

11. Para el tema de la deuda se consultaron: SHCP, *La deuda externa pública mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, marzo de 1988; SHCP, “Deuda externa”, *Cuadernos de Renovación Nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988; José Ángel Gurría, *La política de deuda externa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993; Francisco Suárez Dávila, “La crisis de la deuda externa y el desarrollo” y “Deuda externa: estrategias y resultados durante las dos últimas décadas”, *El Mercado de Valores*, octubre de 1986 y mayo de 1989, respectivamente.



La actividad fundamental del FMI y del BIRF en la década de los ochenta se centró en encarar el problema de la deuda de los países en desarrollo y salvaguardar el sistema bancario de Occidente

iniciativas e interacciones de los principales actores y también del efecto de las circunstancias del entorno económico y político internacional. La negociación de la deuda tuvo las siguientes etapas: el detonador, agosto-diciembre de 1982; la primera etapa, 1982-1983; la segunda, 1984-1985; la tercera, 1986-1987, y la final, 1988-1990.

Solución temporal de liquidez: 1982-1983

La primera negociación todavía se dio sobre la base de que se confrontaba una crisis de liquidez temporal que podría resolverse con una restructuración limitada de parte del principal (23 000 millones de dólares) y algo de dinero fresco (5 000 millones de dólares). Fue una solución parcial en la que los bancos atorgaron plazos muy limitados en condiciones sumamente onerosas (Libor más 2 1/4) para el crédito nuevo. La novedad fue que los bancos deberían aportar recursos para que el FMI girara. En ello subyacía la tesis política de que los gobiernos industriales no querían asumir la carga de rescatar a sus bancos por los pecados de “mal crédito” cometidos. La intervención del Banco Mundial en esta primera etapa no fue destacada.

“Más de lo mismo”: 1984-1985

En esta fase se logran dos avances: se restructuró toda la deuda pública (48 000 millones de dólares) a 14 años —el llamado

“principio de restructuraciones multianuales”– y a una tasa Libor más 1 1/2 sobre los nuevos recursos.

En esta negociación –de carácter principalmente bancario– influyó la preocupación por el principio de unión entre los principales países deudores de América Latina, que en la Conferencia de Cartagena a principios de 1984 habían hablado de moratoria. En esa época, por otra parte, la economía mexicana mostraba signos favorables, pues la balanza de pagos había reaccionado en términos positivos.

Sin embargo, en 1985 la economía sufrió una clara recaída, agravada por el terremoto de septiembre de ese año. México se vio precisado a solicitar nuevamente una postergación de pagos de capital (otra nueva moratoria “controlada”). El gobierno solicitó un giro de emergencia en el FMI con base en programas de apoyo a países que tienen efectos negativos en su balanza de pagos a causa de catástrofes naturales. El apoyo de enero de 1986 fue por 290 millones de DEG.

El gobierno de De la Madrid planteó que se requería un enfoque más radical al problema de la deuda y que era indispensable retomar el crecimiento. Estas ideas fueron recogidas por el gobierno estadounidense, que dio a conocer el Plan Baker en la reunión anual del FMI y el Banco Mundial de octubre de 1985. En él se acepta la necesidad de solucionar de manera integral la crisis de la deuda, que es preciso que los países crezcan para poder pagar y se destaca la importancia de aumentar los créditos de organismos como el Banco Mundial y el BID. Se reconoce que los países en desarrollo deben de ir más allá de los programas de ajuste convencionales de demanda y restricción fiscal, para realizar programas globales de ajuste estructural. Pero sigue siendo un enfoque de flujo de caja. La brutal transferencia de recursos reales al exterior (en México 6% del PIB) condena a los países al estancamiento.¹²

“Condicionalidad cruzada”. Los gemelos se reencuentran: 1986-1987

En febrero de 1986 el precio del crudo mexicano cayó 50%, de 20 a 10 dólares; un brutal choque externo. En las negociaciones celebradas en esa primera mitad del año por parte de funcionarios mexicanos, que a nivel técnico visitan Washington para dialogar con el FMI y con el Banco Mundial, se enfrenta claramente el nuevo problema del muro de la “condicionalidad cruzada”, que por primera vez se presenta de manera muy acentuada.

La deuda, se puede decir, propició la unión o reencuentro de los gemelos de Bretton Woods, anteriormente distanciados:

12. José Ángel Gurría, *La política de deuda externa en México. Auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

uno era un banco de proyectos que examinaba sectores y el otro un “policía” de políticas de demanda agregada y cambiarias, que ajustaba cuentas cuando se pedía dinero para saldar déficit externos severos.

Al sumar fuerzas en esta “condicionalidad cruzada”, el avance de las negociaciones se tornó muy difícil: los bancos comerciales daban créditos si había un programa con el FMI centrado en los aspectos fiscales y monetarios; éste apoyaba si había acuerdo con el Banco Mundial sobre cuestiones de cambio estructural, es decir, políticas para los programas de inversión pública, reducción del proteccionismo en la economía y fomento de las exportaciones, entre otros aspectos. Ante ello, los miembros del grupo de trabajo técnico mexicano recomendaron, incluso, la moratoria. En marzo fue necesario diferir nuevamente el pago del principal de la deuda.

El estancamiento de las discusiones continuó y en julio las reservas internacionales no sobrepasaban los 2 500 millones de dólares. En un discurso pronunciado en Hermosillo, el presidente De la Madrid insinuó la posibilidad de tomar medidas más drásticas ante la incompreensión de los acreedores: “los muertos no pagan sus deudas”.

En junio de 1986 México presentó una nueva carta de intención para un programa de tipo *stand by* 1986-1987, derivada del Programa de Aliento y Crecimiento presentado por Petricoli, el nuevo Secretario de Hacienda.

Nuevamente un grupo técnico se adelantó a realizar “la visita de la tres casas”: el FMI, el Banco Mundial y el Tesoro estadounidense. En las pláticas preliminares los acreedores consideraron insuficiente el programa de ajuste; empero, los técnicos mexicanos decidieron sobre el terreno, en forma audaz, utilizar lo que se denominó coloquialmente “la bala de plata”. Ello significaba que las autoridades mexicanas estaban dispuestas a detener todos los pagos del servicio y a remplazarlos por depósitos en pesos en los bancos mexicanos. En esas circunstancias, en que el programa económico no había alcanzado total consistencia, el mecanismo planteado fue un elemento poderosísimo de negociación y se reinició el avance en los diversos frentes con todos los organismos.

Así, en septiembre de 1986 se llegó a un nuevo acuerdo con el Fondo sobre un crédito contingente (*stand by*) con vigencia de noviembre de 1986 a abril de 1988, que significaría desembolsos por 1 700 millones de dólares, en tanto que el Banco Mundial se comprometió a desembolsar 2 300 millones de dólares. Todo ello estaba condicionado a que la banca comercial otorgara más de 6 000 millones. En esta negociación se presentaron algunos elementos innovadores. El monto del Programa de Apoyo Financiero del Fondo podría ampliarse si los precios del petróleo disminuyeran por abajo de nueve dólares, y acelerarse los desembolsos si el crecimiento de la economía no se materializara en los inicios de 1987.

También se intentó vincular el pago de la deuda con la evolución del precio del petróleo y de las tasas de interés (por ejemplo, si el primero disminuyera y las segundas aumentaran, se beneficiaría al deudor con un flujo de pagos más largo).

Se mencionó la emisión de bonos cupón cero con una garantía para obtener “descuentos”. Empero, en ese momento hubo un gran rechazo a estas ideas, las cuales, por lo demás, constituyen un claro ejemplo del carácter evolutivo de las negociaciones. Sí se aceptó ampliar, en términos convencionales, el plazo de la deuda a 20 años y reducir la sobretasa muy favorablemente a 13/16 sobre la Libor.

El ataque al sobreendeudamiento: 1988-1990

Se insistía en que no era posible recuperar el crecimiento y, por ende, lograr una solución definitiva del problema de la deuda sin reducir la transferencia neta de recursos; la economía mexicana era exportadora neta de capital para pagar deuda. Ésta, por otra parte, se cotizaba en el mercado con descuentos de alrededor de 40%. Era necesario que ese descuento beneficiara a los países en desarrollo.

Hay una tesis interesante planteada por el economista Angus Maddison: en los años treinta, sin existencia de organismos internacionales, el mercado actuó para lograr quitas de deuda apreciables que beneficiaron a los países deudores. De ello es posible inferir *contrario sensu* que en los años ochenta los organismos internacionales actuaron para que los bancos no tuvieran que aceptar descuentos y que los países en desarrollo pagaran sus deudas muy cerca de su valor nominal, en beneficio de los acreedores.

A principios de 1988 se efectuó un primer canje sobre bases voluntarias de una deuda de 3 600 millones de dólares con descuento promedio de 30%, garantizada por bonos cupón cero del gobierno estadounidense. Los propios mecanismos de *swaps* de deuda que se operaron con el sector privado también sirvieron para aplicar descuentos de deuda.

El desenlace de esta última etapa la negoció el gobierno del presidente Salinas por conducto del secretario Pedro Aspe con el apoyo de José Ángel Gurría. Ésta se realizó entre principios y mediados de 1989 y se apoyó con el plan del secretario Brady de marzo de 1989, en el sentido de que las negociaciones de la deuda deberían incluir necesariamente operaciones de reducción del saldo y del servicio de la deuda.

Así, en la negociación que culminó a mediados de 1990 se estableció un menú de opciones para los bancos: a) intercambio de deuda por bonos nuevos con descuento de 35%; b) intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor, pero con tasa de interés fija de 6.25%, o c) concesión de créditos nuevos. La negociación contenía dos avances: la captu-

ra del descuento del mercado y la reducción de la transferencia neta de recursos.

Se estableció un nuevo Acuerdo de Crédito Ampliado con el FMI por alrededor de 3 700 millones de DEG que regiría de mayo de 1989 a mayo de 1992 y que se ampliaría por un año. Este fue de hecho el último al que se llegaría con ese organismo. Este caso no se condicionó a lograr dinero fresco de los bancos acreedores, lo que implicó la eliminación de la “condicionalidad cruzada”, aunque el Banco Mundial se comprometió a otorgar un monto de créditos. También contiene ideas nuevas: se refiere explícitamente a la necesidad de reducir la transferencia neta de recursos; además, el FMI aporta recursos para apoyar las operaciones de reducción de deuda, vía constitución de garantías. En igual sentido opera el Banco Mundial. Estos acuerdos finalmente significaron una reducción de la transferencia neta a niveles no superiores a 2% en el período 1989-1994, lo que entrañó una reducción absoluta de pagos a la banca comercial de 4 000 millones de dólares anuales y una apreciable reducción de la deuda como proporción del producto de 61% en 1982-1989 a 29% en 1994. Las autoridades anunciaron que se había eliminado la carga del sobreendeudamiento, uno de los principales obstáculos para restablecer el crecimiento del país.

Vale la pena subrayar que México influyó de manera determinante en la teoría y práctica de estos convenios con el FMI. Se lograron cambios significativos en la forma de definir los déficits fiscales, adoptando medidas (el balance operacional) que eliminaban el componente inflacionario del pago de intereses; se establecieron fórmulas para aislar el efecto de choques externos derivados de bajas (o alzas) extraordinarias en el precio del petróleo, se le dio una ponderación a la recuperación del crecimiento y se disminuyó el papel que tenía el uso del tipo de cambio como remedio “omnipresente” de ajuste, convenciendo, en ocasiones, al FMI y a las autoridades estadounidenses de que la devaluación no era el mecanismo de solución.

Así como en los años sesenta y setenta la principal prescripción de los programas del FMI era el ajuste de demanda fiscal y monetaria, en los ochenta lo fue el “ajuste estructural”. Según el nuevo modelo, el buen comportamiento económico incluiría aspectos como los siguientes: “reducirás el tamaño del sector público; eliminarás el proteccionismo y realizarás la apertura comercial de la economía; recibirás y promoverás la inversión extranjera; no subsidiarás, y aumentarás las tasas reales de interés”. La supervisión de estas políticas estaría a cargo del Banco Mundial.

A partir de 1985 el gobierno de México por propia determinación intensificó su estrategia de cambio estructural. Aquí desempeñó un papel muy importante la nueva relación con el Banco Mundial. El organismo dejó de abocarse a evaluar y prestar para proyectos o aun para sectores. En sus programas

de crédito comenzó a manejar un nuevo tipo de “condicionalidad”: el cumplimiento de ciertos requisitos para realizar cambios de fondo en la economía y reconvertir sectores completos. Así, por ejemplo, un crédito en apoyo de la política comercial significaba compromisos de reducción de aranceles y eliminación de controles y un préstamo a los FIRA significaba tener tasas reales positivas en los créditos a agricultores de medianos ingresos.

Se dio un intenso diálogo de política, como el de 1952, cuando se examinó la capacidad para absorber capital del exterior. Aquí se hablaría de México y su capacidad para reconvertir sectores. Pero hay que reconocer que el Banco Mundial aportó recursos y cooperación técnica, pero siguió respetando las prioridades del país. Hubo un excelente diálogo de altura a nivel técnico.

El gobierno se anticipó y rebasó en mucho las expectativas de los organismos. Se recuerda cómo en 1986 se negociaba con el Banco Mundial un tibio programa de fomento de las exportaciones con algún elemento moderado de apertura comercial. A partir de 1985 se inició un programa muy intenso de desmantelamiento de controles y reducción de aranceles. Después se emprendió un programa igualmente intenso de privatización de empresas públicas. Así, en apoyo de la política comercial del gobierno de México, el Banco Mundial otorgó dos importantes créditos; se negoció una serie de financiamientos, acompañados de sendos estudios vinculados con la reconversión industrial del sector privado —que desafortunadamente se abandonaron— y otros con reconversión de empresas públicas y su privatización en los sectores de fertilizantes y acero.

Se elaboraron, asimismo, estudios sobre el sector agropecuario con los créditos correspondientes y se iniciaron también estudios en el sector financiero. Aquí se dio un avance concreto al desenmarañar una red de tasas de interés preferenciales con subsidios —que correspondían a una época no inflacionaria—, para fortalecer y capitalizar a los bancos de desarrollo y a los fondos de fomento mediante políticas simplificadas de tasas de interés reales acordes con las nuevas circunstancias. Asimismo, se revisaron los programas de inversión pública para dotarlos de eficiencia y resolver el problema de que en muchos casos —debido a la austeridad— habían quedado sin fondos de contrapartida. Así, se cancelaron muchos proyectos, incluso algunos negociados con el BIRF, que no se habían desembolsado y representaban el pago de jugosas comisiones.

Cincuenta años después

En el decenio de los noventa, como lo fuera en los sesenta, la política del gobierno mexicano es nuevamente considerada por los países industriales y los organismos como un modelo

de estrategia económica, en su dimensión de ajuste y en sus aspectos de cambio estructural. Con el FMI se cierra el círculo en 1993. Por primera vez en casi dos décadas —desde 1975— México no tiene convenio vigente con el organismo, ni tampoco hace uso de sus recursos.

La historia de las relaciones entre México y el FMI es impactante y trágica, y dice mucho de las recientes peripecias económicas del país. La primera vez que se giró fue en 1947 (14 millones de dólares); en 1949 se solicitó un *stand by* que no se usó; en 1954 se requirió un *stand by* y un giro por 50 millones de dólares para apoyar la devaluación. El gobierno planteó nuevamente un *stand by* en 1959 y giró 22.5 millones y en 1961 giró 45 millones de dólares. El desarrollo estabilizador no estuvo exento de problemas.

Después de un “intervalo de paz” de 15 años, sobrevienen las crisis: 16 años de apoyos. Primero el Acuerdo de Crédito Ampliado (EFF) de 1976 a 1979. Interviene el auge petrolero y luego un segundo Acuerdo de enero de 1983 a diciembre de 1985 por 3 410 millones de DEG; un apoyo de emergencia para el terremoto en enero de 1986 por 290 millones de DEG; un nuevo *stand by* de noviembre de 1986 a abril de 1988 por 1 400 millones de DEG. Finalmente, un nuevo Acuerdo de Crédito Ampliado de abril de 1989 a abril de 1992 por 3 263 millones de DEG, que se amplía un año más hasta 1993, en que ya ni hubo giro ni renovación.

A pesar de las grandes ventajas que se obtuvieron por la capacidad negociadora y el importante peso del país, ello dice mucho, además, de la “dependencia” a que condujo una fragilidad económica derivada de políticas mal conducidas en los setenta y de un desfavorable entorno internacional.

Todavía en abril de 1994 México tenía en el FMI un saldo de moneda propia de 4 900 millones de DEG, o sea 280% de su cuota, uno de los más altos de cualquier país (después de Argentina, con 284%; Sudán, 456%, y Liberia, 382%).

México ha contribuido notablemente a la política y la práctica de los organismos en su medio siglo de existencia: definió el alcance del Banco Mundial de no sólo orientar su gestión a la reconstrucción sino al problema del desarrollo; planteó el primer Acuerdo de Crédito Contingente (*stand by*); logró el primer crédito para apoyar la cuenta de capital (1954); obtuvo el primer (en la práctica) Acuerdo de Crédito Ampliado (*Extended Fund Facility*) para sustentar programas de ajuste “gradual”, preservando el crecimiento; aportó las ideas de crear el Comité de Desarrollo y el programa de apoyos financieros “ligados” de bancos comerciales, Banco Mundial y FMI, para lograr una masa crítica de financiamiento para los problemas de deuda; impulsó los paquetes de créditos sectoriales de reconversión basados en estudios y diálogo técnico con el Banco Mundial, y logró la instauración de mecanismos de cooperación internacional.

Otras aportaciones provinieron del uso del ingenio y la habilidad negociadora para defender de la mejor manera los intereses de México en circunstancias difíciles. Ojalá en el futuro no se tenga que desperdiciar tanta creatividad e imaginación en esos menesteres.

La historia del Fondo sigue diversas etapas que, como se ha visto, se entrelaza con la de México, aunque con diversa intensidad. En una primera etapa se abocó a la búsqueda de una disciplina cambiaria, de paridades fijas y la eliminación de controles al comercio internacional; en la segunda, la “Bella Época”, pretendió resolver las situaciones de liquidez mundial mediante una moneda internacional; en la tercera, se volvió financiador de desajustes de balanza de pagos de países industriales y en desarrollo por igual, y en la cuarta fue la “institución de la deuda”.

A 50 años de su creación, el FMI tendrá que enfrentarse a un “conflicto” de identidad. El organismo ya no desempeña un papel importante en lo referente a las políticas cambiarias y al dinámico proceso de ajuste de los grandes países industriales ni tampoco en relación con la liquidez internacional, pues no se han asignado derechos especiales de giro desde 1981 y esa liquidez se deriva del sostenido déficit de Estados Unidos. El monto de los recursos con que cuenta el organismo, sus cuotas, no crece con el comercio mundial. Así, el Fondo estaría condenado a ser “una institución especializada que apoya a los países en desarrollo”:¹³ a los de bajos ingresos, a los que sigan “malas políticas” y a las economías en transición de Europa del Este.

Lo ideal sería que el FMI se convirtiera en una institución eje de un sistema monetario internacional para todos sus miembros, países industriales y en desarrollo, orientado hacia el siempre difícil tema de la cooperación y coordinación de las políticas entre las naciones miembros, que buscando ser banco central para todos sea emisor de una moneda mundial. Este es el camino que con muchos contratiempos sigue la Unión Europea. Esta fuerza regional le quita energía a los esfuerzos internacionales.

Por otra parte, se está conformando el bloque de América del Norte y América Latina como zona del dólar y el de Japón y Asia como zona del yen. Se camina hacia un sistema trilateral. Aun así, si hubiera voluntad política el FMI podría desempeñar un papel importante, pero por ahora ello es una utopía. En el plano multilateral, como lo ha hecho en su historia, México debe pugnar por que se restituya a la institución su carácter global, equitativo entre sus miembros. En lo referente a la relación bilateral de México con el Fondo, diríamos que lo mejor que podría hacerse es lo de algunas “amis-

tades” que se volvieron demasiado “íntimas”: establecer distancia por un buen tiempo.


La relación de México con el Banco Mundial ha sido en el terreno de las tesis del desarrollo económico. Ha evolucionado con ellas. Los montos de financiamiento recibidos, no despreciables, han servido más bien para incursionar en campos nuevos y para ser catalizador del financiamiento complementario. Hasta 1993 el país había recibido 141 créditos por un monto de 20 000 millones de dólares, de los cuales 17 000 millones fueron desembolsados. Pero el saldo vigente es de alrededor de 10 000 millones; en 1975, antes de que se iniciaran los problemas, era de alrededor de 1 000 millones.

La relación del Banco Mundial con México se inicia con el financiamiento de proyectos de infraestructura y posteriormente con programas sectoriales; más adelante la ayuda se orienta a estrategias de cambio estructural, y finalmente a resolver problemas de deuda.

Sin duda el Banco Mundial presionará a México, después de recibir volúmenes masivos de créditos, a una graduación paulatina como deudor. En la década de los ochenta el Banco se convirtió en parte en un Banco de Reconstrucción de las economías de países en desarrollo; en los noventa regresó a sus fallidos orígenes de ser un Banco de Reconstrucción de las economías de Europa del Este, incluso de la propia Rusia.

Hay que recordar que en la última sesión plenaria de la conferencia de Bretton Woods el secretario Stepanov se había comprometido a cumplir con la cuota de su país, promesa que quedó incumplida. Después de 50 años, Rusia se reintegra al organismo. China también fue socio inicial de los organismos, herencia que detentó por algunos años Taiwan. El regreso de estos “hijos pródigos” demandará enormes recursos. Ojalá, por la paz del mundo, que éstos se materialicen.

Se ha perdido la moda en favor de los bancos de desarrollo en escalas nacional e internacional. Muchos consideran —equivocadamente a mi juicio— un anacronismo que subsista un Banco Mundial que fue concebido para apoyar a gobiernos. Por ello, muchos críticos promueven su orientación hacia el financiamiento del sector privado. En el caso de México una parte importante de los recursos adicionales, en línea con estas nuevas orientaciones, puede darse por cuenta de la Corporación Financiera Internacional en créditos hacia el sector privado, los que han operado bien.

A futuro, un aspecto valioso de la relación de México con el Banco Mundial será mantener un diálogo activo sobre estudios y temas del desarrollo, que en general ha tenido un efecto positivo. Pero me parece que el organismo debe mantener su presencia y otorgar recursos de largo plazo para la reconversión que la economía mexicana requiere para hacer frente a los retos de la competencia en el ámbito de América del Norte. 

13. La cita y la síntesis de ideas de este párrafo se derivan de Ariel Buira, *Reflexiones sobre el Sistema Monetario Internacional*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1994.